

Gabriel Aguilera Peralta / SEGURIDAD, FUNCIÓN
MILITAR Y DEMOCRACIA

MF 1
1.132

**SEGURIDAD,
FUNCIÓN MILITAR
Y
DEMOCRACIA**

Gabriel Aguilera Peralta



A283 Aguilera Peralta, Gabriel
Seguridad, función militar y democracia
Guatemala: FLACSO,
1994.

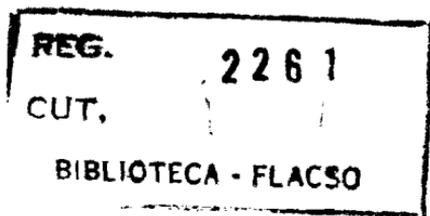
106 p.

1. Militarismo - Centro América
2. Seguridad
3. Democracia - Centro América

I. Autor

II. Título

3-5
A 283



Publicación de FLACSO/Programa Guatemala

Diseño de portada: Rossina Cazali

Los criterios expresados en este libro son de la exclusiva
responsabilidad de su autor

La edición de esta obra es posible gracias al auspicio de la
Fundación Friedrich Ebert

Impreso por Editorial Óscar de León Palacios
6a. Calle "A" 10-12, Zona 11
Guatemala, Guatemala
Teléfono y Telefax: 721636

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

1. INTRODUCCIÓN 9
2. DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA;
PARÁMETROS DE UN DEBATE
 - 2.1. El concepto de la seguridad tradicional 13
 - 2.2. El debate actual sobre seguridad 17
 - 2.3. Discusión acerca de la seguridad en América Latina 20
 - 2.4. Una doctrina de seguridad alternativa 24
 - 2.5. Una nueva agenda de seguridad 28
 - 2.6. La seguridad y la defensa nacional 29
3. SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA
 - 3.1. Los cambios de entorno y la percepción por países 31
 - 3.2. Las políticas de seguridad en las cumbres presidenciales 40
 - 3.3. La comisión y el tratado de seguridad 44
4. RECONVERSIÓN Y DESMOBILIZACIÓN
 - 4.1. Las posiciones en los países 53
 - 4.2. Las perspectivas de la desmilitarización 58
 - 4.3. Los procesos de desmovilización 59

4.4.	La desmovilización en Centroamérica	58
4.4.1.	La desmovilización en Nicaragua	59
4.4.2.	La desmovilización en El Salvador	62
4.4.3.	Las perspectivas en Guatemala	64
5.	SEGURIDAD Y RECONVERSIÓN EN GUATEMALA	
5.1.	Las percepciones del ejército de Guatemala	67
5.2.	Seguridad como defensa de la patria	67
5.3.	Seguridad como doctrina foránea	69
5.4.	Las formulaciones nacionales sobre seguridad	71
5.4.1.	El intento globalizante	72
5.5.	La doctrina de estabilidad nacional	75
5.6.	La cuestión de la reconversión	77
5.7.	Las posiciones de la sociedad civil	79
6.	NEGOCIACIÓN, RECONVERSIÓN Y SEGURIDAD EN GUATEMALA	
6.1.	El proceso negociador en Guatemala	81
6.2.	El tema de reconversión en la negociación	90
7.	CONCLUSIÓN	95
	BIBLIOGRAFÍA	101

PRESENTACIÓN

La seguridad ha sido tradicionalmente un concepto relacionado con la percepción que sobre las amenazas externas tenga un Estado; por lo tanto siempre se ha situado dentro del campo de las relaciones internacionales.

Ya más modernamente y como producto de la experiencia histórica del Estado militar autoritario en América Latina, la concepción de seguridad privilegia el ámbito interno y el mantenimiento del orden y el poder político frente a los desafíos que presentan las ideas de la revolución latinoamericana.

Con la instauración de regímenes democráticos en el subcontinente, la noción de seguridad pasa a formar parte de las funciones y obligaciones mínimas que el Estado tiene que brindarle a los ciudadanos. A su vez, éstos, ante la violencia de todo tipo y la inseguridad fruto de la política, la delincuencia común y el narcotráfico, demandan al Estado democrático un espacio de participación real, libre de estos flagelos.

Es dentro de este contexto que Gabriel Aguilera Peralta con su reconocida solvencia académica, aborda el tema en este libro: *Seguridad, función militar y democracia*, haciendo énfasis sobre Centroamérica y extendiéndose sobre el papel de los ejércitos y la sociedad civil del área ante estos nuevos desafíos.

FLACSO/Programa Guatemala, desea expresar su satisfacción por esta publicación, que está segura es una contribución a la resolución de nuestros problemas y desea expresar su agradecimiento a la Fundación Friedrich Ebert, por el apoyo brindado a esta investigación.

René Poitevin

Guatemala, abril de 1994

1. INTRODUCCIÓN

El debate gemelo sobre la reconceptualización de la seguridad y la reconversión militar, sólo podía desplegarse en América Latina, al concluir la guerra fría y la consiguiente polarización Este-Oeste, ya que mientras esta situación perduró, parecía innecesario discutir, tanto el concepto y la agenda de seguridad, como la función militar en cuanto los mismos se entendían definidos según la posición de alineamiento.

Pero en el marco de la nueva situación internacional, es válido volver a plantear los puntos de partida. Uno de los fundamentos del Contrato Social, es la obligación que tiene el Estado de hacer posible la convivencia pacífica de sus habitantes y el derecho de los ciudadanos a ser garantizados para ello. Eso hace necesario que el Estado se reserve el monopolio del uso de la fuerza, medio última *ratio* con el cual garantizará la convivencia en paz, defendiendo a la comunidad gobernada de amenazas internas y externas.

El uso de la fuerza en las relaciones humanas se hace así inexorable; desde el principio de la historia, las comunidades políticas del hombre han tenido necesidad de que el ejercicio del poder integre los "destacamentos especiales de hombres armados", que hacen efectiva la capacidad defensiva o agresiva de ese poder en función de los intereses de la comunidad.

Los ejércitos, desde la época moderna, responden a ese principio. Surgiendo junto al Estado-Nación, se justifica su existencia en cuanto al principio general de "defensa de la patria", que según Bova puede entenderse en tres niveles: Como defensa frente a la agresión externa de territorio, mar y espacio aéreo; como defensa de las instituciones políticas que garantizan el funcionamiento del Estado (que puede interpretarse como la defensa de la democracia, según el caso); y finalmente, para la salvaguardia del orden público y la estabilidad interna (finalidad esta última que desde postrimerías del siglo XIX se suele asignar a los cuerpos policíacos).¹

Se ha considerado que la función de garantizar la seguridad y la defensa, así como la existencia de la institución que la asume, las fuerzas armadas y de seguridad, es consustancial a toda forma de organización política humana, debido a la inevitabilidad del conflicto en las relaciones entre grupos hominales, por lo que no se puede considerar una nación organizada que carezca de ejército y policías.

Empero, la sociología actual está empezando a poner en cuestión ese principio. Si bien es cierto que el conflicto, entendiéndolo en el sentido de Pasquino como "forma de interacción entre individuos, grupos, organización y colectividades que implican enfrentamientos por el acceso a recursos escasos y su distribución", no se puede eliminar de las relaciones sociales, se supone que el desarrollo civilizatorio puede crear un entorno que permita su administración de manera que no escale.

Es ese argumento que subyace en el conocido debate de los paradigmas de Moskos y Vogt. El primero de esos autores sostiene que la guerra está empezando a desaparecer como una forma de relación inevitable entre actores internacionales. Sostiene que estamos viendo: ". . .the dawning of an era in which the war –at least between superpowers and major european powers– is no longer the principal, much less

1 Sergio Bova: "Fuerzas Armadas", en Norberto Bobbio *et. al.* *Diccionario de Ciencia Política*, S. XXI, México, 1988.

inevitable mode of conflict resolution... war between developed countries... may be moving into the realm of improbability. . ." ² Su paradigma, conocido como "the warless society", se refiere a la discusión acerca del papel que deben asumir los ejércitos en los países democráticos desarrollados, en la medida que su función eventualmente principal, la guerra, empieza a desaparecer del escenario posible.

En una línea similar, pero más radical, se encuentra la afirmación de Vogt sobre "the armyless society"; el centro de su argumento es que la guerra no sólo no es necesaria, sino que resulta incongruente y antiética al desarrollo de la civilización, ya que los países, mientras más modernos y desarrollados son, menos posibilidad real tienen de asumir los efectos de grandes confrontaciones bélicas.

Sostiene en efecto: ". . . the industrial societies are structurally unfit to wage war, because they are high sensitive to destruction, vulnerable to disruption and burdened with risks. The higher their degree of industrialisation, the more developed is their inability to conduct war or defence". ³

Los debates, aunque podrían considerarse relevantes solamente para los países desarrollados, ya que los conflictos bélicos no sólo siguen presentes sino han aumentado en el antiguo tercer mundo y áreas del exmundo comunista, están en los hechos, poniendo en cuestión las acepciones de seguridad y defensa tradicionales, así como la función de los ejércitos.

La revisión de la agenda de seguridad y la reconversión militar, tratadas en este texto, se inscriben en ese trasfondo teórico, pero cobran relevancia y se hacen posibles, en cuanto a discusión de hechos concretos, debido a los cambios que se están generando en la región centroamericana. Es en el marco del esfuerzo de reconstrucción de sociedades que fue-

2 Charles Moskos: "Armed Forces in a Warless Society". En *Forum International*, 13 Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Munich, 1992.

3 Wolfgang Vogt: "Warless or Armyless Society?" *Forum International*, ob. cit.

ron deformadas por el autoritarismo y destruidas por la guerra interna, y en ocasiones la agresión externa, que se puede discutir un nuevo concepto de seguridad y la reconversión militar, como parte cabalmente de un modelo societario alternativo y como posibilidades de la vida real.

El material de este volumen constituye el informe de una investigación que sobre los dos temas de seguridad y reconversión fue llevada a cabo por el Área de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos y de Seguridad de FLACSO-Guatemala, con el patrocinio de la Fundación Friedrich Ebert, de la República Federal de Alemania; el capítulo tres contiene también elementos de una pesquisa realizada como parte de un proyecto de FLACSO-Chile y la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. La mayoría de capítulos fue presentada previamente, en forma de ponencias, en diversos eventos nacionales e internacionales.

La pesquisa se refiere a Guatemala, pero resultó necesario ubicar los cambios en este país en el marco centroamericano, para su mejor comprensión.

El trabajo académico estuvo bajo la dirección del suscriptor, con la valiosa cooperación de la investigadora asistente, Claudinne Ogaldes. El representante en Guatemala de la Fundación Ebert, licenciado Friedrich Kramme-Sterrose, participó en momentos de la investigación; el doctor René Poitevin, director de FLACSO, cooperó en la discusión teórica; el doctor Alain Joxe, de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de la Universidad de París, intervino igualmente en la discusión; finalmente, el general Héctor Alejandro Gramajo, como consultor del proyecto, aportó valiosos insumos. A todos ellos consigno mi reconocimiento.

Gabriel Aguilera Peralta⁴

Guatemala, julio de 1993.

4 Abogado y politólogo, catedrático universitario. Coordinador del Área de Relaciones internacionales del Programa Guatemala, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO-.

2. DE LA SEGURIDAD NACIONAL A LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA; PARÁMETROS DE UN DEBATE

2.1. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD TRADICIONAL

En su acepción más simple, seguridad implica protección contra amenazas. En el uso de las ciencias sociales, ello refiere no solamente a la situación de un individuo, sino principalmente a la de un colectivo nacional. Ahora bien, una nación puede estar amenazada en su seguridad por factores internos, pero también por los externos. En una de las doctrinas de seguridad, se privilegia el peso de esos elementos externos; de allí viene que la cuestión se analice en el marco de las relaciones entre los actores internacionales como un componente de la misma. Eso explica por qué este tema se estudia usualmente como parte de las relaciones internacionales, aunque también se suele colocar como integrante de la ciencia de la guerra.

De esa suerte, se asigna al Estado como una de sus tareas la gestión de seguridad para la nación y a la política exterior,

la implementación de esa política. Es común entender que el Estado debe generar instrumentos de fuerza para enfrentar o disuadir a las fuentes de cuestionamiento. El gobierno chileno, en la época de la dictadura, la definía como la "capacidad potencial disuasiva que aleja sustancialmente las eventuales amenazas que atenten contra la soberanía, independencia y continuidad institucional que se ha forjado la República".¹

Se puede observar que la noción de seguridad, así tratada, da la impresión de un entorno internacional del cual pueden emanar amenazas ante las cuales los Estados deben defenderse o estar prestos a hacerlo. Así, otra definición del concepto es como sigue: "Una nación está segura cuando su gobierno tiene el suficiente poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros Estados a sus legítimos intereses y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra".²

Seguridad vendría a ser, de esa forma, el concepto global, la estrategia y las tácticas que la implementen, por medio de las cuales un Estado determina las amenazas actuales o potenciales en su contra y las medidas para enfrentarlas.

Como se ha señalado, la introducción de la percepción tradicional de la seguridad es propia del realismo político. Para fundamentar definiciones como las que hemos trabajado, es preciso concebir a los actores de la arena mundial, los Estados, movidos por la búsqueda del poder; de allí que la procura de hegemonía por un actor o grupo de actores, puede ir en detrimento de la capacidad de otros integrantes del sistema internacional, ya que el poder se ve como suma - cero (es decir, lo que gana uno, necesariamente lo pierde

1 División nacional de comunicación social: *Objetivo nacional y políticas generales del gobierno de Chile*. SE, Santiago, 11 de Marzo de 1981.

2 Richard C. Rockwell y Richard H. Moss: "La reconceptualización de la seguridad: Un comentario sobre la investigación". En Sergio Aguayo y Bruce Bagley (Editores), *En busca de la seguridad perdida*. Siglo XX Editores, México, 1990.

otro). Lo anterior provoca el que la arena internacional sea, por abajo de la cobertura de las estructuras de cooperación, luchas por la hegemonía, lo que a su vez hace de ese escenario un terreno cargado de riesgos para sus actores.

Del realismo político se ha dicho que es un tanto hobbesiano, en su visión de una esfera de vínculos entre países, como en una suerte de jungla en que todos luchan contra todos. Se le cuestiona, además, su excesiva concentración estatocéntrica y que en este caso implica que el Estado es el gestor de la seguridad; es él quien "protege" a la nación (y a la sociedad civil) de lo que ese mismo Estado califica como peligros. Finalmente, es también dicho ente el que va a definir, unilateralmente, qué es la seguridad del colectivo nacional.³

Partiendo de una visión así descrita, se entiende que se privilegian como instrumentos de seguridad, los bélicos y al aparato militar como el segmento del Estado que fundamentalmente asume esa misión. Dentro del realismo político, el Estado mantiene como última *ratio* de su gestión, en relación a factores externos, el uso de la violencia. Aplicando el paradigma de Clausewitz, de entender la guerra como proyección de la política, el Estado buscará alcanzar objetivos externos y para ello cuenta con su acción de política exterior (medios políticos y diplomáticos), y si ello no es suficiente, con sus fuerzas armadas (medios militares).

Esta determinación de objetivos externos, tiene que ver con la lectura de la seguridad, ya que para desvanecer amenazas existentes o para evitar que éstas surjan, se puede activar los mecanismos político-militares. Aquí es importante entender que el Estado puede concebir escenarios futuros en que podrían surgir riesgos para la nación y entonces, aunque los mismos no existan aún, una política de seguridad puede tener como finalidad impedir que se puedan concretar. En ese sentido es que, por ejemplo, el gobierno norteamericano entiende su política de seguridad respecto al espacio extraterrrestre.

3 Para la interpretación clásica del realismo político, ver Hans Morgenthau: *La política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Grupo editor latinoamericano, Buenos Aires, 1986.

En efecto, en palabras del presidente G. Bush: "Nuestros objetivos para el espacio son un reflejo de los que hemos mantenido largo tiempo respecto a los océanos –asegurar libre acceso para todos en tiempos de paz, pero estar en capacidad de negarlo a nuestros enemigos en tiempo de guerra. Nuestras actividades en el espacio ayudarán a disuadir, y si es necesario a defender, contra ataques enemigos. Mantendremos el acceso asegurando al espacio y negaremos, si es necesario, el paso a sistemas espaciales hostiles".⁴

El tema de seguridad se vuelve relevante en las relaciones internacionales después de la Segunda Guerra Mundial, y se plantea a través de las preocupaciones que asumían Estados Unidos y sus aliados occidentales en el marco de la Guerra Fría. Por eso, en términos concretos, toda la elaboración de la cuestión se refería a lo que se veía como un riesgo proveniente de la URSS y el Pacto de Varsovia, en contra de Estados Unidos y la OTAN. Esa idea fue la columna central sobre la cual se articularon las políticas concretas de seguridad de las principales naciones del mundo durante cerca de cuarenta años, ya que en la perspectiva de la URSS, la preocupación central eran los retos originados en los países capitalistas.

En retrospectiva, es claro que esa situación de tensión sí existió, ya que desde las definiciones de la "Cortina de hierro" de Churchill y de la "Teoría de los dos mundos" de Zhdanov, los dos bloques –comunista y capitalista– en que se había dividido el mundo, mantenían una lucha por la hegemonía mundial y efectivamente aspiraban a imponerse a sus rivales, en último caso por medios militares.

Las diversas fases de distensión, iniciadas con la política de coexistencia pacífica de la URSS, modificaron la competencia, reduciendo su intensidad, pero no llevaron a sustituir la noción central de que cada bloque representaba un peligro latente para el otro, lo que condujo a la carrera armamentista y, en su manifestación más irracional, a la acumulación y

4 George Bush: *National security strategy of the United States. 90-91*. Maxwell Macmillan Pergamon Publishing Corp., Washington, 1990.

desarrollo de ingenios nucleares, lo que produjo la situación paradójica de que las dos potencias juntas llegaron a disponer de miles de artefactos nucleares, siendo que con una fracción de los mismos sería suficiente para destruir a la civilización. De esa suerte, esa forma de entender la seguridad creó las mayores amenazas que haya confrontado la especie humana desde su origen.

2.2. EL DEBATE ACTUAL SOBRE SEGURIDAD

La discusión actual sobre el concepto, parte del cuestionamiento a la percepción tradicional antes descrita, agudizada especialmente después del derrumbe del campo de países del socialismo real y de la URSS. Las principales objeciones son las siguientes:

– **La subsumisión de la nación y de la población en el Estado.** Esta identificación ignora que, en particular en países del Tercer Mundo, el Estado representado por el régimen, puede no ser ni legítimo ni legal y que por ello el ciudadano puede no solamente no sentirse defendido por el Estado, sino por el contrario, recurre a protección ante amenazas provenientes del régimen (la situación de violación a los derechos humanos se refiere a ello).

El problema se expresa en el llamado dilema del "Estado débil", de Buzan. Parte de consolidar la cuestión de seguridad como la relación entre la población (o la nación) y su gobierno o las instituciones que deben ser percibidas como legítimas, y que tengan capacidad de defender a esa población ante los riesgos.⁵

Sin embargo, si el Estado no ha podido crear consenso social y político que le dé legitimidad, puede tender a sustituirla en su relación con los gobernados por la coerción, para mantener su control de la población.

5 La Teoría de Buzan, citada en Brian L. Job: *The Insecurity Dilemma: National, Regime and States Securities in the Third World*, en Brian Job (Editor): *The Insecurity Dilemma. National Security of the Third World States*, Lynne Reiner Publishers, Colorado, 1992.

Ese es también el fundamento del "Dilema de inseguridad", de Job, situación que se presenta cuando el Estado no interpreta un sentimiento único nacional, sino en su seno hay un escenario de competencia de diferentes actores con diversos entendimientos sobre seguridad, arena en la cual el Estado, lejos de ser percibido como la representación unitaria, es un ~~tema~~ de discusión.⁶

Es así como en esa situación, la definición de seguridad que hace el Estado, puede no solamente no corresponder a la percepción de amenaza al ciudadano, sino ser contradictoria con la misma.

– **La subsunción de toda seguridad en una de sus dimensiones, la militar.** En ese sentido, si seguridad se entiende más bien como la libertad del peligro, de la ansiedad, el temor o la preocupación, la prosecución de la misma se manifiesta a través de varias dimensiones, lo que nos permite hablar de la seguridad personal, la alimentaria, la económica, etc.; siendo la dimensión de la protección ante las acciones y políticas que emanan de otros Estados, solamente una de ellas.

Por consiguiente si las amenazas se pueden originar en eventos ajenos a las dimensiones militares, es preciso extender el rango de la seguridad a ellos.⁷ Esta consideración ha dado origen a una tendencia actual de incorporar temas de la ecología, la economía, el narcotráfico, etc., a la agenda de seguridad, posiciones que se han fortalecido en América Latina, como veremos más adelante.

Sin embargo, también existen objeciones a las percepciones alternativas de seguridad. Ayoob discute la disminución del papel estatal, ya que según él "si bien el Estado no puede reemplazar a la sociedad, si debe protegerla. Si el orden político no es operativo a los valores sociales e individuales, dejan de tener sentido y sus objetivos ni pueden realizarse, ni pueden ser protegidos de la violencia y el caos. . ." Por ello,

6 *Ibid.*

7 Richard Rockwell y Richard Moss; ob. cit.

su concepto de seguridad es que "debe definirse en relación a las vulnerabilidades que amenazan o que pueden amenazar las estructuras del Estado, tanto las territoriales como las institucionales o al mismo régimen. . . así, otros problemas, como los ecológicos, pueden pasar a ser parte de la problemática de seguridad, si sus efectos se manifiestan concretamente en el campo político y se tornan riesgo para la estabilidad del Estado. . ." ⁸

En la misma línea de pensamiento, Thorup considera que si a la seguridad se le dan muchos significados, el concepto se torna inmanejable. Por ejemplo, si se mete en la expresión toda la problemática del subdesarrollo, las dos ideas pierden sentido; en ese caso, lo aconsejable sería explorar la relación entre seguridad y desarrollo, que es una aproximación diferente. Igualmente, al afirmar que la deuda externa es un problema de seguridad, hay que preguntarnos cómo, cuándo y en qué circunstancias, para que tenga sentido.

También ese autor ve el peligro de que los entendimientos cada vez más amplios de seguridad, pueden conllevar el efecto de que se den "respuestas militares a problemas no militares", como sería la involucración de los ejércitos en el combate al narcotráfico o acciones de desarrollo. Sugiere entonces mantener la definición tradicional de seguridad y manejar "interés nacional" para los restantes temas. ⁹

Podemos sintetizar los parámetros del debate actual sobre seguridad, así:

- a. ¿Cuál es el contenido de la seguridad? En otras palabras, ¿cuál es la naturaleza de la amenaza? Aquí se maneja la agenda estrecha tradicional en contra de la agenda amplia alternativa.

8 Mohammed Ayoob: *The Security Predicament of the Third World State. Reflections on State Making in a Comparative Perspective*. En Brian Job, ob. cit.

9 Cathryn L. Thorup: "La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa". El dilema de la redefinición. En Sergio Aguayo, ob. cit.

- b. ¿Quién es el actor que define la seguridad? El Estado, especialmente su aparato militar en la percepción tradicional o el Estado a través de diferentes aparatos, y toda la sociedad según el tema específico.
- c. ¿Quién provee la seguridad?. El Estado (tradicional) o el Estado, la sociedad y la comunidad internacional o regional (alternativa).

2.3. DISCUSIÓN ACERCA DE LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA

En nuestro continente, la más temprana discusión de seguridad se ha configurado partiendo de una percepción tradicional, que ve amenazas a la integridad territorial y a la soberanía nacional, provenientes de otros países. La raíz de esa configuración se debe encontrar en el hecho real de los contenciosos territoriales no resueltos entre naciones latinoamericanas, provenientes del caótico período posterior a la independencia e inclusive de situaciones originadas en la colonia. Ejemplos de esos diferendos, que han perdurado hasta nuestra época, son las disputas entre Venezuela y la Guyana por la Guyana Ezequiba; entre Argentina y Gran Bretaña por las islas Malvinas; entre Perú y Ecuador por la Amazonia Ecuatoriana; entre Chile y Bolivia por la salida al mar del segundo país; entre Venezuela y Colombia por el golfo de Venezuela. En Centroamérica, a este tipo de diferendos se adscriben: Guatemala - Belice y, el de Honduras y El Salvador, que tuvo su máxima expresión en la Guerra de las 100 Horas, en 1969.

Por consiguiente, en esa forma de ver los problemas de seguridad, también se trata de una cuestión que debe ser afrontada por el Estado, tiene su campo de acción en las relaciones con otros países y el instrumento última *ratio* es el militar. El riesgo que se afronta es perder una parte del territorio nacional con el consiguiente menoscabo a la soberanía nacional. El interés que está en juego es la disponibilidad del territorio en el cual se reproduce la nación.

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, la extensión a toda la arena mundial de la Guerra Fría generó la

consolidación de la influencia norteamericana en los ejércitos latinoamericanos. Nuestro continente pasó a ser un frente en esa lucha y los programas de asistencia militar, establecidos por Estados Unidos, comunicaron el concepto anticomunista y este-oste a los institutos militares, los cuales lo asumieron de forma que la denominada "amenaza soviética" pasó a convertirse en el principal asunto de la agenda de seguridad.

La famosa escuela brasileña de seguridad, resumía así la recepción de dicha cuestión: "En el mundo de hoy, el antagonismo dominante entre Estados Unidos y Rusia, que polariza todo el conflicto –de profundas raíces ideológicas– entre civilización cristiana de occidente y el materialismo comunista de oriente, y en el cual está en juego la dominación o la liberación del mundo, mantiene a todo el planeta bajo su dinamismo avasallante, al cual no pueden ni podrán escapar en los momentos decisivos, los más reiterados y honestos propósitos de un neutralismo que al fin y al cabo, es impotente y obligatoriamente oscilante".¹⁰

En esa dimensión de seguridad, la imaginación del daño posible es más general que en cuanto a lo territorial. La nación se encuentra amenazada en su forma de organización política, económica y social y en su relación al goce de la libertad se presupone que el orden existente es democrático, definido en cuanto a la tradición política de occidente y que el riesgo es la pérdida de esa situación y la imposición de un ordenamiento totalitario y "ajeno a la cultura cristiana". El desafío se expresa además en formas múltiples, es permanente e internacional, pero en última instancia se articula por la violencia armada, no necesariamente de un ejército regular agresor –aunque se puede prever ese escenario– sino también de ataques desde adentro del país; los movimientos guerrilleros denominados subversión, por ejemplo.

10 General Golbery do Couto e Silva: *Geopolítica del Brasil*. El Cid Editor, México, 1978.

En las palabras de Couto e Silva: ". . . las amenazas actualmente dominantes en contra del mundo occidental, abarcan desde esa Guerra Fría permanente en que vivimos, hasta la guerra total, con el empleo ilimitado de las armas atómicas y termonucleares. . . Entre esos dos extremos, el de la única paz posible y el de la guerra en su máxima violencia, se sitúan progresivamente: la guerra subversiva o guerra insurreccional, más o menos virulenta, más o menos prolongada; la guerra localizada limitada al empleo de armamento convencional, la guerra total, atómicamente ilimitada. . . y la guerra general entre oriente y occidente. . . de todas esas amenazas partidas. . . de otro imperialismo mucho más brutal y peligroso. . . ninguna parte de occidente se halla protegida por más lejos que se encuentre de las líneas de máxima tensión entre los dos mundos. . ." ¹¹

La adopción por el pensamiento militar latinoamericano de las nociones de la Guerra Fría, dan origen en su forma más extrema, a la llamada doctrina de seguridad nacional, que fue el fundamento ideológico de las dictaduras militares de los años setenta.

Esta doctrina exagera, hasta tornarla apocalíptica, la idea de la lucha entre el "comunismo" y la "democracia". La ideologización llega a borrar el carácter de confrontación hegemónica entre dos superpotencias, para volverla una suerte de cruzada entre el bien y el mal, que no está limitada ni en el tiempo, ni en el espacio. Los países latinoamericanos, como parte de "Occidente" y por consiguiente como protagonistas de la cruzada, se deben preparar para la posibilidad de Armageddon, la guerra total, en la que asumirían un papel; pero también deben afrontar la encarnación de la amenaza comunista adentro de sus naciones, en la forma de la subversión, los movimientos revolucionarios que se expresan en las guerrillas, pero también en la difusión de "doctrinas exóticas" (la ideología comunista) en la educación, en el actuar del movimiento sindical y popular, en la teología de liberación, etc. . .

11 *Ibid.*

O sea que se llega a ver la amenaza como un todo, multifacético y permanente, ya que si bien se puede reducir una de sus expresiones, resurge otra. Para enfrentar un cuestionamiento tan totalizante, la única solución es organizar a toda la sociedad en su contra, y, además, hacerlo a escala regional e internacional, debido a que el "comunismo" se transmite y reproduce de un país a otro, cual si fuera un virus.

La fórmula de organización social en la seguridad, está tomada del concepto de guerra total pensada por los teóricos prusianos de las guerras napoleónicas y después aplicada durante la Segunda Guerra Mundial, concebida para los conflictos convencionales, en que todos los recursos de la nación se empeñan en el esfuerzo bélico. Pero en la aplicación que hace la seguridad nacional, se llega al convencimiento de que esa reorganización de la sociedad, el "proceso" lo llamaron los militares argentinos, sólo la pueden conducir las fuerzas armadas, única parte del Estado que tiene la comprensión real del peligro que se enfrenta y la voluntad de asumir los enormes costos de la guerra contrainsurgente.

Se llega así a la justificación de la toma del poder por los militares y de su ejercicio con una dureza extrema, ya que el combate a los enemigos internos no debe conocer límite alguno.

Es conocido que las dictaduras militares que ejercieron el poder en nombre de esta doctrina (en Brasil, Chile, Argentina, Bolivia, etc.) crearon el tipo de ordenamiento totalitario, violador de los derechos humanos, ausente de libertad que cabalmente decían combatir. Si bien en Centroamérica no se llegó a plantear en toda su expresión esta doctrina, si se incorporaron elementos de la misma en el pensamiento contrainsurgente de las fuerzas armadas de la región.¹²

En síntesis, la doctrina de la Seguridad Nacional llega a constituir la peculiar situación de que lo que debería ser una política del Estado para su defensa, se torna en un Leviathan que se traga la nación.

12 Para un ejemplo de esa recepción, en el caso hondureño, ver Leticia Salomón: "La doctrina de la seguridad nacional en Honduras". Boletín Informativo Honduras, especial 11 de mayo de 1984.

2.4. UNA DOCTRINA DE SEGURIDAD ALTERNATIVA

Las dos aproximaciones a la problemática de seguridad que se han conocido en el continente, son insatisfactorias. La primera, que pone el énfasis en la protección territorial, recuerda contiendas decimonónicas, en que sin duda la integración del país era un problema central, pero que tiene poco que ver con la configuración del mundo actual, muy especialmente en una época en que la dinámica internacional tiende hacer obsoletas las soluciones violentas a este tipo de diferendos, por lo menos en América. El otro acento, el de la seguridad nacional, ya se vio que se vuelve justificación de dictaduras, posición igualmente contrapuesta a la tendencia de democratización mundial.

Lo anterior no significa que los dos problemas mencionados de seguridad no hayan existido, o en su caso no se prolonguen hasta la fecha. Así, las situaciones de guerra que aún están vigentes en los casos de Guatemala, Colombia y Perú, representan reales contiendas de seguridad en que movimientos de armas, partiendo de demandas sociales y étnicas no satisfechas cuestionan violentamente la autoridad estatal, con el agravante en el último caso de que no se percibe ninguna posibilidad de solución política; solución que si es factible para los otros casos. En relación a las disputas territoriales, éstas podrían darse por extintas, no así la posibilidad real de una agresión extracontinental, en el lenguaje de TIAR, pero procedente no de la URSS sino de Estados Unidos, como lo experimentó Panamá y ahora lo confrontaría Cuba.¹³

Sin embargo, esas son situaciones que podrían indicar más bien desfase de tendencias en la evolución histórica para la globalidad de América Latina, y podría aventurarse la hipótesis de que lo mismo sería para Centroamérica, al resolverse los conflictos bélicos actuales.

13 Para la agenda de seguridad de Centroamérica en los años ochenta, ver Gabriel Aguilera: *El equilibrio de seguridad en Centroamérica*. En Centroamérica - USA, Costa Rica, 1988.

A nivel internacional, los cambios en la escena internacional acaecidos a partir del inicio de la Perestroika y que condujeron al dismantelamiento del bloque de países llamados del socialismo real y después de la misma URSS, crearon un repentino vacío en la doctrina de seguridad de los países occidentales. En efecto, la armazón de cuatro décadas sobre la amenaza del comunismo, quedó repentinamente sin sentido ni objetivo, creando una escena de búsqueda de redefinición. En principio, dos han sido las reacciones. Por una parte, desde el criterio de la potencia hegemónica la persistencia de ver en la arena internacional un espacio en que debe mantenerse la hegemonía y en que continúan presentes amenazas potenciales que deben confrontarse con el poderío militar. En el criterio del Pentágono en la post Guerra Fría: ". . . the third goal is to preclude any hostile power from dominating a region critical to our interest, and also thereby to strenghten the barriers against the emergency of a global threat to the interest of the US and our allies. . ." ¹⁴ Por otra parte, se busca integrar en la agenda de seguridad un conjunto de riesgos que anteriormente, si bien configuraban, lo hacían con menor jerarquía. Entre ellos se encuentra el narcopoder, el terrorismo, las migraciones incontroladas, la cuestiones ecológicas, etc. . . También se busca determinar qué tipo de estructuras de seguridad debe organizarse. ¹⁵

Es decir, la reflexión de seguridad de los países desarrollados insiste en alguna forma en la idea del desafío que proviene del exterior y que en esta nueva agenda se quiere ver procedente de los países del sur.

14 Esa cita en el famoso borrador del documento del Pentágono sobre la estrategia para la post Guerra Fría, aún en su versión revisada. Ver "Pentagon Drops Goal of Blocking New Superpowers". New York Times, 24 de Mayo de 1992.

15 Para aspectos de esta discusión, ver Gregory Flynn and David Scheffer: *Limited Collective Security*. Foreign Policy 80, Fall 1990.

Ahora bien, esa coyuntura de marcada distensión, facilita una revisión de la propia situación de seguridad de América Latina. Que nuestros países confrontan amenazas al bienestar de sus poblaciones, a su autonomía nacional y a su misma supervivencia como naciones, es evidente. Pero es preciso determinar cuáles son esos riesgos, cuáles las respuestas apropiadas, quiénes los sujetos de la determinación de cuál es el interés nacional. Responder a esas interrogantes es el contenido de varios planteamientos alternativos de seguridad nacional.

Un intento de articular un pensamiento diferente, es el de la Comisión Sudamericana de Paz, que creó el término de "Seguridad democrática regional", la cual define así: "La seguridad es una necesidad vital del ser humano, la sociedad y el Estado. Es, a la vez, fundamento y consecuencia de la armonía social y de la paz en todas sus dimensiones. Los niveles de seguridad individual y colectiva, dependen de la forma de organización de cada sociedad y de las relaciones sociales dentro y entre las naciones. Históricamente, la seguridad ha estado asociada a la defensa nacional y limitada a su dimensión estratégico-militar. Una visión contemporánea demuestra que los principales riesgos a la seguridad de América del Sur, tienen orígenes económicos, políticos, sociales, tecnológicos y ecológicos, más que militares. Las políticas de seguridad nacional tienen por objeto reducir progresivamente las principales inseguridades que afectan a una sociedad. La defensa nacional persigue garantizar la soberanía e integridad territorial ante amenazas militares externas".¹⁶

Esta formulación recoge lo que desde los años setenta se había intentado plantear en la discusión de la cuestión, el que las amenazas a la seguridad de la nación deben leerse también como provenientes de elementos no militares. El argumento central es que la situación de subdesarrollo, con su cauda de pobreza y miseria, la falta de acceso a la educación, la vivienda, la salud, el trabajo, etc., configuran un peligro para la

16 Juan Somavia/José Miguel Insulza (compiladores): *Seguridad democrática regional. Una concepción alternativa. Comisión sudamericana de paz*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1990.

capacidad del Estado de garantizar a los habitantes una vida digna y de proyectar el poder de la nación interna y externamente. Por ejemplo, los bajos niveles educativos generan un escaso desarrollo científico y tecnológico y esto a su vez provoca que el país se quede rezagado respecto a la evolución mundial en esos campos y que merme su acción en la arena internacional. Un país pobre y atrasado no tiene peso en esa arena y su Estado no puede cumplir su función primordial de otorgar satisfactores.

Seguridad se entiende en esta óptica como posibilidad de articular un orden político democrático y socialmente justo. Lo que atente contra esa finalidad es una amenaza ante la cual el Estado debe reaccionar. Sin embargo, ese tipo de reto y la respuesta a él, no son –o únicamente en mínima medida– de tipo militar. Más bien, los recursos son políticos, tanto internos (una gestión de gobierno democrático) como externos (una política exterior apropiada).

En esta óptica, la cuestión en discusión involucra fuertemente a la relación internacional, pero no en lo este-oeste, sino en lo norte-sur. Parte de las deficiencias de seguridad tienen que ver con la forma de inserción internacional, por lo que se ve una defensa en la articulación de intereses Sur-Sur y en la promoción de propuestas de reordenamiento de los vínculos con el norte, tendientes a estructurar un balance de mayor equidad, pensándose en medidas como las que los países subdesarrollados habían postulado en los años setenta, como el Nuevo orden económico internacional (NOEI), la aprobación de la Carta de los derechos y deberes económicos de los Estados de Naciones Unidas y el Diálogo norte-sur.

Algunas de las primeras expresiones de este pensamiento alternativo, surgieron inclusive del ejército peruano en la época en que esa institución, bajo la conducción del general Velasco Alvarado, dirigió un proceso reformista en su país, en la década ya indicada de los setenta, cuando también las fuerzas armadas de Bolivia, Panamá, y en alguna medida de Honduras y Ecuador, asumieron posturas parecidas.

Sin embargo, el intento de levantar una posición diferente en esa materia, no se consolidó y por el contrario, en su lugar se expandió la referida doctrina de seguridad nacional.

No fue sino con los procesos de transición a la democracia, y también en consonancia con los cambios internacionales en los años ochenta, esta vez desde la sociedad civil, que tomó forma la idea de una seguridad democrática.

2.5. UNA NUEVA AGENDA DE SEGURIDAD

Una de las ideas centrales del enfoque alternativo, se refiere al fortalecimiento de la democracia, ya que la "Democracia es el fundamento de la seguridad democrática regional. Sin ella no habrá seguridad. La consolidación histórica de los procesos nacionales de consolidación y profundización democrática, basados en el Estado de derecho y la justicia social, es la tarea prioritaria para conquistar ese objetivo".¹⁷

En cuanto a quiénes son los actores en la formulación de la política, en esta visión se mueve la jurisdicción de lo exclusivamente militar, hacia un debate de toda la sociedad. "Los actores políticos y sociales en cada país, son los principales responsables de garantizar el imperio de la seguridad democrática en todos los niveles. . . en consecuencia ellos deben contribuir a identificar los intereses nacionales y regionales de seguridad. . ." ¹⁸

Para la situación de América del Sur, la Comisión sudamericana de paz, piensa que la estructuración de la Zona de paz es la medida más importante para fortalecer los principios de relaciones entre Estados, basadas en la paz y la cooperación y no en la competencia. Esa zona implicaría la eliminación de las bases y la presencia de tropas extranjeras, la desnuclearización, la solución pacífica de tensiones, conflictos fronterizos y territoriales, la reducción equilibrada del gasto armamentista, la desvinculación de la región de los efectos militares del conflicto global entre las superpotencias. . ." ¹⁹

Otras medidas sugeridas son la promoción de la educación para la paz, la concertación ante la deuda externa, la

17 *Ibid.*

18 *Ibid.*

19 *Ibid.*

asunción de responsabilidad frente al narcotráfico, el diálogo con el norte, el desarrollo de un sistema latinoamericano de seguridad y la reformulación del sistema de seguridad hemisférica (el TIAR), la promoción del diálogo entre civiles y militares para fomentar el nuevo concepto.²⁰

Dentro de la nueva agenda pasan a ocupar un lugar preponderante la protección del medio ambiente y de la naturaleza en general (seguridad ecológica) y la satisfacción de las necesidades básicas de la población (entre ellas la seguridad alimentaria).

Esta forma de entender el tema se ha ido abriendo paso lentamente en las políticas de los gobiernos democráticos de América del Sur, en difícil coexistencia con las tesis tradicionales. En particular, en Chile se ve esta incorporación de tales principios a decisiones estatales, acompañadas de un esfuerzo de los intelectuales para generar una discusión cruzada con las fuerzas armadas sobre la cuestión, tal como la que promueve la revista *Defensa y desarme*.²¹

2.6. LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA NACIONALES

Otra acepción del enfoque alternativo es distinguir claramente la función de seguridad de la defensa. La primera, amplia, se refiere a la garantía del bienestar de la sociedad; la segunda, la específica, dice la protección de ese cuerpo social de amenazas violentas; esta última requiere cabalmente el empleo de medios armados, en su caso militares; sin embargo, puesto que la defensa no engloba la seguridad sino a la inversa, no se debe aplicar el instrumento militar a la totalidad de los casos de seguridad, ya que ello significaría: "... aplicar a la sociedad las leyes y reglas de la guerra y ... militarizar el poder político. . ." ²²

20 *Ibid.*

21 Véase por ejemplo "Cambios globales, proyección, estrategia y políticas de defensa", en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, vol. VI, no. 1, enero-marzo, 1991.

22 Juan José Monsant: "La seguridad como objetivo". En Varios autores: *Estado y reforma*, año I, enero-junio 1987, Caracas Venezuela.

Por consiguiente, la función de defensa nacional, principalmente militar, es un medio para el objetivo de la seguridad de la nación; en tanto que la primera es responsabilidad de las fuerzas armadas, el cumplimiento del objetivo también requiere otros medios que no tienen que ver con lo bélico, como podría ser, en las hipótesis de seguridad expansivas, la procura de la seguridad económica, que estaría a cargo de los ministros de finanzas y relaciones exteriores, así como de los bancos centrales.

Se puede distinguir también, dentro de la seguridad, la subfunción de protección del ciudadano contra el delito común, la denominada seguridad ciudadana que tampoco cae en el campo de la defensa, sino que está a cargo de los llamados organismos de seguridad civiles, principalmente las policías en sentido estricto y del conjunto del sistema de justicia en sentido amplio.²³

Con esta articulación se puede pensar en una división de funciones que estipule la función de defensa a cargo de las fuerzas armadas, de cara a posibles amenazas provenientes del exterior y que se refieran a riesgos militares a la soberanía e integridad territorial en sentido clásico; la seguridad, más amplia y que según la naturaleza específica del riesgo, así sea asumida por diversos actores de la sociedad política e inclusive de la civil, y una subfunción de seguridad ciudadana, que es responsabilidad de las policías civiles.

En esta articulación, si bien se expande el contenido de la agenda de seguridad, se distingue con claridad la jurisdicción de los órganos del Estado o la participación de la sociedad civil.

23 ILANUD: *La administración de justicia penal en Guatemala*. Borrador, mimeo, Guatemala, 1988.

3. SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA

3.1. LOS CAMBIOS DE ENTORNO Y LA PERCEPCIÓN POR PAÍSES

La situación centroamericana fue afectada por los cambios dramáticos que se dieron en la arena internacional entre 1989 y 1991. El derrumbe de los regímenes políticos de modelo marxista leninista y de los Estados que lo expresaban, el principal de ellos, la Unión Soviética, concluyó la Guerra Fría y con ello la disputa este-oeste, en cuyos parámetros se había ubicado el conflicto centroamericano durante los años 80. Esa contienda había girado en torno al proyecto revolucionario realizado en Nicaragua y planteado por las insurgencias de Guatemala y El Salvador y la defensa del *ancien regime* asumido por los gobiernos del área y los Estados Unidos.¹

La tal disputa, aunque motivada por razones internas en los países involucrados, no pudo escapar de la lógica de la Guerra Fría y por consiguiente la conclusión de la misma generó un entorno internacional que no dejó espacio para la

1 Sobre la crisis centroamericana, abundante literatura. Entre otros: Edelberto Torres-Rivas: "El sistema político y la transición a la democracia en Centroamérica". *Cuadernos de Ciencias Sociales*, Secretaría General de FLACSO, 36, Costa Rica, 1990.

prosecución de la búsqueda de cambios sociales por medios violentos, haciendo en consecuencia inviable la prosecución de la lucha, lo que constituye uno de los elementos de la conclusión de la crisis.

En tanto había persistido la dialéctica revolución-contrarrevolución, la interpretación totalizante de la seguridad había sido aceptada por los Estados.² Con la conclusión de la crisis, que a su vez permitió el avance de transiciones a la democracia, fue posible iniciar una separación de las dimensiones que se identificaron antes y precisar en otra forma las respectivas agendas de seguridad. También se crearon condiciones para la modernización y la democratización de las relaciones entre los Estados.

Esas modificaciones, en cada país de la región, fueron principalmente las siguientes:

BELICE

Este país mantenía un permanente conflicto con Guatemala, que tenía una aspiración total de incorporación territorial y por consiguiente se negaba a aceptar su *status* de país independiente. En consecuencia, la política de defensa se centraba en la amenaza de una posible invasión de su vecino y dada la extrema disparidad de recursos, Belice solamente podía contar con el apoyo de la Gran Bretaña, por lo que se suponía que en caso de conflicto, su pequeña fuerza militar, la Belicean Defense Force, jugaría un papel auxiliar.

En el marco de los cambios mencionados, Guatemala fue modificando su demanda hacia Belice y finalmente, bajo la administración del presidente Jorge Serrano, la suprimió del todo, al reconocer la independencia del territorio y establecer relaciones diplomáticas regulares. De esa suerte, desapareció la amenaza principal y la política de defensa del Estado se quedó sin contenido.³ Si bien el discurso de partidos políti-

2 Sobre la situación de seguridad centroamericana durante la crisis: Gabriel Aguilera: *El fusil y el olivo. La cuestión militar en Centroamérica*. FLACSO/DEI, Costa Rica, 1989.

3 Para la nueva relación de Belice con Guatemala: Varios autores: *Belice y Centroamérica: una nueva etapa*. Fundación Ebert/FLACSO Guatemala, 1992.

cos insiste en la amenaza guatemalteca, las consideraciones de seguridad han girado en consecuencia a temas como el desarrollo del poder narco y del incremento de la violencia social, problema este aún muy relativo en comparación al resto de la región, pero considerable en el marco del alto nivel de seguridad ciudadana que solía tener.

EL SALVADOR

Durante la crisis, lo de guerra interna había llenado completamente la agenda de seguridad en su versión totalizante. La conclusión de ese conflicto como efecto de la negociación, no sólo eliminó esa situación sino el texto de los Acuerdos de Chapultepec obligó a una redefinición de la agenda de seguridad y una democratización de las políticas de seguridad, defensa y orden público.⁴ La política de defensa se quedó momentáneamente sin objetivo, aunque persistió en algún nivel la idea de la vieja disputa territorial con Honduras, pero con muy baja posibilidad de reactivación violenta, dado el contexto internacional analizado. Más bien la nueva agenda en formación podría enfatizar elementos de la seguridad democrática, tales como los de desarrollo y la reconstrucción. Sin embargo, dependiendo de la forma en que proceda el cumplimiento de las disposiciones sobre desmovilización, se verá si se conforma o no una nueva amenaza de seguridad.

HONDURAS

Pese a que el país no estuvo directamente en situación de conflicto armado interno durante la crisis, la agenda de seguridad ubicó esa posibilidad como central y paradójicamente la mantiene⁵ al persistir en la denuncia de la amenaza "subversiva", lo que a su vez corresponde a algunas acciones aisladas de esa naturaleza, dando lugar a una situación que aparenta total obsolescencia en el entorno regional. Pero aparte de ello, otros elementos de la agenda de crisis, como la posibilidad de guerra con Nicaragua, que a su vez justificó la instalación de bases militares norteamericanas en el país, han

4 El texto de estas disposiciones en "Acuerdo de paz". UTEC, *Revista de la Universidad Tecnológica*, San Salvador, El Salvador, 2, 3, enero-marzo 1992.

5 "FFAA se preparan para los cambios". En INFORPRESS Centroamérica, 970, 13 de febrero 1992.

desaparecido totalmente. Se mantiene también en este caso y con mayor fuerza, el aspecto relacionado con la disputa territorial con El Salvador, pero con las mismas pocas posibilidades de desembocar en hechos militares. No se observa, empero, una democratización de las reflexiones de seguridad, aunque la agenda se haya ampliado en el sentido de reconversión militar.

NICARAGUA

Como efecto de la negociación política y del cambio de poder provocado por las elecciones generales de 1990, el conflicto armado interno, las acciones de guerra de baja intensidad generadas por el gobierno norteamericano y la posibilidad de un conflicto militar generalizado con otros países del área, llegaron a su fin. De ahí que la política de defensa del Estado no pueda percibir en la actualidad una amenaza que no sea la de las figuras que se emplean para la creación de escenarios de eventualidad. Tiene en cambio graves problemas de seguridad interna, generados por la desmovilización.

COSTA RICA

Esta nación desarrolló una percepción de amenaza durante la crisis, en cuanto al desborde de la misma hacia su territorio y efectivamente algunos frentes de los irregulares nicaragüenses se asentaron en su territorio, a la par que la insurgencia salvadoreña también creó puntos de apoyo en el país. Además se mantuvo una situación muy tirante con el gobierno sandinista, que llegó inclusive a incidentes armados y generó una expansión y tendencia a la militarización de los aparatos de seguridad civiles. Todo ello concluyó con la nueva situación.

PANAMÁ

El país no fue partícipe de la crisis en el sentido antes definido, ya que no le afectó la oleada revolucionaria, lo que le permitió inicialmente inclusive participar en la instancia mediadora de Contadora. Empero, mantuvo como tema principal de seguridad, la disputa con Estados Unidos y la amenaza central de una invasión directa de ese país, que finalmente se cumplió.⁶

6 Sobre el tema: Olmedo Beluche: *La verdad sobre la invasión*. CELA, Panamá, 1990.

El nuevo régimen político ya no define amenaza en la relación con Estados Unidos e inclusive ha desbandado su aparato de defensa.⁷ Registra en cambio problemas de seguridad pública por el incremento de la violencia social y el mantenimiento de un bajo nivel de actividades subversivas, al parecer efecto de la acción de pequeños grupos insurgentes. Desde la perspectiva de sus intereses, el país sí tendría graves problemas de seguridad relacionados con la posibilidad de incumplimiento de aspectos de los tratados Torrijos-Carter sobre el canal, como efecto de la intervención militar norteamericana.⁸

GUATEMALA: EL ENTORNO NACIONAL DE SEGURIDAD

a. La guerra interna

Guatemala es el último país de la región que permanece en situación de guerra interna, lo que genera una distorsión de la agenda de seguridad y la ubica en obsolescencia en relación al área. En efecto, la primera percepción de amenaza del Estado tiene que ver con la insurgencia y de allí la potenciación del ejército de Guatemala como el instrumento central para enfrentarla.

En los hechos, el conflicto bélico es de menores dimensiones que las que se registraron en El Salvador y Nicaragua. Se estima actualmente que los 40,000 efectivos regulares del ejército y sus cerca de 500,000 milicianos, enfrentan a cerca de 1,000 combatientes guerrilleros, los que contarían con una

7 Sobre la desintegración de la fuerza de defensa, Mark Rosenberg: "Panamá, la transición abrupta al poder civil". En Dirk Kruijt/Edelberto Torres-Rivas, *América Latina: militares y sociedad*. FLACSO, Costa Rica, 1991.

8 En ese sentido, ver "Panamá. Otra vez la colonia". En *El Día Latinoamericano*, 10 de agosto 1992.

base social estimada en 25,000 personas; todo esto en el marco de una población total de nueve millones de habitantes.⁹ Los frentes de guerra son fijos y están localizados en áreas montañosas o selváticas: la franja norte del departamento de El Quiché, áreas del departamento de El Petén, incluyendo zonas de selva tropical húmeda, la zona alta central del departamento de San Marcos. Las dos primeras se encuentran en regiones aisladas de los circuitos de vida comercial del país, con excepción de la zona petrolera en El Petén, en tanto que la tercera está cercana a la franja de fincas cafetaleras de tierras bajas. En general, la guerra no impacta la vida cotidiana de los guatemaltecos, con excepción de las columnas guerrilleras que operan en una media circunferencia alrededor de la ciudad de Guatemala; por otra parte, no hay operaciones de guerra urbana.

El nivel de los enfrentamientos también es limitado. Consiste principalmente en choques de patrullas, emboscadas y contraemboscadas, operaciones de propaganda armada y sabotaje a la infraestructura por la guerrilla, operativos de rastillaje por el ejército con un mínimo de apoyo aéreo, en tanto que las milicias (oficialmente denominadas "Comités voluntarios de autodefensa civil") asumen tareas de defensa territorial.

En esas condiciones la guerra no significa, en términos estrictamente militares, una amenaza que impida el desarrollo normal de la vida institucional y los ciudadanos no la perciben tampoco como el principal problema del país¹⁰. Sin embargo, la larga duración del conflicto, el terrible costo social que ha tenido en determinadas fases¹¹ y el hecho de que su existencia sea probablemente determinante en cuanto a la persistencia en la violación a los derechos humanos y en los niveles de influencia que siguen manteniendo los militares

9 El cálculo de 1000 guerrilleros tomado de declaraciones del ministro de la defensa nacional, general José Domingo García Samayoa, "Acciones armadas en el peor momento de las negociaciones", en INFORPRESS Centroamericana, 1981, 7 de mayo 1992 y The Military Balance. IISS, Londres, 1991.

en el Estado y la sociedad, hace que la guerra, en términos políticos, sí sea un obstáculo en cuanto a la consolidación de la transición a la democracia. Al contrario de la experiencia en El Salvador y Nicaragua, la dimensión internacional del conflicto es muy poco relevante.

b. El narcopoder

Guatemala tiene la dudosa distinción de ser el sexto o séptimo país productor de opio en el mundo; a más de ello se ha tornado, como el resto de la región, en país de tránsito de cocaína y de lavado de dólares. Finalmente, está empezando a crear núcleos de consumidores. De esta suerte, casi todas las expresiones criminales de la industria de sustancias psicotrópicas se dan en el país, con diversos niveles de intensidad y diversos efectos.

En tanto que la narcoproducción ha generado un problema social al incorporar al cultivo de la amapola a cientos de campesinos pobres y generar así una base social de apoyo a la actividad, los capitales que la promueven, principalmente de los carteles mexicanos, han ganado mucha influencia a niveles de autoridades y grupos de poder locales. El capital del tráfico de cocaína, por su lado, ha implantado su influencia a nivel nacional, afectando a segmentos de la clase política nacional y regional, pero también a otros factores de poder. El lavado se hace por medio de actividades productivas de múltiple naturaleza.

El narcoconsumo es por el momento, principalmente de drogas químicas (inhalantes) y drogas blandas como la marihuana, en tanto que la cocaína es la droga dura que más rápidamente se expande, siendo en el país relativamente raro el consumo de heroína.

10 Las encuestas de opinión señalan un tercer o cuarto lugar a la preocupación por la guerra y la violencia política. Cámara de la Libre Empresa: *Encuesta de opinión pública a nivel nacional. Metodología y resultados*. Guatemala. 26/2/1992.

11 Sobre el costo social de la guerra en el área rural, ver Ricardo Falla: *Las matanzas de la selva*, Editorial Universitaria, Guatemala, 1992.

El narcopoder no es aún un problema de tal dimensión que esté amenazando la estabilidad misma del Estado, como habría sido el caso en Colombia.

Pero dado el ritmo de crecimiento y la experiencia de otros países, tanto la clase política como el ejército lo ven como una grave amenaza a la seguridad, probablemente la segunda en importancia después de la guerra. El Estado ve la posibilidad de confrontar ese daño, principalmente por medios militares y de fuerza. En este campo sí existe un importante involucramiento internacional, ya que se da asistencia norteamericana a través de la DEA y otros organismos, en el combate principalmente al narcotráfico.¹²

c. La violencia social

Bajo este término nos referimos a los niveles de delincuencia, tanto urbana como rural, que son percibidos por los ciudadanos, por lo menos como el segundo problema central de la sociedad.¹³ Los principales delitos son los atracos violentos con empleo de armas, siendo también importantes las violaciones y otras formas de delitos sexuales. Las modalidades más empleadas son los robos de automóviles, los asaltos a casas de habitación, negocios, a peatones y usuarios de transporte público.¹⁴ Los campos de operación son el área urbana del país y las carreteras, en las cuales operan grandes bandas de asaltantes a la usanza de los *highwaymen*. Una característica de la delincuencia guatemalteca es la extrema violencia que emplea, lo que da como resultado un número anormalmente alto de lesiones y muertes en las víctimas. También es particular de este problema la alta involucración de niños delincuentes y de bandas juveniles conocidas como "maras".¹⁵

12 Sobre las acciones de la DEA en Guatemala, ver "Operación Lobo Negro pone a los narcos en aprietos". En *Crónica*, 3 de julio de 1992.

13 Cámara de la libre empresa, ob. cit.

14 Para una estadística de delitos: César Morales: "Bases para la formulación de la política de recursos humanos de la Policía nacional. INAP, *Programa para la racionalización de la administración pública*", Guatemala, 1991.

15 Sobre estas bandas: Deborah Levenson: "Por sí mismos. Un estudio preliminar de las 'maras' en la ciudad de Guatemala". AVANCSO, *Cuadernos de Investigación*, 4, 1988.

Finalmente, dentro del problema de la violencia, aunque con características propias, se insertan los hechos de violación a los derechos humanos, en especial los delitos contra la vida y la integridad personal por razones políticas.¹⁶

Este fenómeno está provocado por una combinación de causas económicas y sociales, como los altos índices de pobreza y desempleo y efectos de la guerra y la represión, como los masivos desplazamientos de población, incluyendo la fuga hacia la ciudad desde el campo, la desintegración de familias con cientos de miles de huérfanos, la facilidad de disponibilidad de armas y conocimientos militares, la entrada al mundo de la delincuencia de ex miembros de los cuerpos de seguridad, de la guerrilla y de los organismos represivos. En cuanto a la violación a los derechos humanos, es producto de la persistencia, en el marco de la guerra, de formas contrainsurgentes de terror.

El Estado y el ciudadano coinciden en ese caso en percibir la violencia como una de las principales contiendas de seguridad. Se busca enfrentarla, sin embargo, partiendo de una concepción sólo parcialmente modernizada de la seguridad pública, y por otra parte los instrumentos judiciales y policíacos se han demostrado ineficientes en relación a la magnitud del problema.

d. Otros temas

La gravedad y el peso de los temas de seguridad antes mencionados, hace que los mismos llenen la mayor parte de la agenda respectiva. De esta suerte, elementos que se han ido volviendo centrales al nivel latinoamericano e inclusive regional, aparecen aún muy primariamente en el caso de Guatemala. Esa es la situación con el entendimiento de lo ecológico como constitutivo de seguridad. Hasta ahora se ha visto más que nada el aspecto de la destrucción forestal y de la contaminación ambiental, pero es el primer aspecto el que se ha ligado en alguna medida a las agendas usuales, en cuanto se sostiene que la defensa de los parques nacionales que colindan con fronteras cae en las funciones militares.

16 Sobre derechos humanos en Guatemala: Departamento de Estado de los Estados Unidos de América: *Reportaje sobre derechos humanos, sección sobre Guatemala*, Embajada de Los Estados Unidos, Guatemala, enero de 1992.

También se reivindica por el ejército actividades de desarrollo, las que han existido tradicionalmente como parte de la estrategia denominada "acción cívico militar", pero que ahora quieren asumirse desde una óptica diferente a la contrainsurgente.

3.2. LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN LAS CUMBRES PRESIDENCIALES

La evolución de la crisis centroamericana antes mencionada, tuvo una relación directa con las percepciones de seguridad y de defensa planteadas a nivel regional. Como es conocido, la primera propuesta global en ese sentido era la que contenía la propuesta de Contadora, que entre otras ideas suponía que mediante un conjunto de acuerdos en materia de limitación de armamentos, dimensiones y recursos de las fuerzas armadas, presencia militar extranjera, etc., se podría reconstruir la confianza mutua entre los Estados del área.¹⁷ Como la idea no tomaba en cuenta suficientemente el que el conflicto era en parte ideológico y en parte reflejo de la involucración del mismo en la Guerra Fría, la sola proposición de resolver lo que era su efecto y no su causa, no logró la pacificación que se proponía, pero sí fue el antecedente necesario de la posterior iniciativa de Esquipulas.¹⁸

El procedimiento de Esquipulas creó una institucionalidad cuyo ente más importante es la reunión Cumbre de presidentes, que se ha constituido de hecho en un organismo de integración centroamericano del más alto nivel político.

Originalmente el esfuerzo de los mandatarios centroamericanos se dirigió a los temas de seguridad que podríamos llamar coyunturales, es decir, los relativos a la crisis, en la medida que se buscó reconstruir el consenso en el nivel político-ideológico, con la intención de plantear la resolución

17 La propuesta de Contadora en "Contadora: ¿Realidad o ilusión? INCEP", *Panorama, Cuadernos de Debate*, 2/86.

18 Para analizar Contadora en el contexto de las otras iniciativas de paz centroamericanas, Carlos Sojo: "Negociaciones internacionales en Centroamérica, un balance". *Polémica* 14-15, segunda época, 1991.

de los conflictos armados, existentes o potenciales, tanto en el interior de los Estados como entre ellos, por medio de negociaciones políticas. La idea central de que se partía, era la conocida formulación del procedimiento de igualar paz con democracia y desarrollo, con lo cual se estaba sugiriendo un paradigma fundante para una nueva visión de seguridad.¹⁹

Fue así que a lo largo de la llamada "fase política" de Esquipulas, que abarcaría desde su inicio, en 1986, hasta principios de 1990, la iniciativa centroamericana cabalmente reconstruyó un consenso de los gobiernos sobre el modelo de organización político (el democrático liberal), comúnmente aceptado como el único legítimo.

Creó asimismo condiciones para que los conflictos armados internos se resolvieran por medios negociados, para que igualmente se pusiera fin a las controversias entre los países y, finalmente, recuperó autonomía en relación a la potencia ideológica. Igualmente se hizo propuestas sobre un modelo social y económico más equitativo. Dicha fase, entendida como la que afrontó la crisis, habría terminado con posterioridad al cambio de poder en Nicaragua, tras las elecciones en ese país.

En la visión bastante unilateral que llegó a permear a Esquipulas, la crisis terminó allí donde había comenzado: con la desaparición del modelo de organización social alternativo. Esto fue así, porque el procedimiento no sostuvo, como lo hizo Contadora, una Centroamérica organizada sobre la pluralidad de regímenes políticos y sociales, sino sobre la homogeneización en cuanto al modelo democrático liberal, de suerte que cuando Nicaragua se incorporó con el resultado electoral al mismo, se sostuvo que se había eliminado la principal contienda.²⁰

19 Entre la abundante literatura sobre Esquipulas, en especial: Francisco Rojas Aravena: *El proceso de Esquipulas. El desarrollo conceptual y los mecanismos operativos*. Universidad Nacional. Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Relaciones Internacionales, Costa Rica, 1989.

20 La distinción entre la propuesta de Contadora basada en la pluralidad y la de Esquipulas en la homogeneidad, la hace Cristina Eguizabal. De esa autora, su ponencia "The Esquipulas II Agreement: Leadership Perception in Defining a Formula, XVII International Congress". *Latin American Studies Association*. Los Angeles, septiembre de 1992.

La estrategia de seguridad se basó, por consiguiente, en buscar mover las contiendas múltiples que atravesaban a esa sociedad del terreno militar al político. La idea fundamental fue reivindicar la legitimidad de los gobiernos producto de elecciones libres, la consiguiente falta de legitimidad de los cuerpos alzados en armas y –esto constituyó probablemente el elemento central– la solución política, por negociación, de esas guerras.

En forma sintética, los temas han sido los siguientes:²¹

- a. La conclusión de las guerras internas por medios negociados. Apoyo a los procesos de paz.
- b. El tratamiento de los diferendos entre naciones por medios diplomáticos-negociados.
- c. El desarme y desmovilización de los insurgentes e irregulares.
- d. La resolución de la problemática de los refugiados.
- e. El desminado.
- f. La conclusión de la violencia armada y del terrorismo.
- g. El control del tráfico de armas.
- h. El narcotráfico.
- i. La determinación de los mecanismos de verificación y la asesoría internacional (OEA y ONU).
- j. Institucionalizar mecanismos sobre seguridad, verificación, control y limitación de armamentos. Elaboración de un Tratado centroamericano de seguridad.
- k. Atribución a las fuerzas armadas y de seguridad, de funciones de desarrollo y protección del medio ambiente.
- l. Determinación de un nuevo modelo de seguridad regional.

21 Listado tomado del texto de los diversos acuerdos de las reuniones de las Cumbres presidenciales. En "El Proceso de Paz de Centroamérica", *Panorama Centroamericano*, 11-12, INCEP, Centro América. *Panorama Centroamericano*, 30, INCEP, Guatemala, 1990.

Este tratamiento un tanto fragmentado de cuestiones de seguridad, va a decantar para la Cumbre de Tegucigalpa en 1991, en una propuesta integral del llamado "Nuevo modelo de seguridad regional", cuyo contenido es:

"Concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas".²²

Desagregando esta propuesta, se observa que los presidentes han tenido en mente una agenda de seguridad que integra tanto elementos tradicionales como alternativos, lo que se puede ver en esta forma:

Agenda de seguridad regional propuesta por las cumbres presidenciales

Temas tradicionales:

Balance de fuerzas.
Combate al terrorismo.
Combate al narcotráfico.

Temas alternativos:

Fortalecer el poder civil.
Promover el desarrollo sostenido.
Proteger el medio ambiente.
Superación de la pobreza.
Ibid violencia.

Como se observa, en la formulación de las cumbres ha desaparecido el que fue tema central de la agenda de la crisis, la llamada amenaza del comunismo y su corolario de la denominada subversión, aunque elementos de ese *issue* persisten en la cuestión del terrorismo. En su lugar destacan entre la percepción de amenazas tradicionales, la del narcotráfico, y se incluye una preocupación coyuntural, el tráfico de armas; aparte de determinarse como necesidad de seguridad la confianza mutua a través del balance de fuerzas.

22 La definición está contenida en el instrumento creador del Sistema de la integración centroamericana SICA. Ver *Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos*. Tegucigalpa, diciembre de 1991. Doc. original.

Por otra parte, se incorporan en cuanto alternativas los temas de "poder civil" (desmilitarización) y desarrollo sostenido (es decir, con consideración ecológica), a más del punto específico, también ecológico, de la protección del medio ambiente, la cuestión de la pobreza, e incluimos entre los alternativos la "erradicación de la violencia", porque aparentemente lo que sugiere esta propuesta es referencia a un cambio de cultura política, de una violencia a una de tolerancia y democracia.

En cuanto a la institucionalidad, dentro de la extensa red de acuerdos y constitución de entes que ha ido generando Esquipulas, se incluye el Acuerdo de cooperación regional para la erradicación del tráfico ilícito de drogas, la implementación de la ya mencionada Comisión de seguridad y especialmente el proyecto de Tratado centroamericano de seguridad.

3.3. LA COMISIÓN Y EL TRATADO DE SEGURIDAD

La Comisión de seguridad fue creada por la Comisión ejecutiva del procedimiento, en su tercera reunión de octubre de 1987; sin embargo, en los hechos no inició su trabajo sino hasta julio de 1990, habiendo tenido hacia octubre de 1992 siete reuniones. En el decurso de las mismas, organizó a su vez una sub comisión.

La comisión es el organismo previsto originalmente para resolver la negociación de seguridad en cuanto a medidas de confianza mutua, en el sentido sugerido por Contadora. Posteriormente se convirtió en el ente ejecutor de las decisiones, de las Cumbres presidenciales.

El punto de partida fue la definición de objetivos, que se señalaron en la forma que sigue:

"Asegurar que las fuerzas armadas de los países del área sean de carácter defensivo de la soberanía, el territorio y el orden interno y no de carácter ofensivo".

"Lograr que las fuerzas armadas de los países del área guarden un balance razonable o un equilibrio proporcional y global de armamento, equipo y efectivos, de tal

forma que no constituyan una amenaza para los países vecinos".

"Definir un nuevo modelo de las relaciones de seguridad entre los Estados centroamericanos, sustentado en la cooperación, la coordinación, la comunicación y la prevención".

"Procurar compromisos respecto de la presencia militar extranjera en el región".²³

A fin de alcanzar esos objetivos, la comisión estableció como medios (a los que denomina elementos) la concertación sobre un mecanismo de factorización de necesidades militares, el levantamiento de inventarios de armamento, equipos y efectivos, el acuerdo sobre los límites y/o reducciones de los efectivos de los ejércitos, las excepciones a los elementos anteriores en atención a las situaciones de guerra interna, la conducción de las negociaciones sobre la presencia militar extranjera y los mecanismos de verificación y control.²⁴

La sub comisión tiene como finalidad principal presentar proyectos de mecanismos para levantar un sistema de factorización y formatos de inventarios.

El trabajo de la comisión se inició partiendo de la cuestión de objetivos y elementos para el acuerdo de seguridad, que se convirtió a partir de 1991 en una discusión sobre la propuesta del Tratado centroamericano de seguridad presentado por Honduras. Aparte de ello, la comisión ha ido evacuando también encargos puntuales que le asignan las reuniones cumbres.

En ese sentido, la comisión ha trabajado los siguientes temas:

- La creación de un clima de confianza para facilitar la pacificación regional, la democratización y la reconciliación.
- Debate, seguimiento e interacción con la misión de ONUCA.

23 Textos de las diversas reuniones de la Comisión de seguridad, documentos originales.

24 *Ibid.*

- Llamado a las "fuerzas subversivas" para que depongan su lucha.
- Tareas de desminado.
- Mecanismos de coordinación para evitar conflictos y crisis entre los Estados.
- Sugerencias para que se apoye la formulación de una convención que prohíba las armas químicas.
- Asistencia de la UNO y OEA en diversos aspectos, inclusive el desarme de civiles.²⁵

Por otra parte, el proyecto de tratado en discusión contiene diversas propuestas, así:²⁶

Medidas de confianza mutua:	Informes mutuos sobre composición de fuerzas armadas, organización, instalaciones, armamentos, material, equipo y presupuestos militares.
Reducción de riesgos:	Informes mutuos sobre actividades militares.
Contactos militares:	Visitas entre jefes militares.
Notificación previa actividades militares:	Cualquier actividad que sobrepase un techo de efectivos o equipo o determinada distancia de la frontera. (Excepción operaciones contrainsurgentes).
Observación de actividades militares:	Envío de observadores.
Obligaciones en cuanto a no apoyo a fuerzas irregulares:	Según procedimiento de Esquipulas.

25 *Ibid.*

26 *Proyecto de Tratado centroamericano de seguridad.* Fotocopia, SL, SF.

SEGURIDAD, FUNCIÓN MILITAR Y DEMOCRACIA

Obligaciones en cuanto a tráfico de armas:	Interdicción.
Obligaciones de asesores extranjeros:	Informes sobre presencia y registros sobre los mismo. Propuesta de límites.
Obligaciones en cuanto a terrorismo, subversión y sabotaje:	Según procedimiento y sugerencias adhesión o cumplimiento tratados internacionales respectivos.
Materia armas de destrucción masiva e indiscriminada:	Prohibición armas químicas, radiológicas y bacteriológicas.
Protección del medio ambiente:	Planes de contingencia, cooperación esp. áreas fronterizas.
Combate al narcotráfico:	Cooperación. Recurso de las fuerzas armadas para esa tarea.
Comunicación directa:	Establecer sistema regional.
Derecho humanitario y derechos humanos:	Programas de formación en esas materias para militares.
Límites máximos de armamento y efectivos:	Renuncia a la fuerza para dirimir controversias, renuncia a la búsqueda de superioridad militar. Establecimiento de límites.
Verificación y control:	Por la Comisión de seguridad.

El elemento principal de construcción de la confianza mutua, tanto en las consideraciones de la comisión como en el contenido del Proyecto del tratado, es entonces la transparencia en la estructura y acción de los cuerpos militares, y en la reducción de los mismos en base a la determinación mutuamente convenida de las necesidades de seguridad en cuanto la propuesta por el nuevo modelo.

Por consiguiente, se buscaría ir determinando un entorno de seguridad en base a una percepción moderna del mismo.

El centro de la discusión ha sido la situación de los Estados, que al continuar afrontando problemas de guerra interna, han objetado aspectos de la transparencia y la reducción. En un principio El Salvador, y ahora Guatemala, ha ido quedando como el último país con más objeciones, lo que explica el lento movimiento ulterior en cuanto a la aprobación del proyecto de tratado y posteriormente del Acuerdo centroamericano de Seguridad, versión modificada, actualmente en discusión.

Es importante detenerse a analizar la dinámica en cuanto a estos debates de seguridad. Los presidentes centroamericanos son constitucionalmente las autoridades supremas de sus respectivos institutos armados y aunque ese poder legal en el pasado no reflejaba más que parcialmente un poder real, la dinámica de Esquipulas tiende a consolidarlo.

La razón es que desde el inicio mismo del procedimiento, los gobernantes se ubicaron en una posición en la cual la única solución posible a la crisis era la adopción de decisiones regionales. Así se originó no solamente una instancia de pacificación, sino también se reorganizó, como señalamos, un espacio de apoyo a la integración regional. Es entonces en ese espacio centroamericano donde se discute y se empieza a crear un concepto de seguridad alternativo, dando lugar así a una actividad del Consejo de defensa centroamericano (CONDECA) de los años 60, que fue impulsado por los diri-

gentes militares de la región y que entonces regionalizó una concepción ortodoxa de seguridad.²⁷ En la experiencia actual, por el contrario, son los líderes civiles los que van principalmente organizando la nueva agenda, los que van enmarcando la actividad de los cuerpos armados.

Lo anterior no dice que ya haya desaparecido la influencia militar sobre sus sociedades y por consiguiente su capacidad de generar oposición a esa nueva agenda desde los espacios nacionales, como hemos mencionado en el caso de Guatemala y eventualmente en otros países, pero lo central de la cuestión es que en el espacio centroamericano en construcción, la dinámica que priva es la contraria y su impulso tendencialmente va empujando a los cuerpos militares a su acatamiento, ya que la lógica del espacio regional es la que está en concordancia con las nuevas lógicas internacionales.

En esa configuración no se debe obviar el peso de la potencia regional, cuya hegemonía no es ahora disputada en la región y su proyección de intereses, que en alguna medida coinciden con propuestas de reconversión de la agenda.

Inclusive en el tema de la presencia militar extranjera, que ahora principalmente se refiere a las bases militares norteamericanas en Honduras y Panamá, la potencia puede hacer algunas concesiones en atención a que fuera del canal no parece necesitar presencia militar en el área, como no sea la relacionada con el combate al narcotráfico.

Se puede argumentar, sin embargo, que la misma hegemonía fortalecida de Estados Unidos significa una limitación de la soberanía y de los intereses centroamericanos y que como tal, debería incluirse como parte de la problemática de seguridad. Empero, esa visión, que está presente en el movi-

27 Sobre CONDECA: John Saxe Fernández: "El CONDECA y la paz americana", en *Proyecciones hemisféricas de la paz americana*, Campodónico Editores, Lima, Perú, 1971 y Gabriel Aguilera: *La integración militar en Centroamérica*, INCEP, Guatemala, 1975.

miento popular, ha desaparecido de la clase política que se encuentra en el poder en toda la región, la cual, por el contrario, se interesa en las relaciones con la potencia desde la perspectiva del proyecto de Iniciativa para las Américas.

4. RECONVERSIÓN Y DESMOVILIZACIÓN

El concepto de reconversión está tomado de la economía, donde se refiere generalmente al cambio de finalidad de disponibilidades productivas. En el sentido que le damos en este texto, sugerimos la modificación en las funciones de las fuerzas armadas, en la medida que las que venía desarrollando dejan de tener sentido, o por lo menos disminuyen drásticamente debido a cambios en el entorno.

En ese sentido, la reconversión es una dimensión paralela de la discusión sobre el cambio de agenda de seguridad, ya que parte también de una modificación de los escenarios de defensa: para el caso centroamericano, concretamente, parte del desdibujante de las hipótesis del conflicto interno y externo para enfrentar, a las cuales estaban destinados los aparatos militares.

Tal posición parte, como se puede percibir, de la idea de que hay que conservar el aparato (las fuerzas armadas) y por consiguiente reubicar sus funciones en el seno de la sociedad. Teóricamente se puede también discutir la necesidad de mantener la existencia del aparato, como ha sido usual en las posiciones pacifistas más extremas.

Para la región, el elemento central es la disyuntiva entre discutir tres posibilidades: a. La posición "ortodoxa" que no plantea mayores revisiones a la función de las fuerzas militares; b. La llamada "reconversión" que sostiene la necesidad de definir papeles alternativos para esas fuerzas; y c. La "desmilitarización total", que pide iniciar procesos que conduzcan a la abolición de los ejércitos.

La posición ortodoxa, principalmente emanada de miembros de la institución militar, sostiene que los ejércitos son parte consustancial de la nación, que su existencia y funciones están definidas por los respectivos ordenamientos constitucionales y que si bien se van extinguiendo los conflictos armados internos, ello no prueba más que la necesidad de la función tradicional de defensa del Estado en contra de sus enemigos internos y externos y que, por consiguiente, solamente se precisa eventualmente rectificar y readecuar esas tareas. Por supuesto, en el caso de los países donde persiste la guerra interna, esta posición es dominante, ya que añade el argumento de que sin su presencia, el Estado podría ser controlado por los insurgentes.

La posición de reconversión es más sensible a los cambios mundiales y a la visualización de su impacto en la región, discutida tanto por militares como por civiles, parte de suponer que la institución militar sigue siendo un factor de poder real en la sociedad y que, por consiguiente, como no se puede en serio considerar su desaparición, lo pertinente es ubicar nuevas funciones que el aparato pudiera asumir, de forma que juegue un papel positivo en la Centroamérica de la post crisis.

Finalmente, la desmilitarización total es una tesis hasta ahora sostenida solamente por civiles. El argumento central es la inutilidad del aparato militar, entendiendo como fuerza armada para defender al país de otras fuerzas militares hostiles, externas o internas, dado que este segundo elemento del supuesto ya no existe.

Por consiguiente, se ve a la fuerza armada como carente de utilidad y por ello consumidora de recursos financieros (los presupuestos militares) y humanos (absorción de mano de obra para tareas improductivas), aparte de su tradición de

intervención en política, que la hace potencialmente desestabilizadora del proceso democrático; se propone en consecuencia su abolición y el traspaso de la totalidad de la seguridad armada de la nación a cuerpos policíacos altamente profesionalizados y tecnificados.

4.1. LAS POSICIONES EN LOS PAÍSES

GUATEMALA

La persistencia de la guerra, lo que naturalmente mantiene en situación preponderante la tesis ortodoxa, en la medida que el Ejército de Guatemala se siente justificado en su papel defensor del Estado y de la nacionalidad, ante un enemigo inspirado por una ideología externa representado por la organización guerrillera con la que combate desde hace tres décadas.¹ Si bien esa es la precepción predominante, también aparece, con relevancia, la tesis de la reconversión, si bien en ocasiones se justifica con argumentos de la tesis ortodoxa. Así, la defensa del medio ambiente se asume en la protección a los parques nacionales dañados por la deforestación ilegal, pero se argumenta desde la protección de las fronteras, por encontrarse algunos de esos parques colindantes con otros países. Igualmente se menciona como nueva tarea la lucha contra el narcopoder. Por consiguiente, el Ejército tiene una agenda de seguridad en que se mezclan las tareas tradicionales y las nuevas, apareciendo lo alternativo, no como tareas concretas, sino en trozos de discurso, como cuando se menciona la pobreza como enemiga de la nación.²

Empero, el gobierno de la república mantiene un proceso de negociación con la guerrilla de la URNG y uno de los planteamientos de los insurgentes se refiere a la "desmilitarización" del país, entendiéndose por tal no solamente la reducción cuantitativa de la fuerza militar, sino centralmente la eliminación de la influencia que la institución ha tenido tra-

1 García Samayoa: "El ejército no socava la institucionalidad". En *El Gráfico*, 20 de abril de 1992.

2 Mensaje del Alto mando del ejército al pueblo de Guatemala con motivo de la celebración del 30 de junio. *Siglo XXI*, 30 de junio de 1991.

dicionalmente en el Estado y en la sociedad.³ La negociación avanzaría solamente en la medida que se vayan adoptando resoluciones también en cuanto a este punto; las perspectivas del Ejército incluyen el ser empujado a posiciones de reconversión en base a los acuerdos y al mismo balance que se crearía al alcanzarse la paz.

Inclusive en otros escenarios que podrían haber sustentado la tesis ortodoxa, como el diferendo territorial con Belice, el mismo se resolvió definitivamente al reconocer el gobierno de Guatemala la independencia de ese territorio y excluir por consiguiente la teórica posibilidad del recurso de las armas para decidir la contienda, que de todas suertes en la práctica era ya imposible. De ahí que la desaparición de las hipótesis de conflicto interno y la tendencia a la conclusión del mismo, hará imperativa la asunción de la tesis de reconversión.

EL SALVADOR

Aunque este país era el que acompañaba a Guatemala en la posición ortodoxa, el fin de la guerra y la implementación de los Acuerdos de Nueva York, obligó a la fuerza armada a iniciar un proceso de reducción de efectivos, de eliminación de cuerpos contrainsurgentes y con ello de pérdida de espacios de influencia.⁴ En efecto, los acuerdos de paz impusieron una reducción de efectivos, la disolución de los cuerpos de élite (los cinco batallones de reacción inmediata), la retirada de la fuerza armada de las tareas de seguridad interna, con la disolución de la Guardia Nacional y la de Hacienda, así como la creación de una Policía nacional civil. De esa suerte, la FA desmovilizó alrededor de 30,000 de sus 63,000 efectivos en el primer año de paz, a la vez que los insurgentes del FMLN desmovilizaron sus 7,000 combatientes.⁵ El discurso oficial de la institución todavía no pierde su connotación ortodoxa, encontrando en la conclusión del con-

3 Para esa posición véase "URNG: La Comandancia General de la URNG al Pueblo de Guatemala". En *Prensa Libre*, 17 de julio de 1990.

4 Para los acuerdos de paz de El Salvador, ver "El Acuerdo de paz de El Salvador. Del Acta de Nueva York a la instalación de la COPAZ". *Panorama Centroamericano*, 37, enero-febrero 1992.

5 Datos en "FMLN se desmoviliza, mientras el ejército se reduce". En *Siglo XXI*, 30 de junio de 1992.

flicto cabalmente la justificación del papel, pero el Estado y la sociedad se mueven en otra dirección, tendiendo a la creación de un ambiente favorable a la desmilitarización y que por consiguiente, obligará a la fuerza armada a girar a la tesis de reconversión.

HONDURAS

En este caso encontramos a la fuerza militar institucional que con mayor intensidad ha asumido la tesis de reconversión, a la vez que, sin embargo, rechaza una revisión de su papel tradicional.

Al concluir la crisis centroamericana, el ejército ha desarrollado con especial intensidad la función alterna de conservación del medio ambiente; en ese sentido ha creado las "Granjas experimentales militares", dedicadas a la producción agrícola en varias bases militares, teniendo en planes inclusive la organización de un centro de acuacultura; también ha instaurado los llamados "Batallones verdes", unidades de extensionistas agrícolas formadas por soldados y oficiales que asumen principalmente tareas de reforestación. El ejército considera que esas acciones tienen finalidades formativas para tareas productivas hacia los soldados, de contribución para resolver problemas de desarrollo y de ensayo en cuanto a nuevas funciones.

Sin embargo, su discurso oficial retiene todos los componentes tradicionales, tales como la amenaza subversiva, la posibilidad de conflicto fronterizo con El Salvador e incorpora algunos nuevos como el narcopoder, en lo que parece ser una decisión de la institución de no ceder sus espacios de control en el país.⁶

Al nivel de la sociedad política, el cambio de condiciones internacionales y regionales ha dado espacio para el fortalecimiento de las posiciones de reconversión, que allí se expresan por la búsqueda de establecer nuevos parámetros en los cuales se acrecienta el control civil sobre los uniformados y que internacionalmente apoyan, en consecuencia, esa tesis.⁷

6 "Con menos armas habrá menos soldados". En *Panorama Internacional*, 3 de septiembre de 1990.

7 Ese argumento en *Reforma constitucional para la consolidación democrática del estado de Honduras*. Exposición de Motivos. Congreso Nacional, República de Honduras, Tegucigalpa, 8 de agosto de 1991.

NICARAGUA

En este país, la conclusión negociada de la guerra interna y la especial presión que Esquipulas mantuvo en relación a Nicaragua, a más de la pérdida del poder por los sandinistas, a raíz de las elecciones de 1990, generaron uno de los procesos de reducción de ejércitos más intensos del área.

Sin embargo, la percepción de reconversión que acompaña este proceso, está matizada por la defensa de la tesis ortodoxa, que por el EPS se asume desde el ángulo de su particular experiencia, en la medida en que igualmente se ve justificación de la existencia de la institución en la pasada defensa militar de la revolución y contra Estados Unidos. Ciertamente hay un movimiento de adecuación pragmática tanto a la situación internacional como nacional de la estructura,⁸ pero no una puesta en cuestión de la existencia del EPS.

Aparte de lo anterior, el EPS define en forma mixta sus funciones tradicionales, como "defender el país frente a una agresión externa o para asegurar la tranquilidad y seguridad de la ciudadanía ante la subversión y el bandolerismo", tareas de desarme de la población y de desactivación de minas, con funciones de nuevo tipo como las que asume el "Comando rural departamental" para combatir el abigeo y "apoyar los esfuerzos gubernamentales para conservar el equilibrio ecológico, mejorar el medio ambiente y proteger la flora y la fauna".⁹

A nivel del Estado y de la sociedad, la percepción está dividida, sin duda por la peculiar connotación política de la fuerza militar que se sigue identificando en alguna medida, con el sandinismo y la defensa de las conquistas de la revolución. La política oficial del gobierno si es favorable a la reducción y eventualmente desmilitarización de la región.

8 En ese sentido: "Las declaraciones del comandante Jaime Weehlock". En *Panorama Internacional*, 28 de octubre de 1991.

9 Nicaragua: "Un ejército en tiempos de paz". En *Panorama Internacional*, 16 de septiembre de 1991.

COSTA RICA

En esta nación no existe ejército; fue disuelto como consecuencia de una revolución encabezada por los social-demócratas.¹⁰ Desde entonces el país atiende sus necesidades de seguridad a través de cuerpos policíacos urbanos (Guardia civil) y rurales (Guardia de asistencia rural). Si bien durante la década de la crisis se dieron presiones provenientes de Estados Unidos para iniciar la militarización de esas instituciones,¹¹ la paz de Esquipulas y el papel preponderante jugado por el presidente Óscar Arias en la gestión del Plan de pacificación, reactivó la tradición civilista y pacifista. En la post crisis, Costa Rica ha apoyado plenamente a la Comisión de seguridad y el ex presidente Arias se ha tornado el defensor más persistente de la desmilitarización total para la región.¹²

PANAMÁ

En este país se presenta un caso de desmilitarización total, ya que las fuerzas de defensa, antigua Guardia Nacional, fueron disueltas y en su lugar se crearon diversos cuerpos policíacos. En este caso, ese proceso no tiene relación con Esquipulas, sino fue un efecto de la invasión norteamericana de diciembre de 1989.¹³ El argumento fue inculpar a las F de D de la ruptura del ordenamiento democrático, del ejercicio dictatorial del poder y finalmente de involucración con el narcopoder. En los hechos, las Fuerzas de defensa, en su etapa torrijista, habían concretado un proyecto nacionalista centrado en la recuperación del canal y como tal, fueron un persistente opositor de los intereses norteamericanos. Su des-

10 Para la desaparición del ejército de ese país: Mercedes Muñoz Guillén: *El Estado y la abolición del ejército*. Editorial Porvenir, Costa Rica, 1990.

11 Mercedes Muñoz *et. al.*: "El dilema del Estado costarricense: seguridad nacional o soberanía". En Dirk Kruij y Edelberto Torres Rivas: *América Latina: militares y sociedad*, FLACSO-Costa Rica, 1991.

12 "Panamá: el reto se llama desmilitarización. Ex presidente Arias en la Conferencia en Panamá". En *Panorama Internacional*, 18 de febrero de 1991.

13 Para la desaparición de la fuerza de autodefensa: Mark Rosenberg: "Panamá. La transición abrupta al poder civil". En Dirk Kruij, *ob. cit.*

trucción pueden entenderse como una nueva expresión del tradicional dominio de la soberanía sobre Panamá.¹⁴

El gobierno del presidente Endara, partiendo de la apreciación crítica del papel de la Fuerza de defensa, ha intentado impulsar una reforma constitucional que prohíba la existencia de la institución militar y en forma coincidente, defiende la tesis de la desmilitarización a nivel centroamericano.¹⁵

4.2. LAS PERSPECTIVAS DE LA DESMILITARIZACIÓN

Los ejércitos centroamericanos confrontan una situación especial, que puede culminar en una redefinición de su papel social de tal profundidad, que sólo se podría comparar con los procesos de profesionalización que se generaron en el marco de las revoluciones liberales. La combinación del fin de la Guerra Fría y del decurso de Esquipulas, se une al cambio radical de la posición de la potencia hegemónica hacia las fuerzas armadas del área.

Efectivamente, en tanto que Estados Unidos durante la década de la crisis fue el principal impulsor de la militarización y que inclusive antes de esa etapa había respaldado permanentemente a los institutos militares, buscando apoyarse en ellos para su dominación hegemónica y para enfrentar a su adversario, el mundo del socialismo real, la drástica modificación, a su favor, del balance internacional con la desaparición de la URSS, hace que el interés norteamericano gire de la dimensión político-militar hacia la economía e ideología. El proyecto de la Iniciativa de las Américas es ahora el marco central de la relación hegemónica de la potencia con Latinoamérica y para su desarrollo no se requieren generales sino gerentes graduados en Harvard, en posiciones de gobierno.

14 El argumento en Everardo Bósquez: "La cuestión político militar de la invasión: Un enfoque de política exterior". En *Revista Panameña de Sociología*, 7, 80. Congreso Nacional de Sociología, Panamá, 1990.

15 "Aprobada prohibición constitucional del ejército". En *Siglo XXI*, 13 de junio de 1992.

Eso explica la claridad con que las políticas norteamericanas apoyan la tesis de reconversión e inclusive de desmilitarización. En ese sentido, por ejemplo, la estrategia de AID plantea claramente políticas destinadas a reducir la autonomía militar y a fortalecer el control civil sobre los ejércitos.¹⁶

Desde la perspectiva norteamericana, interesan fuerzas militares para el combate del narcotráfico y del terrorismo, en la medida que ello coincide con los intereses de seguridad de la potencia, pero no ejércitos grandes que interfieran con los procesos de democratización o que amenacen la estabilidad constitucional, en la medida que ello originaría turbulencia que estorban los procesos de integración económica y de reconversión de los regímenes económicos según el modelo neoliberal.

4.3. LOS PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN

Las reconversiones, generalmente, implican transcurros de desmovilización. La desmovilización es un proceso que implica la reducción de una institución militar, tanto en término de sus efectivos humanos como de sus recursos materiales; ese decurso puede tener o no, como consecuencia, una modificación en el papel que tal fuerza militar juega en relación a la sociedad en que está inmersa; pero en todos los casos, tienen efectos de naturaleza económica y social.

El fin de la Guerra Fría ha generado diversas experiencias de desmovilización. Algunas de ellas refieren a desarrollos planificados y conducidos paulatinamente, tales como la reducción porcentual de las fuerzas armadas de varios países de Europa Occidental, Estados Unidos y Canadá. En otros casos, esas movilizaciónes son parte de alteraciones de mayor dimensión de los Estados a que pertenecen, como es la situación en Rusia, Ucrania y demás ex miembros de la URSS, o uno de los ejemplos más conocidos, la desmovilización del ejército popular de la extinta República Democrática Alemana.

16 Véase el punto: "Support for Civilian Control of the Military and for Demilitarization Through Encouragement of Dialogue Between Civilian and Military Leaders, and Promotion of Civilian Oversight". En *AID: Economic Assistance Strategy for Central America*. 1991-2000. Washington, January 1991.

También son conocidas las desmovilizaciones que suceden a la conclusión de conflictos bélicos, con la derrota de uno de los contendientes, como sucedió con el ejército de la república de Vietnam en 1975, al terminarse la guerra en esa nación, o actualmente con el ejército de Afganistán, tras el fin de la revolución en ese país.

Finalmente, tenemos los casos ligados a negociaciones políticas que ponen fin a las contiendas internas y externas, y que incluyen acuerdos de desmovilización. Hay situaciones así en África como Zimbawe y Angola, Asia, en Camboya, etc.

La posibilidad del Estado de controlar los efectos económicos y sociales de una desmovilización, está relacionada con el tiempo a disposición y la naturaleza de la organización económica y social de la nación afectada. A más rápida y poco planificada una desmovilización y a mayor deterioro del tejido económico y social, mayor será la potencialidad de que el proceso genere efectos negativos.

El principal de esos efectos es el incremento del desempleo. El pase brusco al mercado de trabajo de decenas (o cientos) de miles de soldados y oficiales debe ser amortiguado con mecanismos de compensación social para los afectados, entre los que se cuentan indemnizaciones y otros compensadores financieros, entrenamiento ocupacional o profesional, asistencia social, etc.

Pero, en última instancia, la posibilidad de absorción de esa masiva oferta de mano de obra, está relacionada con el estado de la economía respectiva.

4.4. LA DESMOVILIZACIÓN EN CENTROAMÉRICA

En Centroamérica los procesos de desmovilización han sido generados por tres causas:

- a. El proceso de pacificación regional de Esquipulas.
- b. La tendencia internacional y continental a la desmovilización por la extinción de la Guerra Fría.
- c. Los procesos de negociación para poner fin a los conflictos internos en Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

El decurso indicado en el literal a., tiene su escenario en los debates de la Comisión de seguridad, parte de la institucionalidad de Esquipulas, y en particular, en la discusión sobre un proyecto de Tratado centroamericano de seguridad, ya analizado.

Debido a que el trabajo de la comisión no ha llegado aún a conclusiones, no se puede medir el impacto concreto en la desmovilización, debiendo tenerse en cuenta que desde 1990 hasta la fecha, todas las fuerzas armadas institucionales y sus oponentes irregulares, han mostrado una tendencia a la disminución de efectivos¹⁷; sin embargo, se estima que de entrar en vigor el Acuerdo centroamericano de seguridad, a la larga podría lograrse por lo menos una reducción adicional de entre el 20 y el 10% de los efectivos totales de Centroamérica.

Las discusiones de la comisión y las que a un nivel más elevado se desenvuelven en las reuniones "Cumbres" presidenciales y de otros órganos de integración regional, no han tratado sistemáticamente los efectos de la desmovilización, probablemente estimando que el problema será resuelto internamente en las naciones afectadas.

En cuanto a la causa del inciso b., una de sus principales manifestaciones es la disminución en la asistencia militar proveniente de Estados Unidos y la clara definición en la política de cooperación de esa potencia, de ligar la misma a reconversión y desmovilización.

4.4.1. La desmovilización en Nicaragua

El fin de la guerra interna en este país se alcanzó en los Acuerdos de Sapoá e instrumentos relacionados. Se trata de una negociación clásica en el sentido de que los irregulares aceptaron la autoridad establecida, depusieron las armas y se reincorporaron a la vida ciudadana, a cambio de promesas

17 Herbert Wulf: The desmobilization of Military Personnel as a Problem and a Potential for Human Development. A paper prepared for a Human Development Report 19993. Hamburgo.

de reforma política y de un programa extensivo de compensadores por la desmovilización.¹⁸

De esa suerte, alrededor de 23,000 elementos de la Resistencia nicaragüense (también conocida como "contra") se desmovilizaron entre abril y julio de 1990, a lo cual habría que agregar cerca de 95,000 civiles familiares y de su base de apoyo, que regresaron de sus lugares de desplazamiento. La principal oferta de compensación era la de establecer veintitrés zonas de desarrollo rural (llamados "Polos de Desarrollo"), autoadministradas, con una extensión de 23,000 kilómetros cuadrados. La seguridad de las zonas estaría a cargo de una policía rural, compuesta principalmente por fuerzas contras.¹⁹

El presupuesto es que en esos polos, los ex contras, fundamentalmente campesinos, recibirían tierra y vivienda, asistencia técnica, apoyo financiero y contarían con servicios tales como centros de salud, escuelas, etc. El fracaso del proyecto ilustra el riesgo de no tomar adecuadamente en cuenta la posibilidad objetiva de los compensadores que se emplean para concluir un conflicto; si las mismas no se cumplen, la contienda reaparece aunque sea en forma diferente.

Esa es la situación en Nicaragua. El gobierno de este país no contó con los medios económicos y técnicos para implementar los polos y ello, unido a causas políticas, ha generado una constante protesta de los ex contras, que llevó de nuevo al alzamiento de grupos de ellos (con el apelativo de "recontras").

Sin embargo, la totalidad del problema de la desmovilización en el país no concluye allí. Si bien como indicamos, la paz de Sapoá acordó la desaparición completa de los irregulares, no establecía contrapartidas hacia su contrincante, el Ejército Popular Sandinista.

18 El texto del acuerdo en Pacto de Sapoá. En "Centroamérica: seguimiento del proceso de paz en 1988". INCEP, *Panorama Centroamericano*, 17-18, septiembre-diciembre de 1988.

19 Examinar: Protocolo de Managua sobre el desarme, y el acuerdo para el establecimiento de polos de desarrollo, en "El proceso de paz y democratización de Centroamérica. (Documentación y cronología 1989-1990)" INCEP, *Panorama Centroamericano*, 30, noviembre-diciembre 1990.

Sin embargo, poco después los sandinistas perdieron el poder en elecciones. En los protocolos de transición entre el Frente Sandinista y la Unión Nacional Opositora, el partido triunfante, se convino en que el EPS iniciaría un proceso de desmovilización una vez concluyera la desmovilización de la "contra". La nueva presidenta de la república, partiendo de ese consenso, asumió una vigorosa política de desmovilización, asentándose en argumentos de penuria económica y preferencias pacifistas.

De esa suerte, el EPS se redujo entre agosto de 1990 y septiembre de 1992 en un 77%. Pasando de cerca de 80,000 efectivos a 18,500²⁰, constituyendo el caso de desmovilización más rápido en América Latina. Sin embargo, los opositores de la institución demandan que la reducción continúe hasta llegar a los 6,000 integrantes.²¹

Tampoco en este caso el Estado estuvo en condiciones de absorber un compensador adecuado. Principalmente se acordó una indemnización de US \$5,000 para oficiales superiores y un equivalente a 70 salarios para el general de las bajas, suma insuficiente y que además se comenzó a pagar a plazos por la insolvencia financiera del régimen. Los cerca de 6,000 oficiales y 55,000 sub oficiales y soldados, constituyeron grupos de presión demandando el pago inmediato de la suma y otros compensadores como tierra.

Las protestas de los desmovilizados condujo a luchas callejeras y finalmente al alzamiento de algunos de ellos, que unidos a los "recontras" dieron origen al extraño fenómeno de los llamados "revueltos", bandas armadas de desmovilización de la contra y del EPS, que expresan su protesta social por medios militares y que en algunos casos llegan al bandolerismo.

20 Margarita Castillo: "El profesionalismo militar y la redefinición del papel del Ejército Popular Sandinista". Ponencia preparada para la reunión del Grupo de trabajo de CLACSO: *Fuerzas armadas, sociedad y defensa nacional*, Guatemala, noviembre de 1992.

21 El argumento en Luis Humberto Guzmán: *Políticos en uniforme. Un balance de poder del EPS*. INCEP, Guatemala, 1992.

Por consiguiente, la desmovilización en Nicaragua, tanto de los irregulares "contras", como de la mayor parte del EPS, puede haber tenido un efecto estabilizador inmediato, en cuanto puso fin a la guerra, pero a plazo mediano se está manifestando como altamente desestabilizador para el proceso democratizador.

4.4.2. La desmovilización en El Salvador

En este caso, los Acuerdos de Chapultepec, entre el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, que concluyó políticamente el conflicto armado, establece una relación entre la desmovilización total del FMLN y parcialmente de la fuerza armada.

En efecto, en tanto que se estableció un plazo de diez meses (posteriormente extendido a once y medio) para poner fin a la estructura militar del FMLN en forma total, también se prescribió la reducción de la fuerza armada de acuerdo a un plan específico que involucra la baja de cerca de la mitad de sus efectivos.²²

Como consecuencia, para principios de 1993 se habían desmovilizado alrededor de 10,470 elementos del FMLN y 31,362 efectivos de la fuerza armada, completándose así las reducciones acordadas en Chapultepec. El ejército quedó así reducido a un número cercano a los 30,000 elementos.²³

En relación al costo de la reinserción de los ex combatientes guerrilleros, el FMLN estimó que para un programa de tres años que incluyera dotación de documentación, fondo de subsistencia transitorio, inserción económica, vivienda, educación y capacitación, se requerirían aproximadamente ciento cuarenta y dos millones de dólares estadounidenses.²⁴

22 "Estipulaciones de los Acuerdos de Chapultepec", en *Acuerdos de paz*, UTEC, 1, enero-marzo de 1992.

23 "FMLN: Programa de reinserción civil y productiva". En *Análisis*, 36, mayo-junio de 1992.

24 "El Salvador. Todavía no se completa la depuración". En *INFORPRESS* Centroamericana, 1017, 4 de febrero 1993.

La fuerza armada, que debe asumir por su parte un porcentaje del costo de su desmovilización, cuyo cálculo exacto no ha sido elaborado, estima que el peso económico es tan grande, que su ente financiero, el Instituto de previsión social de la fuerza armada (IPSFA), puede quedar desfinanciado en un plazo de dos años, a menos que encuentre fuentes alternativas. Para 1992 el presupuesto por fondos de retiro, pensiones y rehabilitación, estaba estimado en más de noventa y seis millones de dólares.²⁵

El Plan de reconstrucción nacional, por ejemplo, ha previsto invertir por cada desmovilizado del FMLN, 720.18 dólares; por cada soldado, 14.64; por cada habitante de la zona en conflicto, 4.51, y por cada refugiado o desplazado 4.65, con un concepto en que la asistencia abarcará no solamente a los ex combatientes, sino también a la parte de la población que estuvo más afectada por el conflicto, o sea un millón de personas en ciento quince municipios.²⁶

Esas sumas millonarias están supuestas a ser aportadas por la asistencia internacional; el presupuesto se había iniciado en marzo de 1992, con un aporte de ochocientos millones de dólares convenidos en la primera reunión del Grupo consultivo de reconstrucción, integrado por organismos y organizaciones internacionales.²⁷

La fase de reconstrucción de El Salvador está atravesando por problemas políticos en relación al cumplimiento, por la parte gubernamental, de sus obligaciones al tenor de Chapultepec. No se observan aún problemas definitivos en cuanto al otorgamiento de los compensadores, pero sin duda la estabilización de la paz dependerá en parte de que se honren esos ofrecimientos.

25 "Ejércitos en números rojos". En *Panorama Internacional*, 156, 7 de diciembre 1992.

26 "Los privilegios de la reconstrucción salvadoreña". *Panorama Internacional*, 153, 23 de noviembre de 1992.

27 *Ibid.*

4.4.3. Las perspectivas en Guatemala

El proceso de paz en Guatemala está en sus fases iniciales y es poco probable que tenga éxito a corto plazo. Por consiguiente, aún no han decidido las características de la eventual desmovilización.

Sin embargo, uno de los puntos de discusión involucra el desbande de las milicias gubernamentales, que suman cerca de medio millón de efectivos, asumiéndose que ese paso se dará ineludiblemente al alcanzarse la paz. Pese a su elevado número, esos cuerpos denominados "Comités voluntarios de autodefensa civil", no deben plantear problemas al cesar sus funciones, ya que sus integrantes campesinos mantienen sus actividades productivas regulares en sus lugares de residencia, asumiendo adicionalmente las tareas militares.

La agenda de negociación también contiene puntos de desmilitarización, en relación a lo cual la insurgencia ha planteado la reducción del ejército, inclusive empleando la cifra neta del 50%, en forma similar a El Salvador; en tanto que el gobierno aduce atenerse en ese punto a las conclusiones de la Comisión de seguridad que ya mencionamos. Por cuanto el tema aún no se ha discutido, no hay conclusión, pero es probable que se consense a un nivel de reducción, eventualmente no tan intenso como en El Salvador. Debe tenerse en cuenta asimismo que las dimensiones de los contendientes militares son menores; es evidente que la secuencia de la cuestión salvadoreña sirve como referencia para Guatemala.

En todo caso, la presidencia de la república creó una estructura destinada a asumir la movilización de recursos para la reconstrucción, dentro de la cual podría ubicarse el apoyo a la desmovilización. Este ente, el "Fondo nacional para la paz" o FONAPAZ, abarca a la población directamente afectada por el conflicto armado, estimada en 43,000 refugiados, 7,700 retornados y 200,000 desplazados internos, así como la población más pobre del país, ubicada en nueve de los veintidós departamentos de la nación.

Aunque FONAPAZ inició actividades con fondos nacionales modestos, de treinta y cinco millones de quetzales (cerca

de siete millones de dólares), busca servir como eje para la captación de la asistencia externa a la reconstrucción.²⁸

28 Presidencia de la República: *FONAPAZ, estamos construyendo la paz*. Guatemala SF.

5. SEGURIDAD Y RECONVERSIÓN EN GUATEMALA

5.1. LAS PERCEPCIONES EN EL EJÉRCITO DE GUATEMALA

Podemos reconocer, en el seno de la institución armada, tres dimensiones en las cuales se asume la cuestión de seguridad y de la misión del ente:

- a. La seguridad en este sentido clásico, en cuanto defensa de la patria (concepto que engloba al Estado y a la sociedad), referida a las definiciones sobre la misión que han contenido las sucesivas constituciones políticas.
- b. La seguridad en cuanto incorporación de doctrinas foráneas, a las cuales se adapta el entendimiento de los problemas nacionales.
- c. La seguridad pensada desde la comprensión de la realidad nacional, que sería lo que más se asemeja a la producción de una doctrina nacional de seguridad.

5.2. SEGURIDAD COMO DEFENSA DE LA PATRIA

Es persistente en el pensamiento militar guatemalteco la fijación en las normas de las constituciones vigentes, ya que

invariablemente es el primer argumento que se invoca al hablar de la naturaleza de la fuerza.¹ La ley fundamental encomienda al ejército:

"Mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior".²

Analizando la historia de los textos constitucionales, se observa que con algunas variantes se han repetido los elementos de la definición anterior,³ que se integran en tres niveles: los atributos de un actor internacional (independencia, soberanía, integridad territorial), uno de definición abstracta (honor nacional), y uno que le atribuye la seguridad interior y exterior.

En esta dimensión, la seguridad, aunque no se define, se puede entender como referida a la protección de la soberanía y el bienestar de la vida en común; está en consonancia con las definiciones, también constitucionales, que conciben como fin supremo del Estado "el bien común" y uno de sus deberes el proporcionar seguridad.⁴

Todo indica que esta dimensión juega un papel central en la comprensión que de sí misma tiene la fuerza armada; como tal, es un componente ideológico de legitimidad mayor, que explica por qué, aparte de los juristas, son los militares la corporación profesional que internaliza más la constitución.

1 General José Domingo García Samayoa: "El fusil y la pluma", en *Crttica*, 13 de marzo de 1992.

2 *Constitución Política de la República de Guatemala*, artículos 224 a 250, Editorial Piedrasanta, Guatemala, 1985.

3 Discusión del punto en Héctor Rosada: "Fuerzas armadas, sociedad y defensa nacional: proyecto militar en Guatemala", en *Foro 1*, Guatemala, 1992, y general Héctor Alejandro Gramajo: "Evaluación del pensamiento sobre seguridad en el seno del ejército de Guatemala", *Informe de consultoría*, Guatemala, 1993.

4 *Constitución*, artículos 1 y 2, ob. cit.

Ciertamente, en la historia política reciente, asonadas militares han derogado en dos ocasiones el orden constitucional, invocando argumentos de otra naturaleza; el desfase parece haberse corregido al volver con cierta rapidez a la elaboración de nuevas constituciones que repiten la definición.

5.3. SEGURIDAD COMO DOCTRINA FORÁNEA

El análisis de esta dimensión se apoya en el argumento que el relativo atraso en el desarrollo ideológico del ejército, no había dado lugar a elaboraciones propias sobre seguridad y, por consiguiente, la primera incorporación del concepto lo fue después de la Segunda Guerra Mundial, con la asimilación de los enfoques norteamericanos sobre la seguridad nacional, tal como se entendía en la época de la Guerra Fría.⁵

Esa doctrina, estudiada en otro capítulo de este trabajo, pone al centro la fijación con el "comunismo", que fue la ideologización de un objetivo de la política exterior norteamericana, consistente en satanizar a un adversario en la lucha por el poder mundial; este hecho es recurrente en la relación de Estados Unidos con sus rivales, pero absorbido en forma acrítica por países subyugados de la época, se convirtió en una obsesión encarnada en intereses sociales, que permitió articularse sin problema con la primera dimensión, ya que entonces la percepción del enemigo externo e interno, argumentado en los textos constitucionales, se encarnó en el dicho "comunismo".

Este entretejimiento de las dos dimensiones, se ejemplifica cuando la constitución incorporó en su texto la definición del dicho comunismo como la amenaza de seguridad.⁶

5 Alejando Gramajo, ob. cit.

6 Así, la constitución de 1965, prohibía "la formación o funcionamiento de partidos o entidades que propugnen la ideología comunista". *Constitución de la República de Guatemala*, publicaciones del ministerio de gobernación, Tipografía Nacional, Guatemala, 1965.

Ese proceso en que el ejército actuó como una esponja ante la transmisión ideológica de Estados Unidos, se desarrolló con la construcción de la red de alianzas por parte de esa potencia, al comenzar la Guerra Fría, que para América Latina significó el Tratado interamericano de asistencia recíproca y los Acuerdos bilaterales de asistencia militar, que facilitaron el acceso de los militares latinoamericanos a los programas de formación técnica y conceptual norteamericanos, en los cuales se inculcó la ideología militar anticomunista.

Es importante la discusión del efecto que tuvo esa endoctrinación en la conducta del ejército, en los acontecimientos de 1954, que llevaron al derrocamiento del gobierno del coronel Jacobo Arbenz Guzmán, a raíz de una invasión apoyada por Estados Unidos.

Se ha discutido la razón por la que el ejército no defendió al gobierno y soportó la humillación de una invasión por una fuerza armada paralela, en abierta contradicción con el entendimiento de seguridad de la primera dimensión. Una de las posibles razones es el efecto inhibitor que ya para entonces había logrado la indoctrinación anticomunista, en la medida que la oposición conservadora interna y externa tachaban al segundo gobierno revolucionario de esa posición.⁷

Como en los hechos posteriormente se desarrolló el movimiento guerrillero y el mismo originalmente y después, por lo menos posteriormente, mantuvo elementos marxistas-leninistas en su ideología, el ejército confirmó su visión de la defensa de la seguridad como lucha contra el comunismo.

Puede sostenerse que esa posición fue uno de los componentes que explican la paulatina involucración de las fuerzas armadas en la implementación de la represión por parte del Estado, aparte de la perversa degeneración del poder político a lo largo de los sucesivos gobiernos autoritarios entre 1963 y 1982, que hizo que los gobiernos, carentes de legiti-

7 El tema desarrollado, en Piero Gleijeses: *The Shattered Hope*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1991.

dad, recurrieran cada vez más a la violencia para relacionarse con la sociedad civil, hasta llegar a configurar un sistema de terror con pocos símiles en este continente.⁸

Aunque el surgimiento de la tercera dimensión de pensamiento hizo que se fuera atemperando el componente anticomunista de la ideología militar, el mismo realmente no empieza a desaparecer sino hasta la conclusión de la Guerra Fría y el derrumbe del sistema soviético, a partir de 1989. Paradójicamente, aún persisten rasgos de esos criterios.

5.4. LAS FORMULACIONES NACIONALES SOBRE SEGURIDAD

En el período de la Revolución de Octubre (1944-54), se dio una modernización y politización del ejército. El supuesto era que esa modernización se daba en el marco y en apoyo del proceso de cambio que estaba experimentando toda la nación, al extremo que la institución cambió su nombre por el de "Ejército de la Revolución". Se creía ver así una repetición histórica del surgimiento de las fuerzas armadas dentro de la reforma liberal de 1871 y que las definió por ese proyecto.

Sin embargo, la elaboración en el interior del ejército no parece haber generado una reflexión sistemática sobre el vínculo entre la revolución, los fines del ejército y la seguridad de la nación; parece haber habido alguna consideración, pero simultáneamente se daba la mencionada penetración de la ideología anticomunista, que parece al final haber prevalecido.

Por consiguiente, la elaboración propia de la seguridad debió esperar a que primero se crearan los centros militares de pensamiento estratégico, que no existían en tiempo de la revolución. En ese sentido, fue decisiva la fundación del Centro de Estudios Militares (CEM), a principios de los años 70.

8 Sobre los regímenes de terror: Carlos Figueroa Ibarra: *El recurso del miedo*. EDUCA, Costa Rica, 1992.

En la medida que ese centro introdujo los estudios al nivel de comando y estado mayor, la reflexión estratégica del ejército se fue sofisticando. Esto se daba a un tiempo que los gobiernos autoritarios exacerbaban la corrupción y la violencia en la gestión del Estado y que la guerra interna llegaba a sus mayores niveles.

Cabalmente fueron los estudios a nivel de comando y estado mayor los que ayudaron a clarificar la contradicción que se daba entre el apoyo del ejército a los gobiernos autoritarios, la participación de los militares en altos cargos políticos y de Estado, su involucración en la corrupción y la represión, y los fines teóricos de la institución, según la definición constitucional, así como la marcha de la guerra.

Un ejemplo de ello es el ahora famoso "Análisis estratégico", del curso de comando y estado mayor de mayo-junio de 1980, cuyo análisis de la situación del país en esa coyuntura explica cómo un sector de los oficiales del ejército se fue moviendo hacia la decisión del golpe de Estado de marzo de 1982, que puso fin al ciclo de los gobiernos autoritarios.⁹

5.4.1. El intento globalizante

Después del mencionado golpe de Estado, el gobierno de facto presidido por el general Efraín Ríos Montt integró un equipo de estrategias militares y técnicos civiles para que con base en el análisis del documento mencionado, elaboraran un plan para la reorganización del país. Este fue el también muy conocido "Plan nacional de seguridad y desarrollo", de abril de 1982.¹⁰

La definición de esa visión está contenida en el "Concepto estratégico general", que sostiene:

"Guatemala promoverá y acometerá, a corto y mediano plazo, las reformas administrativas, funcionales y jurídicas de estructura y funcionamiento de los órganos del

9 Véase el texto en Francisco Fernando Beltranena Falla: *Guatemala: pretorianismo y democracia estratégica*. Universidad Francisco Marroquín, Instituto de Estudios Políticos, Guatemala, 1992.

10 *Ibid.*

Estado, valiéndose de las correspondientes ramas del poder público y coordinará e integrará los planes y programas antisubversivos a nivel de los organismos políticos del país. . ." ¹¹

Definió el objetivo central así:

"Erradicación de la subversión, proporcionando las condiciones de seguridad, paz y tranquilidad que garanticen la vida normal de los guatemaltecos y el desarrollo integral del país, a través del empleo eficaz del poder militar, apoyado por otras acciones gubernamentales". ¹²

Finalmente, en catorce puntos especificó las metas administrativas, legales, sociales, económicas y políticas, para el logro de ese objetivo.

El pensamiento de dicho plan constituye una mezcla entre la seguridad nacional anticomunista y la relevancia de los factores de carencia política, económica y social que se leen como parte del origen del conflicto. Por eso las medidas que se quieren adoptar son también mezcladas, ya que se busca la reforma para fortalecer la contrainsurgencia.

Otro elemento importante es la asunción *per se* del papel de conformador de la sociedad para el ejército. En efecto, aunque en este período se va a convocar repetidamente a las diversas fuerzas sociales para desempeñar papeles en la estrategia, es el ejército el que convoca y guía la acción.

Dentro de esa idea, el ejército concibió un verdadero *blueprint* para esa reorganización social, que fue la matriz en la cual se inició la transición a la democracia.

Los capítulos de ese *blueprint* son planes de campaña anuales. Para explicar su importancia hay que recordar que la ciencia militar distingue niveles de planeamiento y ejecución así: a. El nivel estratégico que tiene la visión global, denominado de campaña, a nivel de alto mando; b. El nivel

11 *Ejército de Guatemala: IV seminario militar, Guatemala, 1988.*

12 *Ibid.*

13 *Ibid.*

operacional, de ejecución a nivel superior, a cargo de zonas y bases militares; y c. El nivel de combate, de ejecución a nivel local, que conducen responsables de batallones.¹³

De esa suerte, los planes de campaña eran disposiciones para ir alcanzando el doble objetivo de vencer a la insurrección e introducir cambios sociales.

Los planes de campaña fueron los siguientes:

- **Victoria 82.** Énfasis en las acciones operacionales contra la guerrilla y la creación del ambiente para volver a un gobierno constitucional.
- **Firmeza 83.** Medidas para el control de la población.
- **Reencuentro 84.** Estructuración de la legalidad para la elección de constituyente e iniciación de la organización de los polos de desarrollo.
- **Estabilidad nacional 85.** Participación de la población en las elecciones generales, a la vez que se intensificaban operaciones militares.
- **Consolidación nacional 86.** "Establecimiento de una política de seguridad, mediante el incremento de la moral del ejército, desarrollar su profesionalización y mejorar sus niveles de entrenamiento. . .", así como afianzar las coordinadoras interinstitucionales.
- **Fortaleza 87.** Énfasis en el fortalecimiento interno del ejército.¹⁴

En la aplicación de los diversos planes de campaña, se implementaron tácticas como concentración de la población rural de áreas de guerra en las aldeas estratégicas llamadas "modelo", su incorporación a una inmensa milicia nombrada "Patrullas de autodefensa civil" y un intento de organización del país en una estructura descentralizada de ejecución de la administración pública, con marcada presencia militar en su dirección, llamadas "Coordinadoras interinstitucionales". Al

13 *Ibid.*

14 *Ibid.*

mismo tiempo, las acciones militares contrainsurgentes tuvieron un altísimo costo social, con cauda de cientos de aldeas destruidas, decenas de miles de muertos y un millón de refugiados y desplazados.¹⁵

Esa visión totalizante y de largo plazo no llegó a concretarse más que parcial e inicialmente; se desarrolló más bien la concreción del *blueprint* en el sentido del retorno al orden constitucional.

5.5. LA DOCTRINA DE ESTABILIDAD NACIONAL

A partir de la vigencia de la constitución política y el inicio del primer gobierno de transición, presidido por el demócrata cristiano Vinicio Cerezo, se desenvuelve la transición a la democracia, que sucesivamente incluye al segundo gobierno del presidente Jorge Serrano, la interrupción del proceso debido al golpe de Estado impulsado por el mismo mandatario, ya analizado, y el tercer gobierno del presidente Ramiro de León Carpio.

En ese decurso, que tiene lugar entre 1986 y 1993, la influencia militar va disminuyendo, a la par que va cambiando la percepción que la sociedad tiene de los uniformados. De una mezcla de respeto y temor generada a lo largo de las décadas de participación militar en las dictaduras y los gobiernos autoritarios, se va hacia una ubicación entre cierta indiferencia y expresión de animadversión por parte de diversos actores sociales. Ello tiene efectos desmovilizadores en el interior de la institución.

"En los departamentos, el mundo todavía está en orden. Cuando un subteniente comienza su carrera a cargo de una guarnición en un municipio, es agasajado por los vecinos que lo consideran una personalidad. Se le invita a jurado en las

15 Sobre ese periodo: Gabriel Aguilera: *The Hidden War: Guatemala's Counterinsurgency Campaign*, en Nora Hamilton (editor) *Crisis in Central America*. Westview Press, Boulder and London, 1988; Susane Jonas: *The Battle for Guatemala*. Westview press, Boulder, Colorado, 1991; Ricardo Falla: *Masacres de la selva*, Editorial Universitaria, Guatemala, 1992.

ferias, socializa en las cosas de los vecinos influyentes, conoce a sus hijas, el finquero local lo puede invitar a su residencia un fin de semana. . . En cambio, cuando venimos a la ciudad, ¿qué vemos?: pintas con insultos al ejército en las calles, en los periódicos los atacan todos los días. . ." ¹⁶

La situación resulta paradójal para los militares. Considerándose victoriosos en la confrontación armada, habiendo guiado la vuelta a la democracia y seguir manteniendo el esfuerzo bélico contra la insurgencia, en los hechos de poder y su prestigio, van declinando en forma evidente. Esa problemática, así como la dualidad conceptual entre la doctrina de seguridad nacional anticomunista y la transición a la democracia, explican el acentuamiento de tendencias "duras" y "constitucionalistas" en el interior de la institución.

Los primeros, cuyas posiciones se han identificado con el nombre de "oficiales de la montaña", reflejan una mezcla de ideas anticomunistas tradicionales, posiciones autoritarias y demandas éticas.¹⁷ La influencia de ese pensamiento estuvo presente en los dos intentos de golpe militar que sufrió el primer gobierno de transición. Los segundos sostienen lo que llaman el "fundamentalismo militar", en el sentido de sujeción del ejército en forma estricta a los preceptos constitucionales y a su misión profesional, sin intervención en la gestión política.

El intento de consolidar una doctrina de seguridad asentada en el fundamentalismo y la alternativa a la seguridad nacional tradicional, se concretó con la formulación de la llamada "Doctrina de la estabilidad nacional", impulsada durante el primer gobierno de transición por el entonces ministro de la defensa, general Héctor Alejandro Gramajo. Esta doctrina se define como:

"Son todas las medidas en los campos sociales, económico, militar y político, que nuestra sociedad ejecuta para generar en los habitantes de Guatemala una actitud psi-

16 "Entrevista de campo", Guatemala, octubre de 1992.

17 Héctor Alejandro Gramajo: *Tesis de la estabilidad nacional*, Editorial del Ejército, Guatemala, 1989.

cológica propicia para buscar su bienestar. Que disponga a Guatemala para un grado superior de desarrollo, que con el tiempo traerá la completa seguridad, a pesar de las acciones contrarias de los oponentes del Estado".¹⁸

Se asienta el postulado en tres puntos: el de principios, cuyo contenido son el EQUILIBRIO, la cooperación y la interrelación de los factores del poder nacional (económico, social, político, militar) para enfrentar los antagonismos y presiones internas y externas. . . ; el de ACTITUDES, en el que la interrelación debe sustituir el desconocimiento que a su vez genera los prejuicios y estereotipos y los MECANISMOS que propugnan por foros y otras formas de encuentro y discusión entre los factores, como " . . . método que pueda traer al país beneficios rápidos y prácticos en provecho de la paz y del bien común."¹⁹

“ La expansión de esta doctrina llevó a cambios en el curriculum de la Escuela de formación de oficiales y a la fundación del centro ESTNA, cabalmente una institución destinada a promover la discusión de problemas nacionales entre militares y representantes de los actores civiles.”²⁰

La doctrina de estabilidad, al definir la seguridad en sentido de toda la problemática del país y la responsabilidad de la misma a cargo de todo el cuerpo social, siendo los militares uno más de varios factores, se diferencia evidentemente de la aproximación de la seguridad nacional anticomunista; en todo caso es un pensamiento dentro de una dimensión contrainsurgente, solamente que leyendo en forma diferente esa estrategia. Es en última instancia, un reflejo del acomodo del ejército.

5.6. LA CUESTIÓN DE LA RECONVERSIÓN

La entrada al debate de reconversión sólo es posible por la estabilidad nacional o el fundamentalismo, ya que la seguridad nacional tradicional no se plantea la pregunta base, en

18 *Ibid.*

19 *Ibid.*

20 Héctor Alejandro Gramajo, ob. cit.

cuanto no tiene duda sobre la función de la institución. Los militares guatemaltecos, por esa razón, tienen una recepción mixta a la idea de la reconversión; a grandes rasgos lo que se sostiene es la vigencia de las funciones constitucionales ya mencionadas, pero a la vez admiten la incorporación de otras adicionales, producto de cambios en la realidad social:

Las funciones del ejército están plenamente definidas en la constitución de la república; tenemos siete tareas que cumplir: La independencia, soberanía y honor de Guatemala, la integridad de su territorio, la paz y la seguridad interior y exterior. . . hay una nueva amenaza como es el narcotráfico. . . y. . . colaborar con los grupos que trabajan por el medio ambiente. . ." ²¹

Entonces, más que reconversión, hay una aceptación de ampliación de funciones, tal es hasta ahora la posición oficial. Así, una definición oficial de la institución ubicaba como tareas: a. La lucha contra la subversión; b. La defensa de la riqueza natural del país "amenazada en los linderos fronterizos", así como la protección del medio ambiente; y c. La lucha contra el narcotráfico. ²²

También se discute con alguna reserva issues propios de reconversión, a raíz de la negociación de paz o de los decursos de la región.

Uno de ellos, la disminución del ejército, es aceptada potencialmente para el final del conflicto armado, ²³ así como es desbandar las milicias campesinas de los "Comités voluntarios de autodefensa civil" ya mencionados, que se daría en las mismas circunstancias, o la democratización y modernización de la ley de reclutamiento militar.

21 General Julio Balconi Turcios, director de la Escuela Politécnica, entrevista, San Juan Sacatepéquez, Guatemala, 24 de julio 1992.

22 "Mensaje del alto mando del ejército al pueblo de Guatemala, con motivo de la celebración del 30 de junio (Día nacional de las fuerzas armadas)". *El Gráfico*, 30 de junio de 1991.

23 Coronel Francisco Luis Gordillo, gobernador departamental de Guatemala, entrevista, Guatemala.

En general, lo que parece entender el ejército como reconversión, es la redefinición de funciones cuando concluya la guerra, en alguna medida pensando que puede asumir un conjunto de tareas que el Estado y la sociedad civil no realizan o lo hacen mal. Así tendría tareas de construir caminos, dar asistencia en salud, cumpliendo trabajos educativos, aparte de las hasta ahora definidas. En otras palabras, el fin de la guerra eliminaría, como es lógico, el combate a la insurgencia de la agenda de funciones, pero ésta se ampliaría sensiblemente.²⁴

5.7. LAS POSICIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Es difícil distinguir un pensamiento articulado de la sociedad civil sobre el ejército durante el período histórico que hemos analizado. En una parte de la sociedad ha sido permanente un pensamiento antimilitarista, que actualmente se expresa en el rechazo a la denominada militarización del país, tal como aparece, por ejemplo, en la agenda de negociaciones. Otros sectores han sido permanentes apoyos de las posiciones militares. En general, las posiciones se dividían en las tendencias de izquierda y de derecha y han polarizado la sociedad y según cada uno, se rechazaba *in toto* al ejército (haciendo siempre la salvedad histórica de la actuación de la entidad durante el inicio del período de la Revolución de Octubre).

Esas tendencias no han desaparecido, pero los cambios regionales y nacionales van obligando a que también la sociedad civil revise su apreciación sobre los uniformados.

Sin embargo, la sociedad civil no parece mejor preparada que el ejército para la discusión sobre la seguridad o sobre la reconversión.

24 Doctor Edelberto Torres-Rivas, secretario general de FLACSO, entrevista, Guatemala, 26 de febrero de 1993, y Jesús Amurrio, decano de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Francisco Marroquín, entrevista, Guatemala, 15 de octubre de 1992.

En efecto, aunque hay por parte de algunos actores la aceptación de la idea de la desmilitarización total, es decir, la abolición de la institución, partiendo de la premisa lógica que la extinción de la posibilidad de guerras internas y externas le dejarían sin función, a la vez hay una mención de un hecho de poder real, que haría imposible ese paso.²⁵

Por consiguiente, se discute cuál es su misión en un escenario sin guerras. Como temas de reconversión, hay mención de la necesidad de reducción de la institución o inclusive de su conversión en un ejército profesional, es decir, sin reclutamiento obligatorio, con mayor nivel de tecnificación.²⁶

En otra vertiente, se reconoce que la estructura militar tiene características que permitirían su aprovechamiento en tareas de desarrollo;²⁷ también se acepta que asume tareas nuevas como la defensa de parques nacionales;²⁸ o se sugiere que realice actividades de formación educativa y técnica con sus propios elementos.²⁹

Las ideas en general coinciden con las mismas sugerencias o posiciones dentro del ejército, lo que podría llevar a pensar que se puede trabajar en común un proyecto de reconversión en esa dirección; pero es evidente que tampoco en la sociedad civil hay una comprensión suficientemente profunda de lo que puede significar la reconversión, aunque hay que esperar el insumo que en esa dirección pueda proceder de la negociación de paz, como se verá a continuación.

25 María Eugenia Morales de Sierra, Procuradora adjunta de derechos humanos, entrevista, Guatemala, 22 de febrero de 1992, y Jesús Amurrio, ob. cit.

26 Alfonso Cabrera Hidalgo, Secretario general del Partido Democracia Cristiana, entrevista, Guatemala, 10 de octubre de 1992.

27 Mario Solórzano, Secretario general del Partido Socialista Democrático, entrevista, Guatemala 26 de febrero de 1993.

28 Jorge Cabrera, Secretario ejecutivo de la Comisión centroamericana de ambiente y desarrollo, entrevista, Guatemala, 13 de noviembre de 1992.

29 Juan Francisco Alfaro Mijangos, diputado al congreso legislativo de Guatemala, entrevista, Guatemala, 4 de marzo de 1993.

6. NEGOCIACIÓN, RECONVERSIÓN Y SEGURIDAD EN GUATEMALA

Hemos mencionado cómo en Centroamérica los decursos de revisión de la agenda de seguridad y reconversión, han estado influenciados –o determinados– por los decursos de negociación. Eso ha sido claro para Nicaragua y El Salvador.

En Guatemala, la negociación en desarrollo constituye también un elemento central en cuanto a la discusión sobre seguridad y reconversión.

A continuación analizaremos como en la medida que la negociación entre el gobierno de la república y la URNG surge y se desarrolla, ha ido entretejiendo los *issues* mencionados.

6.1. EL PROCESO NEGOCIADOR EN GUATEMALA

Toda negociación relacionada con guerras internas plantea un problema central: ¿Cómo se resuelve en una mesa de discusión un conjunto de asuntos contenciosos de la mayor gravedad, de naturaleza multifacética y usualmente originados en procesos históricos de larga data? La respuesta dice sobre el carácter de ese tipo de negociaciones: suelen ser

complejas, son de lento avance y su posibilidad de éxito, no cierta al inicio, depende de cómo el consenso que se va formando paulatinamente, va cosiendo entre sí soluciones a las diversas dimensiones del conflicto. Igualmente, es importante para el eventual éxito que no sólo los actores centrales del diferendo, los que se confrontan militarmente, concluyan los acuerdos, sino que toda la sociedad afectada se involucre en los mismos. Finalmente, el entorno externo puede estimular u obstaculizar esa empresa.

La negociación guatemalteca fue directamente influida por el procedimiento de Esquipulas, ya que probablemente ese acuerdo regional de paz creó las condiciones que hizo posible una solución negociada al mismo.¹ El proceso ha tenido diversos momentos y ha producido diferentes resultados, el conjunto de los cuales constituye la paulatina construcción del consenso a que hemos hecho referencia.

a. PRIMER ENCUENTRO DIRECTO ENTRE EL GOBIERNO DE GUATEMALA Y LA INSURGENCIA AGRUPADA EN LA UNIDAD REVOLUCIONARIA NACIONAL GUATEMALTECA. MADRID, ESPAÑA, OCTUBRE DE 1987

Un año después de suscribirse el procedimiento de Esquipulas, que obligó a todos los gobiernos centroamericanos a iniciar diálogos con la oposición para buscar la reconciliación nacional, se efectuó la primera reunión gobierno-URNG.

En el mismo las partes ubicaron sus "puntos de partida"; el gobierno sostuvo que su carácter democrático hacía innecesaria la resistencia armada, invitó a la desmovilización de los revolucionarios y a su integración ciudadana y política. (El argumento se apoyaba en la reciente iniciada transición a

1 Sobre la negociación en Guatemala, ver Gabriel Aguilera: "Camino de guerra, camino de paz, la negociación en Guatemala". *Cuadernos Debate* 12, FLACSO, Guatemala, 1991; Luis Padilla: "La teoría de resolución de conflictos y su aplicación al contexto sociopolítico de Guatemala", en *Estudios Internacionales* 2, 1990; IRIPAZ: *Cronología de los procesos de paz*, Guatemala, 1991; así como Marta Elena Salguero: "Perspectivas de la paz en Centroamérica". *Cuadernos Debate* números 7 y 9, FLACSO, Guatemala, 1990 y 1991.

la democracia, que parte de la realización de elecciones libres y la asunción de un gobierno civil en enero de 1986, tras varios quinquenios de autoritarismo).²

La URNG indicó que las causas del conflicto eran las desigualdades económicas y sociales, incluyendo la discriminación étnica, aparte de la ausencia de democracia política, y que proponía que la negociación se abriera para buscar solución a las mismas, antes de acordar el fin de las hostilidades.

Aparte de esta fijación de criterios básicos, nada más se alcanzó en la reunión. Ambas partes no volvieron a reunirse durante el resto del gobierno del presidente Vinicio Cerezo, al no moverse ninguna de ellas de esas posiciones. En el caso del gobierno, aparentemente la oposición del Ejército a hacer lo que estimaba concesiones políticas a los insurgentes, y que parcialmente se expresó en dos intentos de golpe de Estado, explica esa inflexibilidad.

b. REUNIÓN ENTRE LA URNG Y LA COMISIÓN NACIONAL DE RECONCILIACIÓN, OSLO, NORUEGA, MARZO DE 1990

En este encuentro entre los insurgentes y la instancia creada por el procedimiento de Esquipulas, para promover las reconciliaciones internas, las partes definieron la negociación como "voluntad expresa de encontrar caminos de solución pacífica a la problemática nacional por medios políticos", buscando "el logro de la paz y el perfeccionamiento de una democracia funcional y participativa"; y acordaron los mecanismos operacionales siguientes: designar a un mediador interno, al que llamaron "Conciliador", el presidente de la CNR, monseñor Rodolfo Quezada Toruño; llamar la observación de un representante del secretario general de Naciones Unidas y realizar reuniones entre la URNG y los partidos políticos, *item* con los sectores populares, religiosos, empresariales y otros; y finalmente a conversaciones de la URNG con el gobierno y el ejército de Guatemala, "encaminadas a lograr la solución política del enfrentamiento armado interno".

2 "Reunión con la guerrilla, además de híbrida, resultó infructuosa", *INFORMESS Centroamericana*, 803, 1 de septiembre 1987.

Esas decisiones están contenidas en el "Acuerdo para la búsqueda de la paz por medios políticos".³

El Acuerdo de Oslo es el que inicia realmente el proceso negociador, ya que rompió el *impasse* que se había creado después del encuentro de Madrid. Entre lo más importante de ese Acuerdo, que va a imprimir su marca en las etapas sucesivas, está la definición amplia del conflicto, calificada de "problemática nacional"; la decisión de optar por la mediación interna con presencia externa, meramente de apoyo, y la metodología de las reuniones entre los rebeldes y actores de la sociedad civil, que inicia el involucramiento de la misma en el proceso.⁴

Sin embargo, el último llamado a las conversaciones directas URNG-gobierno, no era factible de realizarse mientras no se modificaran las condiciones que señalamos antes.

c. ENCUENTRO ENTRE LA URNG Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS, SAN LORENZO DEL ESCORIAL, ESPAÑA, JUNIO DE 1990

Los insurgentes efectivamente se reunieron, bajo los auspicios de la CNR, con diversos actores civiles. Probablemente el encuentro más importante de los cinco que se realizaron, fue el que se llevó a cabo con los partidos políticos. En ese consenso

- Se señaló como normatividad para la negociación el procedimiento de Esquipulas, el Acuerdo de Oslo, y el "marco constitucional vigente"; simultáneamente, empero, se toma compromiso de promover la reforma de la constitución política.

3 Texto del acuerdo en : *Siglo XXI*, 2 de abril de 1990.

4 Los efectos de la opción por la mediación interna, los discute Luis Padilla: *El proceso de paz en Guatemala: implicaciones para los derechos humanos y la democracia*. Ponencia presentada al XVII Congreso Internacional de LASA, Los Angeles, septiembre de 1992.

- Se define negociar para propiciar: "La reconciliación de todos los guatemaltecos", "la finalización del enfrentamiento armado. . ." y "el irrestricto apego y aplicación de la ley".
- Se define como necesaria: "La incorporación de todas las fuerzas, sectores políticos y sociales en la definición de los cambios institucionales que permitan alcanzar la vigencia plena de los derechos ciudadanos. . ."
- Se buscará viabilizar la incorporación de la URNG al proceso político del país.⁵

Como se ve, del Acuerdo de El Escorial surgen simultáneamente la cuestión de la negociación en el marco constitucional, la reforma de la ley fundamental y la incorporación de los insurgentes al proceso político.

d. DECLARACIÓN DE LA COMANDANCIA DE LA URNG, DE JULIO DE 1990

En esta comunicación pública, la comandancia rebelde hizo una exposición en la que definió su concepto de la solución pacífica y de su interpretación de los Acuerdos de El Escorial.

Los insurgentes concretaron su percepción de que la democracia funcional y participativa implicaría suprimir las milicias, reorganizar los órganos policíacos y supeditarlos al organismo judicial, definir el papel del Estado en el desarrollo; también pidieron reformas constitucionales por medio de una asamblea nacional constituyente, cambios y modernización en función social y el reconocimiento de la vigencia del pueblo indígena y la reivindicación de sus valores culturales.⁶

5 "Partidos políticos guatemaltecos y la URNG firmaron acuerdos de El Escorial", *El Gráfico*, 1 de julio de 1992.

6 "La comandancia general de la URNG al pueblo de Guatemala", *El Gráfico*, 28 de julio de 1992.

e. ENCUENTRO ENTRE LA URNG Y EL SECTOR SINDICAL Y POPULAR, METEPEC, PUEBLA, MÉXICO, OCTUBRE DE 1990

En esta reunión, lo más influyente fue la concreción de los objetivos económicos y sociales de la negociación, así: "No se trata únicamente de ponerle fin al conflicto armado interno, sino de resolver con la contribución y participación de todos, las causas estructurales e históricas que le dieron origen y que ahora se han agravado". Igualmente, se señala como objetivo: "... Crear una institucionalidad legítima representativa de los intereses populares y socialmente justa. . ." ⁷

f. INICIATIVA DEL PRESIDENTE DE GUATEMALA, JORGE SERRANO ELÍAS, PARA LA PAZ TOTAL DE LA NACIÓN, 1991

Concluída la ronda de diálogo de los insurgentes con la sociedad civil, se reanudó una situación de impase por la persistente negativa del gobierno de ir nuevamente a la discusión directa, pese a los reiterados llamados de la URNG y de los actores sociales para ello, aduciendo que no lo haría hasta que previamente los rebeldes anunciaran la intención de deponer las armas, lo que resultaba inaceptable para los mismos.

Fue preciso, por consiguiente, que asumiera el segundo gobierno de la transición, a principios de 1991, y que el gobernante Jorge Serrano asumiera la decisión de confrontar a los sectores militares y civiles que se oponían a la negociación para que la misma se reanudara. Fue así como en abril de ese año, el primer mandatario dio a conocer su "Iniciativa por la paz total", en la cual se manifestó de acuerdo con el diálogo directo.

En ese documento el gobierno definió que la "paz total": "no sólo signifique un simple cese de fuego, sino que sienta las bases para la reconciliación y la convivencia armónica de

7 Texto en Federación Luterana Mundial: *Documentación referente al proceso de paz en Guatemala*, Ginebra, enero de 1991.

la familia guatemalteca. . .", que se basaría en la terminación de la lucha armada y la reincorporación de los insurgentes al gozo de los derechos constitucionales, la búsqueda de mayor equidad económica y social, el respeto al fortalecimiento del régimen de legalidad y la profundización del proceso democrático, lo que incluiría la desconcentración administrativa, el fortalecimiento de los gobiernos locales y la valorización de las culturas mayenses.

Como procedimiento, el gobierno pidió reuniones directas para preparar el acuerdo de paz y posteriormente proceder a su firma.⁸

En esta toma de posición, la parte gubernativa varió sustantivamente su postura de Madrid, en la medida que reconoció el andamiaje de problemas económicos y sociales, además políticos, relacionados con la búsqueda de la paz. Sin embargo, retuvo una parte del argumento inicial al concebir la negociación como conducente a concluir la guerra y pensando, al parecer, que las reformas del país serían tarea gubernativa en la situación de paz.

g. ACUERDO DEL PROCEDIMIENTO PARA LA BÚSQUEDA DE LA PAZ POR MEDIOS POLÍTICOS. CIUDAD DE MÉXICO, ABRIL DE 1991

Reiniciada la negociación directa, las partes alcanzaron sorprendentemente rápido un acuerdo operacional, definiendo las "reglas del juego" del proceso.

En sus elementos principales, se definió así el proceso para buscar: "en el menor tiempo posible, la firma de un acuerdo de paz firme y duradera, en el cual se consignen los acuerdos políticos, su implementación y ejecución por las partes y los términos de verificación".

8 *Ibid.*

Se llegó a consenso en cuanto a que las partes serían el conciliador, el representante del secretario general de las Naciones Unidas como observador, los asesores de ambos y las delegaciones de la URNG y del gobierno.

También se convino un régimen de reuniones directas y eventualmente indirectas, en no abandonar unilateralmente el proceso y en mantener un ambiente de reserva, pero con información pública.⁹

h. ACUERDO DE TEMARIO GENERAL. MÉXICO, ABRIL DE 1992

En la misma reunión se convino en un temario de once puntos, que incluyó democratización y derechos humanos, fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática, identidad y derechos de los pueblos indígenas, reformas constitucionales y régimen electoral, aspectos socio-económicos, situación agraria, reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado, bases para la reincorporación de la URNG a la vida política del país, arreglos para el definitivo cese del fuego, cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos y la firma del acuerdo de paz y desmovilización.¹⁰

En la reunión de la ciudad de México se ubicaron varios temas que han estado presentes al centro de la discusión posterior. Por una parte los actores, en cuanto los limita a la URNG y el gobierno, y en cuanto al temario, se inclinan por la tesis de que la negociación no es solamente para concluir el confrontamiento armado, sino para discutir prácticamente toda la problemática nacional. La forma en que se enumeran los temas sirve para dividirlos en "sustantivos", todos aquellos que se refieren a la problemática del país; y "operativos", que son los que dicen propiamente el fin del confrontamiento, la firma de la paz y la desmovilización de los guerrilleros.

9 Fotocopia del documento original.

10 *Ibid.*

i. ACUERDO MARCO SOBRE DEMOCRATIZACIÓN PARA LA BÚSQUEDA DE LA PAZ POR MEDIOS POLÍTICOS. "ACUERDO DE QUERÉTARO", QUERÉTARO, MÉXICO, JULIO DE 1991

Este consenso se refiere a la primera parte del primer punto del temario: la cuestión de la democratización. Buscando construir un "marco general que inscriba de manera coherente los demás temas señalados para el proceso de negociaciones", las partes llegaron a una definición de "democracia funcional y participativa" de nueve puntos que incluye: "La preminencia de la sociedad civil, el desarrollo de la vida institucional democrática, el funcionamiento efectivo de un Estado de derecho, la eliminación de la represión política. . . las asonadas, las presiones militares y las acciones desestabilizadoras antidemocráticas, el respeto irrestricto a los derechos humanos, la subordinación de la función de las fuerzas armadas al poder civil, el reconocimiento y respeto a los derechos de los pueblos indígenas, el acceso. . . de todos los guatemaltecos a los beneficios de la producción nacional. . . basados en principios de justicia social, el efectivo reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado. . ." ¹¹

El Acuerdo de Querétaro es lo más lejos que ha llegado la negociación; constituye un importante documento cuyo significado radica en que después de tres décadas de guerra, los contendientes coincidieron en una definición del modelo de democracia que aspiraban para el país.

j. LOS PUNTOS DE ACUERDO SOBRE DERECHOS HUMANOS

La rapidez con que la negociación oficial llegó a los primeros entendidos, despertó expectativas optimistas sobre su decurso. Sin embargo, cuando la mesa pasó a conocer el segundo punto del primer tema, lo relacionado con dere-

11 *Ibid.*

chos humanos, las discusiones, tanto directas como indirectas (es decir, consultas, de Conciliador unilateralmente con una de las partes), se fueron extendiendo por más de un año sin llegar a concluir, aunque varios de los elementos se fueron resolviendo. A finales de 1992, faltaba aún lo relacionado con la Comisión de verdad (para investigar violaciones pasadas de los derechos humanos) y lo referido a la temporalidad de los acuerdos, es decir, el momento de entrada en vigor de lo consensuado, sosteniendo los insurgentes que deberían tener validez inmediata y el gobierno que, al igual que el resto del temario, cobraría validez al finalizar la negociación y haberse firmado la paz.

En este período se articularon varias líneas de presión sobre la negociación: a. Una propuesta de redefinición del contenido y el orden del temario presentado por la URNG; b. Una propuesta de revisión del procedimiento operativo por el gobierno; c. Una tercera proposición de varios actores sociales, de que se amplíe la definición de las partes para permitirles participar a ellos.

6.2. EL TEMA DE RECONVERSIÓN EN LA NEGOCIACIÓN

Dado que la negociación ha asumido planteamientos de reorganización de toda la sociedad, el tema de la reconversión está incluido en la medida que se percibe que hay una cuestión vinculada a lo militar que resolver.

La percepción de la cuestión difiere según los actores. Para los insurgentes es un problema de desmilitarización, entendida como el dominio de la sociedad política y civil por parte del aparato militar institucional; esa "militarización del Estado y de la sociedad" sería la causa de la falta de democratización, de la violación a los derechos humanos y por consiguiente uno de los elementos más importantes en el conjunto de temas de la resolución del conflicto.¹²

12 Véase: URNG: "Una paz justa y democrática: contenido de la negociación". En "Guatemala, proceso de paz, documentos". Suplemento de *Panorama Centroamericano*, 73, julio de 1992.

El Estado por su parte piensa que el problema contencioso tiene que ver con la existencia de la guerra y la persistencia de la insurrección, por lo que la solución sería la paz y el desarme de los rebeldes; en esta perspectiva, si bien hubo problema de militarismo, el mismo estaría básicamente resuelto por la transición a la democracia y actualmente en lo esencial las fuerzas armadas actuarían en sujeción a los prescripto por el artículo 244 constitucional, que señala al ejército el objetivo tradicional de defender el territorio, la soberanía y el honor nacionales.¹³

Los actores de la sociedad civil, por su parte, tienden con matices a adherirse a uno u otro criterio. El sector popular y sindical, los religiosos, académicos y otros, comparten la visión de un problema de militarismo ligado al papel del ejército, en tanto los empresarios lo entienden en relación a los insurgentes.

Hay entonces una percepción general del problema de militarismo, y según la postura, se refiere al aparato del Estado, a la situación de insurgencia y en un nivel más amplio a la necesidad de pasar a una cultura política pacífica y antimilitarista.

En el pensamiento de los rebeldes, el proceso de desmilitarización debe ir acompañado por un paralelo de fortalecimiento del poder civil; ello incluiría garantizar el pleno control por parte de la autoridad civil de la seguridad interior y todos los aspectos relacionados con las actividades de policía, partiendo de que su concepción, estructura y línea de mando, deben ser reformadas profundamente en base a principios civilistas y democráticos. La Policía militar ambulante debe desaparecer.¹⁴

Por consiguiente, la propuesta insurgente se puede descomponer en dos elementos: uno sustantivo, el colocar la desmilitarización al centro de la resolución del conflicto y uno de procedimiento, en que las demandas son más bien moderadas.

13 Gobierno de Guatemala: "La paz no es sólo la ausencia de guerra, sino que la creación del conjunto de condiciones que le permitan vivir sin angustias, ni temor". En *Guatemala. . . Ibid.*

14 URNG: Una paz. . . ob. cit.

Al analizar estas últimas, se diferencia a su vez tres propuestas concretas: Reducir las dimensiones del ejército (tanto en efectivos como en recursos), redefinir la función de la sección de inteligencia militar (esta demanda refiere al alegado papel que ese departamento ha jugado en la represión política) y pasar a control de autoridad civil los medios productivos e instituciones militares.

Otras dos propuestas son de naturaleza general, ya que "redefinir y reubicar las funciones" y "democratización interna del ejército", pueden entenderse de diversa forma y requerirían a su vez de propuestas operativas. Al parecer, en el pensamiento insurgente, lo primero tiene que ver con la desmilitarización en general, es decir, retirada de lo militar de áreas de influencia que no le son propias; y la segunda querría decir, no introducir formas democráticas de manejo de poder en el seno de un ente por naturaleza jerárquico y no deliberante, como se ha interpretado, sino más bien inculcar una cultura política, democrática a la institución y de respeto al poder civil.

Lo que nosotros hemos definido como reconversión en términos más precisos, podría eventualmente introducirse en "redefinir y reubicar", en el contexto general de la reorganización social que se propone.

La proposición, ubicada como se dijo, dentro de las medidas operativas para fortalecer la sociedad civil (en este punto "sociedad civil" pareciera querer decir el poder civil versus el poder militar), contiene una propuesta general de asegurar el control civil de los aparatos policíacos y la operativa de hacer desaparecer la Policía militar ambulante, un cuerpo militar con funciones policíacas externas a la institución.

Finalmente, hay un argumento central, el de que siendo el presidente de la república, comandante en jefe del ejército, y puesto que este alto funcionario es electo democráticamente, existe al más alto nivel el control de lo militar por el poder civil democrático. De allí el argumento se ubica, como se dijo,

forma del reclutamiento militar, el desmantelamiento efectivo de los "escuadrones de la muerte", así como la formación de una "Comisión de Verdad" que investigue violaciones a los DH.¹⁵

Finalmente, la propuesta de la URNG es propiamente de reconversión y no de desmilitarización total, puesto que no proponen la desaparición de la institución, más bien lo que denominan "bases. . . que garanticen la construcción de la democracia y rescaten como institución al ejército de Guatemala. . ." ¹⁶

La respuesta de la parte gubernativa a los seis puntos de la URNG sobre el tema se enmarcan en su criterio general ya mencionado. Así estima que lo relativo a funciones, por ser definidas por el artículo 244 constitucional, no puede ser replanteado a menos que se vaya a una reforma de ese instrumento jurídico. En cuanto a la democratización, niega su posibilidad porque entiende la proposición en ese sentido de introducir mecanismos deliberativos al interior del aparato.

Lo relacionado con el tamaño y recursos del ente, lo refiere a las discusiones de la Comisión de seguridad creada por Esquipulas, que busca acordar medidas de confianza mutua a través de una reducción general de los ejércitos del área. La reacción en cuanto al aparato de inteligencia, aparentemente no asume la hipótesis del rol represivo del mismo, y responde técnicamente al señalar que esa institución tiene las funciones que corresponden según el modelo de la OTAN.

En cuanto al otro punto, acepta que puede entrar a reorientarse los recursos actualmente a disposición del ejército hacia actividades de desarrollo en otros aparatos del Estado, pero siempre que haya concluido el conflicto armado.

En lo referente a la policía, a criterio del gobierno la misma es civil, dependiendo del ministerio de gobernación no de la defensa y por consiguiente no existiría el problema sugerido por los revolucionarios.

15 URNG: "Una paz. . .", ob. cit.

16 Ibid.

Finalmente, hay un argumento central, el de que siendo el presidente de la república, comandante en jefe del ejército, y puesto que este alto funcionario es electo democráticamente, existe al más alto nivel el control de lo militar por el poder civil democrático. De allí el argumento se ubica, como se dijo, en la exhortación a los insurgentes a cejar con su oposición armada.¹⁷

En síntesis, el Estado no ve que exista un problema central de militarización; por ello no liga la reconversión a la negociación, sino a la conclusión del conflicto armado interno, en acuerdo a la decisión regional y la reorientación de recursos hacia fines de desarrollo al finalizar la guerra.

17 Gobierno de Guatemala: "La Paz. . ." ob. cit.

7. CONCLUSIÓN

La reformulación del concepto de seguridad y la reconversión militar, son usualmente procesos que demandan espacios amplios de tiempo; para el caso de Centroamérica, el fin de la crisis y el debate de la reconstrucción abrieron espacios, especialmente en los países con negociaciones para concluir conflictos internos, en los cuales esos procesos se pueden precipitar.

Rediscutir seguridad debe insertarse, por ello, en el debate del llamado "acuerdo nacional", que dice concertación de toda la sociedad para definir los parámetros de convivencia de la nación. Es como si se quisiera reescribir el contrato social, partiendo de que la crisis, especialmente en sus manifestaciones de autoritarismo y guerra interna, fue expresión de la polarización y división de esa sociedad que ahora se quiere concluir. En los países con negociaciones que concluyeron o está por concluir el conflicto, el acuerdo nacional puede emanar cabalmente de los entendidos a que se arribe.

La agenda, como hemos visto, se encuentra en revisión en forma múltiple, a través de los mecanismos de Esquipulas, en las negociaciones de paz, en la reflexión del Estado y en la sociedad civil. No se trata de un procedimiento sistematizado, sino de la producción de ideas que aún carecen de una arena donde sistematizarse. Sin embargo, varias conclusiones se pueden proponer.

El primer elemento es que la configuración actual de la escena regional e internacional, ya analizada, hace altamente improbable un supuesto de conflictos armados de origen externo, que pudieran afectar al país. Por supuesto, se puede, de todas maneras, construir escenarios de tales conflictos en las salas de juegos de guerra; pero la utilidad de esas construcciones, por su alejamiento de la realidad, son discutibles.

Queda como segundo elemento, la persistencia del confrontamiento armado interno. Ciertamente, está presente, pero es altamente probable un escenario de conclusión del mismo, por medio de negociaciones políticas.

Los dos elementos anteriores hacían referencia a temas de defensa nacional, que en todo caso caían bajo jurisdicción de las fuerzas armadas; pero a partir de allí, la agenda se mueve probablemente a la cuestión del poder narco. Su tratamiento pertenece a la seguridad ciudadana y correspondía por consiguiente a los cuerpos policíacos.

Sin embargo, lo narco, si bien forma parte de la delincuencia, representa tal poder, como hemos comentado, que en muchos casos puede desafiar con impunidad al Estado. Eso explica que inclusive potencias como Estados Unidos, han llamado a sectores militares, como marina y fuerza aérea, para cooperar en su control. En América Latina hay muchos casos similares.

La violencia social, que incluye muchas formas de delincuencia, como las bandas que asolan las carreteras a la usanza de los *highwaymen* de la antigua Inglaterra, las bandas juveniles urbanas llamadas "maras", las bandas de desertores de la guerrilla o ex soldados, etc., deben ser consideradas problemas de seguridad ciudadana, aunque la fuerza militar pueda intervenir ocasionalmente en su control, por incapacidad policíaca.

En lo sucesivo, la agenda se mueve hacia temas de amenaza no convencional. El primero de estos es la protección del medio ambiente y los recursos naturales; se trata en parte de riesgos que se confrontan con políticas de Estado no vinculadas al sistema de justicia y seguridad pública, como legislación ambiental. Lo referente, sin embargo, a ejercicio de

seguridad pública, como el combate a formas delictivas específicas, como podría ser la deforestación ilegal, nuevamente refiere a cuerpos técnico-policíacos especializados, tal como lo es en Estados Unidos el Servicio de parques nacionales.

El punto donde este *issue* se toca con la defensa nacional, puede ser la protección de frontera, que es a la vez área de reserva biológica, situación que se da por ejemplo en cuanto a la llamada biosfera maya, en el departamento de El Petén. Sin embargo, también se puede asumir como defensa civil en cuanto son usualmente unidades guardafronteras las que tendrían a su cargo la tarea. Oficialmente, en Guatemala, la función debería ejercerla la Guardia de hacienda, de naturaleza policíaca civil. La diferencia entre una u otra adscripción lo decide la naturaleza de la amenaza: si es a la integridad territorial y soberanía, sería militar; si es acción delictiva a través de la frontera, correspondería a lo policial.

Vinculados a lo anterior, hay puntos como el tráfico de armas, que figuran en la agenda, que pueden ser mixtos entre lo militar y lo civil, pero que son de naturaleza coyuntural por el fin de los conflictos armados y que probablemente se agotarán.

El resto de *issues* mencionados deben ser debatidos de acuerdo a los parámetros teóricos, si pertenecen a una agenda de seguridad como tal. Entre ellos, el combate a la pobreza, la prevención y atención de los desastres naturales, la satisfacción de necesidades de infraestructura, servicios de salud y educación, etc. En efecto, todo esto puede considerarse el objeto de la gestión de "buen gobierno".

Hasta aquí lo que está. También es factible en una agenda de seguridad, lo que puede ser, por ejemplo, surgimiento de formas violentas en el conflicto étnico interno, necesidad de atención de misiones regionales internacionales de paz, desarrollo en la región de poderes agresivos en política exterior. Empero, aunque este ejercicio es aceptable, tiene límites en cuanto a no igualar lo eventual con lo real.

Una agenda como la discutida podría llevar a agrupar una agenda de seguridad en la siguiente forma:

Temas de defensa:	Guerra interna:
Temas mixtos.	Narcopoder.
Defensa y seguridad ciudadana.	Ciertas formas de violencia social. Cierta protección de frontera.
Temas de seguridad ciudadana.	Delincuencia. Protección ambiental.

El resto de *issues* no pertenece propiamente a una agenda de seguridad *strictu sensu*, sino al ámbito de discusión y aprobación de un "proyecto nacional" que englobe las propuestas de mejoramiento y equidad socio-económico y de manejo de la política exterior para mejorar el espacio de autonomía en la arena internacional.

Por supuesto, todo lo anterior presupone la vigencia del orden constitucional y democrático, a su vez basado en la vigencia de los derechos humanos y el sometimiento del poder militar a la autoridad civil. Si tales supuestos no se dieran o se interrumpieran, los mismos pasarían a ocupar un lugar privilegiado en la agenda de seguridad, pero representando el mismo problema que se dio bajo los gobiernos autoritarios, o sea que el Estado no podría ser garante de su imperio.

La precisión de tal agenda, nos permite entonces definir la reconversión. La misma estaría basada en una lógica de cierta sencillez: redefinir a la institución en atención a los objetivos que tendría que atender de la agenda.

Así las cosas, en tanto dure el conflicto armado interno, esa continúa siendo la función central del aparato militar. Concluído el mismo, quedan como funciones las de apoyo a la seguridad ciudadana, pero no de sustitución de las mismas, así como las que refieren a supuestos de riesgos no existentes pero posibles.

Por consiguiente, el perfil de las fuerzas armadas sería el de un cuerpo con alto nivel de tecnificación y profesionalización, pero reducido en dimensiones, ente modernizado

en cuanto a la ciencia de la guerra, pero no expansivo hacia tareas que no corresponden a su ámbito, tales como las funciones para el desarrollo.

La reconversión debería incluir la organización a plazo mediano, en base al sistema de voluntarios, en tanto que el servicio militar obligatorio debería ser sustituido por un servicio civil a la comunidad. Al mismo tiempo, el Estado debería desarrollar, expandir y profesionalizar los cuerpos de seguridad ciudadana.

Se puede concebir así un período de transición, en tanto que se va incrementando la cobertura y capacidad de las policías, así va reduciéndose y reconvirtiéndose el ejército. A lo largo plazo, y en la medida que el proceso de integración centroamericano vaya consolidándose, las fuerzas armadas pueden ir paulatinamente confluyendo con sus similares para ir conformando un cuerpo militar centroamericano, en un posible entorno en el cual la defensa nacional debe ir apoyándose en acuerdos de seguridad regionales.

BIBLIOGRAFÍA

- 1 AGUAYO QUEZADA, Sergio *et. al.*: *En busca de la seguridad perdida*. Siglo XXI Editores, México, 1990.
- 2 AGUILERA, Gabriel: *La integración militar en Centroamérica*, INCEP, Guatemala, 1985.
- 3 ———— *El fusil y el olivo. La cuestión militar en Centroamérica*. FLACSO/DEI, Costa Rica, 1989.
- 4 ———— "Reconversión militar. Elementos para su comprensión". *Cuadernos Debate* 19, FLACSO Guatemala, 1989.
- 5 BELTRANENA FALLA, Francisco: *Guatemala: pretorianismo y democracia estratégica*. Universidad Francisco Marroquín, Guatemala, 1992.
- 6 BRICEÑO PORRAS, Guillermo: *Iniciación al vocabulario de seguridad y defensa*. Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas, Venezuela, 1989.
- 7 CHILD, Jack: *The Central American Peace Process, 1983-1991*. Lynne Reinner Publishers. Boulder and London, 1992.
- 8 DOSSIER SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA. En *Estado y reforma*. Año I, 2, enero-febrero de 1987, Caracas, Venezuela.
- 9 EJÉRCITO DE GUATEMALA. *27 Años de lucha por la libertad*. Estado mayor de la defensa nacional, Editorial del Ejército, Guatemala, 1987.

- 10 ———— *IV Seminario militar*. Guatemala, 1988.
- 11 GOODMAN, Louis W. et. al.: *The Military and Democracy. The Future of Civil - Military Relations in Latin America*. Lexington Books, Massachusetts, 1990.
- 12 GRAMAJO, Héctor Alejandro: *Tesis de la estabilidad nacional*. Editorial del Ejército de Guatemala, Guatemala, 1989.
- 13 ———— *Liderazgo militar y el futuro del ejército de Guatemala*, Editorial del Ejército de Guatemala, Guatemala, 1990.
- 14 ———— *Lección de clausura X promoción*. Curso de comando y estado mayor, Centro de Estudios Militares, Guatemala, 26 de Febrero de 1988.
- 15 ———— *Evaluación del pensamiento sobre seguridad en el seno del ejército de Guatemala*, Informe de consultoría, Guatemala, mayo de 1993.
- 16 HARRIES-JENKINS, Gwyn y Charles C. Moskos: *Las fuerzas armadas y la sociedad*. Alianza Editorial, Madrid, España, 1984.
- 17 JOB, Brian L. (Editor): *The Insecurity Dilemma. National Security and Third World States*. Lynne Rienner Publishers. Boulder and London, 1992.
- 18 KRUIJY, Dirk y Edelberto Torres-Rivas: *América Latina: militares y sociedad*. FLACSO, Costa Rica, 1991.
- 19 NORTH Liisa y Sthephen Barany: *The United Nations in El Salvador: The promise and dilemmas of an integrated approach to peace*. CERLAC, York University, Toronto, 1993.
- 20 ROSADA GRANADOS, Héctor: *Fuerzas armadas, sociedad y defensa nacional: Proyecto militar en Guatemala*. En *Foro*, año I, 1, marzo, 1993.
- 21 SOMAVIA, Juan y José Miguel Insulza (Editores): *Seguridad democrática regional. Una concepción alternativa*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1990.

SEGURIDAD, FUNCIÓN MILITAR Y DEMOCRACIA

- 22 STEPAN, Alfred: *Retinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*. Princenton University Press, New Jersey, 1988.
- 23 THOMAS, Caroline: *In Shearch of Security. The Third World in International Relations*. Lynne Rienner Publishers, London, 1987.
- 24 VARAS, Augusto: "Autonomía militar en América Latina". *Nueva Sociedad*, Caracas, Venezuela, 1990.
- 25 VERGARA MENESES, Raúl *et. al.*: *Centroamérica: La guerra de baja intensidad*. CRIES/DEI, Costa Rica. 1987.
- 26 ZAGORSKI, Paul W.: *Democracy vs. National Security. Civil-Military relations in Latin American*. Lynne Rienner Publishers. Boulder and London, 1992.

SEGURIDAD, FUNCIÓN MILITAR Y DEMOCRACIA, de GABRIEL AGUILERA PERALTA, se imprimió en el mes de abril de mil novecientos noventa y cuatro, en los talleres de la Editorial e Impreofset ÓSCAR DE LEÓN PALACIOS, de la 6a. Calle "A" 10-12, zona 11, teléfono y fax 721636, en la ciudad de Guatemala, capital de la República de Guatemala, Centroamérica. La edición fue de mil ejemplares en papel bond, más sobrantes para reposición. La obra consta de ciento seis páginas, foliadas al pie con números arábigos.