

Dirk Kruijt
Edelberto Torres-Rivas
Coordinadores

América Latina: militares y sociedad-I



355.03

A49a América Latina: militares y sociedad / coord.
Dirk Kruijt, Edelberto Torres-Rivas. --1. ed.--
San José: FLACSO, 1991.
2 v.
258 p.

ISBN 9977-68-024-8 Obra Completa
ISBN 9977-68-025-6 Volumen 1

I. Militarismo-América Latina. I. Kruijt, Dirk.
II. Torres-Rivas, Edelberto. III. Título.

Editor:

Sebastián Vaquerano

Procesamiento del texto:

Raúl Figueroa Sarti

Esta publicación se hace con la colaboración financiera
del gobierno de Holanda

© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO

Primera edición: Diciembre de 1991

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO
Secretaría General. Apartado 5429. San José, Costa Rica

PRESENTACIÓN

El tema de las fuerzas armadas, el papel de los militares y la vida política está sin duda entre el conjunto de preocupaciones que acompañan el crecimiento de las ciencias sociales en América Latina. El trabajo de E. Lieuwen, *Armas y Política en América Latina*, publicado en 1960 marcó un tema, y un camino que investigadores de la región empezaron a transitar. Vale la pena mencionar las influencias importantes y tempranas de S.E. Finer (*The Man on Horseback: The role of military in Politics*, 1962), S.P. Huntington (*Changing Patterns of Military Politics*, 1962) y M. Janowitz (*The Military in the Political Development of New Nations*, 1964). Los trabajos de A. Rouquié constituyen también una temprana y decisiva contribución al estudio del papel de los militares en la política de los países subdesarrollados.

Antes de estos desarrollos, resultado de investigaciones en el tercer mundo, F. Engels había ya enfatizado la relación existente entre el desarrollo de las fuerzas productivas, las guerras y la expansión de la fuerza militar. Weber y sus discípulos estudiaron al Ejército como el paradigma de la bu-

rocracia racional. En los años treinta, en las universidades alemanas estos estudios y especialmente la geopolítica fue la doctrina dominante en los estudios de lo militar.

La importancia de la presencia militar en América Latina no ha tenido, sin embargo, un reflejo adecuado en los estudios de estrategia militar, ni en las publicaciones de los centros académico-militares especializados. En los análisis anuales del Centro Internacional de Estudios Estratégicos de Londres, *The Military Balance*, los datos sobre los países latinoamericanos son menos exactos si se les compara, por ejemplo, con la información sobre los Estados Unidos, la Unión Soviética, China o los países miembros de la OTAN o del Medio Oriente. A pesar, como otro ejemplo, del hecho que el Brasil es por lo menos una potencia militar subregional, que el país es el primer exportador mundial de armas hacia el Tercer Mundo, el estudio magistral de Paul Kennedy¹ sobre el surgimiento y la caída de las grandes potencias, no hace referencia alguna, en sus 678 páginas, al Ejército, la Marina o la Aviación, ni de éste ni de algún otro país latinoamericano. Kennedy se deja guiar en su análisis por la relación entre fuerzas productivas y fuerzas militares de nivel mundial y, con tal criterio, las instituciones castrenses latinoamericanas no tendrían la misma significación internacional que aquellos.

No hay ningún otro continente, por otra parte, donde la presencia militar haya sido tan marcada como en América Latina; empero, no se trata de ejércitos, armadas o fuerzas aéreas de grandes potencias ofensivas. Es curioso, pero durante el Siglo XX solamente dos guerras latinoamericanas tuvie-

1. Paul, Kennedy. *The Rise and Fall of the Great Powers*. New York: Vintage Books, January 1989.

ron algún significado. La primera, la del Chaco, entre Paraguay y Bolivia, cuyo fondo era el conflicto entre dos empresas transnacionales en torno a los supuestos yacimientos petrolíferos del Chaco. La segunda, la de las Malvinas, en la que la Junta Militar argentina resultó débil ante una fuerza expedicionaria británica relativamente pequeña, que mostró claramente que las fuerzas armadas de América Latina parecerían tener una tarea distinta a la de ser instrumento ofensivo o defensivo frente a un enemigo externo. El significado real del aparato militar en los países latinoamericanos -con excepción de Costa Rica, y México- ha sido básicamente político. Colateralmente han servido como fuerzas del orden.

En este último sentido, la focalización en las tareas policiales, de combate del "enemigo interno", -definido este último por las tesis nacionales de seguridad-, parecería ser a la vez la debilidad y la fuerza de las instituciones castrenses. Debilidad en tanto a la larga desvía el objetivo intrínseco de "defensa de la autonomía nacional" hacia el objetivo lateral de "deshacerse de enemigos internos"; mientras, otra potencia -los Estados Unidos en este caso- se dedica a la neutralización del "enemigo externo". Fuerza, porque también a la larga, brinda la oportunidad de intervenir en la política nacional como sostén del orden económico, social y político. Con ello las fuerzas armadas se transforman en un poderoso recurso de poder cuya tendencia desemboca, generalmente, en la eliminación de las fuerzas políticas competitivas, particularmente las instituciones políticas de la sociedad civil.

Sobre el papel político y las formas de actuación de los gobiernos militares *de facto* y las instituciones castrenses *de jure*, hay estereotipos tenaces. Incluso publicaciones recientes como las de O'Brien

y Cammack², Wynia³ y Rubin⁴ describen las diferentes variantes de gobierno militar o de co-gobierno militar, sin excepción, como "autoritarias" o de "juntas modernizantes". Otras publicaciones serias que pudieran aclarar sobre el papel de las Fuerzas Armadas en la escena económica, social, política e ideológica en sus distintos países, y el análisis comparativo sistemático de estudio de casos, son escasas. Se puede mencionar acá dos casos: el estudio de Rouquié⁵, de comienzos de los años ochenta, trabajo pionero en el análisis comparativo y el excelente *reader* de Goodman, Mendelson y Rial⁶, de finales de la misma década, fruto de una serie de conferencias en que participaron tanto militares como investigadores académicos.

Las profundas transformaciones habidas en la escena internacional han tenido, sin duda efectos directos e indirectos en la vida de las sociedades centroamericanas y latinoamericanas, en general. En cuatro de los países de Centroamérica se ha podido contemplar en los años ochenta, la instalación de regímenes democráticos formales, mientras las dictaduras militares desaparecieron de todo el continente latinoamericano. En este sentido no pa-

-
2. O'Brien, Philip y Paul Cammack (eds.). *Generals in Retreat. The Crisis of Military Rule in Latin America*. Manchester University Press, 1985.
 3. Wynia, Gary W. *The Politics of Latin American Development*. New York: Cambridge University Press, 1985.
 4. Ruin, Barry. *Modern Dictators. Third World Coup Makers, Strongmen and Populist Tyrants*. New York: McGraw-Hill Book Company, 1987.
 5. Rouquié, Alain. *L'Etat Militaire en Amerique Latina*. Paris: Editions du Seuil, 1987.
 6. Goodman, Luis W., Johanna S.R. Mendelson y Juan Rial (eds). *The Military and Democracy. The Future of Civil-Military Relations in Latin America*. Lexington: Lexington Books, 1990.

recería correcto describir la época de los ochenta como "años perdidos", como lo hacen los autores de publicaciones económicas y sociales de Naciones Unidas.

El fin de la guerra fría a nivel mundial y el retorno de la democracia en América Latina están contribuyendo a un cambio en el papel tradicional de las fuerzas armadas y su rol de guardián del orden público. A pesar de que aún no se han presentado cambios sustantivos en el contenido de las diferentes tesis de seguridad nacional, es de esperar un importante impulso de las discusiones sobre el tema al iniciarse la década de los noventa. Este libro podría ser una contribución a ese futuro debate.

La dirección e intensidad de los cambios que ocurren en el Istmo y sus efectos transformadores de la sociedad centroamericana deben ser seguidos cuidadosamente, justamente porque tienen lugar en un ambiente internacional favorable y contradictorio a la vez. Lo favorable apunta a la posibilidad de avanzar en la construcción de sociedades democráticas, con mayor participación de los sectores tradicionalmente excluidos y sobre todo, por la posibilidad de ir creando condiciones para el surgimiento de una cultura democrática, que tenga como núcleo constitutivo la *tolerancia*, valor esencial hoy día en vista de la historia reciente de algunas sociedades centroamericanas. Lo contradictorio hace relación a las dificultades económicas que configuran la crisis más prolongada de este siglo y el creciente empobrecimiento de importantes segmentos de población. Ambas tendencias política y económica, han modificado y continuarán alterando profundamente a la sociedad centroamericana.

En el marco de sus objetivos generales, la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO- ha venido analizando

con el mayor nivel académico posible y con responsabilidad científica los procesos de cambio en la región, el papel de las diferentes fuerzas y actores en los mismos, los eventuales conflictos y la previsión de nuevos y originales desempeños. En esta perspectiva y conjuntamente con el Ministerio para la Cooperación Internacional de los Países Bajos, organizó en junio de 1991 en San José de Costa Rica, un seminario internacional sobre el tema "*Militares y Sociedad Civil en América Latina*". En él participaron, principal pero no únicamente, miembros de fuerzas armadas y científicos sociales que como miembros de instituciones de investigación o en su carácter individual han venido trabajando sobre la temática, considerada como elemento relevante en el cambio actual y futuro de la región. En el caso de los primeros se privilegió la presencia de oficiales centroamericanos cuya experiencia profesional y social garantizaba una discusión productiva y de oficiales de ejércitos de otros países latinoamericanos en los que ha se ha experimentado procesos de democratización y que, con base a tales experiencias han contribuido a la discusión en un ámbito mayor. En cuanto a los académicos se logró la participación de especialistas en sociología militar, muchos de ellos conocidos por su producción bibliográfica.

La relevancia temática a la que se ha hecho referencia anteriormente, se marca más en el caso centroamericano en el que sus sociedades están saliendo, con dificultades, de una década llena de violencia, represión y desorganización social. La naturaleza de las relaciones que tienden a conformarse entre las fuerzas políticas civiles y el Ejército, necesariamente pasan por la seguridad nacional y la seguridad ciudadana, igual que por la redefinición del rol del ejército en sociedades en crisis y en transición a la democracia.

A la luz de estas consideraciones, el seminario enfatizó tres núcleos temáticos que dieron unidad y coherencia al seminario: la seguridad, la construcción democrática y la crisis económica. No sobra en esta introducción justificar los criterios que prevalecieron para ello.

La seguridad

Los cambios de la escena internacional obligan a una revisión de la problemática de la seguridad, para redefinirla en los nuevos términos que plantea el fin de la política de bloques y de las amenazas internacionales a la estabilidad interna. El orden de una sociedad se mantiene con base en recursos culturales y coercitivos. Sólo hay una Institución legalmente autorizada para hacerlo, el Ejército. En la historia de Centroamérica el Ejército ha desempeñado diversas responsabilidades que giran todas ellas en torno al problema de la seguridad asumida como defensa de la soberanía nacional y de orden interno. Todo esto está cambiando radicalmente. Las sociedades contemporáneas están afectadas profundamente por la *inseguridad urbana*, que adquiere rasgos catastróficos, por lo masivo, en algunos lugares. En otras partes, a este problema se suma la *amenaza del narcotráfico*, que tiene dimensiones múltiples, pero que constituyen desafíos al orden y a la autoridad.

La construcción democrática

Hay suficientes elementos para considerar que los conflictos violentos están terminando y que las luchas sociales, que son parte inherente a cualquier

sociedad moderna tendrán expresiones justamente modernas, es decir, formas legales y previsibles de manifestarse. Al mismo tiempo, las formas de competencia y ejercicio del poder, que han ocasionado tanta inestabilidad en el pasado, deben adquirir formas civilizadas, modernas. La democracia, que está en el centro de las aspiraciones nacionales está adquiriendo lentamente una presencia decisiva. Las relaciones entre civiles y militares, y especialmente entre los partidos políticos y el Ejército, están previstas en la Constitución y en las leyes. Hay, en consecuencia, una legalidad que define tales relaciones. En la etapa actual de construcción de una vida democrática, la majestad de la ley tiene que ser el punto de partida que defina en la vida cotidiana, las relaciones entre militares y civiles.

La crisis económica

La naturaleza y permanencia en el tiempo de los graves desajustes macroeconómicos han ocasionado un trastorno en las metas del desarrollo y en las esperanzas de millones de personas por mejorar sus niveles de existencia personal. Es responsabilidad de *todos* enfrentar las causas y los efectos de la crisis. Ambas dimensiones no deben ser olvidadas. No es un problema del gobierno sino de toda la comunidad. Los Ejércitos, como los partidos y las organizaciones sociales tienen una responsabilidad frente a este desafío tan apremiante. Es por esa razón, por un asunto de responsabilidades colectivas, que el tema de la crisis económica también es parte del conjunto de las relaciones cívico--militares.

Las ponencias presentadas para discusión se han ordenado para efectos de publicación en cuatro grandes bloques: el primero, *Intervenciones militares y seguridad*, en el que se incluyen dos trabajos generales relacionados, uno con la sociología de las intervenciones militares en Latinoamérica y otro, sobre la problemática de la seguridad en Centroamérica. El segundo, corresponde al *estudio de casos en el Istmo*; el tercero, *estudios de caso de Sur América*, que comprende Brasil y Perú. El cuarto y final se dedica a la *Seguridad y las relaciones cívico-militares*.

Al publicar esta obra que espera sea, como ya se ha dicho, una temprana colaboración al intenso debate en torno a temática de tanta relevancia actual, tanto FLACSO como el Ministerio para la Cooperación Internacional de los Países Bajos, desean expresar su reconocimiento a los distinguidos participantes del Seminario por sus invaluable aportes, lo mismo que a todos los funcionarios de FLACSO que hicieron posible tanto la realización del evento como la publicación de los trabajos, con lo que espera socializar y divulgar las reflexiones compartidas entre tan distinguidos actores de la coyuntura actual.

Edelberto Torres-Rivas
Secretario General
FLACSO

Dirk Kruijt
Universidad de Utrecht,
Holanda
Investigador de FLACSO

Primera Parte

**INTERVENCIONES
MILITARES Y SEGURIDAD**

LA SOCIOLOGÍA DE LA INTERVENCIÓN MILITAR EN LA POLÍTICA LATINOAMERICANA

Kees Koonings

INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es, primeramente, hacer un repaso de varias perspectivas acerca del militarismo latinoamericano —definido como la intervención intencional de militares o de las instituciones castrenses, en el acontecer político y la administración pública de una nación— perspectivas desarrolladas por científicos sociales a lo largo de las décadas pasadas. Estos puntos de vista se han centrado principalmente en el análisis de formas de militarismo recientes o “modernas”, como el caso de golpes de estado, y regímenes dominados por la institución militar, en el período que va de principios de los sesenta hasta finales de los ochenta. Éstas, como las llama Munck¹, “dictaduras modernas”, habían sido establecidas en aquellos países de la re-

1. Este término es utilizado por Munck (1989). Otras etiquetas utilizadas son, por supuesto, la de “autoritarismo benocrático” (O'Donnell, 1973) y el “estado antipopular” (Touraine, 1988). Rouquié (1989) hace una distinción entre la “repentina” aparición de un “estado terrorista” en Chile y Uruguay y la participación política permanente de las instituciones militares en Argentina y Brasil.

gión que estaban experimentando cambios significativos en su desarrollo económico y veloces en su sociopolítica. Por ello, estos regímenes han inspirado una serie de esfuerzos por desarrollar marcos analíticos comprensivos para tratar con el fenómeno del militarismo reciente. Como tales, estas visiones proponen futuras investigaciones acerca de sus determinantes socioeconómicos, sociopolíticos y culturales.

Yo argumentaré que las tres propuestas a discutir: la *modernización*, la *hegemonía de clase* y el *autoritarismo dependiente*, comparten un defecto común, en tanto fracasan en ofrecer una visión integrada o completa acerca de la interacción entre la dinámica interna de las instituciones militares mismas y los procesos más amplios de cambio socioeconómico y político en los países latinoamericanos. Así, el segundo propósito de este trabajo es sugerir, de manera muy tentativa, elementos que puedan ser parte de tal visión integral. Este argumento será el tema de la sección final de este trabajo. Pero primero, me permito esbozar brevemente las características históricas y tipológicas del militarismo latinoamericano.

VIEJAS Y NUEVAS FORMAS DE MILITARISMO

Si uno observa la historiografía del intervencionismo militar en la política latinoamericana desde la independencia, puede distinguir cuatro tipos burdamente cronológicos, (a pesar de que no deberían ser considerados como fases subsecuentes)²:

2. Basado en parte en Rouquié (1989), que distingue el caudillismo ("Militarismo sin el ejército"); la modernización ins-

1. La era del caudillismo, demarcada por la virtual ausencia de un estado institucionalizado y por relaciones económicas y sociales aún no consolidadas en la mayoría de los países latinoamericanos. Esta forma puede situarse no tanto en el siglo XIX, precursor del militarismo moderno, sino más bien como consecuencia específica del proceso de emancipación de los países hispanoamericanos durante la primera mitad del siglo diecinueve.

2. Apoyo militar al mandato de la oligarquía clásica (más o menos entre 1870 y 1930). A pesar de que este apoyo es descrito generalmente como apoyo a la hegemonía del mandato civil³, no debería subestimarse la importancia del apoyo militar para las repúblicas oligárquicas, aunque éste variaba de un país a otro. En estos casos, los militares debían haber actuado como apoyo o de más o menos, explícitos soportes de los gobiernos civiles, como lo fue durante la República de Velha de Brasil; o deben haber apuntalado a dictadores (militares) clásicos o caudillos nacionales, Porfirio Díaz o Vicente Gómez. Lo crucial en este período es que las fuerzas armadas nacionales en la mayoría de los países procuraron obtener algún grado de monopolio sobre los medios legítimos e institucionales de violencia. Esto era parte del proceso gradual de construcción de las instituciones del estado y de la gradual profesionalización de las fuerzas armadas⁴. Aun así, esto no significaba que las pugnas con grupos rivales (a

titucional y la supremacía civil durante la era de las oligarquías, y militarismo institucional y profesional a partir de los años treinta, al interior del cual se pueden distinguir gran número de casos y variedades.

3. Véase a Rouquié (1989, Capítulo 2) y también a Nun (1967). Nun discute este tema en términos de la "hegemonía" de la oligarquía (Ver más adelante).
4. Rouquié (1989, capítulo 3). Véase también a Nun (1978).

menudo basadas en regionalismos) dejaran de ocurrir, como lo muestran los ejemplos de Brasil y Colombia y, por supuesto, la revolución mexicana. En algunos de los países mas pequeños, este tipo de régimen sobrevivió satisfactoriamente hasta el siglo veinte (Somoza en Nicaragua, Batista en Cuba, Trujillo en la República Dominicana, Stroessner en Paraguay.)

3. Las intervenciones militares “populistas” vs. las “antipopulistas” marcaron los turbulentos años treinta y posteriores en varias naciones latinoamericanas. Generalmente se trataba de hombres fuertes o juntas del ejército alcanzando el poder político, apoyándose como fuere, según observa Rouquié, en la base de poder ofrecida por las fuerzas profesionales armadas. Los años treinta inauguraron un período de profundo cambio social y trastorno político en la mayoría de los países latinoamericanos (con las notables excepciones de Chile y Uruguay). En este contexto, tanto los militares nacionalistas como los reformistas avanzaron hacia la alianza con sectores urbanos industriales de la sociedad, en tanto los militares conservadores trataron de intervenir preservando el status quo oligarca. Rouquié habla de la era del “surgimiento del poder del ejército”⁵, a menudo acompañado de ciertas connotaciones izquierdistas o al menos nacionalistas a la hora de tratar de defender la integridad del Estado y la nación en un período de veloces cambios⁶.

4. Durante los años sesenta, un tipo completamente nuevo de militarismo tomó ventaja en la mayoría de los países avanzados del continente su-

5. Rouquié (1989, capítulo 4).

6. Rouquié (1989, pp. 111 ff.)

americano⁷. A pesar de que existió un importante número de diferencias entre los regímenes de Brasil (1964-1985); Argentina (1966-1972 y 1976-1983); Uruguay (1973-1985) y Chile (1973-1990), tenían en común algunos de los fundamentos institucionales e ideológicos de poder (derivados de la llamada doctrina de seguridad nacional) así como la ambición de imponer un proyecto de modernización socioeconómica conservadora e incluso neoliberal en sus países, con la ayuda de influyentes tecnócratas civiles⁸. Este tipo de régimen ha sido ampliamente debatido luego del análisis primigenio de O'Donnell sobre el "autoritarismo burocrático" a discutir más adelante⁹. Alguna discusión ha sido provocada también por el llamado "polémico caso" de Perú bajo Velasco (1968-1975). Siendo en esencia un régimen "revolucionario" reformista, antijerárquico y antiimperialista, este mostraba algunos de los rasgos institucionales de sus "conservadores primos". De ahí que algunos han visto el experimento peruano, como una variedad del populismo, mientras otros lo clasifican bajo la etiqueta de "burocra-cia autoritaria"¹⁰.

7. Véase a Martins (1976). Moutins ha adoptado la noción de "modernización conservadora" de Barrington Moore, para analizar la situación brasileña. Martins no discute los avances posteriores a 1964, pero muchos autores han retomado su concepto para caracterizar el proyecto de los gobiernos militares.

8. Véase O'Donnell (1988).

9. Véase O'Donnell (1973). Véase para el debate en cuestión el volumen editado por Collier (1979) también Cammack y O'Brien, eds. (1985).

10. Dirk Kruijt defiende la tesis populista en Kruijt (1986). Más tarde, él reconsideró, y también rechazó su clasificación como autoritario burocrática; véase a Kruijt (1991).

EXPLICACIONES

Como se dijo anteriormente, estos tipos no representan de manera alguna, una secuencia de regímenes a través de lo cual hayan pasado los países latinoamericanos. Existe una considerable variedad por entre las distintas trayectorias nacionales, e intermitencias importantes en países particulares. Esto, por sí mismo, coloca fuera de duda cualquier explicación del militarismo latinoamericano derivado del inventario de características histórico-culturales, supuestamente heredadas de la tradición ibérica. Estas características incluyen verticalidad, paternalismo, dependencia personal y cooperativismo, traducidos a la vida política de la región, como connaturales de las fuerzas armadas. No dudaré de la importancia de aspectos de "cultura política" para comprender al militarismo y/o al autoritarismo, (o para el asunto en cuestión, a la democracia), pero por sí mismo no podía ser nunca una explicación suficiente¹¹. Las perspectivas discutidas más adelante intentan superar las limitaciones de esta clase de interpretaciones típicamente ideales y esencialmente ahistóricas, a través de un ligamen entre el fenómeno del militarismo con el género global de las relaciones y transformaciones sociales de Latinoamérica en el siglo XX.

Modernización

Las visiones acerca del militarismo latinoamericano inspiradas por el paradigma general de la "mo-

11. Véase Wiarda (1981) para una reciente y más bien sofisticada versión de esta propuesta.

modernización” se engarzan con dicho fenómeno, ya sea por las características del llamado “tradicionalismo” en las sociedades latinoamericanas (como en el caso de la tesis del “corporativismo ibérico” mencionado más arriba) o por el cambio –“modernización”– social experimentado por estas sociedades. Como tal, el militarismo es visto como fenómeno transitorio, a ser superado luego de alcanzar la modernización total de las instituciones sociales y políticas latinoamericanas. Los más sobresalientes representantes de este tipo de análisis son Edwin Lieuwen y John Johnson. Ambos autores se concentran básicamente en el militarismo del período entre 1930 y 1960.

Para Lieuwen¹² este período era representativo de rápido cambio social, marcado por la industrialización y el surgimiento de “nuevos” grupos, especialmente los industriales urbanos, las clases medias y la clase trabajadora urbana. Como resultado, emergieron conflictos entre el orden “antiguo” y el “nuevo”; los nuevos segmentos debían incorporarse al género social y político de los países latinoamericanos; la tensión generada por estos procesos de acuerdo a Lieuwen, empujó a los militares a la vida política; las instituciones existentes llegaron a someterse al aumento de presiones y los grupos sociales competían por influencia y poder, provocando una creciente inestabilidad. Como resultado, el ejército, la única institución lo suficientemente fuerte para ello, intervenía a fin de resguardar la estabilidad social. Al mismo tiempo la contradicción entre lo viejo y lo nuevo también se hacía patente al interior de las propias fuerzas armadas. De acuerdo a Lieuwen, los oficiales más viejos estaban a menudo emparentados con la oligarquía, la campaña y el

12. Véase Lieuwen (1960).

latifundio y con la iglesia. Una generación más joven de oficiales tenía lazos con las clases medias, las profesiones técnicas y el medio ambiente urbano. Por consiguiente, el militarismo también puede ser visto como una expresión de la resistencia de la nueva generación de oficiales en contra del orden oligárquico tradicional, tanto al interior como al exterior de las fuerzas armadas. Resulta así que muchas de las intervenciones en la política entre 1930 y 1960 han sido responsabilidad de jóvenes, insatisfechos y, generalmente nacionalistas y reformistas, miembros de los cuerpos de oficiales. El autor apunta al *tenentismo* en Brasil, que eventualmente sostiene a la revolución de 1930 de Vargas, al surgimiento de Perón en Argentina; al gobierno de Arbenz en Guatemala de 1950-1954 y al gobierno de Rojas Pinilla en Colombia (1953-1957). También menciona a los jóvenes oficiales que apoyaron al movimiento revolucionario (MLN) en Bolivia durante los años 50. Una vez en el poder, sin embargo, los intereses personales específicos del ejército prevalecerían. Lieuwen argumenta que los nuevos detentadores del poder militar rápidamente se preocuparon por las posibilidades de riqueza y poder y por tanto, por el imperativo de preservar su posición en la vida política. Los antiguos regímenes militares reformistas estaban tornándose más conservadores y más represivos. De aquí que los modernos valores liberales y democráticos estaban siendo crecientemente violados por estos regímenes, mientras que la naturaleza cerrada del mandato militar aumentaba la distancia entre el régimen y la sociedad civil. Los gobernantes militares se rodeaban de incompetentes mientras se perdían en aún más irrealistas y onerosos proyectos económicos. Una segunda forma de militarismo sugerido por Lieuwen se refiere a aquellos regímenes que llama "rapaces": regímenes

que nada más anhelan la preservación del poder de las viejas y tradicionales élites en contra del furioso ataque de las fuerzas modernizantes. Así, Lieuwen sostiene una visión en general negativa acerca del militarismo; su papel político ha sido, desde 1930, estático o incluso reaccionario, marcado por una política económica incompetente, rigidez política, conducta represiva y antidemocrática, corrupción y autoenriquecimiento, y expansión ilimitada de los presupuestos militares. El argumento de Lieuwen contiene matices claramente funcionalistas.

Primero, el ejército es presentado como el único factor capaz de mantener el orden social y, por ende, estabilizador de los procesos de cambio; por lo cual aquel se torna disfuncional y obstaculizante para la futura modernización de la sociedad.

John Johnson¹³ sostiene una posición menos pesimista. En su propuesta argumenta que el militarismo latinoamericano ha venido cambiando paralelo a la creciente profesionalización de las fuerzas armadas¹⁴ y hace referencia a los orígenes sociales de los cuerpos de oficiales, con antecedentes más de clase media urbana. El militarismo se ha institucionalizado a través de *juntas* gobernantes o alianzas civiles militares. En esta forma el ejército a menudo estuvo a la vanguardia de las sociedades latinoamericanas, mediante políticas de desarrollo nacional engañosas y la estabilización de las tensiones sociopolíticas marcadas por los veloces cambios. Tal como lo hace Lieuwen, Johnson señala los conflictos generacionales al interior de los cuerpos de oficiales: los oficiales jóvenes a menudo tomaban el

13. Véase Johnson (1964).

14. Este punto también ha sido argumentado, de distintas maneras, por Nun (1978) y por Rouquié (1989). Véase también el ensayo de Alfred Stephan (1976).

liderazgo de la resistencia en medio del desmoronamiento del orden tradicional. Estos jóvenes y modernizantes oficiales estaban a menudo organizados en sus propias asociaciones o clubes. El *Grupo de Oficiales Unidos* en Argentina; *Razón de Patria* en Bolivia; *Por una Mañana Auguriosa en Línea Recta* en Chile. Uno puede notar este paralelismo entre movimientos más recientes de jóvenes e insatisfechos oficiales, tales como los *Carapintadas* argentinos, quienes también se oponían, por lo que ellos calificaban como incompetencia e ineficiencia (léase tradicional), al gobierno civil tanto de los radicales como de los peronistas.

Es notorio que Lieuwen y Johnson están básicamente de acuerdo en su análisis del funcionamiento y los mecanismos del militarismo en los países latinoamericanos, pero llegan a conclusiones políticas distintas. Aun así, a mi parecer, las visiones acerca de la modernización tales como las discutidas más arriba, conducen inevitablemente a dos malentendidos fundamentales con respecto al militarismo en Latinoamérica: 1) La modernización futura, significando desarrollo económico, industrialización, perspectiva y fortalecimiento de instituciones políticas modernas (liberales), conduciría a la declinación del militarismo y al fortalecimiento de la democracia en América Latina. Esta tesis era común en los inicios de los años sesenta, cuando el ciclo del militarismo discutido por Lieuwen y Johnson parecía acercarse a su final¹⁵. 2) La consiguiente profesionalización de las fuerzas armadas produciría eventualmente, ejércitos modernos, apolíticos.

Las dos propuestas planteadas por José Nun y Guillermo O'Donnell, respectivamente, discutidas más adelante, argumentan en contra de la primera

15. Véase Cammack (1985, pp. 1-2).

proposición. La sección subsiguiente de este ensayo pondrá en cuestionamiento la segunda proposición.

*Las clases medias
y la hegemonía*

José Nun¹⁶ rechaza la visión de modernización, y también específicamente el concepto de que las clases medias urbanas latinoamericanas están aspirando a un mandato democrático en sus países. Ligando la cambiante posición sociopolítica de estas clases medias, al papel del ejército, Nun llega a una explicación sobre el militarismo basada en la dinámica del dominio de clase y del poder político. Define la situación socioeconómica y política en Latinoamérica anterior a 1930, como una en la cual la oligarquía, es decir, las clases terratenientes y exportadoras, había asumido una posición hegemónica al interior de la mayoría de los países latinoamericanos. El concepto de hegemonía, en este contexto, es utilizado en su clásico sentido gramsciano, referido a una situación en la cual la oligarquía rural no sólo conformaba la clase dominante sino que abogaba por un claro "proyecto" socioeconómico difundido por la no-intervención del estado y apoyado por otros segmentos de clase, tales como las clases medias urbanas. Por sobre otras cosas, esta hegemonía se basaba firmemente en una variedad de ideología liberal del Siglo XIX, aceptado por todos los sectores sociopolíticos relevantes de la sociedad. En resumen, el mandato de la oligarquía estaba basado en el "consenso", adoptando generalmente una apariencia formalmente democrática, a

16. Véase Nun (1967).

pesar de que esto bajo ninguna razón implicaba la ausencia de formas de gobierno cerradas o incluso autocráticas. Esta fue la "época de oro" de la primacía civil en la historia de la política latinoamericana arriba mencionada.

También era el contexto de los primeros esfuerzos serios de profesionalización de las fuerzas armadas, al mismo tiempo que las clases medias empezaron a convertirse en el principal origen social de los componentes de los cargos oficiales. Aun coincide en parte con Johnson en este punto, pero en tanto las fuerzas armadas servían como un canal de ascenso social para los miembros de las clases medias, el potencial político (latente) del ejército aseguraba la participación de estas clases en lo que Nun llama el bloque histórico oligárquico

A causa de la crisis del comercio mundial en 1930, las bases de las economías de exportación se vieron sacudidas, lo cual dio inicio a un proceso que dio fin a la posición hegemónica de las oligarquías en la mayoría de los países latinoamericanos (los principales). Como el factor exportador tradicional no era ya capaz de asegurar la expansión económica, no sólo el ineficiente sector manufacturero comenzó a tener mayor importancia en países como Brasil, Argentina, Chile y Colombia, sino más importante aún, los sectores urbanos (industriales, la propia clase media y la clase trabajadora), no hallaban ya razones que los obligaran a adherirse al mandato de los élites rurales. Al mismo tiempo, el Estado fue compelido a asumir una postura más intervencionista en función de reorganizar el desarrollo nacional sobre la base de la industria de sustitución de importaciones, abandonando así el *laissez faire* liberal.

Es esta situación la que conduce a lo que aún se llama la crisis hegemónica. A esa altura de la histo-

ria latinoamericana las clases medias eran demasiado heterogéneas y débiles como para tomar la posición hegemónica de las debilitadas, pero aún poderosas, oligarquías. Al mismo tiempo, las clases más bajas estaban comenzando a tornarse más activas en militancia y política.

Nun argumenta que las clases medias latinoamericanas han estado, y aún lo están, atrapadas "en medio" de las élites rurales y las masas populares, por lo cual no han adquirido el estatus de *burguesía* en el sentido europeo o norteamericano. Esta posición bloquea el ascenso autónomo hacia la hegemonía por parte de esta clase.

Las fuerzas armadas (FA) teniendo predominantemente origen de clase media, poseen la homogeneidad y la fuerza institucional que la clase media por sí misma carece. Por tanto, la intervención política del ejército después de 1930 es explicada por Nun como un esfuerzo por realizar, o al menos influenciar, el poder político en favor de la clase media urbana. En una variedad latinoamericana de "bonapartismo", estas clases medias ven defendidos sus fundamentales intereses sociales y políticos por el ejército. Luego, estos intereses abarcan el fortalecimiento de la industrialización, beneficiando principalmente la posición material de los sectores urbanos, a través de políticas económicas que son esencialmente proteccionistas, así como transfiriendo recursos de los sectores rurales a los urbanos. En sus fases iniciales, esta situación produjo intervenciones políticas militares (golpes) encaminadas a colocar a la clase media en el poder en contra de la oligarquía. Los nuevos regímenes, por consiguiente, eran nacionalistas y orientados al cambio, generalmente basados en una coalición urbana, frecuentemente calificada de populista, que incluía al sector comercial, los servidores públicos,

los profesionales liberales, los cuerpos adiestrados y la clase trabajadora industrial. A pesar de ello, Nun argumenta que, subsecuentemente, la inestabilidad innata de la alianza populista puede plantear otra afrenta a la postura dominante de las clases medias, pero esta vez desde abajo. De aquí que se presente un segundo tipo de golpes de militares de clase media, a partir de aquellas intervenciones precedentes para proteger la posición económica y política de esta clase en contra de las demandas y presiones políticas de las *clases populares*.

Esta última situación explica, de acuerdo a Nun, los golpes conservadores de 1964 en Brasil y 1966 en Argentina. También señala las influencias externas de la Guerra Fría y la Doctrina de Seguridad Nacional en la relación entre orientación política del ejército y la ideología, firmemente conservadora y anticomunista de la clase media. En este caso, la clase media acude al ejército sobre la base de su deseo de preservar un amenazado *status quo*.

Desde mi punto de vista, el mérito de la propuesta de Nun es que coloca el papel político del ejército latinoamericano en el contexto de las relaciones de clase y sus efectos políticos. Así mismo rechaza la tesis que adscribe a la clase media urbana en Latinoamérica, una "visión de mundo moderna y democrático-liberal" inherente. Careciendo de posibilidades para asumir una hegemonía, la preeminencia política de las clases medias está destinada a asumir formas militarizadas o autoritarias. Aún las aparentemente estables democracias de la región como Uruguay o Chile, podían, de acuerdo a Nun —quien escribía sobre esto en 1966!— perfectamente experimentar estos golpes si la situación cambiaba de tal forma que se desarrollara una "crisis hegemónica". Puede hacerse dos objeciones básicas al análisis de Nun. La primera es de naturaleza conceptual con-

cerniente a la llamada "clase media". Nun estira demasiado este concepto; en él incluye no sólo a las capas medias en el interior del sector urbano (trabajadores de cuello blanco, profesionales y servidores públicos) sino a las élites de negocios o "burguesía". Sin hacer una diferencia entre variados segmentos medios y más altos de la sociedad urbana, la propuesta del "golpe militar de la clase media" pierde, en gran medida, capacidad discriminatoria, y podría aún tornarse en un argumento tautológico: cualquier *coup de état* posterior a 1930, es un asunto de definición a favor de la clase media. Como argumentaré más adelante, esta debilidad se hace más clara en la carencia de distinción entre las intervenciones militares anteriores y posteriores a 1960.

El segundo efecto se refiere a la forma en que el desarrollo de la orientación política del ejército, es planteada. Como ha sido señalado por Rouquié¹⁷, el origen de clase de los oficiales puede tener solamente un efecto limitado sobre la orientación política e ideológica adoptada por las fuerzas armadas. Los oficiales se refieren más a la lógica interna de la institución militar, y a su manifiesto y acuñado lugar al interior de la totalidad de la nación, que a su clase de origen. Este punto puede ser verificado, inclusive, señalando las diferencias entre los golpes y los regímenes resultantes, en países con un ejército de mayoritariamente de clase media como Brasil (1964), Perú (1968) y Chile (1973), etc. Retomaré este punto en la sección cuarta.

17. Véase Rouquié (1989, pp. 86-87).

Desarrollo dependiente y autoritarismo burocrático

Guillermo O'Donnell¹⁸, desarrollando el paradigma de los regímenes (militares) *burocrático autoritarios* (BA), hace explícita la distinción entre naturaleza y contexto social en las intervenciones militares anteriores y posteriores a 1960 en los países más avanzados de América Latina. La distinción básica entre ambos períodos se refiere, de acuerdo a O'Donnell, a la *incorporación* versus la *exclusión*. Comienza su argumento concerniente a la relación entre la "modernización" y el autoritarismo democrático definiendo modelos o regímenes políticos de incorporación y de exclusión. Los regímenes inclusivos promueven la activación *política* de los sectores populares para incluirlos en su base de poder, o bien aceptan la actividad autónoma de estas clases como parte de su marco de actividad política. Los regímenes de exclusión, por otro lado, promueven explícitamente desactivar los ya activos sectores populares (urbanos) negándose a reconocer sus intereses en la formulación e implementación de políticas socioeconómicas, y bloqueando sistemáticamente su acceso a los canales de movilización social y de organización y participación política¹⁹. O'Donnell entonces, procede a relacionar estos conceptos con el proceso de desarrollo socioeconómico en Latinoamérica, visto como "dependiente".

Este marco analítico es aplicado básicamente a los casos de Argentina y Brasil. En el período que va

18. Véase O'Donnell (1973) y Collier (1989). También Cammack and O'Brien, eds. (1985).

19. A éste respecto, O'Donnell (1973) hace una distinción entre las clases desactivadas y también llamadas inertes; a saber, no (aún) activadas o movilizadas clases.

de 1930 a 1960, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones orientados hacia adentro representaba, en cierto modo, un esfuerzo nacional para sobreponerse a las limitaciones de la dependencia clásica. De ahí que los sectores sociales en ascenso, como la burguesía industrial, los sectores medios y la clase trabajadora urbana, se unieran bajo el liderazgo de un régimen de inclusión en la bien conocida alianza populista. Los ejemplos más típicos son el Brasil de Vargas y la Argentina de Perón. Estas alianzas se mantenían en tanto su proyecto común, (definido por O'Donnell como el motivador de la fase "holgada" o "nacional" de la sustitución de importaciones), siguiera fluidamente su curso. Sin embargo, por los finales de los años cincuenta, este modelo de desarrollo pasó por dificultades económicas y políticas. No detallaré las dificultades económicas; estas pueden ser resumidas mencionando el descenso en las tasas de crecimiento, el estancamiento tecnológico en la industria manufacturera, crecientes problemas en la balanza de pagos, e inflación creciente, todas vistas por O'Donnell —siguiendo a Cardoso y Faletto²⁰— como manifestaciones de la prolongación de la dependencia latinoamericana. Como consecuencia, de acuerdo a O'Donnell, se tornó necesaria la reestructuración del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. La forma en que esta reestructuración era asumida por la burguesía y sus aliados la hacía perder apoyo al interior de la alianza populista inclusiva. Esta reestructuración implicaba el ingreso de formas foráneas y la desnacionalización del sector industrial, un viraje hacia ramas más dinámicas de la industria para producir bienes de consumo y de capital duradero, y estabilización económi-

20. Véase Cardoso & Faletto (1979).

ca, incluyendo el abordaje de los problemas de inflación de la balanza de pagos.

O'Donnell argumenta que esta reorientación sólo puede ser llevada a cabo instalando un régimen de exclusión, y por lo tanto autoritario. Por esta vez, la creciente importancia de las firmas foráneas en la manufactura implica una “desvalorización” de los grupos de liderazgo domésticos en este proceso: los industriales y los tecnócratas del estado²¹. Como resultado, el énfasis sobre el interior de la estructura industrial salta a la producción de bienes que están destinados a un mercado tanto de compradores ricos como de productores industriales del Estado mismo. Esto implica, tanto métodos de producción de capital más intensivos, como concentración del ingreso, para fortalecer el mercado de los imperecederos; de aquí que la participación de la clase trabajadora en los errores del modelo de desarrollo decrecen, en tanto la absorción laboral decae relativamente y los ingresos de la clase trabajadora se comprimen. Esta última es también una de las consecuencias de la política de estabilización, pues los salarios son congelados y la capacidad redistributiva del Estado es reducida, como resultado del esfuerzo por resolver la crisis fiscal del estado populista e inclusivo. En resumen, la reorientación del modelo de desarrollo en el sentido de la prolongación del “desarrollo dependiente” no es compatible con la existencia de clases populares activas y políticamente participativas. En aras de hacer efectivo lo que O'Donnell llama la “profundización” del modelo de sustitución de importaciones, las prioridades sociales deben ser forzadas en una dirección

21. Véase Evans (1979) para un análisis acerca de la “triple alianza” de las multinacionales, el capital estatal y el capital privado local en Brasil, especialmente a partir del golpe de 1964.

lejana a los intereses de los participantes populares de la alianza inclusiva. Como dichos sectores son resistentes a semejante reestructuración a través de los mecanismos normales del proceso, se dará el surgimiento de un estancamiento fatal en la arena política, que sólo puede ser superado con efectividad a través de un golpe que traiga a un régimen autoritario al poder. En la esfera de la legitimización, la existencia de un sector popular activado viene a ser visto, tanto por las clases altas y medias como por sus socios foráneos y militares, como una afrenta, no sólo para la prolongación del desarrollo económico, sino para la estabilidad y viabilidad del propio orden social y político. Su exclusión llegaba a ser vista como la única solución política de la crisis.

O'Donnell, hasta el momento, presenta los golpes de estado conducentes a la instalación de regímenes burocrático-autoritarios como la opción política típica de los sectores sociales de vanguardia, precisamente en aquellos países latinoamericanos que más habían avanzado en su ruta hacia la "modernización" institucional. El autoritarismo se torna una condición necesaria para resolver, a través de la profundización de la crisis de la industria de sustitución de importaciones tradicional, dado que las reorientaciones de la política social y económica involucradas son contrarias a los intereses de un sector popular activo y participativo. Un factor posterior e importante presentado por O'Donnell, es la influencia creciente de los llamados papeles *tecnocráticos*. Los tecnócratas, tanto en el aparato del Estado como en el sector comercial, alcanzan acuerdos en torno a la aserción de que tanto la crisis económica como el estancamiento político pueden ser mejor manejados a través de una intervención reguladora racional o "científica" por parte de "expertos oficiales". Esto significa burocratizar pos-

teriormente el proceso económico y político. La expansión del papel político de un tipo específico de burocracia, la militar, es una parte de este proceso (en la próxima sección discutiré acerca de la transformación de la burocracia militar en una "tecnocracia politizada"). Surge eventualmente lo que O'Donnell llama una *coalición golpista*, tomando la iniciativa de establecer un régimen burocrático autoritario; como tales, han sido caracterizadas por O'Donnell y por aquellos participantes en el extenso debate sobre el "autoritarismo burocrático" durante los años setenta y principios de los ochenta, las "modernas" dictaduras de Brasil, Argentina, Uruguay y Chile. He mencionado ya la controversia referente al estatus del régimen peruano²², mientras Cardoso tiende a incluir al caso mexicano como un ejemplo de autoritarismo civil (burocrático)²³.

Se ha esgrimido objeciones a la formulación del paradigma del "autoritarismo burocrático" en numerosas discusiones y debates. Algunas de las mejores contribuciones están incluidas en un volumen editado por Collier²⁴, mientras que un criticismo sustancial ha sido desarrollado por Cammack²⁵; la esencia de las críticas puede ser resumida como sigue. En primer lugar, el paradigma de O'Donnell es visto como sobregeneralizante: la industrialización de sustitución de importaciones no necesariamente conduce a una crisis y a un régimen autoritario-burocrático. En la misma línea, el sesgo "reduccionista" o "economicista" de la explicación es puesto en cuestión; viendo a los regímenes autoritario-bu-

22. Véase Cotler (1979), véase también Kruijt (1991).

23. Véase Cardoso (1979).

24. Véase Collier, ed. (1979).

25. Véase Cammack (1985).

rocráticos como el resultado inevitable del desarrollo dependiente, se pasa por alto la especificidad histórica y otros mecanismos no económicos como el desarrollo institucional del ejército, el proceso político en sí mismo, las ideologías, etcétera. Asimismo, la cuestión de la profundización del modelo de sustitución de importaciones era relevante solamente para Argentina durante los años sesenta, pero no para Brasil, dado que éste había sido ejecutado bajo un régimen populista durante los años cincuenta²⁶, ni para Chile ni Uruguay en los setenta; no se diga de Bolivia y Perú. En reacción a esto, uno podría, como quiera que fuera, enfatizar en el análisis político e institucional de O'Donnell y excluir los determinantes económicos de su estructura conceptual. En cualquier caso, en las cuatro dictaduras modernas del Cono Sur se llevó a cabo una sustancial reestructuración (si no profundización) económica, por parte de los regímenes militares, en una forma claramente contraria a los intereses de las clases más bajas.

Elementos de críticas posteriores se refieren a la tal llamada necesaria racionalidad de las propuestas tecnocráticas en el interior de los regímenes autoritario-burocráticos que son muy similares, así como altamente politizados, al proceso de políticas de los regímenes inclusivos. Finalmente la propuesta de autoritarismo burocrático ha sido criticada por su sola explicación acerca del proceso que conduce a la instalación de tales regímenes, mientras deja de lado cuestiones relativas a la diversidad en la estructura interna, opciones políticas, duración y eventual caída de estos regímenes en los distintos países en cuestión.

26. Véase el clarificador análisis de Serra (1979).

LA POLITIZACIÓN DE LA INSTITUCIÓN MILITAR

Un elemento común a las explicaciones arriba discutidas es que se concentran casi exclusivamente en el contexto social más amplio que condiciona el surgimiento del poder de los militares. Como he sugerido ya, estas explicaciones muestran ciertos defectos, no sólo referentes a su consistencia interna, sino a su validez explicativa. De hecho, no ofrecen clave alguna para la comprensión del momento específico de las intervenciones militares, la estructura de los regímenes resultantes, su duración y su eventual caída. Yo argumentaré más adelante que debería incluirse en los marcos analíticos los factores relativos al surgimiento del ejército como motor institucional político (y administrador). Esto no significa que los factores socioeconómicos y sociopolíticos más amplios realzados por las perspectivas discutidas arriba no tienen lugar; por el contrario, ellos forman parte del medio ambiente de la politización de las fuerzas armadas. Pero trataré más bien de reformular las propuestas de Nun y O'Donnell quienes ven al militarismo como un resultado directo y lógico de las crisis económicas, hacia una dirección diferente: aquella del problema del "gobierno por consenso". En mi opinión, una o la otra forma de consenso —ya sea entre grupos o clases sociales o entre los diferentes sectores de la élite política civil—, con respecto a la sustancia de sus asuntos básicos de política así como a la naturaleza democrática de las reglas del juego político, son condición necesaria para mantener a la fuerza militar fuera del proceso político, en Latinoamérica.

Yo trabajaré alrededor de este punto más adelante; luego, retomaré algunos aspectos sobre la po-

litización de la institución militar misma: sus determinantes ideológicos y los posibles resultados en términos del surgimiento de una alianza política intervencionista. Siguiendo a O'Donnel utilizaré para ésta el término de *coalición golpista*.

La importancia de los factores estructurales: el Estado y el problema del "gobierno por consenso"

En cualquiera de las principales escuelas de análisis político, la noción de consenso es central para la comprensión de formas políticas democráticas estables bajo condiciones de capitalismo avanzado. Una visión liberal concibe la expresión de consenso como la idea de que el Estado en sociedades capitalistas opera como el representante del interés general a través de la voluntad de la mayoría de ciudadanos y al cual todos los sujetos tienen potencialmente igual acceso. Una visión social democrática considera al Estado como el instrumento último de las reformas no radicales a ser impuestas democráticamente por una mayoría (las clases asalariadas) en la sociedad, sin cuestionar sus bases capitalistas, lo cual lo hace aceptable incluso para la burguesía. Inclusive una visión radical del Estado capitalista comprende que, precisamente, la habilidad para aparecer como no clasista, como la representación de la voluntad nacional disociada de las contradicciones económicas, permite al Estado democrático reproducir relaciones de clase capitalista. Por tanto, la democracia debe ser vista como una clara expresión del mandato hegemónico de la burguesía, y por ende, al servicio de los intereses básicos de esta clase.

Se ha sugerido que en Latinoamérica la naturaleza específica del desarrollo capitalista y el papel del Estado ha sido un fracaso generalmente, en producir las condiciones para el tipo de consenso implicado en cualquiera de las tres visiones mencionadas más arriba. Ni es posible ver al Estado como independiente de intereses específicos, particulares, ni el Estado ha sido capaz de llevar a cabo reformas sociales perdurables. Era precisamente este elemento el que inspiró la explicación de Nun y también parte de la crítica anticipada por Cammack en contra del autoritarismo democrático²⁷. Cammack propone un análisis que se centra en la posición *sociopolítica* de la clase dominante, por ejemplo, la burguesía en las sociedades latinoamericanas. De hecho, tal propuesta parece estar inspirada por el trabajo de Florestan Fernandes quien, para el caso de Brasil, habla de un "capitalismo autoritario dependiente", como el producto de una "contrarrevolución burguesa"²⁸. La tesis básica de Fernandes es que la burguesía en un país como Brasil es incapaz de basar su posición dominante sobre el consenso. En primer lugar, porque la naturaleza dependiente del desarrollo capitalista niega a la burguesía nacional el estatus de líder del proyecto de progreso nacional, dado que está en gran medida subordinada al Estado intervencionista y a las compañías foráneas. Segundo, porque ésta clase no está fundamentalmente deseosa de aceptar o apoyar la redistribución de políticas y reformas sociales en aras de lograr una disminución de las desigualdades sociales. Al mismo tiempo la burguesía se relaciona con el Estado en una forma fuertemente patrimonial, sin permitirle ser un vehículo para canalizar

27. Véase Cammack (1985).

28. Véase Fernandes (1981).

las aspiraciones y demandas de otros sectores de la sociedad brasileña. En vez de ello las clases bajas son vistas como no pertenecientes a la nación, ni a la sociedad (*marginadas*), e incluso como peligrosas, amenazantes, para la posición dominante y privilegiada de las clases altas y medias, y por tanto, por el orden social como un todo. Así, de acuerdo a Fernandes, el mandato burgués bajo el capitalismo dependiente sólo puede ser autoritario. Para recurrir a un régimen militar es necesario salvaguardar su posición, así como la existencia del orden capitalista mismo. Así es como, casi por contigüidad, el militarismo sirve a la defensa de los intereses de la burguesía dependiente. Las proposiciones de Fernandes con respecto a Brasil han sido criticadas como "muy rígidas"²⁹. Más aún, no necesariamente se aplican a otros países latinoamericanos. Brasil ha alcanzado altos niveles de modernización económica en tanto que posee una clase comerciante numerosa y relativamente bien organizada. Al mismo tiempo, este país desarrolló un gran Estado central en tanto que carecía de una sociedad civil fuerte, en un contexto de agudas disparidades económicas y desigualdades sociales. Puede argumentarse que esta situación produjo una carencia de consenso perdurable al lado de una incapacidad del Estado para presentarse a sí mismo como neutral por sobre los intereses particulares, por lo que, eventualmente el ejército se imponía para restablecer *orden e progreso*. Pero en otros países las circunstancias estructurales, no tan distintas, no excluían formas más específicas de consenso alrededor de un orden político formalmente democrático. Lo que quiero decir es que los grupos de actores que son participantes directos en el proceso político, pueden estar de acuer-

29. Véase Faucher (1981).

do sobre el uso de los procedimientos democráticos civiles, no sólo para acomodarse a los distintos intereses políticos sino como el punto de partida en su manejo de las demandas y contradicciones sociales básicas, fueran estas violentamente conflictivas o no. Esto puede variar desde una absorción "pacífica" y desmovilización de las masas como en el caso de México, hasta la dádiva a los militares de una virtual "carta blanca" para combatir a la oposición armada en defensa del orden democrático, como ha sido el caso de Colombia³⁰. Lo que es crucial en estos y otros ejemplos de democracia latinoamericana, es la constitución, en cierta medida, de la política como una esfera autónoma, de una u otra manera disociada de las contradicciones y conflictos básicos en la sociedad, en tal forma que estos conflictos no amenacen el compromiso democrático. Rouquié se refiere a esta situación "como un compromiso de Estado"³¹. Él utiliza esta propuesta para entender por qué no en todos los casos en que se daba la ausencia de una hegemonía de clase, ha resultado inevitable la dictadura militar. Para que esto ocurra, pareciera que debieran llenarse condiciones adicionales:

1. El desarrollo de la institución militar como un actor político que se ve a sí mismo como idóneo para dirigir el destino de la nación por sobre los políticos civiles.

2. La incorporación de sus militares a una coalición más amplia en favor de un cambio de régimen hacia el autoritarismo;

30. Véase Rouquié (1989, capítulo 7).

31. Véase Rouquié (1989, pp. 22, 228).

3. Un *desenlace* político demostrando la inviabilidad última del proceso político imperante, partiendo de la intervención militar.

Discutiré breve y seguidamente, los primeros dos temas, los cuales pueden ser vistos como parte de lo que O'Donnell llama la "coalición golpista". La noción de coalición golpista se refiere de hecho a la combinación de fuerzas políticas que descansan bajo el establecimiento y consolidación de formas militaristas de gobierno autocrático. El primero de sus dos elementos constitutivos mencionados ya, está conformado por la transformación del ejército profesional en una fuerza política activa. Esto está muy relacionado con la posición general del ejército en el interior de las sociedades latinoamericanas y su acceso al poder, así como con algunos aspectos específicos de *profesionalización* en relación con las doctrinas de seguridad, especialmente desde los años cincuenta. El segundo elemento se refiere a la importancia de las relaciones civiles-militares en el perfil que tome el mandato autoritario. Tales relaciones pueden ser vistas, en cierto sentido, como la traducción política directa de las contradicciones sociales básicas que erosionan el estado del compromiso. El tercer elemento mencionado ya, (que puede ser llamado la "coyuntura golpista") requiere de un análisis empírico detallado de las relaciones sociales pregolpistas y de la coyuntura política conducente al rompimiento del compromiso, en países individuales, para determinar en qué forma y en qué momento preciso se opta por la instalación de un régimen autoritario. Esto trascendería el alcance de este análisis.

*El "nuevo profesionalismo"
y la seguridad como un
proyecto político nacional*

Al respecto, resulta útil referirse a las observaciones hechas por Juan Rial y por Rouquié³², quienes señalan la forma específica en que la institución militar está relacionada con el Estado y la nación en Latinoamérica. Tan pronto como las fuerzas armadas nacionales logran adquirir algún grado de monopolio sobre los medios legítimos de violencia, ellas comenzaron a desarrollar una identidad de "principales guardianes de la nación". En esto resultaba central el mantenimiento de la integridad del Estado, general, pero no necesariamente, en conexión con la preservación del orden social existente. En esta conexión debe entenderse que el ejército profesionalizado latinoamericano conforma, por un lado, una fuerte entidad corporativa, aislada de la sociedad y la cultura civil, y con sus propias formas específicas de organización, jerarquización, socialización y lealtad, que son relativamente insensibles a valores como el consenso, la igualdad y la democracia. Por otro lado, sin embargo, las fuerzas armadas se ven a sí mismas como fuertemente ligadas a la sociedad y especialmente al Estado. La noción de que la tarea principal del ejército es la "protección" de la integridad interna de la nación y el Estado, es reforzada por la ausencia efectiva de una amenaza externa a la seguridad. A menudo, un sentido de superioridad llega a desarrollarse respecto a la sociedad civil en relación con la ejecución del poder estatal. El ejército puede actuar no sólo como el protector y garante del orden constituido sino que

32. Véase Rial (1990) y Rouquié, (1989, pp. 101-104).

es percibido como el fundador de la personificación de la existencia nacional misma. Como tal, la institución militar puede fácilmente presentarse a sí misma como existiendo por encima del marco legal, autolegitimando su intervención en la política. Estas intervenciones transfieren, entonces, la lógica interna de la organización militar, el planeamiento estratégico y el control y comando jerárquico, a la política y la administración pública mismas. En tanto que la profesionalización del ejército alcanza niveles superiores, y la erosión del Estado de compromiso aumenta, estas “destrezas” particulares son vistas como superiores al caos de la política civil que se percibe. También, tal forma de verlas puede ser aparejada con la tecnocratización de la formulación de la política económica y social, que puede entonces tornarse parte de un nuevo *proyecto nacional*, dominado y monopolizado, por el ejército³³. Tal proyecto puede ser interpretado como un esfuerzo alternativo para la construcción de la “hegemonía”, requiriendo como asunto vital, de la presencia institucionalizada del ejército en los centros de poder estatal.

Yo argumento que el patrón de profesionalización de los ejércitos latinoamericanos durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, ha contribuido grandemente a reformular, a lo largo de estas líneas, el papel político del ejército. Este proceso ha sido analizado de manera muy transparente, por Alfred Stephan para el caso brasileño³⁴ quien propone la noción de “nuevo profesionalismo”, que significa que un alto nivel sofisticado en la profesionalización, puede conducir precisamente a lo que él llama “expansión del papel del ejército”.

33. Véase O'Donnell (1988, pp. 215 ff.).

34. Véase Stephan (1971 and 1976).

Los puntos de partida de esta nueva doctrina son concepciones bastante comunes sobre el papel del ejército en la defensa nacional. Este papel presupone una clara noción acerca de la "amenaza" y el "enemigo", ligada al concepto, inspirado geopolíticamente, de integridad y seguridad nacionales. Como lo muestra Stephan para el caso de Brasil, la doctrina militar viró gradualmente del concepto convencional de un enemigo *externo* y una geográficamente definida integridad nacional, a la percepción de un enemigo *interno* amenazando la integridad *sociopolítica e ideológica* ("moral") de la nación. Brasil ilustra con nitidez que esta clase de reorientación de la "doctrina de seguridad nacional" no es necesariamente el resultado de la subordinación de las doctrinas estratégicas latinoamericanas a los requerimientos de las prioridades geoestratégicas e ideológicas de los Estados Unidos. En Brasil, el concepto de seguridad relativo a un Estado fuerte, data del *Estado Novo* y del apoyo al ejército a favor de la ambiciosa política de industrialización, en la época de Vargas. Durante los años cincuenta, el ejército brasileño desarrolló una clara percepción acerca de las consecuencias, en términos de estrategia militar, del estatus del Brasil como un país en desarrollo. Probablemente, la influencia de los conceptos franceses referidos a la guerra antisubversiva haya tenido mayor impacto, en este período, que los conceptos norteamericanos de seguridad interna y contrainsurgencia, combinados con la expansión del papel socioeconómico del ejército a través de la acción civil (conceptos que son específicamente post 1959). Las nociones últimas (las norteamericanas) probablemente ejercieron mayor influencia sobre los conceptos de los militares en países como Chile y Uruguay que enfrentaban la descomposición del Estado de compro-

miso, aproximadamente una década más tarde que los brasileños. Aún así, su efecto mejor ha sido lo que Rouquié llama la redefinición del concepto de nación, en la estela de la “desnacionalización del ejército”³⁵, reemplazando el interés militar por las realidades nacionales concretas, por aquellos valores más abstractos vinculados a la “civilización occidental”, la “moralidad cristiana”, el anticomunismo y, paradójicamente, la democracia liberal, que deben ser defendidos del violento ataque de la subversión. En el caso brasileño, el carácter nacionalista de la reformulación de la doctrina de seguridad se ha mantenido.

En el verdadero espíritu de una “geopolítica del subdesarrollo” y una “guerra *total* latinoamericana”, la defensa de la nación vino a significar para Golbery do Couto e Silva y los entrenadores de la *Escola Superior da Guerra*, la movilización total de los recursos económicos, sociales, políticos, morales y militares de la nación bajo el liderazgo de un fuerte poder ejecutivo. Éste ha sido uno de los mayores determinantes que subyacen a los fuertes lazos percibidos por el régimen brasileño entre la *segurança* y el *desenvolvimento*, la versión post 1964 del orden *e progresso*. El proyecto de desarrollo económico nacional, el prerrequisito básico del orden, la estabilidad y la seguridad, no fue abandonado a las vicisitudes del mercado capitalista, como en los casos posteriores del Cono Sur. Capitalismo de estado es un término que se utiliza para describir el modelo brasileño, basado en un concepto de seguridad integrada por la movilización total de recursos bajo el control estatal³⁶. Por tanto, con respecto a la estrategia global del ejército, ha inspirado la noción del

35. Véase Rouquié (1989, p. 139).

36. Véase Fox (1980).

“cuasi-partido militar”: el ejército organizado en el *interior de la sociedad política*, en torno a un claro proyecto económico y político propio, al tiempo que elaborando una estrategia para acumular poder estatal sobre la base de una ideología legitimadora³⁷. A este respecto, la experiencia brasileña difiere sustancialmente de las posteriores dictaduras “ortodoxo-liberales” del Cono Sur.

Las alianzas civiles-militares

El caso brasileño representa talvez el más claro ejemplo de la politización autónoma del ejército en el interior de los moldes conservadores. Aún así, incluso para Brasil, así como para los demás casos, la cuestión sigue siendo qué apoyo extra-militar promueve la instalación del mandato autoritario. Y también qué segmentos de la sociedad, además de las fuerzas armadas, se benefician con ello. Mientras que una visión instrumentalista del ejército, como nueva herramienta de la dominación de clase, ha sido ya rechazada, sigue siendo importante la existencia de coaliciones específicas que ligan al ejército con otros sectores que, con él mismo, comparten una concepción básica acerca del orden social, de sus prioridades económicas y sociales y su apuntalamiento ideológico. En tal coalición, elementos del contexto estructural más amplio y sus contradicciones sociales inherentes, conducen a la definición de los intereses sociales específicos que están en peligro de amenaza, vienen a unirse a los rumbos específicos que ha seguido la politización de los propios militares. Como resultado, se perfila una

37. Véase Castro Andrade (1977).

alianza que puede convertirse en el principal sostén de las modernas dictaduras de Brasil y del Cono Sur. Augusto Varas ha señalado, que por sobre las muchas explicaciones acerca del militarismo, la forma precisa de las relaciones civiles-militares, y especialmente el papel activo de las élites políticas civiles en el camino hacia la intervención militar, han sido temas descuidados³⁸. Aún así, para el caso brasileño, este tema ha sido exhaustivamente documentado, a propósito, por el estudio pionero de René Dreifuss³⁹. Su trabajo muestra cómo, desde finales de los años cincuenta hasta el golpe del 31 de marzo de 1964, el ejército —especialmente la vanguardia estratégica ideológica del ESG— se tornó parte de una red más amplia de relaciones civiles-militares comprendiendo a los sectores comerciales líderes, los intelectuales conservadores, los tecnócratas del Estado y los políticos conservadores, antipopulistas, ligados a la Uniao Democrática Nacional. El programa resultante en torno a la seguridad y el desarrollo no sólo satisfizo la concepción militar de total movilización de recursos nacionales sino también a su contraparte, el interés civil por la acumulación de capital industrial por la línea de la “internacionalización del mercado interno”. Aquellos sectores sociales más propensos a ser excluidos del botín de este programa, eran los mismos que, activamente, apoyaban (o incluso presionaban) la radicalización del populismo bajo la presidencia de Goulart, por lo que su designación como enemigos internos sería congruente con el desprecio a sus intereses económicos por parte de los tecnócratas post-1964. Ésta es la esencia de la asociación efectiva entre la realidad social brasileña y los objetivos

38. Véase Varas (1990, pp. 199-200 y nota 3, p. 215).

39. Véase Dreifuss (1981).

económicos y políticos estratégicos de la “Revolución de 1964”. En las sardónicas palabras de Regis de Castro Andrade, el “partido militar y sus aliados civiles en Brasil llegaron a considerar a la mayoría pobre de este populacho nacional como los no ciudadanos de un país irreal”.⁴⁰

Por razones de espacio no entraré en mayores detalles, ni será posible elaborar sobre este punto los casos de Argentina, Chile y Uruguay. Yo me limitaré a observar que en los cuatro casos, la evolución de la crisis económica y las contradicciones sociales en los años precedentes a la toma militar, ha conducido a cierta clase de realineación de los sectores sociales dominantes tras una solución autoritaria que acabó con el “estado de compromiso”. Éste, fue reemplazado por un modelo conservador para el orden económico y social por la línea capitalista (aunque disímil a ésta).

Por supuesto que la pregunta continúa siendo hasta qué grado, los elementos arriba discutidos, son útiles para el análisis de aquellas experiencias de reciente militarismo institucional que caen fuera de la órbita de los regímenes conservadores autoritarios. Puede o no haber sido coincidencia, que en el caso más distorsionado, el de Perú, hay ausencia de una clara coalición civil-militar. El ejército peruano no estaba presionado por una ansiosa clase dominante que estuviera enfrentando una inminente amenaza a su posición privilegiada. Dirk Kruijt muestra que el régimen peruano con su orientación reformista ha resultado ser en mucho un esfuerzo *sui generis* de los propios militares, quienes habían derrotado a la guerrilla en los años sesenta, pero que se habían visto impresionados con la pobreza y las arcaicas relaciones sociales prevalecientes en su

40. Véase Castro Andrade (1977, p. 77).

país. Sólo después de que el régimen había sido instalado, fue que se incluyó un número importante de civiles tecnócratas que ayudaran a llevar adelante las “reformas estructurales”. Aun así, es difícil considerar a los sociólogos de las SINAMOS como tecnócratas del tipo convencional. Sin duda, el concepto global de seguridad sostenido por el régimen de Velasco contrasta con las contrapartes del Cono Sur. Dado el apoyo sustancial de los Estados Unidos al ejército peruano en términos de entrenamiento, doctrina y material durante los años sesenta, el caso peruano podría, entonces, conducir a apoyar adicionalmente la aserción de que los determinantes internos tienen más peso sobre la evolución de un concepto específico de seguridad y sobre la definición del papel político del ejército; que los intereses de potencias foráneas acordes con los “requerimientos del capitalismo”⁴¹.

De ahí que, la aserción ocasional de que el proyecto de salvación nacional, a través de la intervención de las fuerzas armadas, significa automáticamente la defensa de la posición y de los intereses de aquellas clases beneficiadas con el “capitalismo dependiente”, debería habilitarse. Rial apunta a la más bien complicada relación entre la doctrina política de los militares con asuntos como intervención estatal versus liberalización del mercado, liberalismo versus corporativismo, etc.⁴² La orientación del “cuasi-partido” militar, la naturaleza de sus con-

41. Véase a Kruijt (1991) para un análisis detallado del surgimiento del ejército peruano como actor político con una versión reformista de la noción de “seguridad y desarrollo”. Cotler trató de relacionar el surgimiento del reformismo militar en Perú con la naturaleza de enclave de su economía y la consiguiente incapacidad de la clase dominante y el Estado para presentarse a sí mismos como “nacionalistas” más que como servidores de intereses foráneos.

42. Véase Rial (1990, pp. 11-14)..

ceptos de seguridad como la base de un proyecto nacional alternativo, su eventual alineación con otras fuerzas políticas, y las resultantes alternativas políticas, deben establecerse a través de análisis empíricos específicos para cada país e históricamente bien documentados; uno de los mejores ejemplos es ofrecido por el trabajo de Alain Rouquié⁴³. Dicho esto, probablemente sólo en el caso de Brasil puede interpretarse que el establecimiento de una dictadura civil-militar es un bien delineado proyecto conservador de clase o incluso contrarrevolucionario, en favor del orden capitalista.

CONCLUSIONES

La argumentación precedente, así lo espero, ha clasificado las proposiciones siguientes.

Las existentes explicaciones sociológicas acerca del militarismo, especialmente aquellas que se refieren a las llamadas modernas dictaduras institucionales, muestran debilidades básicas, a pesar del mérito que cada una de ellas posea, en su búsqueda de las relaciones entre el militarismo y las características esenciales de las sociedades latinoamericanas. La propuesta sobre modernización puede ser criticada por su errada asunción del militarismo como fenómeno transitorio, y por la posterior profesionalidad de la institución militar. Ésta no es más que una expresión de los errores comunes del "evo-

43. Véase a Rouquié (1989) y la crítica benevolente a la primera versión francesa de su trabajo, de Carranza (1983), quien aplaude su riqueza en detalle histórico pero lamenta su temor a adentrarse a los debates teóricos tales como el del autoritarismo burocrático.

lucionismo” y el eurocentrismo que marca por completo al pensamiento sobre la modernización.

La propuesta de Nun sobre el “golpe militar de la clase media”, erradamente reduce una amplia variedad de situaciones sociopolíticas, que involucran a distintas clases dominantes en diferentes momentos en el tiempo y países, a una crisis hegemónica que afecta a las oligarquías tradicionales y a una mal definida clase media. Fernandes pone remedio a este tipo de análisis al punto que sustituye a la “dependiente e internacionalizada” burguesía local por la clase media; en su explicación los militares como los defensores de los intereses de su propia clase, a verlos como defensores de los intereses de la clase dominante (la formulación proviene de Juan Rial, quien acertadamente observa que ninguna de estas dos explicaciones aprecia el desarrollo institucional del ejército como una variable relevante)⁴⁴.

El paradigma de O'Donnell sobre los regímenes burocrático-autoritarios ha sido criticado por su reduccionismo economista y su sobregeneralización de una explicación que es básicamente utilizada para el caso de Argentina en los años sesenta. Aún así, un cierto número de elementos de su propuesta pueden resultar útiles: la atención sobre el estancamiento económico, las contradicciones estructurales y sus consecuencias para los asuntos de no-compromiso y desactivación popular, y la definición de los coincidentes “papeles tecnocráticos” militares y civiles en la constitución de la columna vertebral de los regímenes burocrático-autoritarios.

Los aspectos institucionales, políticos e ideológicos del militarismo que se pueden inferir de propuestas como las de O'Donnell, han sido el objeto de

44. Véase Rial (1990, p. 15.).

la última parte de este trabajo. Yo he propuesto tres elementos que pueden formar parte de un conjunto de herramientas analíticas para el militarismo institucional de las décadas recientes. Primeramente, el contexto social más amplio (del dominio de las explicaciones resumidas anteriormente) reducido al asunto del consenso y compromiso social y político, no necesariamente referido a la construcción fundamental de la sociedad, sino más bien en vistas de la estabilidad o inestabilidad del Estado y los procedimientos políticos democráticos. En segundo lugar, la constitución de la institución militar como un activo sujeto político, desarrollando una perfilada y autolegitimadora percepción con respecto a su responsabilidad para conducir el Estado y la nación a un destino ordenadamente abstracto. Finalmente, el surgimiento de una alianza política apoyando una solución autoritaria a la "crisis de compromiso", puede sustentar este proyecto en términos del establecimiento de sus prioridades económicas, sociales, y políticas, con claros resultados como la incorporación o exclusión de este esfuerzo de los diferentes grupos en la sociedad.

Estoy totalmente seguro de que este esquema sólo puede ser aplicable a la variedad conservadora del mandato civil-autoritario en Brasil y los países del Cono Sur, a partir de los años sesenta. Más aún debería establecerse su posible relevancia a través de un esfuerzo por acceder a la naturaleza de las relaciones civiles-militares (al interior del esquema del "restablecimiento del compromiso") durante los años ochenta deviniendo en la transición a un gobierno democrático y su consiguiente consolidación. Esto constituye un amplio y separado tópico de investigación y análisis, claramente superior al alcance de este ensayo. Aun así, de acuerdo a Varas, los políticos democráticos han puesto poca atención al

problema de las relaciones civiles-militares bajo condiciones democráticas restablecidas⁴⁵. ¿En qué medida las nuevas situaciones de compromiso alcanzadas, poseen una naturaleza perdurable, haciendo del militarismo, finalmente, un asunto del pasado? ¿Es la negligencia conspicua inmanente a las actuales “agendas” de transición con respecto al difícil problema de la despolitización del ejército y su re-inserción, basada en nuevos papeles, legítimos y bien circunscritos, en torno al estado democrático, tan justificable como comprensible? Los dos aspectos de este problema parecen ser, entonces, la consolidación del compromiso, no sólo a través de la reconstrucción (o incluso la construcción, como en el caso de la mayoría de los países centroamericanos) de políticas democráticas, sino también a través del redireccionamiento, de largo alcance, del desarrollo socio-económico, por vías más equitativas; segundo, la redefinición del papel nacional del ejército aparte del orden interno y por tanto, de la política. Al momento presente, por sobre la euforia de la transición democrática, estos problemas apenas comienzan a formularse.

REFERENCIAS

Cammack, Paul. “The political economy of contemporary military regimes in Latin America: from bureaucratic authoritarianism to restructuring. En Paul Cammack & Phil O’Brien (eds) *General in retreat; the crisis of military rule in Latin America*. Manchester: Manchester University Press, 1985.

45. Véase Varas (1990, p. 199).

- Cammack, Paul & Phil O'Brien, eds. *Generals in retreat; the crisis of military rule in Latin America*. Manchester: Manchester University Press, 1985.
- Cardoso, Fernando Henrique. "On the characterization of authoritarian regimes in Latin America". En David Collier (ed) *The new authoritarianism in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, pp. 33-57, 1979.
- Cardoso, Fernando Henrique & Enzo Faletto. *Dependency and development in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1979.
- Carranza Andrade, Regís de. "Brazil: the military in politics". *Bulletin of the Society for Latin American Studies*, 26: pp. 82, 1977.
- Collier, David, ed. *The new authoritarianism in Latin America*. Princeton: University Press, 1979.
- Cotler, Julio. "State and regime: comparative notes on the Southern Cone and the "Enclave" societies" En David Collier (ed.) *The new authoritarianism in Latin America* Princeton: University Press, pp. 255-282, 1979.
- Dreifuss, Rene. *1964: A conquista do estado; acao polttica, poder e golpe de classe*. Petropolis: Vozes, 1981.
- Evans, Peter. *Dependent development; the alliance of multinational, state and local capital in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 1979.

- Faucher, Philippe. "The paradise that never was: the breakdown of the Brazilian authoritarian order". En Thomas Bruneau & Philippe Faucher (Eds). *Authoritarian capitalism: Brazil's contemporary economic and political development*. Boulder: Westview Press, pp. 11-39, 1981.
- Fernandez, Florestan. *A revolução burguesa do Brasil*. Rio De Janeiro: Zahar, 1981.
- Fox, Jornatban. "Has Brazil moved toward state capitalism?" *Latin Perspectives* 7 (1) número 24; pp.64-86, 1980.
- Johnson, John. *The military and society in Latin America*. Stanford University Press, 1964.
- Kruijt, Dirk. "Industrialización, alianza de clase e ideología populista. Los modelos de Brazil, México y Perú". *Encuentro*, 3(2); pp. 87-128, 1986.
- *La revolución por decreto: Perú durante el gobierno militar*. San José: FLACSO (2a. ed. revisada), 1991.
- Lieuwen, Edwin. *Arms and politics in Latin America*. New York Praeger, 1960.
- Martins, Luciano. *Pouvoir et développement économique; formation et evolution des structures politiques au Brésil*. Paris: Anthropos, 1976.
- Munck, Ronaldo. *Latin America: the transition to democracy*. London: Zed, 1989.
- Nun, José. "The middle class military coup". In Claudio Veliz (ed.) *The politics of conformity in Latin America*. 1967, Oxford: Oxford University Press, 66-118, 1967.

Nun, Frederick M. "An overview of the European military missions in Latin America". En Brian Loveman & Thomas M. Davies jr. (eds). *The politics of antipolitics*. Lincoln: University of Nebraska Press, pp. 38-45, 1978.

O'Donnell, Guillermo. *Modernization and bureaucratic-authoritarianism*. Berkeley: Institute of International Studies, 1973.

— "Las fuerzas armadas y el estado autoritario del Cono Sur de America Latina": En Norbert Lechner (ed) *Estado y política en America Latina*. México: Siglo XXI, 1988.

Rial, Juan. "The armed forces and the question of democracy in Latin America". En Louis W. Goodman, Johanna S.R. Medelson & Juan Rial (eds) *The military and democracy; the future of civil-military relationships in Latin America*. Lexington/ Toronto: Lexington Books, pp. 3-22, 1990.

Rouquié, Alain. *The military and the estate in Latin America*. Berkeley: University of California Press (primera edición en rústica), 1989.

Serra, José. "Three mistaken theses regarding the connection between industrialization and authoritarian regimes". In David Collier (ed) *The new authoritarianism in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, pp. 99-163, 1979.

Stepan, Alfred. *The military in politics: changing patterns in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 1971.

— "The new professionalism of internal warfare and military role expansion". In Abraham F. Lo-

wenthal (ed). *Armies and politics in Latin America*. New York/London: Homes and Mier, pp. 244-260, 1976.

Touraine, Alain. *La parole et le sang*. Paris: Odile Jacob, 1988.

Varas, Augusto. "Civil military relations in a democratic framework": En Louis W. Goodman, Johanna S.R. Medelson & Juan Rial (eds) *The military and democracy; the future of civil-military relationships in Latin America*. Lexington-Toronto: Lexington Books, pp. 199-218, 1990.

Wiarda, Howard. *Corporatism and national development in Latin America*. Boulder: Westview Press, 1981.

LA PROBLEMÁTICA DE SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA

Gabriel Aguilera

Esta participación tiene por objeto discutir el proceso formativo de una nueva agenda de seguridad para los países centroamericanos, atendiendo al papel que en ello le corresponde a las Fuerzas Armadas.

Toda percepción de seguridad parte de considerar las amenazas existentes o posibles en contra del cuerpo nacional y de allí se determinan e implementan las medidas adecuadas para enfrentar esas amenazas. En la visión tradicional esas amenazas han sido interpretadas no exclusivamente, pero sí fundamentalmente como la acción armada de otros actores internacionales que ponen en peligro la independencia, la integridad territorial y la soberanía de la nación. Con posterioridad a la segunda guerra mundial, y en el marco de la guerra fría, esa formulación de seguridad tendió a ser sumergida en la confrontación de bloques, razón por la cual, para los países aliados o bajo la órbita hegemónica de Estados Unidos, la principal amenaza era identificada con lo que genéricamente se denominaba el comunismo, o sea las diversas manifestaciones de una afirmada política expansionista de la Unión Soviética.

tica y sus aliados, con el fin de establecer su dominio sobre todo el mundo¹.

En América Latina la influencia norteamericana, expresada en especial en los programas de formación militar, expandió esa interpretación de la seguridad que se asumió y acrecentó —si bien no en todos los ejércitos del continente, si en la mayoría de ellos— en la conocida doctrina de seguridad nacional, que a su vez sirvió como una justificación para los gobiernos autoritarios dirigidos por militares que se multiplicaron en los países del continente en la década de los años setenta². La percepción tradicional de seguridad tiende a ser estatocéntrica, y en la exacerbada forma que asumió en algunos países sudamericanos, el Estado y en alguna medida toda la Nación, pasaron a ser representados por las Fuerzas Armadas. Igualmente el ejercicio del poder, como medio de obtención de la seguridad, es tradicional y medido por los indicadores usuales (población, territorio, ubicación, etc.). En esa misma medida la principal amenaza percibida (el “comunismo”), aunque multifacético en su acción, empleará en su desarrollo, como forma principal o concomitante, la violencia armada, su confrontación también privilegiará los recursos armados.

En tal sentido la determinación de la cuestión de seguridad es, por consiguiente, en principio una función de los institutos armados, aunque la reflexión incluya a otros sectores de la sociedad. Respecto a la interpretación tradicional de seguridad se han levantado dos tipos de objeciones: una tiene que ver con la definición de seguridad y la otra con la

-
1. Para un ejemplo de ese persistente pensamiento, ver Cimbala (1986).
 2. Sobre la doctrina de seguridad nacional en su versión sudamericana, ver Arriagada y Garretón (1978).

obsolescencia del concepto en cuanto a los cambios de la escena internacional. El debate sobre cuales son los problemas de seguridad de los países latinoamericanos no es nuevo e inclusive fue propiciado por sectores de fuerzas armadas latinoamericanas al inicio de los años setenta. Aunque no hay duda de que el eje de dicho debate se desarrolla actualmente a raíz del planteamiento de la denominada Seguridad Democrática Regional³.

En síntesis, el pensamiento alternativo de seguridad sugiere que efectivamente existen amenazas al cuerpo nacional, pero entendidas como aquellos obstáculos que impiden al país desarrollarse económicamente y que limitan el ejercicio de su soberanía, incluyendo en eso su margen de autonomía en la arena internacional, y que internamente tienen que ver con la falta de acceso de la población a los bienes y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades, según la etapa actual de desarrollo. Además, incluye esta percepción las amenazas potenciales que atentan contra las posibilidades de supervivencia del país en sus generaciones futuras. De esa forma, el pensamiento alternativo de seguridad destaca el problema del subdesarrollo y su efecto de pobreza, la desigual distribución interna de las riquezas, las limitaciones impuestas a los proyectos y a la autonomía nacional por los organismos financieros internacionales, la deuda externa, percibida probablemente como el más grave problema de seguridad, la destrucción del medio ambiente. En buena medida esta afirmación de seguridad se entiende dentro de la percepción de un contexto desigual de distribución del poder mundial que explica la pobreza y el atraso de las naciones periféricas. Tal análi-

3. Una compilación de trabajos sobre el tema se encuentra en Somavía e Insulza (1990).

sis de seguridad es congruente con la ubicación de la problemática Norte-Sur, en lugar de la Este-Oeste, como dinámica internacional fundamental.

Se puede afirmar que los dos paradigmas mencionados: el tradicional, que parte de los problemas de seguridad de las naciones capitalistas desarrolladas, para proyectarlos y reproducirlos en los países subdesarrollados, y el alternativo, que es la traducción al tema de la seguridad de la aspiración del Sur a relaciones de equidad en la arena mundial, han estado presentes en este debate durante las últimas décadas. Sin embargo, los cambios acaecidos en la escena internacional han provocado la necesidad de colocar la discusión en una nueva etapa. El elemento principal ha sido el fin de la guerra fría, al desarticularse el Pacto de Varsovia y al reducirse marcadamente la influencia internacional de la URSS, que ya no es percibido, al menos por la mayoría de integrantes de la clase dirigente de Estados Unidos, como una amenaza. En otras palabras, el referente negativo (el "enemigo") en relación al cual se articuló la seguridad de los países capitalistas desarrollados desde la posguerra ha desaparecido, creando una situación en que se busca redefinir ahora cuál es la amenaza⁴.

Pero la discusión va más allá. Se empieza a plantear la constitución de un orden en el cual el poder va adquirir un significado diferente y a manifestarse a través de instrumentos de otra naturaleza. Uno de esos debates es el que inicia Nye al argumentar que el *hard power* con el que el Estado tradicionalmente actuaba (imponiendo su voluntad a otros actores, en última instancia por el recurso de la violencia) será sustituido por el *soft power* (convenciendo a los otros actores de la propia posición y

4. Ver Flynn y Scheffer (1990).

ejercienddo influencia cultural, tecnológica)⁵. Dentro de esa argumentación inclusive se discute sobre la misma función de las Fuerzas Armadas en nuestra época. Este debate en particular se articula en la llamada disputa de los teoremas de Moskos y de Vogt⁶; en tanto que el primero, planteado por Moskos interroga sobre el rol del ejército en una sociedad sin guerra (*the army in a warless society*), el segundo de Vogt lleva el debate a la interrogante de que la evolución de la sociedad humana la hará crecientemente incompatible con la existencia de las fuerzas armadas como aparatos especializados del Estado para la guerra (*armyless society*).

En la visión de Moskos, ha desaparecido la posibilidad racional de una guerra entre superpotencias y con ella la modalidad de una guerra nuclear. De allí que los países modernos y desarrollados tengan que abocarse a la tarea de encontrar una función para sus aparatos armados, que sea congruente con una época que se caracteriza por la globalización y la difusión del poder en la escena internacional, así como su tendencia a expresarse como economía, comunicación y conocimiento científico tecnológico antes que como fuerza militar, y en la que el mismo actor que desde el inicio de la época moderna ha sustentado ejércitos, el Estado, empieza a transmutarse. Para Vogt el problema es de infuncionalidad, entre un aparato armado con ingenios bélicos nucleares o convencionales con capacidad destructiva como la empleada en la guerra del Golfo Pérsico y la vulnerabilidad de las modernas naciones desarrolladas, que se asientan en una compleja trama económica-tecnológica; lo que estriba en que acciones bélicas inclusive convencionales,

5. Nye (1990).

6. Moskos (1989) y Vogt (1990).

con niveles destructivos similares a los de la segunda guerra mundial, harían que países como los europeos, por ejemplo, quedarán inhabitables por la contaminación química. Dentro de este pensamiento, los Estados ya no pueden, por primera vez desde su surgimiento, recurrir al uso de las armas como medio de expansión de poder.

Se puede argumentar sin duda que ambos teoremas son totalmente centrados en la situación de los grandes países desarrollados y que en el caso de Vogt es una presentación adaptada a nuestro tiempo de la añeja utopía pacifista. Sin embargo, lo que indican esos intercambios de ideas es la imposibilidad de mantener la doctrina tradicional de seguridad y la dificultad de definir una nueva, en la perspectiva de los grandes actores. Aunque persisten sectores dentro de los estrategas norteamericanos que afirman que es prematuro enterrar los viejos fantasmas de la seguridad tradicional, posición que en particular insiste que la URSS pese a sus problemas continúa siendo una potencia con capacidad de destruir a los Estados Unidos, las principales tendencias discuten como nuevos temas de seguridad el narcotráfico, el terrorismo, las guerras en el antiguo tercer mundo, las ideologías anti occidentales (como el integrismo islámico), las nuevas epidemias como el SIDA, las catástrofes ecológicas (tipo Chernobyl o el debilitamiento de la capa de ozono), etc.

Como se puede observar por ese inventario, la nueva agenda de seguridad partiría de un concepto más amplio y menos militar de amenazas, así como de una difusión de los actores generadores de las mismas y finalmente de una globalización de su confrontación, ya que el tratamiento de esos riesgos requiere un afrontamiento múltiple tanto de los países como de los actores dentro de éstos.

Ciertamente, persiste dentro de la panoplia que se está imaginando la violencia armada y por ello en su confrontación con el aparato militar, pero ya no sería el eje definidor de todo el problema de seguridad. Una discusión como la sintetizada no es que se presente por primera vez y la idea de que el Estado puede renunciar a la posibilidad de recurrir a las armas como instrumento de política exterior y que por consiguiente, la seguridad debe ser mas bien una cuestión que debe ser resuelta colectivamente, sino que se ha venido considerando sistemáticamente por lo menos desde la primera guerra mundial y el inicio de los sistemas internacionales como la Liga de las Naciones y las Naciones Unidas, aunque como se sabe con poco éxito. Lo que pone en una luz diferente esta revitalización del idealismo es el cambio de condiciones generales de las relaciones humanas, de tal intensidad que hace a algunos autores hablar del inicio de una nueva civilización o el advenimiento de una de las grandes revoluciones de la humanidad, que en este caso marcaría el paso de la época inaugurada por la revolución industrial a la revolución de la informática.

LA SEGURIDAD Y LA CRISIS CENTROAMERICANA

En los países capitalistas desarrollados la fijación de seguridad en la llamada amenaza soviética no fue un problema ficticio destinado a enmascarar una política expansionista, como algunos de los críticos más radicales sugieren. En los hechos se dio una confrontación a nivel mundial entre Estados Unidos y la URSS a partir aproximadamente de 1947. La guerra fría se constituyó por el choque entre las

voluntades hegemónicas de esos dos actores, cada quien expresándolo a través de su propia ideología, como ha sucedido frecuentemente en la historia; y dada la intransigencia de ambos se constituyó una situación "suma-cero" que se fue modificando lentamente a partir de la distensión, pero sin llegar a desaparecer hasta el desarrollo de la Perestroika. Pero si ese hecho de seguridad fue entonces real en cuanto a las relaciones entre potencias, es discutible su trasplante a los países subdesarrollados, incluyendo los centroamericanos. En efecto, en el Istmo hasta los años sesenta, la percepción tradicional de seguridad sólo podía aplicarse en dos direcciones: a) la posibilidad de guerras interestatales para dirimir conflictos territoriales, contenciosos que involucraban a Honduras y Nicaragua, y a Honduras y El Salvador; y b) la posibilidad de una guerra internacional involucrando a un actor europeo, en cuanto al diferendo entre Guatemala y gran Bretaña en relación al territorio de Belice.

Aun para esa época la posibilidad del recurso de las armas para llegar a una conclusión en cuanto a fronteras no parecía probable; sin embargo en los hechos se dio esa situación con la guerra de las "cien horas" entre El Salvador y Honduras⁷ y estuvo cercano el enfrentamiento bélico entre Guatemala y Gran Bretaña. Empero, si bien lo anterior constituía en visión tradicional un hecho de seguridad, la preparación del Estado y sus fuerzas armadas no guiaban por esa situación real, sino por una sugerida por la mencionada reproducción de los problemas de las potencias; en efecto, la idea central es que existía una amenaza latente proveniente del bloque soviético y, después de la revolución cubana, se suponía que esa amenaza se manifestaría en la acción

7. Para este conflicto ver Anderson (1981).

de guerrillas comunistas, por lo que la preparación militar, en lugar de ser para guerra convencional como demandaba el hecho de seguridad mencionado, fue desde el inicio de los años sesenta para guerra contrainsurgente.

De los países centroamericanos, sin embargo, el que confrontó una situación temprana de insurgencia fue Guatemala, donde la guerra interna se originó entre 1960-61 a partir de un frustrado alzamiento militar y la decisión de un grupo de oficiales participantes en el mismo, de constituirse en guerrilla⁸. A pesar de que ello podría confirmar la hipótesis contrainsurgente, en realidad la rebelión generó raíces sociales y por consiguiente se tornó un hecho de guerra, debido no solamente a la desigualdad social, sino principalmente por la ausencia de un espacio democrático. Probablemente el momento pivotal que decidió el destino de esa nación fue la coyuntura de principios de 1963, en que un proceso electoral en que participaría y probablemente vencería el ex presidente de la época democrática conocida como la "revolución de octubre", Juan José Arévalo, fue suprimido por un golpe de estado institucional dado por los militares. Esa acción, organizada por el entonces Ministro de la Defensa coronel Enrique Peralta Azurdia, obedeció no a un hecho real de amenaza a la seguridad del país, sino a una percepción inducida por la formación ideológica de la guerra fría, en cuanto que la demanda democrática era "comunista". El resultado fue que esa acción creó cabalmente el problema que quería evitar: la polarización de la sociedad y la incorporación paulatina de una parte de la población a la guerra en contra del Estado.

8. Sobre el origen de la guerra interna en Guatemala ver Lamberg (1971).

Aparte del caso guatemalteco, también en Nicaragua se registró en forma intermitente alzamientos armados en contra de la dinastía dictatorial de la familia Somoza. Estas asonadas tenían por origen la ausencia de democracia y su orientación política era nacionalista y originalmente se inscribía en las doctrinas políticas tradicionales del país. Sin embargo, el régimen tendió también a calificarlas de "comunistas". Una oposición armada de naturaleza revolucionaria no surgió sino con el FSLN, el cual si bien se fundó en 1961 e inició acciones militares en 1963, no fue sino hasta finales de la década que logró la acumulación de poder social y militar necesario para configurar un incipiente hecho de guerra interna⁹.

El tercer caso de insurgencia en el área se dio en El Salvador, con la opción tomada en 1969 por fuerzas de izquierda de organizarse como guerrillas. Actuando con intermitencia, no lograron la acumulación para configurar el hecho de guerra sino una década después. En este caso en las motivaciones se encontraron entre otras causas demandas de justicia social y de democracia política y posteriormente el paradigma revolucionario¹⁰.

En perspectiva se observa que efectivamente surgió y se fue desarrollando una situación de insurgencia interna en varios países del Istmo, y por consiguiente el Estado se vio atacado militarmente por fuerzas revolucionarias. Pero al contrario de la interpretación de la seguridad tradicional, ese peligro no fue engendrado externamente por la expansión del "comunismo internacional", si bien los partidos comunistas y en general la ideología mar-

9. Sobre el origen y desarrollo del FSLN, ver Lozano (1985).

10. Sobre el desarrollo de la guerra interna en El Salvador, ver Lungo (1985) y Benítez (1989).

xista han jugado roles importantes en esas situaciones, así como se ha registrado intervención de actores externos en apoyo de los rebeldes. Pero fundamentalmente el conflicto fue provocado por los desequilibrios internos de carácter político y económico-social¹¹. Lo cierto es que en la segunda mitad de los años setenta las situaciones de guerra interna se agudizaron en los tres países mencionados y en los hechos hicieron que la cuestión de seguridad fuera efectivamente la insurgencia. La culminación de esa etapa la marcó el triunfo de la revolución sandinista en 1979, que pareció confirmar los temores más extremos de la seguridad tradicional: la toma violenta del poder por guerrillas percibidas como marxistas.

El período posterior de la llamada crisis centroamericana se caracterizó por la generalización y profundización de ese problema de seguridad. La insurgencia se desarrolló en Guatemala y El Salvador; y en Nicaragua, después de que Estados Unidos inició su acción política, económica y militar en contra de los sandinistas, también se reactivó una situación bélica *sui generis*, integrada con componentes internos, de alzamiento de sectores campesinos contra el nuevo gobierno, y principalmente de apoyo norteamericano a la llamada fuerza contra (o irregulares como los denominó Esquipulas) organizada y equipada por la potencia y apoyada desde los países vecinos de Nicaragua. Es decir, la tensión de seguridad al interior de los Estados se trasladó a la tensión entre los Estados, en la medida que los vecinos de Nicaragua interpretaron la revolución en ese país como una amenaza a su seguridad y conse-

11. De la múltiple literatura con este argumento, ver Pearce (1981) y White (1984).

cuentemente el gobierno sandinista se percibía amenazado por sus vecinos.

El elemento que jugó un rol agravante de la crisis fue la intervención norteamericana; el gobierno de ese país, actuando siempre en su visión de seguridad de guerra fría, analizó el triunfo sandinista como un movimiento de tablero suma-cero y en consecuencia aplicó una política de contención en un área tradicionalmente bajo su influencia. De esa suerte los países que no estaban directamente envueltos en situaciones de insurgencia como Honduras (que sólo la experimentó en pequeña escala) y Costa Rica, en esa época poseía un sistema político democrático de mayor vigencia, se vieron involucrados en los aspectos militares o políticos de la crisis, siempre dentro de la apreciación de que los sucesos de Nicaragua amenazaban potencialmente su seguridad¹². Dentro de ese complejo cuadro, quedaron sumergidas las otras dimensiones de la cuestión de seguridad, como las disputas territoriales, desarrollándose, sin embargo, en forma paralela otro contencioso que habría de tornarse en extremo grave: la disputa entre Estados Unidos y Panamá. Desde la época de Torrijos el nacionalismo panameño y su demanda sobre el Canal ha sido interpretado por sectores de la clase política norteamericana como atentatorio a su seguridad; y si bien con Carter los nuevos tratados parecían haber resuelto el diferendo, no fue así y en el marco de la crisis la posición asumida por Panamá, diferenciándose de los actores afectados e incorporándose a la mediación colectiva de Contadora en oposición a la política de la potencia, reavivó el diferendo¹³.

12. Sobre la situación de seguridad regional en la época de la crisis, ver Aguilera (1988).

13. Scranton (1991).

En lo esencial, la interpretación que de la crisis hacía la doctrina tradicional de seguridad, era hacer recaer el problema en la revolución nicaragüense. Se estimaba, por parte de Estados Unidos y sus gobiernos aliados en el área, que sólo la eliminación del gobierno sandinista restauraría el balance de seguridad anterior. El gobierno nicaragüense por su parte, si bien en una fase muy al principio de su administración alentó la idea de la expansión revolucionaria en la región, a partir de 1981 pasó a centrar sus esfuerzos de seguridad en lograr de sus vecinos, y de la potencia hegemónica, la aceptación del hecho revolucionario, y en acumular suficiente fuerza militar y política como para resistir el múltiple ataque en su contra.

La situación podría haber tenido el desenlace que tuvo el diferendo entre Estados Unidos y Granada en el mismo período, en que el proceso revolucionario en ese pequeño país fue también interpretado como amenaza a la seguridad de la potencia y finalmente el contencioso se resolvió por medio de la invasión norteamericana a esa nación. No fue así, como se sabe, porque dadas las dimensiones de la región afectada por la crisis y su involucramiento en la tensión Este-Oeste, otros actores internacionales sintieron a su vez que su seguridad sería afectada por el escalamiento del conflicto e intervinieron para propiciar una solución política negociada. La más intensa de esas intervenciones fue la de Contadora¹⁴. Pese a que Contadora no logró su objetivo, sí tuvo un efecto importante: colocar elementos de una visión alternativa de seguridad en la arena de discusión, al ligar la crisis a las ausencias democráticas y a las desigualdades socioeconómicas. El esfuerzo de Contadora fue retomado por la

14. Para un análisis de Contadora, ver Rico (1990).

negociación de paz de Esquipulas, que se inició al introducir otra visión de seguridad por parte de dos países centroamericanos; por una parte Costa Rica, que partió al percibir que la continuación y posible agravamiento de la crisis tendría un efecto desestabilizador para su régimen democrático; es decir, en este caso la afirmación era que la amenaza a la seguridad estaba constituida por la persistencia de la guerra y la violencia regional que podía desbordar, en parte por la presión de la potencia regional que pedía un alineamiento del país en el conflicto, hacia el consenso social que es la base de la democracia en ese país; de tal suerte, la lucha por la paz, que se había de concretar en la propuesta del presidente Arias del plan de pacificación, era una acción de seguridad¹⁵.

En Guatemala, por otra parte, el análisis de los gobiernos militares que iniciaron la transición después del golpe de estado de marzo de 1982, era de que siendo el problema de seguridad del país la guerra interna y no estando la misma directamente vinculada a la crisis regional, el Estado no podía, por disponibilidad de recursos militares, ni debería, por no abrirse frentes políticos y militares adicionales, involucrarse en la turbulencia del Istmo. La base de la política de neutralidad de Guatemala frente a los problemas del área se encuentra en esa afirmación, lo que explica que el primer gobierno democrático del período, encabezado por Vinicio Cerezo a partir de 1986, lanzara la iniciativa de las reuniones cumbres denominadas Esquipulas, de la formación de un Parlamento Centroamericano; esas iniciativas, al coincidir con las del primer mandatario costarricense, hicieron posible que se iniciara el

15. Sobre la motivación de Costa Rica para impulsar el plan de paz, ver Fernández (1989).

proceso negociador que finalmente llevó a la crisis a su conclusión¹⁶.

Esquipulas significó entre otras cosas la aceptación por parte de los actores centroamericanos —aunque cautelosa por algunos de ellos— de una percepción distinta de seguridad, que el procedimiento liga a la democratización y a la solución pacífica de los conflictos, tanto internos como externos. Con esta idea fundante se logró superar la contradicción básica entre el régimen político de Nicaragua y los restantes países, que la interpretación tradicional de seguridad colocaba como central, y se ubicó la cuestión no en destruir uno u otro tipo de régimen, sino en cómo volver a un denominador común, que el procedimiento articuló dentro del paradigma político liberal, pero incluyendo el problema social. Sin embargo, cabalmente en la coyuntura en que inició su desarrollo una dinámica de seguridad basada en la paz y la democratización, según el concepto de Esquipulas, Estados Unidos puso fin violentamente a su diferendo con Panamá. Desde mediados de los años ochenta, la cuestión de los vínculos con el narcotráfico del jefe de estado de ese país, había añadido otro elemento al conflicto, en la medida que la producción y transferencia de estupefacientes hacia Estados Unidos es considerada como una amenaza a la seguridad de la potencia. Ese argumento, junto con el carácter no democrático del gobierno de Noriega, evidenciado después del fraude electoral de mayo de 1989, se esgrimió para justificar un conjunto de medidas de presión de Estados Unidos en contra del gobierno de esa nación¹⁷.

16. En torno a la neutralidad guatemalteca, ver Quiñónez Amézquita (1986) y González Davison (1987).

17. En torno a la abundante literatura sobre Esquipulas, ver Gomariz (1988) y Rojas Aravena (1989).

En realidad, existían además otros motivos: el cuestionamiento que hacía la administración Bush al gobierno panameño (como el mantenimiento de una relación estrecha con Cuba) y la cuestión del Canal, en la medida que al revisionismo neo conservador norteamericano considera que el tratado de 1977, representó una cesión lesiva de intereses norteamericanos. En diciembre de 1989 mediante la operación "Causa Justa" la administración Bush invadió Panamá con 26,000 hombres destruyendo así el régimen de predominio militar que se había iniciado en 1968 y que en su fase torrijista se caracterizó por el nacionalismo, el tercer mundismo, el reformismo y el anti-imperialismo¹⁸.

HACIA UNA NUEVA AGENDA DE SEGURIDAD CENTROAMERICANA

La situación de seguridad en América Central en la actualidad, puede analizarse desde dos puntos de vista, el tradicional y el alternativo.

En la primera dimensión, debemos preguntarnos si subsisten amenazas a la integridad territorial, la soberanía nacional o la subsistencia de la nación que se expresen en acciones militares.

Es evidente que la persistencia de la guerra interna en El Salvador y Guatemala constituyen situaciones de seguridad en esos países, en particular en el primero, en que el poder estatal continúa siendo cuestionado por ejércitos insurgentes. Por consiguiente en esas naciones la agenda tradicional ocupa un espacio tal que impide el crecimiento de la alternativa. En ambas naciones existen procesos de

18. Weeks y Gunson (1991).

negociación en desarrollo, única forma real de concluir el conflicto¹⁹. En el caso nicaragüense, existe la posibilidad de que nuevas formas de conflicto armado interno surgieran en relación a las demandas violentas de desmovilizados de la "contra" o de las contradicciones entre los sandinistas y partidos contrarios en el poder; sin embargo esa posibilidad es reducida. Igualmente, pequeños grupos de resistencia violenta al Estado actúan en Honduras, aunque en ese país también se ha dado un procedimiento de conciliación entre el Estado e insurgentes.

Otras amenazas tradicionales son ya difíciles de presuponer en la realidad. Los diferendos territoriales de la región, de los cuales teóricamente estarían dos sin resolver del todo: el de Belice en relación a Guatemala y el de áreas en disputa entre El Salvador y Honduras como cauda de la guerra de 1969, es prácticamente imposible que provoquen situaciones bélicas, en la medida que el ambiente latinoamericano y mundial es favorable a la solución pacífica de esos problemas así como la a revitalización de los mecanismos internacionales, para dirimir contenciosos; ello genera fuertes disuasivos para los actores que —no siendo potencias mundiales— decidan iniciar unilateralmente medidas armadas. Queda pendiente la situación de Panamá, en cuanto en este país después de la invasión sigue sin resolverse el problema central de la realización de un proyecto nacional que garantice la autonomía y la recuperación del Canal. Pero también ese difícil problema, que tiene que ver con el fortalecimiento de la hegemonía estadounidense en el área, en detrimento de la autonomía de sus Estados, no puede racionalmente afrontarse con medios militares.

19. Sobre esos procesos, ver Aguilera (1991) y Córdova (1991).

En una lectura tradicional, la ausencia de amenazas actuales no impedía que el Estado las concibiera como posibles y se organizaran en prevención de las mismas; sin embargo, el fin de la guerra fría ya analizado, ha ido desdibujando la "conspiración comunista", por consiguiente, no existe actualmente un posible factor que generase las amenazas que habría que prever. Este sería el elemento central para vaciar de sentido a la seguridad tradicional (inspirada en el anticomunismo) en el mundo de hoy. Por consiguiente, las condiciones son propicias para la introducción de temas de la agenda alternativa. Entre ellos se podrían encontrar los siguientes:

1. El deterioro económico de la región. Las economías centroamericanas fueron afectadas en la década de la crisis por dos causas: la turbulencia general que afectó a las economías latinoamericanas y de los países subdesarrollados por el deterioro en los términos de intercambio, la fuga de capitales, la fluctuación en los precios de hidrocarburos, el endeudamiento externo. Ello detuvo primero y después revirtió los índices de crecimiento con el consiguiente debilitamiento de la capacidad de acción del Estado en la arena internacional, lo que se manifestó particularmente en cuanto a la deuda externa que limita la soberanía *vis-á-vis* a los organismos internacionales; a mas de ello, la situación de déficit de las finanzas estatales, impiden a los gobiernos satisfacer las necesidades de sus poblaciones. Por otra parte, la guerra provocó en los países directamente afectados la destrucción de parte de su aparato productivo y de la infraestructura de comunicaciones; en el caso nicaragüense y panameño, el bloqueo ejercido por Estados Unidos significó la pérdida de mercados y la disminución de captación

de divisas. Los grandes desplazamientos de población convertida en refugiados y desplazados internos afectó tanto a los países en guerra como a sus vecinos.

2. En términos sociales los centroamericanos viven en peores condiciones de alimentación, vivienda, acceso a la salud, la educación y el trabajo que hace tres quinquenios. Los índices sociales, que se ubican alrededor de finales de los años setenta, son el reflejo del empobrecimiento general provocado por la persistencia de las estructuras y mecanismos desiguales y concentradores en la distribución del ingreso, por la guerra y por las políticas de ajuste impuestas por los organismos financieros internacionales.

3. Los problemas ecológicos del área, en especial la destrucción del medio ambiente por la deforestación y contaminación acuática, se vieron agravados por la guerra pero son parte de una problemática de larga duración de la cual no se había tomado conciencia. La dificultad es de tal magnitud, que se prevé para un período de una década más, la pérdida del 90% de los bosques tropicales que aun subsisten.

4. El narcotráfico y la narcoproducción se incrementaron durante la guerra, inclusive encontrando puntos de apoyo en ella. Actualmente aparte de que todos los países del área son elementos en el tráfico de cocaína de América del Sur hacia Estados Unidos, y todos ellos tienen diversos niveles de producción de marihuana, Guatemala se ha convertido en el primer país latinoamericano productor de opio, base para la elaboración de heroína, y ese cultivo está siendo introducido en Nicaragua.

El poder narco, que se basa en sus enormes recursos financieros, que en ocasiones pueden sobre-

pasar a los del Estado, se potencia aún más en una situación de sociedades y Estados debilitados por la guerra y la crisis económica. Esa combinación de violencia política y social, extrema pobreza y poder narco significa una gravísima amenaza a la nación, como se ha visto en la experiencia colombiana. En esta propuesta, temas de seguridad económica, social y cultural ocuparían espacios preponderantes a la par que los de seguridad militar tenderían a reducirse en peso. Debe observarse que las condiciones para el cambio de agenda son favorables, en cuanto la potencia hegemónica, ahora partiendo de una nueva conciencia de poderío mundial incontestado²⁰ alienta esa sustitución, promoviendo en lugar del combate al comunismo, la promoción de la democracia, el combate al narcotráfico, el desarme y la desmilitarización²¹.

Los gobiernos de la región, restablecida la homogeneidad en cuanto al paradigma político y económico, han comenzado a implementar algunos de los puntos de la nueva agenda. La más reciente reunión cumbre de presidentes centroamericanos, por ejemplo, se ocupó ya centralmente de discutir *issues* de seguridad económica, siguiendo así una tendencia que iniciaron después de las elecciones en Nicaragua²². Sin embargo, esa introducción de agenda es incompleta, en la medida que no se ha abordado la cuestión de la seguridad social, entendida como admisión de la estructuración desigual de las relaciones de poder económico y social (y en algún caso étnica) que estuvieron en el origen de la guerra interna y que, como se indicó, son fundamentales en

20. "Contra-concertación" (1990).

21. Bermúdez (1991).

22. *Declaración de Puntarenas* (1991).

una nueva consideración de seguridad²⁴. Al otro lado, los presidentes han asumido la discusión de la reactivación del área para potenciar la presencia internacional y unir esfuerzos para el desarrollo, y también ha iniciado la elaboración de políticas sobre ecología y drogas.

Igualmente, el ambiente de distensión ha permitido asumir un tratamiento serio respecto las medidas de seguridad relacionadas con verificación, control y limitación de armamentos y, eventualmente, dentro de la idea de un balance de fuerzas militares, la reducción del tamaño de las fuerzas armadas. Esta tarea ya había sido sugerida en su oportunidad por Contadora, siendo la dificultad donde se empanató la iniciativa; después, aunque fue incluida como parte de los acuerdos de Esquipulas, que mandó la organización de la Comisión de Seguridad, no fue en los hechos implementada hasta la conclusión de la crisis²⁵. La negociación está en proceso y no está ausente de dificultades, particularmente la renuencia de los institutos armados de Guatemala y Honduras a reducir sus efectivos, en tanto que Nicaragua efectivamente y como consecuencia de la negociación que llevó a concluir la guerra, sí dio baja a más del 50% de los efectivos del Ejército Popular Sandinista y sus fuerzas de mar y aire²⁶.

El trabajo de la Comisión de Seguridad busca crear una relación de confianza entre los ejércitos del área, para facilitar la distensión y de allí alcanzar consenso para reducir los efectivos y limitar

24. Para esta discusión véase *Esquipulas y el camino de la paz* (1991).

25. La Comisión de Seguridad, creada por disposición de la Comisión Ejecutiva en la segunda reunión del 17 y 18 de septiembre de 1987, fue instalada hasta el 31 de julio de 1990.

26. Sobre la posición del ejército de Guatemala, ver *Mendoza* (1991).

armamentos, en el sentido de los principios básicos de Esquipulas ya mencionados, de democratización y pacificación.

CONCLUSIONES

El desarrollo de la nueva agenda de seguridad en Centroamérica presupone que los procesos negociadores pongan fin a los conflictos internos, de suerte que se consolide la democratización, incluyendo la plena restauración de los derechos humanos. Si este desenlace positivo se alcanzara, quedaría de todas maneras para la región un panorama poco envidiable: Estados en situación de extremo deterioro económico, sociedades empobrecidas, *habitats* en tendencia a la desertización, aumento del narcotráfico y la narcoproducción, en un contexto internacional en el cual el Istmo ha perdido importancia y por consiguiente capacidad de generar apoyos externos para la reestructuración. En tal enmarque adquiere mayor importancia sustituir la agenda de seguridad, como parte de un proceso de readecuación del Estado y la sociedad para confrontar una crisis de nuevo tipo, estructural, prolongada, y que tiene que ver con la viabilidad de Centroamérica en el nuevo orden mundial.

Dentro del rediseño de la agenda de seguridad se inscribe el debate sobre el rol de las fuerzas armadas en una sociedad sin guerras, en el sentido sugerido por Moskos. En otras palabras, se debe afrontar la cuestión de qué papel asumirían los institutos armados una vez extinguidos los conflictos internos, habida cuenta de que probablemente subsistiría como principal foco generador de violencia anti

estatal el poder narco, el cual requeriría para su represión, así como de otras formas de violencia social, cuerpos policíacos altamente capacitados y profesionalizados, quizás del tipo Guardia Nacional (en el sentido técnico del término) antes que ejércitos.

La experiencia de la región es muy especial en ese sentido, ya que dos de los siete Estados no tienen fuerzas armadas y uno las posee en forma muy embrionaria. Ello puede llevar a evaluar, como visión futura, a una comunidad centroamericana sin aparatos armados, de manera que los recursos destinados a las estructuras bélicas pudieran destinarse a las necesidades de desarrollo, y así la defensa nacional descansaría en los organismos internacionales. Sin embargo, esa posibilidad no puede contemplarse como una política para nuestro tiempo. Las fuerzas armadas de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua siguen constituyendo elementos de extrema importancia e influencia dentro de las sociedades políticas y esa situación no podría cambiar mas que paulatinamente y a largo plazo. Lo que se puede asumir es la discusión de los nuevos roles castrenses en la actual agenda de seguridad.

En ese punto las fuerzas armadas de la región, han incluido esa consideración: aparte de que hay mayor peso de la apreciación de lo económico-social como elemento de los problemas nacionales en las doctrinas de seguridad, se ha discutido o se han asumido roles en el combate al narcotráfico o en la protección del medio ambiente. Esos movimientos aun son secundarios y probablemente se profundizarían sobre dos posibilidades: a) el que los procesos negociadores culminaran incorporando decisiones sobre la reducción de las dimensiones y ámbito de influencia de los ejércitos estatales como contrapartida a la disolución de las organizaciones insurgen-

tes, y b) el que la sociedad se moviera como un todo hacia un modelo nacional de consenso que requiriera esa función alternativa de las FFAA, para lo cual sería necesario que la discusión de seguridad fuera asumida o en su caso intensificada por entes mixtos de elaboración, es decir militares y sectores representativos de la sociedad civil, en el estilo de los Institutos de Altos Estudios Estratégicos. También en este caso, hay experiencias iniciales en la región.

En síntesis, un proceso de reorganización de la sociedad en Centroamérica después de la crisis, como parte del proceso democratizador, incluiría revisar el papel que los ejércitos han jugado hasta la fecha, y sobre cómo asumir sus roles en el marco de una agenda alternativa de seguridad, asumiéndose también la subordinación real de los militares al poder civil legítimo.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilera, Gabriel. "El equilibrio de seguridad en Centroamérica" en: *USA Centroamérica*, 3, julio-agosto de 1988.

— "Camino de paz, camino de guerra, el factor internacional y la negociación en Guatemala." Ponencia presentada al grupo de trabajo de relaciones internacionales de CLACSO, Cancún / México, 28 de enero al 1 de febrero de 1991.

Anderson, Thomas. *The war of the dispossessed. Honduras and El Salvador 1969*. Lincoln y Londres: University of Nebraska Press, 1981.

Arriagada, Genaro y Manuel Antonio Garretón. "Doctrina de seguridad nacional y régimen militar" en: *Estudios Sociales Centroamericanos*, XX y XXI, 1978.

Benítez, Raúl. *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*. San Salvador: UCA Editores, 1989.

Bermúdez, Lilia. "La política norteamericana hacia Centroamérica después del golfo." Ponencia presentada al seminario "América Latina y el Nuevo Orden Internacional", organizado por FLACSO-Guatemala y la Fundación Friedrich Ebert, Guatemala 10 al 14 de junio de 1991.

Cimbala, Stephen. "Acaso es imposible un ataque soviético inesperado?" en: *Air University Review* XXXVII, 3, 1986.

"Contra-Concertación. El desafío de la ultraderecha" en: *Envío*, 110, diciembre de 1990.

Córdova, Ricardo. "El Salvador: Las negociaciones de paz bajo la mediación de Naciones Unidas." Ponencia presentada al Seminario "América Latina y el Nuevo Orden Internacional", organizado por FLACSO-Guatemala y la Fundación Friedrich Ebert, Guatemala 10 al 14 de junio de 1991.

Declaración de Puntarenas. Guatemala: Ministerio de Relaciones Exteriores, 1991.

Esquipulas y el camino de la paz. Guatemala: FLACSO-Guatemala y Fundación Friedrich Ebert, 1991.

- Fernández, Guido. *El desafío de la paz en Centroamérica*. San José: Editorial Costa Rica, 1989.
- Flynn, Gregory y David Schefter. "Limited collective security" en: *Foreign Policy*, 80, Fall 1990.
- Gomariz, Enrique (ed.). *Balance de una esperanza. Esquipulas un año después*. San José: FLACSO/CSUCA/UNIPAZ, 1988.
- González Davison, Fernando. "El proceso de neutralidad guatemalteca: 1982-1987." en: *Política y Sociedad*, 20, enero-junio de 1987.
- Lamberg, Robert. "Guatemala: Marx contra Mars" en: *Die castristische guerrilla in Lateinamerika*. Hannover: Verlag für Literatur und Zeitgeschehen, 1971.
- Lozano, Lucrecia. *De Sandino al triunfo de la revolución*. México D.F.: Siglo XXI, 1985.
- Lungo, Mario. *La dimensión política de la guerra, 1981-1984*. San Salvador: UCA Editores, 1985.
- Mendoza, Enrique. "¿Reducir el ejército? ¡Ni pensarlo!" en: *Panorama Internacional*, 24 de junio de 1991.
- Moskos, Charles. "Armed forces in a warless society". Ponencia preparada para la Conferencia internacional sobre "Militares y Sociedad", Moscú, 14-16 de noviembre de 1989.
- Nye, Joseph S. "Soft power" en: *Foreign Policy*, 80, Fall 1990.

Pearce, Jenny. *Under the Eagle: US intervention in Central America and the Caribbean*. Londres: Latin American Bureau, 1981.

Quiñónez Amézquita, Mario. *Política exterior de Guatemala*. Guatemala: Ministerio de Relaciones Exteriores, 1986.

Rico, Carlos. "The Contadora experience and the future of collective security." en: Richard F. Bloomfield *et al* (eds.). *Alternative to intervention. A new US-Latin American security relationship*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1990.

Rojas Aravena, Francisco. "El proceso de Esquipulas: El desarrollo conceptual y los mecanismos operativos" en: *Relaciones Internacionales*, 27, Segundo trimestre de 1989.

Scranton, Margaret. *The Noriega years. The US-Panamerican Relations, 1981-1990*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991.

Somavía, Juan y Miguel Insulza, eds. *Seguridad democrática regional. Una concepción alternativa*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad / Comisión Sudamericana de Paz, 1990.

Vogt, Wolfgang R. "'Warless' or 'Armyless' society? Dispute about the appropriate paradigm of a peace (military) sociology for the post-military era". Ponencia preparada para la XII Conferencia Mundial de Sociología, Madrid, 9-13 de julio de 1990.

Weeks, John y Phil Gunson. *Panamá. Made in USA*. Londres: Latin American Bureau, 1991.

White, Richard Alan. *The morass. The US intervention in Central America*. New York: Harper and Colophon, 1984.

Segunda Parte

CASOS EN CENTROAMÉRICA

HONDURAS: LA TRANSICIÓN DE LA SEGURIDAD A LA DEMOCRACIA

Leticia Salomón

Reflexionar sobre el significado político-militar del tránsito de una sociedad cuyo sistema político se encontraba fuertemente sesgado por la política de seguridad a otra, cuyo eje central es la democracia, exige una previa ubicación en términos de contexto y en términos de precisión conceptual. Se vuelve necesario insertar a Honduras en el contexto regional de la década de los ochentas, precisar los términos de las relaciones entre civiles y militares, y rescatar el papel de las Fuerzas Armadas Hondureñas en una década de enorme impulso internacional a su función geopolítica. Para lograrlo es oportuno precisar que el término seguridad, tal como fue considerado, trasciende los límites geográficos e involucra un fuerte componente ideológico, referido a la defensa del sistema occidental, como se contempla en la doctrina de la Seguridad Nacional. Es conveniente destacar que muy ligado a este concepto de seguridad se encuentra un concepto de democracia, de fuerte contenido geopolítico, que circunscribe toda actividad, estatal o privada, en términos de su

adhesión o no al sistema hemisférico, occidental y cristiano.

En el contexto anterior, la reaparición de los civiles en la conducción burocrático-administrativa del Estado al inicio de los ochentas –Roberto Suazo Córdova (1982-1986) y José Azcona Hoyo (1986-1990)– significó una afirmación de la democracia en tanto tránsito de un régimen conducido por militares a otro dirigido por civiles, y una reafirmación de la misma en tanto defensores expresos del referido sistema occidental. En estas circunstancias y con tal tipo de concepciones, se producía una extraña simbiosis en la cual seguridad y democracia aparecían plenamente identificadas y convertidas en el substrato del discurso ideológico que impregnó el sistema político durante toda la década. Esta tradicional, débil y restringida concepción de la democracia, en un contexto regional desfavorable a otro tipo de acepciones de contenido más profundo, intensificó la tradicional subordinación de los políticos civiles a los militares y permitió el salto a una subordinación mayor, la de los intereses nacionales a los intereses supranacionales, valga decir a los intereses geopolíticos de los Estados Unidos. De esta manera, las instituciones castrenses refuerzan su papel protagónico en el sistema político hondureño y ponen en evidencia la fragilidad de las estructuras institucionales civiles y su incapacidad para enfrentar con éxito la amenaza subversiva que diera forma y contenido a casi toda su intervención en el sistema político hondureño.

En este contexto, la crisis centroamericana a nivel regional, y las últimas manifestaciones de la guerra fría a nivel internacional, se convirtieron en los impulsores de una concepción de la seguridad que hizo de las Fuerzas Armadas interlocutores válidos y directos –sin mediaciones políticas de ningún

tipo- de los Estados Unidos, en el desarrollo de su estrategia militar hacia la región centroamericana; en estas circunstancias las variaciones del sistema político y de lo que pudiera denominarse la estrategia interna de los cuerpos armados, estarían en dependencia directa de las variaciones del contexto externo, lo que pondría en evidencia su incapacidad para articular políticas emergentes que le obligaran a redefinir sus funciones hacia el ámbito regional, nacional e institucional, ante la eventualidad de un cambio drástico de los componentes del contexto. En consecuencia, la distensión acelerada entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, evidenciada en los cambios drásticos de lo que se denominara el bloque socialista, al finalizar la década de los ochentas, sumado al giro experimentado por la crisis centroamericana con la derrota electoral de los sandinistas a principios de 1990, se convierten en el detonante que pone fin al substrato ideológico del discurso castrense y obligan a transitar por la vía de una democratización más amplia que tiene como postulado fundamental la conclusión de la seguridad como eje del sistema político.

Es en este lapso que se inserta la transición que motiva nuestro proceso reflexivo. No se refiere solamente al paso de un eje articulador a otro, sino también al paso de una década a otra y, curiosamente, a la sustitución de un gobierno de filiación Liberal (partidaria) a otro de sustentación Nacional (conservadora). Nuestra preocupación se centra en el análisis de tres elementos cuya articulación nos permitirá captar no sólo las dificultades de la transición sino también los condicionantes que harán de la misma un proceso fácil o difícil. Me refiero a la sociedad civil, el Poder y el sistema político.

LA DÉCADA DE LA SEGURIDAD

La década de los ochentas nos presenta un panorama muy negativo en términos de la situación de un conjunto de elementos que definirán la marcada tendencia de la década a privilegiar el aspecto militar (estratégico) por encima del elemento civil. La década se inicia con un protagonismo sumamente desgastado de las Fuerzas Armadas, un turbulento régimen militar de más de siete años en el cual confluyeron desde el reformismo inicial del General Oswaldo López Arellano (1972-1975), hasta la gradual contrarreforma del General Juan Alberto Melgar Castro (1975-1978); desde los últimos vestigios de caudillismo castrense hasta la constitución del conflictivo Consejo Superior de las Fuerzas Armadas¹ (1975) y desde la constitución de una beligerante base de apoyo entre sindicalistas, campesinos y empresarios, hasta la consolidación de una política excluyente que cerraba la apertura política iniciada por el reformismo.

Los partidos políticos, tradicionales instrumentos de mediación, no habían podido superar el descalabro producido por el experimento de unidad nacional impulsado en los inicios de los setentas. Lucían anquilosados, repetían los mismo viejos discursos e insistían, por inercia, en un retorno a la constitucionalidad que les permitiera recuperar el usufructo del poder. Los resultados del proceso electoral que culminó en 1980 y que favoreció al partido Liberal, fue más un voto de rechazo popular al régimen que concluía y al partido político con el cual se

1. Cuerpo colegiado de las Fuerzas Armadas, constituido en la actualidad por sesenta oficiales y que funciona como parlamento en materia de decisiones políticas que competen a la institución y el país.

identificaba, que un voto de confianza al partido ganador. El proceso de democratización que se iniciaba con el cambio de actores —civiles por militares— en la conducción burocrático-administrativa del Estado, no supuso pérdida de la hegemonía castrense en el interior del sistema político. Al contrario, su posición se vio fortalecida por un contexto regional favorable que redujo la participación de los políticos civiles a niveles estrictos de formalidad. En esta década destacan por su importancia los niveles de segregación y autonomía de las Fuerzas Armadas, que reforzaron su corporativismo en los momentos de mayor agudización de la crisis centroamericana.

En este contexto, los partidos políticos limitados por las circunstancias al ejercicio del poder formal, se resignaron a respetar los límites impuestos por la seguridad y se recluyeron en los escasos márgenes de maniobra que les permitía el sistema, reduciendo mucho más el escaso poder del que disponían. La seguridad suponía la irrelevancia del sistema de partidos en lo referente al manejo del poder político, pese a que el retorno a la constitucionalidad forzaba su entrada al escenario político. De esta manera se produjo una delimitación de espacios de influencia en la que los políticos civiles se limitaron al manejo interno de la crisis y a cierto manejo diplomático de su impacto en las relaciones internacionales, en tanto las Fuerzas Armadas se dedicaron al manejo militar, obviando la mediación política, establecida en la Constitución. Esta situación no dejó de producir ciertas contradicciones, motivadas por la bipolaridad en la toma de decisiones y profundizó mucho más la tradicional autonomía de la institución castrense.

La década de los ochentas presentó también una sociedad civil muy débil y desarticulada que sólo dio

señales de recuperación al finalizar la misma. La beligerancia que presentaron las organizaciones sindicales y campesinas en la década del reformismo se vio sustancialmente disminuida por la implantación de la doctrina de la Seguridad Nacional en la primera mitad de la década. De esta manera, una política excluyente y represiva en lo interno se sumaba a una política ideologizada y subordinada en lo externo. Únicamente el sector más conservador de la empresa privada intentó insertarse en el proyecto de seguridad articulando sus intereses con los planteamientos neoliberales en boga en otros países de América Latina.

La debilidad de la sociedad civil y la desorganización del sistema político fueron determinantes en la acelerada autonomización de las Fuerzas Armadas, elevadas al rango de interlocutor directo por los requerimientos internacionales en materia de seguridad. No obstante, cambios al interior de los cuerpos castrenses, motivados por una mezcla de inconformidad con el manejo de la seguridad y conflictivos intereses promocionales, produjeron un giro, limitado pero creciente, en el plano interno y pretendieron corporatizar el vínculo directo con los Estados Unidos minimizando, hasta ese momento, el dinámico papel de la Jefatura de las Fuerzas Armadas. El relativo ablandamiento del frente interno de la seguridad, sentó las bases de una reactivación de la sociedad civil que sumó a su descontento político el descontento social motivado por el deterioro de sus niveles de vida. La cuestión social había sido contenida artificialmente por la crisis centroamericana, concretamente por la inyección de divisas recibida en momentos de grave deterioro de la crisis económica.

LOS HECHOS QUE MARCARON LA TRANSICIÓN

La década de los ochentas impregnó al sistema político hondureño con un fuerte componente ideológico. El establecimiento de la seguridad como eje fundamental del sistema, militarizó la percepción global del conflicto y lo insertó en un contexto internacional en el cual los intereses nacionales aparecían totalmente minimizados. De esta manera la crisis centroamericana se convierte en el fenómeno político-militar ideal para poner en práctica la percepción del enemigo internalizada en las Fuerzas Armadas por la lógica del entrenamiento militar y por la socialización de la doctrina de la Seguridad Nacional. Era fácil la ubicación del enemigo con esta visión y con la manipulación de la versión militarizada de la democracia. El enemigo se identificaría con todo lo que se opusiera a la perpetuación del sistema hemisférico y con todos los que se atrevieran a cuestionar o a tratar de alterar el orden internacional de distribución de las zonas de influencia. En este contexto el discurso castrense construido con precisión desde los años sesentas y reproducido por los centros de enseñanza militar, tuvo en la crisis centroamericana la oportunidad ideal para realizarse en forma plena, proyectando internacionalmente lo que solamente en forma esporádica habían logrado proyectar en el plano interno. Era natural que esta concepción geopolítica fuera particularmente sensible a las variaciones internacionales y a las modificaciones de la estrategia de defensa hemisférica sostenida por los Estados Unidos. Cualquier cambio, por pequeño que fuera, podría alterar sustancialmente no sólo la percepción coyuntural de la crisis regional, sino también el rol institucional de los cuerpos armados en la sociedad hondureña.

Y eso fue lo que sucedió. Los acelerados cambios en los países que conformaron lo que se llamó el bloque socialista y los sustanciales cambios acontecidos en el Estado y la sociedad soviéticos, sentaron las bases de la distensión y dejaron sin razón de ser a la guerra fría que enfrentara a los Estados Unidos con la Unión Soviética y que hiciera de ésta el principal enemigo del sistema hemisférico occidental. Estos hechos alteraron sustancialmente las bases en las que se había sustentado la formación profesional de las Fuerzas Armadas a nivel continental, provocando una situación de descontrol y anarquía congruente con el impacto ideológico provocado por los cambios, dejándolas sin discurso y poco faltaba para que se quedaran también sin enemigo. El sustancial giro experimentado por la crisis centroamericana con la derrota de los sandinistas en los inicios de la nueva década hicieron desaparecer el espectro del enemigo ideológico, identificado coyunturalmente y por obra de la seguridad con el enemigo geográfico. El impacto sobre la estructura castrense tenía que ser contundente. Y no era para menos, se resquebrajaba lo que había sido la piedra angular de su formación profesional durante casi treinta años y se derrumbaba el enemigo que le daba sentido a su existencia institucional desde que decidieron dejar de lado la función primordial con la que habían surgido.

Por su parte, el sistema político que había sido reducido a su condición de cómplice subordinado de la seguridad, experimenta una cierta revitalización al finalizar la década de los ochentas, motivada por el proceso electoral que concluiría en noviembre de 1989 y que abriría paso a las expectativas de cambio en materia económica y social. El cambio político era percibido como una necesidad dentro de la alternancia que suponía el proceso de democratiza-

ción. Es decir que las expectativas de cambio eran asociadas prioritariamente a la necesidad de sustituir un partido político por otro en la conducción burocrático-administrativa del Estado. El partido Liberal se había desgastado en los dos gobiernos que caracterizaron la década. Su otrora papel cuestionador de las fuerzas castrenses en el sistema político, se transformaba en un papel de subordinación, matizado por una buena dosis de pragmatismo. En estas circunstancias emerge el conservador Partido Nacional, base de sustentación política de los militares en el ejercicio del poder, obligado por las circunstancias a desempeñar un papel fundamental en la transición que nos ocupa, sin que exista en sus líderes la menor disposición por enfrentar los retos que supone reformular el poder político. El nuevo gobierno civil que inicia su gestión en enero de 1990, se inserta en la dinámica del proyecto neoliberal y se ve obligado por los organismos financieros internacionales a realizar un programa de ajuste estructural de la economía, lo cual implica, entre otras cosas, un recorte presupuestario en todas sus dependencias, incluido el Ministerio de Defensa, y un necesario como urgente proceso de reformas estatales en el que se ubica a las Fuerzas Armadas como uno de sus aparatos fundamentales.

Con estos elementos se inicia la transición de la seguridad a la democracia, en circunstancias en que la primera continúa internalizada en civiles y militares, pese a la desaparición de las circunstancias internacionales y regionales que le dieron fundamento; y la segunda no ha logrado superar las limitaciones ideológicas que le impiden convertirse en el gran proyecto de esta década, pese a los notables avances en materia de apertura de espacios.

LOS RETOS DE LA TRANSICIÓN

La transición de la seguridad a la democracia pasa necesariamente por la supremacía de la institucionalidad civil sobre la institución castrense. Ello obliga a realizar un conjunto de cambios que involucra a civiles y militares y sus relaciones con el sistema político y la sociedad civil. Lo anterior se vuelve muy difícil en una sociedad de fuerte tradición militarista en la que la institución castrense guarda para sí una fuerte cuota de poder político y una vasta red de influencias que penetra en la sociedad civil y llega hasta el sistema político. El poder político que alcanzan los cuerpos castrenses radica en su alto y creciente grado de autonomía, conseguido en forma creciente desde que se crea la Jefatura de las Fuerzas Armadas en la Constitución de 1957, y sustentado en un proceso corporativo conflictual que en la actualidad tiende a resquebrajarse. Dicho poder se sustenta también en la debilidad del sistema político y en la falta de dinamismo de la sociedad civil. En la medida en que se altere la naturaleza de estos elementos y en la proporción en que el contexto internacional favorezca la velocidad de estos cambios, los retos que plantea la transición, se definirán favorablemente hacia la democracia en su sentido más amplio y participativo. Analicemos los retos más importantes que plantea la transición para la presente década.

Desmilitarización del sistema político

El sistema político hondureño, concebido como conjunto de fuerzas sociales que devienen fuerzas

políticas, es decir, como grupos, clases o fracciones con posibilidades reales de acceso al poder, presenta una crisis de hegemonía que se ha intentado resolver por la vía de las reformas o por la vía de la represión. La imposibilidad de solucionar en forma definitiva esta crisis, nos remite a la existencia de fuerzas que aún no logran definir los límites de la hegemonía y, mucho menos, a establecer sus intereses como hegemónicos dentro del sistema político. En estas circunstancias las Fuerzas Armadas, con las ventajas que les da la cohesión interna, imponen su hegemonía y se adjudican un poder arbitral en la solución de conflictos que atañen directamente a las fuerzas del sistema político, e inclusive, a las fuerzas de la sociedad civil. En este aspecto, la transición debe concluir el ciclo de desmilitarización que se inició en el gobierno sustituyendo los militares por los civiles en la conducción político-administrativa del Estado, y debiendo llegar hasta el sistema político para superar la formalidad del proceso que se limitó a desmilitarizar el gobierno, manteniendo la militarización del sistema político (Rouquié, 1984: 415). La supremacía militar en el seno del sistema político, en tanto maneja los hilos del poder y capitaliza las debilidades de las fuerzas políticas, se convierte en un factor desestabilizador del proceso de transición y nos remite a las esferas del poder en cuyo seno se debe realizar una redistribución que defina los límites que competen a cada fuerza.

Redefinición de las relaciones fuerzas armadas-sociedad civil

Las Fuerzas Armadas han establecido relaciones sumamente conflictivas con la sociedad civil, basa-

das en identificar a un enemigo en toda forma organizativa de la sociedad que trate de reivindicar sus derechos más elementales. De esta manera organizaciones de obreros, campesinos, sectores medios, mujeres e iglesias han sido víctimas de una política excluyente que les consideraba como una amenaza a la estabilidad social. Dicha situación ha sido una norma en las fuerzas castrenses, salvo en el interregno reformista de 1972-1977, en el cual se produjo un acercamiento institucional entre éstas y organizaciones empresariales ante organizaciones sindicales y campesinas. La exclusión adquirió matices de violencia con la doctrina de la Seguridad Nacional, síntomas moderados en la época posterior y curiosos signos neutrales en la actualidad. El elemento más sensible de este tema es el que se refiere a la violación de los derechos humanos, hecho que se impuso en forma sistemática en la época de auge de la doctrina de la Seguridad Nacional pero que continuó hasta la actualidad, aunque en forma más esporádica. Este elemento se constituye en una de las lacras legadas por la década de la seguridad y en un elemento incómodo en la transición en tanto sigue sin resolverse el problema de los desaparecidos y el problema de la responsabilidad ante los excesos de la llamada guerra sucia. Es indudable que el contexto internacional y las hipótesis de guerra que de él emanaban, fueron determinantes en la percepción que las Fuerzas Armadas han tenido de la sociedad civil (Bustamante, 1990: 43). De ahí la preponderancia adquirida por las fuerzas policiales, encargadas de neutralizar al enemigo que tendía a identificarse con la sociedad civil. Estas fuerzas tecnificaron la represión en la época de la seguridad pero no profesionalizaron su función al grado de representar numerosos excesos que venían a confirmar la regla de la exclusión.

Un elemento importante que marcará en forma definitiva al proceso de transición se refiere al énfasis que en este aspecto están realizando los Estados Unidos al redefinir su política hacia una región cada vez menos conflictiva, desde la óptica geopolítica. Resulta interesante observar los esfuerzos que realizan las Fuerzas Armadas por mantener una imagen a tono con las nuevas exigencias del contexto internacional y los momentos incómodos a los que se enfrentan cuando America's Watch y Amnistía Internacional denuncian, como lo hicieron recientemente, que en Honduras todavía se violan los derechos humanos. Denuncias como éstas resultan muy embarazosas cuando se están redefiniendo las reglas del juego en materia de asistencia militar norteamericana y se hacen esfuerzos verdaderamente notables por insertarse como ganadores en los profundos cambios del contexto internacional. En estas circunstancias no sería extraño observar, en la transición, un nuevo acercamiento institucional de las fuerzas castrenses hacia la sociedad civil, tratando de capitalizar una relación que podría resultar provechosa desde la óptica de la negociación o desde la perspectiva de la legitimidad. Las posibilidades se vuelven más reales si consideramos el recelo castrense hacia el sistema de partidos políticos que de antemano es excluido del listado de mediadores confiables. Es interesante observar, además, la tendencia a descartar medidas represivas como función natural de las Fuerzas Armadas y la propensión a rechazar pedidos que en ese sentido emanan de los empresarios y del partido gobernante.

Replanteamiento de la función militar

Los cambios experimentados por el contexto internacional obligan a las instituciones armadas a redefinir una estrategia de inserción en el Estado y en la sociedad y a replantearse cuál es la finalidad de su función y, más específicamente, cuál es el rol que están llamadas a desempeñar en el nuevo orden impuesto por ese contexto. Para ello es preciso empezar por reconceptualizar la seguridad adjudicándole una connotación más nacional que supere los inconvenientes de la supranacionalidad implícitos en la acepción geopolítica de la misma. Se vuelve necesario rescatar la función inicial de la institución castrense referida a la defensa de la soberanía e integridad territoriales, gravemente deteriorada por la deformación ideológica al priorizar las amenazas. En este sentido, la transición exige un replanteamiento de su papel como "constructores de la Nación", al estilo del concepto norteamericano (*Nation Building*), diseñado para enfrentar la amenaza comunista a nivel continental y concebido para sustituir la supuesta debilidad o incapacidad de los civiles no sólo para enfrentar al comunismo sino también para construir el poder nacional (Tapia, 1980: 27). El desarrollo de la acción cívico-militar, de dudosa efectividad en otra época y otras circunstancias, luce en la actualidad extemporánea y desfasada para lograr sus objetivos iniciales. Se vuelve necesario revisar viejos conceptos, dotarlos de contenidos nuevos y ajustarlos al nuevo orden que hoy enfrentamos.

Es necesario transformar esa imagen maniquea de las Fuerzas Armadas por encima de la sociedad, monopolizando la idea de nación y disponiendo ar-

bitrariamente las cuotas de la protección o de la exclusión institucional a los diferentes grupos de la sociedad civil. Es importante revisar las actividades tradicionales que justificaban la presencia de las Fuerzas Armadas, y redimensionarlas en la transición; el *terrorismo*, por ejemplo, que no es descartable en una situación de crisis o de resistencia demencial ante los cambios del contexto; el *tráfico de armas*, utilizado como argumento convincente en la década de la seguridad, que va perdiendo su validez en la medida que las instituciones militares hondureñas establecen acuerdos con los sandinistas, interesados ahora en estrechar vínculos. Nuevos temas van apareciendo en la agenda de la transición. Sus motivaciones lucen un tanto forzadas por las circunstancias internacionales, más concretamente por las prioridades que los Estados Unidos están estableciendo en su nueva estrategia. El *discurso ecológico* se pone a la orden del día; la protección al medio ambiente y la creación de batallones verdes lucen todavía como anzuelos en la pesca de oportunidades existenciales y económicas. El *narcotráfico*, espinoso tema que toca importantes resortes de la sociedad y del Estado, obliga al rediseño de una política de enfrentamiento que no lesione el principio irreductible de la soberanía.

Superada la hipótesis de guerra, los cuerpos castrenses tienen que prepararse para la paz. Esto implica transformar la academia militar que ahora tiene otras prioridades, orientadas a internalizar la magnitud de los cambios internacionales y su impacto en la conformación de una nueva imagen del mundo, del área y de la nación. El replanteamiento de la función militar y el consecuente rescate del rol primario se enfrentará —de hecho ya lo está haciendo— a un problema que atañe directamente a tres países del área y que podría constituir un nuevo concepto

de la crisis centroamericana, esta vez sin motivación geopolítica y sin mediaciones ideológicas, tal es el caso del Golfo de Fonseca. Actualmente se está discutiendo en la Corte Interamericana de Justicia un problema de límites fronterizos y marítimos entre Honduras y El Salvador que involucra a Nicaragua en lo que respecta a los derechos sobre esas aguas que, a su vez, permiten la salida al Océano Pacífico con derechos sobre la plataforma marítima. La imposibilidad de un acuerdo entre los países involucrados podría desatar un enfrentamiento bélico que vendría a poner en precario la intención de los Estados Unidos de pacificar el área. Las presiones por esta vía ya se están haciendo sentir y no sería casual una resolución de la disputa por la vía del acuerdo entre militares y no entre civiles. De todas maneras conviene recordar que la razón de ser de todo cuerpo militar es prepararse para enfrentar una guerra externa y éste podría ser el medio eficaz para replantear una hipótesis de guerra y generar un consenso que legitime su presencia como fuerza política en la sociedad.

Fortalecimiento del profesionalismo

El proceso de segregación de la sociedad civil, ha conducido a las Fuerzas Armadas hondureñas a fortalecer un espíritu de cuerpo que les ha encerrado en sí mismas, fortaleciendo tendencias autárquicas que les volvieron autosuficientes con respecto a la sociedad civil. El grado de profesionalismo, muy ligado a la tendencia creciente a la corporatización, se fue incrementando en el terreno de la formación militar y en la perspectiva de la formación civil. Su percepción del papel, que desempeñaban en la socie-

dad, les impedía definir con claridad los límites profesionales, preparándose también para asumir la dirección burocrático-administrativa del Estado, cuando la incapacidad civil y las circunstancias lo requirieran. La inserción de militares en la Universidad en la década de los setentas cumplía, además de las clásicas funciones de inteligencia, un propósito de insertarse en el ámbito estrictamente civil de la conducción del Estado. La cantidad de oficiales que se forman en Economía, Derecho, Administración de Empresas, Administración Pública, Ingeniería, etc. se está constituyendo en un verdadero obstáculo a la disciplina cuando tienen que acatar órdenes de otros oficiales que no tienen formación civil. El problema fundamental radica en lo disperso de su formación y en la falta de una perspectiva clara acerca de sus relaciones con el Estado y la sociedad. En estas circunstancias se vuelve necesario que, en la transición, las Fuerzas Armadas recuperen y fortalezcan su rol militar-profesional, despolitizando su función y rescatando los viejos principios de subordinación y respeto a la antigüedad y a la jerarquía. Lo anterior es particularmente importante ante la inestabilidad que provocan las constantes pugnas personales, disfrazadas de pugnas promocionales, en el interior del Consejo Superior que, en veloz carrera hacia el poder, están desestabilizando la institución, a tal extremo, que en los últimos siete años los cuerpos armados han tenido cinco jefes.

Es indudable que éste es un problema que debe ser abordado en la transición. Un cargo que desde fue creado ha ido concentrando tal nivel de poder que constituye la variante militar de la presidencia civil y que se enfrenta a ésta y a la sociedad en igualdad o superioridad de condiciones, tiene que atraer las aspiraciones de oficiales que, en una se-

cuencia de alianzas maquiavélicas, obligan a cada elegido a realizar alianzas catastróficas o a impulsar procesos de depuración que expulsan a oficiales que pudieran desempeñar una función militar eficiente pero que, coyunturalmente, se convierten en una amenaza golpista, real o potencial. Dicho fenómeno cobra vigencia en la actualidad cuando se acerca la hora cero² a partir de la cual cualquier oficial que acceda a la Jefatura de las Fuerzas Armadas puede terminar el período actual y tener derecho a ser reelecto constitucionalmente. Ante esta evidencia de inestabilidad de la institución castrense, con negras perspectivas para profesionalizar la función militar y con potenciales amenazas para la sociedad civil, se vuelve necesario poner en la agenda de la transición suprimir el referido cargo y sustituirlo por el mismo Consejo Superior, en el plano militar, y por el Ministerio de Defensa, en el plano civil. La notoriedad que este cargo ha adquirido últimamente, conduce a percibirlo como un cuarto poder del Estado, al cual se subordinan, gustosamente resignados, los verdaderos poderes del Estado. En estas circunstancias, la democracia que se quiere construir no pasará de ser una frágil y absurda caricatura.

Redefinición de la autonomía

El tema de la autonomía militar se vuelve extremadamente sensible en el abordaje de las relaciones

-
2. Se refiere a que en el próximo mes de julio de 1991, se cumple la mitad del período constitucional para el cual fue electo el anterior Jefe de las Fuerzas Armadas. El actual jerarca castrense fue nombrado para concluir el período de tres años y constitucionalmente no puede reelegirse.

civiles-militares, en el marco de la transición. Es natural que una institución, acostumbrada al uso y disfrute del poder, se resista a que sus privilegios sean restringidos y sus espacios de acción, invadidos. En el caso de las Fuerzas Armadas hondureñas, la autonomía, directamente vinculada a la corporatización, alcanzó su expresión más alta en la época de implantación de la doctrina de la Seguridad Nacional basándose en una ideología corporativa que la moldeaba y en un nivel técnico-profesional alto que daba forma a su segregación institucional (Varas, 1988: 23). Las fuerzas Armadas poseyeron estas características mientras duró el proceso expansivo de la mencionada doctrina. Su gradual desplazamiento en la misma década de la seguridad y las consecutivas pugnas promocionales, han debilitado sustancialmente su corporatización y puesto en precario los basamentos de su autonomía. La precariedad de este fenómeno ha estado en consonancia con el debilitamiento del contexto y la consecuente reducción de la segregación. Pese a las afirmaciones oficiales, la autonomía castrense nos remite a subordinar la institucionalidad civil y a reducir la capacidad de control sobre la institución militar. Dicha autonomía se traduce en una delimitación de espacios que señala hasta donde puede llegar la competencia civil, en materia militar, en tanto la desmilitarización del sistema político debe establecer hasta donde puede llegar la competencia militar, en materia política. El problema de la autonomía en la transición se reduce al establecimiento de una clara definición de espacios para impedir la trascendencia de límites por parte de los militares y facilitar control, por parte de los civiles. Se trata entonces de que los castrenses conserven su autonomía administrativa pero que reduzcan, aceleradamente, su autonomía política, como paso pre-

vio al establecimiento definitivo del control civil. Para lograrlo es importante apoyar e impulsar políticas de contención, y en el mejor de los casos, reducir la autonomía. Es importante, también, el apoyo a políticas emanadas en ese sentido por la nueva estrategia de los Estados Unidos y el estímulo de iniciativas civiles en el Congreso, para el establecimiento de límites: reducir el presupuesto, eliminar postas militares, reformular el servicio militar obligatorio, reducir el tamaño de la institución, etc. La redefinición de la autonomía debe estar orientada a devolver a la institucionalidad civil la competencia para decidir en su propio espacio, el cual le ha sido arrebatado, con su consentimiento o sin él, generalmente sin él. En consecuencia, no se trata de atacar a la institución castrense, sino de rescatar la institucionalidad civil, en el marco de constituir una verdadera democracia.

Creación de una cultura democrática

Transitar de la seguridad a la democracia supone una radical transformación ideológica que perciba el entorno social y político de una manera diferente. Este no es un problema estrictamente militar, pese a que ellos son los primeros que tienen que transformar su cosmovisión, sino que trasciende sus límites e involucra a toda la sociedad. La construcción cultural de la democracia supone eliminar prejuicios, suspicacias, recelos y prejuicios de tipo político-ideológico y refundar nuevas categorías de análisis para interpretar los fenómenos políticos y sociales de nuestra realidad. En el caso que nos ocupa, la militarización del sistema político pu-

do realizarse únicamente sobre una base consensual de apoyo que suponía el consentimiento, la debilidad y la complicidad del subordinado, en este caso, los civiles. En este contexto, la cultura imperante en el sistema político y en algunos sectores de la sociedad civil ha tenido un marcado sello autoritario que les ha llevado a interpretar la realidad de una manera simplista y maniquea. La percepción de la sociedad como lugar de enfrentamiento entre buenos y malos, entre los que apoyan al sistema hemisférico y los que lo atacan, entre demócratas y subversivos, legitimaba la militarización del sistema político y reducía a nivel de enemigo a todo aquel que postulara la idea de una cultura verdaderamente democrática.

En un proceso de expulsión de la seguridad como eje del sistema político, debe perfilarse un proyecto para sustituir viejos valores por otros que den cuenta del cambio sustancial experimentado por el contexto internacional. La superación de formas culturales atrofiadas por el autoritarismo, debe ser un postulado de la transición y una tarea fundamental en el espacio de la institucionalidad civil. No se puede continuar asumiendo una actitud subordinada cuando las circunstancias favorecen y exigen una actitud contraria que restablezca el control civil del Estado y de la sociedad. No pueden los políticos civiles seguir enajenando su independencia y buscando la sombra protectora de la estructura de poder castrense para impulsar sus pequeños proyectos y sus grandes ambiciones. Crear una cultura democrática supone el punto de partida fundamental para sentar las bases de su identificación como sujetos históricos de un proceso cada vez más amplio y renovado. La tolerancia y el pluralismo deben ir formando parte de la nueva cultura y deben ir abriendo espacios políticos participativos a sectores de la so-

ciudad permanentemente excluidos por la visión autoritaria de la cultura, difundida desde el sistema político.

*Reafirmación de la
mediación civil en las
relaciones militares internacionales*

La autonomía de la institución castrense, notablemente incrementada en la época de implantación de la doctrina de la Seguridad Nacional, sentó las bases de una relación impulsada por los militares hondureños y consentida por los estrategas norteamericanos, basada en el establecimiento de un vínculo directo que minimizaba la presencia civil y se saltaba las instancias de mediación gubernamental, explícitamente establecidas en la Constitución. Este precedente, sumamente nefasto para la institucionalidad civil, puso en evidencia la irrelevancia de las mediaciones políticas cuando están en juego los intereses de la seguridad. Este hecho fortaleció la prepotencia militar y redujo, mucho más, la competencia civil en materia castrense (control de presupuesto, fiscalización de la asistencia, ejercicios de entrenamiento, decisión en las hipótesis de guerra, etc.), de la misma manera que se cerraban hacia adentro los límites que se abrían hacia afuera. En la transición hacia la democracia éste es un capítulo que debe cerrarse en el ámbito de las relaciones internacionales. Los cuerpos armados no son un Estado dentro del estado hondureño, sino únicamente un aparato estatal que cae en el ámbito de la subordinación política hacia la institucionalidad civil.

En la medida en que la región ha perdido conflictividad, desde la óptica geopolítica, se abre un espacio favorable para redefinir las mediaciones. El

primer paso ha sido dado por la administración norteamericana que ahora se muestra interesada en revertir los hechos que caracterizaron a la década de la seguridad —en los cuales tuvieron plena responsabilidad— y trata de presionar para reducir el tamaño de las Fuerzas Armadas en la región y restaurar la supremacía de los civiles sobre la institución castrense, canalizando la asistencia militar a través de las instancias civiles, como debió haber sido siempre. Este hecho pone en evidencia que las cosas están cambiando más rápido y con más profundidad de lo que muchos esperaban. Una decisión como ésta viene a trastocar toda la red de usufructo de la asistencia canalizada hasta ahora sin ningún control administrativo y pone sobre la pared a la institucionalidad civil, en este caso al partido gobernante, en el sentido de asumir su responsabilidad histórica y enfrentar al poder militar en su propio terreno. Con las publicitadas evidencias de fragilidad política y subordinación del partido gobernante —incluida su bancada mayoritaria en el Congreso y el flamante gabinete económico— poco se puede esperar en materia de decisión y de convicción. La misma debilidad evidenció el partido opositor en la década de la seguridad, con lo que llegamos a la conclusión de que se vuelve necesario construir un nuevo tipo de liderazgo entre militares y civiles que supere el sentido del pragmatismo y del oportunismo por el lado civil y que plantee un nuevo discurso y una nueva actitud por el lado castrense. Solamente así se estarán sentando las bases de una sólida transición.

Crecimiento del control civil sobre las fuerzas armadas

Con los antecedentes expuestos, se puede deducir que el camino de la transición será sumamente difícil. Son muchos los elementos que están en juego para que el camino esté libre de obstáculos, de conflictos y hasta de retrocesos. Son muchos los años de creación y recreación de las condiciones que hicieron posible militarizar el sistema político y la internalización del discurso castrense en la sociedad, para que en un corto intervalo se construya un sistema político diferente, se asimile una cultura democrática y se redistribuya el poder político. El reto está planteado y las condiciones no pueden ser más favorables. El período de transición de la seguridad a la democracia, está marcada por un elemento central: el restablecimiento del control civil sobre las Fuerzas Armadas, y hacia allá deben estar encaminados los esfuerzos nacionales y las presiones internacionales. Son muchas las tareas que hay que realizar, lo más adecuado es empezar por las más fáciles si es que se puede aplicar este término a la enorme responsabilidad que implica incursionar en el ámbito del poder político.

El reto está planteado para todas las fuerzas que constituyen la sociedad civil y el sistema político. Civiles y militares tienen que encontrar el camino del diálogo y de la reconciliación para que la transición se libere de violencia y de fisuras insuperables. Los sectores involucrados en el proyecto de construcción de una auténtica democracia, tienen que unir sus esfuerzos para acortar ese período de cambio y recordar que la decisión de construirla debe arrancar de ellos mismos ya que un proyecto como éste no se realiza por decreto y —mucho menos— por una voluntad supranacional que así lo ha decidido.

BIBLIOGRAFÍA

- Bustamante, Fernando. "Los paradigmas en el estudio del militarismo en América Latina." en: Luis W. Goodman, Johanna S.R. Mendelson y Juan Rial, eds. *Los militares y la democracia. El futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1990.
- Rouquié, Alain. *El Estado militar en América Latina*. México, D.F.: Siglo XXI Editores, 1984.
- Tapia Valdez, Jorge. "La doctrina de la seguridad nacional y el rol político de las fuerzas armadas." en: *Nueva Sociedad* 47, marzo-abril de 1980.
- Varas, Augusto. "Autonomización castrense y democracia en América Latina" en: Augusto Varas, ed. *La autonomía militar en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 1988.

EL SALVADOR: LA SUBORDINACIÓN DEL PODER MILITAR AL PODER CIVIL

Mariano Castro Morán

La lucha histórica del hombre por el derecho a pensar libremente nos muestra incontables ejemplos de cómo la intolerancia, el fanatismo y la incompreensión han producido destrucción y muerte; guerras, revoluciones, asesinatos, abusos de poder, injustas tiranías o dictaduras, etc., provienen de los antagonismos recalcitrantes e intolerantes. Refiriéndonos al poder militar diremos que ha existido siempre una preocupación en la sociedad para que ese estamento que ella misma ha armado permanentemente para ser protegida, no se salga de sus funciones y se convierta en mandatario permanente de dicha sociedad. Dicha preocupación continuará subsistiendo mientras haya un núcleo de hombres armados en el seno de la sociedad civil.

Por ello en algunos países se han tomado varias medidas políticas, desde suprimir al ejército como institución (caso Costa Rica), hasta negarle el voto a los militares, prohibirles su participación en política, nombrar comisarios políticos (caso URSS), someter sus necesidades financieras a la aprobación del Congreso o Asamblea, etc. Esta preocupación que se denomina "control civil del poder militar",

ha ido tan lejos en los Estados Unidos que, aparte del nombramiento constitucional del Presidente, como Comandante en jefe de la Fuerza Armada (normalmente un civil), existe una ley que obliga a que los cuatro Secretarios (ministros) de Defensa, Ejército, Marina y Aeronáutica, sean civiles.

El hecho de encontrarse un grupo de hombres armados en medio del resto desarmado, es demasiado tentador para que se adueñen del poder y gocen de sus beneficios. Pero estas tentaciones no sólo se le presentan a los militares sino también a los financieros del Estado. Las grandes sumas de dinero representan poder y éste debe ser manejado en beneficio de la sociedad y no en provecho propio. Es cierto que el Estado toma sus preocupaciones para que se cumpla lo anterior, con base en una legislación adecuada; pero si no existe una base educativa de moralidad de nada sirven estas preocupaciones. En la cuestión "poder civil" y "poder militar", no hay ley que esté por encima de la ley moral.

La mejor forma de asegurar el control político por sobre el poder militar es la educación ética de la fuerza armada, hacia el respeto a la ley, a los valores humanos y a la organización jurídica de la sociedad constituida en Estado. Si no se enseña a la fuerza armada sobre los fines del Estado, sobre las fuentes legítimas del poder, y lo antinatural de gobernar con las armas y respecto a la única forma de lograr la seguridad interna de un país y su estabilidad social, poco se obtendrá con todas esas preocupaciones y restricciones.

La influencia militar en el gobierno de un país puede adquirir tres formas típicas: pretorianismo, cesarismo, y militarismo. El primero es cuando los militares se adueñan del gobierno por la fuerza y continúan en él indefinidamente. El segundo se materializa cuando un gobierno civil se apoya en la

fuerza armada, para subvertir el orden constitucional y establecer una dictadura. El tercero es cuando la opinión de los militares prevalece en la orientación del gobierno, tanto en su política interna como externa.

El militarismo presupone no sólo la acción de los que propugnan la preponderancia del elemento militar en el gobierno del Estado, sino también aprobar esa orientación por parte de una gran masa de la sociedad y llega a su máxima exaltación cuando un país vive, durante la paz, una especie de "neurosis de guerra" y se convierte parcial o totalmente en una "nación en armas". Tal es el caso de Alemania, Francia e Inglaterra en vísperas de la Segunda Guerra Mundial, y los Estados Unidos y sus aliados en contra de Irak en el reciente enfrentamiento bélico por la crisis del Golfo Pérsico.

Por otra parte, las tres funciones monopólicas del Estado en cualquier doctrina política, son: Asegurar el orden interno, la seguridad contra una agresión externa, y la justicia. Esto nos da la medida de cuán fundamentales son estas funciones para la existencia del Estado y las dos primeras descansan, fundamentalmente, en las fuerzas armadas y de seguridad pública.

Si se produce una crisis de orden interno, dando lugar a una anarquía o guerra civil o, en el orden externo, invasión o conquista por otros países, entonces el Estado se tambalea o desaparece. La importancia que adquiere la institución armada para la existencia del Estado no debe exagerarse, pues ésta tampoco puede existir sobre la base de ella solamente, es decir, sin la presencia indispensable de la justicia. Orden interno, seguridad exterior y justicia son las tres columnas fundamentales del Estado, sin dejar de reconocer por ello la importancia de las otras funciones.

La fuerza armada, por su naturaleza misma institucional y organizativa, genera poder; pero si la fuerza armada no hace buen uso de él, otros lo harán en su propio beneficio porque no puede haber vacío de poder, ni poder sin usufructuario; por lo tanto, la principal preocupación de la fuerza armada deberá ser mantenerse siempre vigilante para evitar el mal uso del poder. Sin embargo, hay que recordar que en el orden constitucional, la fuerza no recibe el nombre de poder, pues éste se reserva para los tres Órganos del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La función judicial así, prevalece sobre el orden interno y la seguridad exterior, lo cual muestra hasta qué punto sobresale la importancia del poder jurídico sobre el poder militar en la moderna organización estatal de la sociedad.

Ahora bien, así como los organismos encargados de mantener el orden interno, necesitan de un conjunto de leyes, decretos, reglamentos, disposiciones y órganos de justicia que interpreten y aseguren su cumplimiento, lo cual se conoce con el nombre genérico de orden jurídico, así también la justicia no es capaz de imponerse por sí sola si no va respaldada por la fuerza.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PODER MILITAR EN EL SALVADOR

Es indudable que la fuerza armada, como grupo social, presenta características particulares que la diferencian de otros grupos sociales que pertenecen a la misma comunidad, sus acciones se originan, en parte, en la naturaleza y desarrollo de la institución castrense, así como en las modalidades de la comu-

nidad a que pertenece. La fuerza armada salvadoreña genera un pensamiento y una acción con niveles superiores de autonomía, que no tienen otros sectores de la población, desde principios de la tercera década del presente siglo; pero sus antecedentes se remontan a poco tiempo antes de lograr la independencia, cuando las fracciones contrarias, liberal y conservadora, dispusieron unirse, sin reparar en que una vez alcanzado su objetivo, esa unión se tornaría en discordia y de ésta brotaría el torrente de males y de sangre que causó la ruina de la Federación Centroamericana. Ambas fracciones demostraron exceso de sectarismo y, por su afán incontenible de ganar el poder, fueron culpables de las sucesivas dictaduras civiles y militares y de las cruentas luchas armadas que sufrió El Salvador durante el siglo pasado y principios del presente.

En 1860 se inició en El Salvador un período de dictaduras civiles y militares, liberales o conservadoras, lo cual tuvo como consecuencia principal haber ocasionado la desaparición de los partidos históricos o tradicionales, Conservador y Liberal, del escenario político de la nación, para dar cabida al caudillismo. Los efectos causados por las sucesivas tiranías civiles y militares sufridas por la sociedad y, principalmente, por los miembros del partido político que se encontraban en el poder fueron impredecibles, al grado que el gobierno de turno barría indiscriminadamente con el menor vestigio opositor, y así se tomaba el camino de la conspiración y el complot con el fin de derrocar, a como diera lugar, a sus enemigos políticos para alcanzar el gobierno y perseguir a sus rivales en igual o peor forma que éstos habían hecho anteriormente, lo cual dio por resultado que por varias décadas existiera una lucha desenfrenada entre los partidos políticos con el objeto de alcanzar el poder, y cuando lo lograban, se

aferraban a él durante el mayor tiempo posible, sin preocuparse del desquiciamiento institucional y del daño causado a la República. Consecuencia de esta lucha sin cuartel fue la aparición obligada de hombres fuertes en el escenario político, quienes dándose cuenta de la esterilidad de la lucha partidarista, se adueñaban del poder con la intención de pacificar la República e imponer el orden y el respeto a la autoridad. Muchos de estos hombres fueron formados en la vida ruda, disciplinada y obediente del ejército de aquel entonces; asumían el papel de reductores y en un principio sus gobiernos pretendían obtener una amplia base nacional de apoyo popular, mediante la dirigencia administrativa de personas notables de ambos partidos o elementos neutrales que deseaban el bien del país; pero por diferentes motivos, tarde o temprano, el caudillo caía en la redes del sectarismo e iniciaba una dictadura, tanto o más violenta que la anterior contra la cual había luchado. Pronto, un nuevo cuartelazo derrocaba al dictador y llegaba un nuevo mandatario, quien pocos años después caía en los mismos vicios de su antecesor.

Esta manera tan irregular e ilegal de alcanzar el poder llegó a ser costumbre inveterada, convirtiéndose en la única manera de lograrlo y haciendo del cuartelazo una institución de derecho casi permanente, que originaba la anarquía. Como se comprende éste era el clima en El Salvador, poco apropiado para que creciera y se afirmara el sentimiento nacionalista. Los hombres fuertes que llegaban al poder con la intención de terminar la lucha partidista y hacer gobiernos nacionales o neutrales fueron sustituidos por personas ambiciosas, ignorantes y personalistas que querían ser presidentes para llenar su vanidad insatisfecha, para lucrar con los dineros del pueblo y para darse el placer de mandar. De esta

manera, la lucha partidista se convirtió en una burda riña por el poder y terminó con la existencia de fracciones políticas, pues ahora los líderes luchaban en provecho propio y de sus familiares o amigos íntimos. Las ideas políticas pasaron a segundo plano y los caudillos y hombres fuertes se convirtieron en núcleos alrededor de los cuáles debía girar la política nacional. Los partidos políticos, sin mística, sin doctrina, sin normas, principios ni objetivos que guiaran su proceder, fueron desapareciendo poco a poco hasta que terminaron por morir, por no tener planes concretos, con dolorosas improvisaciones, con una mediocridad manifiesta que se nutría descaradamente de las arcas nacionales y se integraba sólo por miembros de la administración pública y por algunos militares y civiles amigos y servidores del mandatario.

Algunos gobernantes del siglo pasado, sin pertenecer a ninguno de los dos partidos tradicionales -Conservador y Liberal-, llegaron al poder mediante acciones de fuerza, con el objeto de poner fin a una dictadura. Cumpliendo con este propósito pretendieron ser gobiernos de coalición para conservar la paz entre las dos facciones y servir de árbitros ante los conflictos que se presentaban en el desempeño gubernamental; pero en un momento determinado, debido a circunstancias complejas y sin poder encontrar una razón lógica, echaron por la borda todas sus buenas ideas y se entregaron de lleno en brazos del sectarismo, aplastaron cualquier oposición a sus intereses y establecieron una nueva dictadura sin base política organizada, teniendo como único sostén el apoyo de algunos sectores del ejército, de funcionarios de la administración pública y amigos personales del dictador. Tarde o temprano, por insistir en el mismo error, estos gobernantes fueron derrocados por otros movimientos cuarte-

larios o revolucionarios. Ésta ha sido por mucho tiempo la ley histórica del caudillismo en la República de El Salvador.

A partir de 1871 se entronizaron los liberales en el poder y en ese mismo año promulgaron una Constitución Política, catalogada como "liberal de forma, conservadora de contenido", pero que establece ya claramente el papel del Estado como garante única y exclusivamente de la libre operación de las fuerzas del mercado y en cuyo mecanismo interno no debe intervenir. Además, se fortaleció la forma privada de la propiedad, para lo cual se inició una campaña que, una década más tarde, se haría más intensa y efectiva en contra de la propiedad comunal de las tierras indígenas. Con esta nueva Constitución Política se sentaron las bases para la venta y compra de bienes inmuebles sin tomar en cuenta la tradición de las formas de tenencia de la tierra (propiedades comunales y ejidales). Los primeros presidentes liberales, aun cuando ya surgen del seno de los cafetaleros, constituyen una especie de transición de una economía que declina (la del añil), hacia otra que anticipa grandes perspectivas (la del café).

La institución armada se creó en El Salvador inmediatamente después de la independencia política y jugó una función preponderante en las guerras centroamericanas que caracterizan el período post-independentista; sin embargo, el ejército estaba integrado, como en toda la región centroamericana en esa época, como una hueste organizada en torno al caudillo de turno. Cuando surgieron las exigencias derivadas de la expansión o desarrollo del cultivo del café; cuando el Estado se moderniza con su incorporación al mercado mundial a través de la exportación de café durante la segunda mitad del siglo XIX, es lo que paulatinamente permite que

se vaya formando la estructura de una fuerza militar moderna. En efecto, el sucesor del Gral. Gerardo Barrios, Dr. Francisco Dueñas, quien era un importante productor de café, fundó la Escuela Politécnica que fue el primer centro nacional de entrenamiento para el ejército salvadoreño, la cual cerró sus aulas en 1876 debido a problemas financieros.

En 1898 el Presidente Gral. Tomás Regalado inauguró otra Escuela Politécnica, bajo la dirección del oficial francés, señor Julio Bias, fungiendo como Sub-Director el Cnel. José María Peralta Lagos. Poco después fueron sustituidos por una misión chilena contratada al efecto, compuesta por el Cap. Juan Bennet, los Ttes. Carlos Ibáñez del Campo, Armando Llanos Calderón, Julio A. Salinas y el Subtte. Lagreze. Al Dr. Pío Romero Bosque, cuando fue Presidente de la República, le correspondió fundar la Escuela Militar, en su cuarta y actual época, el 10. de agosto de 1927, siendo su primer director el Gral. Ramón González Suvillaga, habiéndose graduado la primera promoción el 20 de noviembre de 1930. Varios oficiales graduados dentro de las primeras cuatro promociones tuvieron una participación activa y relevante en la política nacional, a raíz del golpe de estado del 14 de diciembre de 1948. Ellos fueron: Manuel de Jesús Córdova, Oscar Osorio, Oscar Bolaños, Fidel Rodríguez Quintanilla, Marco Antonio Molina, Rafael Carranza Amaya, José María Lemus y otros más.

Los treinta primeros años del presente siglo transcurrieron bajo un poder exclusivo que dominó todo el panorama nacional: la oligarquía terrateniente y exportadora. Ella escogía, dentro de su seno, a los gobernantes. Tal escogencia no siempre fue unánime y en más de una ocasión surgieron rivalidades profundas en el logro del poder. Una vez seleccionado el sucesor, se realizaban las campañas

políticas, las cuales se sucedían cada cuatro años con motivo de las elecciones presidenciales. Estas campañas políticas se efectuaban, tal como ahora, con la imposición de una candidatura oficial, por medio de comisionados militares, sin tomar en cuenta los deseos de los electores. Es evidente que los partidos políticos tradicionales no evolucionaron en sus opiniones, no modernizaron sus posiciones de lucha ni dieron nuevos rumbos a sus inclinaciones, con el objeto de ponerlas a tono con la época; no remozaron sus filas con elementos nuevos como producto de la evolución del país. El Salvador, en cambio, se vio envuelto en la oleada de caudillismo que lo azotó, fundamentalmente, desde la caída del Mariscal Santiago González y que aún hasta fechas más recientes ha sido el sistema de generación y ascenso al poder de las autoridades públicas. Los partidos políticos sectarios que envolvieron a nuestro país en continuas guerras, dieron origen al caudillismo; éste, a su vez, dio muerte a los partidos políticos para dedicarse a gobernar con los seguidores incondicionales.

La única posición inteligente destinada a organizar y hacer progresar a El Salvador, fue la que tomaron los gobiernos liberales moderados o de "tercera posición" iniciados por Francisco Dueñas, seguido por José María San Martín y Rafael Campo, que intentaron un gobierno nacional, ajeno a las banderillas de partido; pero en esa época, El Salvador era aún muy joven, políticamente hablando, para asegurar el imperio de la razón contra las belicosas fracciones sedientas de poder.

Durante la primera mitad del siglo XX, fuera de un período que abarcó catorce años en El Salvador, cuando fue gobernado por la familia Meléndez Quiñonez (1913-1927), los mandatarios fueron líderes o caudillos que llegaron a la Presidencia de la Re-

pública por cuartelazos o revoluciones, ya que el procedimiento normal que señala el orden constitucional, es decir, que el pueblo elija libremente a sus gobernantes, no se practicó realmente más que en una oportunidad, en 1931, cuando fue electo Presidente de la República el Ing. Arturo Araujo y, últimamente, en las elecciones de marzo de 1982, 1984, 1988, 1989, y 1991.

Esta situación planteada se tradujo, en el terreno de las luchas políticas, en la carencia de verdaderos partidos ideológicos y de organismos políticos directores que debatieran programas y promovieran mejoramientos a la población, ciñéndose a una doctrina bien definida. En El Salvador, así como en toda Centroamérica, el político se ha improvisado formándose al amparo de puestos públicos o erigiéndose en candidato a la primera magistratura de la nación por su situación económica o por sus nexos de familia o, más recientemente, el haber sido designado por el Presidente militar en turno. Al pueblo, a la genuina masa, por mucho tiempo no se le orientó en las lides cívicas y las luchas políticas han sido verdaderas batallas campales en las que las armas fueron los discursos saturados de frases rimbombantes y de palabrería hueca; el dinero, los tamales y el aguardiente, orquestados por una prensa desorientadora pagada por los ricos y dirigida por escribidores plumíferos. En las épocas de efervescencia electoral se dirigió la palabra al pueblo para sorprender a los incautos con promesas halagadoras y fantásticos ofrecimientos que, una vez obtenida la finalidad de la campaña política, se perdieron entre los viejos infolios de una burocracia retrógrada y pretenciosa, en el vacío y el olvido.

El 2 de diciembre de 1931, como consecuencia de un levantamiento militar contra el gobierno del Ing. Arturo Araujo, llegó al poder el Gral. Maximiliano

Hernández Martínez, iniciándose una etapa de gobernantes militares en la vida política salvadoreña, que se prolongó durante cincuenta años consecutivos. Es el conocido proceso en el cual la clase alta cede al aparato militar la administración del Estado, para consolidar el sistema de dominación. En diciembre de 1931, la oligarquía renunció a seguir gobernando a El Salvador en forma directa. Si antes de esa fecha había sido aceptada y consolidada la idea política de que a la primera magistratura de la nación debían llegar sólo civiles, posteriormente se impuso la idea contraria. Si con anterioridad a 1932 elementos de la oligarquía salvadoreña se lanzaban a la lucha por la conquista del poder, organizando partidos políticos y movimientos electorales que lograban, en mayor o menor medida, entusiasmar a la población, posteriormente la oligarquía en su conjunto renunció a la idea de seguir imponiendo presidentes civiles y dejar sus funciones en manos de militares. Eso sí, hay que recalcarlo, que al amparo de su poderío económico continuó controlando a su antojo la acción política de los gobernantes militares en turno.

Sin embargo, la fuerza armada no dejó de reflejar en su interior las contradicciones de la sociedad salvadoreña. En diversas coyunturas tales como las llamadas revoluciones de 1948 y 1961 o el alzamiento militar frustrado de 1972, sectores de la fuerza armada actuaron en favor de procesos de cambio y democratización; pero a largo plazo, la conducta castrense confirma que la institución militar más bien cumplió una función hacia adentro, sostenedora del sistema existente, del "orden establecido". A pesar de ello la fuerza armada ha demostrado una marcada autonomía relativa y cierta capacidad hegemónica con relación a la clase cuyos intereses, no obstante, ha defendido. La influencia militar en la

política de El Salvador ha sido tal, que fueron organizados, por los gobiernos militares, entidades políticas oficialistas para fines electoreros y asegurar en el poder la permanencia de hombres uniformados. Tales fueron el Pro Patria en el gobierno del Gral. Martínez, el Partido Revolucionario de Unificación Democrática (PRUD) en el de Osorio, y el partido de Conciliación Nacional (PCN) en los gobiernos de Rivera, Sánchez Hernández, Molina y Romero.

En 1979, debido al largo predominio indirecto de los militares en el gobierno, los reiterados fraudes electorales que habían deslegitimado el régimen político y el acrecentamiento de las acciones guerrilleras, provocaron un golpe militar impulsado por un grupo de oficiales jóvenes. El gobierno, producto de dicho golpe de Estado, buscó la manera de hacer realidad un proyecto de reformas estructurales y democratización del país, el cual fracasó por la oposición de la clase dominante, la ineptitud y corrupción del gobierno y por el incremento de la acción guerrillera. A partir de ese año (1979) la insurgencia interna fue alcanzando estadios cada vez más amplios en su accionar guerrillero, a tal grado que en el transcurso de once años, las fuerzas revolucionarias unificadas en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) se han convertido en un hecho que ha absorbido y reconfigurado con violencia el carácter y función de la fuerza armada.

Según el "Balance Militar (1977-1978) del Instituto Internacional para Estudios Estratégicos en Londres", en 1978-79 la fuerza armada salvadoreña contaba con 7.130 efectivos y 3.000 más en los cuerpos de seguridad. Estos efectivos fueron los que hicieron frente a la "ofensiva final" lanzada por el FMLN con anticipada publicidad, el 10 de enero de 1981, la cual fue derrotada. Cuatro días después, la

administración Carter anunció que daría cinco millones de dólares en ayuda militar "no letal" al ejército salvadoreño. El 18 de enero, Carter autorizó cinco millones de dólares adicionales en armamento, munición y equipo. Este primer aporte de ayuda militar tenía lugar desde la última efectuada en 1977 cuando fue suspendida y se realizaba después que el ejército derrotó la ofensiva guerrillera. A partir de entonces se fue incrementando dicha ayuda, tanto externa como interna, para mantener en pie de guerra efectivos que sobrepasan los cincuenta mil hombres. La estrategia militar está orientada a la confrontación y aniquilamiento de las fuerzas insurgentes y al control de territorio y su respectiva población. Sin embargo, estos esfuerzos no han cristalizado por el hecho de que el mantenimiento de la iniciativa estratégica por parte de los rebeldes, obliga a tomar una posición defensiva a las tropas regulares.

Socialmente en la fuerza armada se han manifestado dos tendencias: la tradicional sostenedora del *statu-quo* y una renovadora, consciente del problema social y postuladora de la necesidad de reformas. Estas tendencias estuvieron en pugna en los meses inmediatos al golpe de Estado de 1979 y se reflejaron en los cambios y conformación de las sucesivas juntas de Gobierno. La tendencia progresiva perdió en definitiva la confrontación ya que el desarrollo de la guerra no hacía viable la idea de una reforma controlada desde arriba. No obstante, el conflicto armado hizo imposible que las tendencias conservadoras restablecieran el antiguo régimen.

A lo largo de once años de una guerra que aún no se resuelve favorable para ninguna de las fuerzas en pugna, se ha ido definiendo el papel de la fuerza armada, en cuanto a su dinámica, por la capacidad militar de los oficiales. Los viejos liderazgos basa-

dos en la antigüedad, la jerarquía y las relaciones con la clase dominante se han visto confrontados y han dado paso a otros nuevos, forjados en el campo de batalla, como es el caso de los Coroneles Domingo Monterrosa (ya fallecido) y Sigifredo Ochoa Pérez; otros jefes como el Gral. García perdieron sus posiciones por su incapacidad de adaptarse a las nuevas estrategias y tácticas militares que requiere la lucha de contrainsurgencia. Otro aspecto es el número de bajas de oficiales, principalmente en los mandos bajos y medios y la necesidad de su rápido reemplazo, que ha acelerado el ritmo de ascenso en las jerarquías militares.

COMO HACER EFECTIVO
EL CONTROL CIVIL SOBRE
EL PODER MILITAR EN EL SALVADOR

En la medida que la fuerza armada se moderniza y confronta por primera vez en su historia contemporánea a un adversario interno en una guerra de larga duración, va adquiriendo una nueva fisonomía. Esto no implica necesariamente que la institución castrense se democratice internamente; por el contrario, la polarización que produce la guerra tiende a consolidarla con más fuerza en la defensa del ordenamiento social existente, del cual estima que depende su supervivencia. Y es que no puede ni debe existir una fuerza armada democrática, por el contrario ella es autocrática, pues sus relaciones de mando son verticales, las órdenes no se discuten, las autoridades militares no se eligen libremente, ni existe libertad de expresión (dos de las características esenciales en toda democracia), no existe el concepto de igualdad y su organización se basa en la

jerarquía, obediencia, disciplina, espíritu militar y lealtad a los superiores. Introducir, pues, el concepto de democracia en la fuerza armada es introducir un concepto político en un medio técnico donde nada tiene que hacer. Además, el Art. 212 de la Constitución política impone la obligación a la Fuerza Armada de ser “esencialmente apolítica, obediente y no deliberar en asuntos del servicio”. Diferente es el caso de una fuerza armada al servicio de la democracia o como garantía y apoyo de ésta, con estricto apego a la Constitución Política, a las leyes de la república y subordinada al poder civil.

Desde el inicio de este conflicto armado, que se prologa por más de una dolorosa década y que ha abarcado todos los campos de la actividad nacional, debió haberse delimitado con precisión los campos de la dirección política y la conducción militar de la guerra, como una de las formas de asegurar el control civil del poder militar. La Constitución Política en su Art. 168, inciso 13o., impone al Presidente de la República la atribución y la obligación de “dirigir la guerra y hacer la paz”. Y esto debe ser así porque el gobernante es quien define los objetivos de la guerra y quien establece los fundamentos políticos que sirven de base para que el conductor militar desempeñe su papel.

La fuerza armada se organiza para servir a la política. Por lo tanto la preparación del organismo militar debe corresponder a los objetivos propuestos por la política. Y así como ésta, debe adaptarse a la realidad que vive el país, y esta realidad es contingente, variable, cambiante periódicamente; por lo tanto, lo será también obligadamente la organización de la fuerza armada. Lo importante es que ésta sepa transformarse adecuadamente y adaptarse a las contingencias y variables de la situación nacional. No olvidemos que la política determina el obje-

tivo de la guerra y el uso de las fuerzas del Estado (potencial nacional) para conseguirlo. Además, tiene una importancia fundamental y una influencia muy grande en el proceso bélico mismo. Por otra parte, la política no debe exigir aquello que se encuentre en contraposición con la naturaleza de la guerra, dando lugar a que por ignorar los efectos del instrumento, se cometa errores en el manejo del mismo; así como el mando militar no debe, en la conducción de las operaciones, dejarse sugestionar por la política hasta el extremo de sacrificar sus posibilidades militares. La guerra se desarrollará en mejor forma cuando los objetivos político y militar coincidan.

Si bien es cierto que en El Salvador al Presidente de la República y Comandante General de la Fuerza Armada, le corresponde constitucionalmente “procurar la armonía social, dirigir la guerra y hacer la paz”, la esfera de la política actual es tan vasta y encierra tan diversos aspectos que, por lo general, la capacidad intelectual y física de un mandatario de la nación no es suficiente para que pueda por sí solo abarcarla y controlarla; por lo tanto, la dirección política de la guerra no puede estar, como en el pasado, en las manos de un sólo hombre, ni mucho menos, en las de los militares. En consecuencia, se impone la creación de un Consejo Asesor de Estado, integrado por personas patriotas, técnica, científica y moralmente capacitadas, conocedoras de los diferentes factores que conforman, influncian y determinan la situación nacional, tanto interna como externamente, para que, juntamente con el señor Presidente de la República y Comandante General de la Fuerza Armada, se den a la ingente tarea de analizar ésta en forma global, sin estar ligados a los vaivenes y modificaciones circunstanciales de la política interna del país y sin interesarles las aspira-

ciones de los partidos políticos, sino las de la nación salvadoreña.

La apreciación global de la situación interna debe conducir a una resolución en la cual se determinen los objetivos políticos que El Salvador precisa conseguir, la doctrina y el plan de acción nacional. Estos dos últimos orientados al logro de los objetivos políticos, los cuales deben estar concretamente definidos y difundidos a toda la población para que ésta, compenetrada con dichas metas, las haga suyas con verdadera mística, para que se conviertan en el ideal de la nación y polaricen esfuerzos de todos los ciudadanos, contribuyendo así a la unidad nacional. Por ello, tales objetivos deben ser fruto de la razón aplicada, del trabajo efectivo de hombres que conozcan las realidades geográficas, económicas, social, política, militar, técnica, científica, geopolítica, cultural, antropológica, etc. del país; porque no se trata de despertar un entusiasmo pasajero después del cual vienen los desengaños y las frustraciones, que son la mejor fuente del pesimismo de los pueblos, sino de crear convicciones profundas que venzan las dificultades y los desalientos.

A nuestro juicio, los principales objetivos políticos que el Consejo Asesor de Estado deberá determinar, en orden de prioridad, son los siguientes:

1. *Democratización*, entendiéndose ésta como la vivencia plena de una democracia global en El Salvador, es decir, la que se proyecta en tres campos bien definidos: político, social y económico.

2. *Pacificación*; pero lograr una paz con justicia social e institucional; con igualdad de oportunidades y ante las leyes de la República; con participación plena y activa de los diferentes sectores económicos y grupos sociales en el proceso de la toma de decisiones; con representatividad de todos

los sectores sociales dentro del sistema político a través de mecanismos institucionales y de una legislación de proyección social que los abarque; con libre acceso a la educación y la cultura; con derecho y libertad de organizarse pacíficamente; con derecho a una vida digna que permita gozar a los salvadoreños de un mínimo de estabilidad, bienestar y felicidad para sí y los suyos, que les garantice una vivienda adecuada y decente, un derecho al trabajo digno y bien remunerado, vestuario, alimentación, salud, seguridad, educación y recreación.

3. *Rescate* de la soberanía y autodeterminación.

4. *Reactivación* en el campo económico y social, con base en el plan de acción inspirado por una doctrina nacional.

Para alcanzar esos objetivos, se hace necesario estructurar una política externa e interna que sea auténticamente nacionalista, profundamente pacifista y genuinamente democrática.

Este Consejo Asesor de Estado, trabajando a tiempo completo, deberá dar orientación y directrices concretas a la comisión gubernamental de diálogo, después de analizar detenidamente las propuestas de la parte contraria. Otra medida a tomar por el poder civil consistiría en prohibirles a los comandantes de brigadas y destacamentos, así como a los jefes de oficinas militares, dar declaraciones públicas relacionadas con el conflicto armado o con la propia situación de la institución castrense, dándole esta facultad exclusivamente al Ministro de Defensa y Seguridad Pública, o, en su defecto, a los respectivos Viceministros, pues por ser miembros del gabinete de gobierno tienen atribuciones de carácter político. Así nos evitaríamos tener que escuchar, de parte de algunos jefes militares, declaraciones imprudentes, inoportunas e inconvenientes

que en nada abonan a la solución política del conflicto armado.

Otra de las medidas efectivas para lograr el control civil del poder militar, estaría en la discusión y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa de un "Estatuto Jurídico de la Fuerza Armada" en el cual estén contenidas todas las leyes y reglamentos que tienen relación directa con las actividades de la institución castrense y a las cuales debe dársele estricto cumplimiento. Allí se incluiría, entre otras, las siguientes leyes: Orgánica de la Defensa Nacional; de Seguridad Nacional, de Reclutamiento Militar, Orgánica y de Funcionamiento del Estado Mayor Conjunto; de Organización General de la Nación para el Tiempo de Guerra; de Movilización y Desmovilización; de Planta de la Fuerza Armada; de Pensiones y Jubilaciones; de Ascensos Militares; de Defensa Civil; de Respeto a los Derechos Humanos; Código Militar, etc.

Finalmente debemos mencionar, como otra medida de control civil del poder militar, la separación de los militares de los cargos de la administración pública, ya que dicha función se presta o es proclive a cometer actos de corrupción y en cuanto los miembros de la fuerza armada estén fuera de ella, menos posibilidades tienen de desprestigiar a su institución. Por lo tanto, cargos directivos en carteras del Estado o en instituciones autónomas o direcciones generales, deben estar en manos capaces de personas civiles.

**FUNCIÓN DE LA FUERZA ARMADA
SALVADOREÑA DENTRO DE LAS
RELACIONES CÍVICO-MILITARES
EN LA COYUNTURA CONTEMPORÁNEA
DE AMÉRICA LATINA**

Las fuerzas armadas surgen en Latinoamérica junto con la formación de los Estados Nacionales, siendo una de sus tareas fundamentales la defensa de la nación frente a la agresión externa. Esto es lo que se ha dado en llamar la "concepción tradicional de la defensa nacional", que es un servicio público encomendado a los militares. Su participación en los gobiernos es por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional. Pero el concepto de defensa ha evolucionado mucho a lo largo del tiempo: en la Edad Media los ejércitos integrados en su mayoría por fuerzas mercenarias, iban a la guerra, al campo de batalla, y los moradores de los pueblos y ciudadanos esperaban tranquilamente el resultado feliz o desgraciado del conflicto para gozar del vencedor. Con la Revolución Francesa surge el concepto de "nación en armas", es decir, que todos los habitantes que están en capacidad de combatir participan del conflicto armado. Al aparecer el arma aérea nace el concepto de "guerra total", es decir, que todos los pobladores sufren los efectos del conflicto en forma directa o indirecta (bombardeos, privaciones, racionamientos, saqueos, violaciones, etc.)

Actualmente la defensa nacional es uno de los medios para alcanzar la seguridad nacional, teniendo esta última una concepción más amplia, pues abarca, además de dicha defensa, los aspectos sicosociales, la problemática del desarrollo económico-social y la estabilidad interna; por lo tanto, la seguridad de un país no depende exclusivamente de la cantidad y calidad de oficiales y tropa, de su

armamento y equipo, del presupuesto militar, sino del potencial nacional, de sus valores doctrinarios e ideológicos y de la solidez de sus estructuras políticas, sociales y económicas. Más aún, la seguridad nacional no sólo representa la defensa del territorio, sino que debe considerar los desequilibrios originados por factores económicos y sociales, el complejo fenómeno de la dependencia externa y todo aquello que interna o externamente afecte sustancialmente la vida de la nación, causándole una desestabilización social y un peligroso desorden político. En otras palabras, no se puede garantizar la integridad del territorio sin tomar en cuenta si el potencial nacional, fuente importante de donde emanan todos los medios necesarios para la concepción y consecución de los objetivos políticos nacionales y piedra angular para el desarrollo del país, es o no suficiente para asegurar dicha integridad del territorio.

Por lo tanto, la política general del Estado debe estar orientada a canalizar, en forma armónica y coordinada, todos los recursos del país (potencial nacional), en procura de dos grandes objetivos: bienestar y seguridad. El bienestar es la meta primordial que se fijan los Estados al organizarse como tales, por la razón que sería inconcebible, por ser contrario a la naturaleza humana, que sus habitantes se asociaran para vivir en la esclavitud, la miseria, la ignorancia, en el desamparo y en la desgracia. Por el contrario, se organizan aunando esfuerzos y posibilidades para conseguir eso que llamamos bienestar general, felicidad colectiva o bien común. Los objetivos de bienestar y seguridad, están íntimamente relacionados, son concomitantes e interdependientes pues no puede existir el uno sin el otro. En consecuencia, concluimos que la seguridad nacional está completamente ligada con los esfuerzos

de la política del Estado para alcanzar el bienestar general. Al efectuarse la vinculación: bienestar-seguridad, esta última se elevó a una categoría superior, todavía más importante que la de mantener la integridad del territorio, por la razón de que la necesidad de bienestar es permanente, mientras que la guerra es eventual. Esto nos lleva a concluir que siendo la fuerza armada la herramienta principal de la seguridad nacional, debe estar preparada y orientada, en primera instancia, para contribuir a satisfacer la necesidad permanente de ese bienestar. Con esto se fundamenta, justifica y fortalece la supervivencia de la fuerza armada sobre una base más sólida y permanente.

En consecuencia, la fuerza armada debe estar consciente de que su capacidad de garantizar la existencia del Estado, la irreductibilidad de su territorio y la seguridad de la nación, depende en forma directa de la existencia de un potencial nacional que no esté debilitado por condiciones de subdesarrollo con agudos problemas económicos y sociales que determinen por una parte la marginación de enormes sectores sociales empobrecidos, analfabetas, mal alimentados y vestidos, sin techo, salud, educación ni oportunidades de trabajo; y, por otra parte, la existencia de pequeños grupos privilegiados, concentradores de poder económico, de poder político y social, que detentan realmente el control absoluto del país mediante el poder de decisión que tienen. Por lo tanto, la antigua locución "si quieres la paz prepara la guerra" ha quedado completamente obsoleta, por la evolución de los fenómenos económicos-sociales en el mundo actual; dicha frase deberá ser sustituida diciendo: "Si quieres evitar la guerra, prepara la paz".

En conclusión, la seguridad nacional solamente se logra obteniendo el bienestar general de la pobla-

ción y éste sólo se consigue mediante el desarrollo social y económico, entendiéndose por éste, el incremento acelerado de la producción a la par de los cambios estructurales necesarios que garanticen una justa distribución del ingreso nacional. En consecuencia, es imperativo que en la fuerza armada salvadoreña se incorporen los fundamentos de una nueva concepción sobre seguridad y desarrollo. El criterio de "seguridad fronteriza" debe caer en desuso y habrá que marcar un vuelco en la mentalidad de los oficiales para adoptar la tesis de la "seguridad integral", según la cual un país no solamente está amenazado por posibles adversarios externos, sino por enemigos como el hambre, la miseria, el subdesarrollo y la explotación social. Hace algunas décadas, hablar de defensa nacional era hablar de seguridad militar, de poderío militar; en consecuencia, ésta correspondía exclusivamente al campo castrense. En tiempos recientes, la seguridad nacional ha asumido dimensiones más amplias incluyendo el juego de todos los factores políticos, económicos y sociales, cumpliéndose tanto en el campo interno como externo, en la paz como en la guerra. Por ello, los oficiales salvadoreños deben entender y saber combinar las acciones políticas, económicas y sociales, con los esfuerzos estrictamente castrenses, manteniéndose no solamente dentro de una concepción militar sino esencialmente humanista, entendiéndose como humanismo al hombre considerado como un fin en sí y no como un instrumento para satisfacer las ambiciones de otros hombres o grupos.

Por lo tanto, debe efectuarse un cambio en la formación intelectual de la fuerza armada para que se aboque al estudio de la problemática nacional con el auxilio de la sociología, la economía, la psicología, la geopolítica, etc. y no acepte más el papel de indiferente espectador ante los graves problemas

que padecen los salvadoreños, sino por el contrario, que El Salvador y Centroamérica se conviertan en el centro focal del estudio y la preocupación de la oficialidad salvadoreña. No riñe con el militar, que es un ciudadano con uniforme, que piense y razone sobre las realidades nacionales. No puede pedírsele que se olvide de los sentimientos y de las necesidades de su pueblo, que sea indiferente ante la miseria y sufrimientos de la inmensa mayoría de los salvadoreños. La oficialidad salvadoreña, no obstante que ha sido educada con un enfoque distorsionado de la realidad, anhela poder cambiar algún día el curso de la historia para vigilar el ejercicio de la justicia, para proteger los intereses populares, para defender a El Salvador de los depredadores de sus riquezas nacionales, para recuperar la verdadera y auténtica misión de la fuerza armada: custodiar la seguridad integral. Si esto no se hace, continuarán proliferando los focos guerrilleros, urbanos y rurales, con hombres dispuestos a combatir por sus ideales y tomando las armas de la insurrección se alzarán contra la injusticia. Cada vez más y más salvadoreños, cansados de pelear con las palabras que no hacen impacto en los oídos de los que tienen el poder, empuñaran los fusiles y las metralletas para tratar de obtener, por los medios violentos de las armas, lo que por lo tanto tiempo les ha sido negado.

La verdadera misión de la institución armada, debe materializarse por una lucha constante por la vivencia, por el imperio de la democracia. Una lucha en la cual no sólo se busque el rescate de la dignidad humana dentro de los ideales de libertad y justicia, sino la afirmación de nuevos conceptos que infundan en nuestro pueblo fatigado de absolutismo, frustración, violencia y opresión, la jubilosa certidumbre de que el soldado salvadoreño debe consagrarse

al servicio de aquellos valores que fortalecen la devoción a la Patria, la soberanía, integridad y progreso de la república y el respeto a la dignidad del hombre. La cruenta lucha armada en que se debate actualmente la fuerza armada salvadoreña, no se gana con grandes cantidades de armamento y equipo, ni con la superioridad numérica de las tropas. En esta guerra la moral es decisiva. Y ésta no se obtiene con dádivas ni prebendas, porque ello trae consigo la corrupción. La moral se fortalece con la razón, observando un modelo de conducta respetuosa, con el cumplimiento y observancia disciplinada del espíritu de las leyes de la República.

La guerra civil que vive El Salvador, extiende cada día más sus efectos devastadores. Es una guerra que no conduce a ninguna parte, excepto a una progresiva destrucción de la sociedad. Hasta los elementos más intransigentes, aún cuando no están dispuestos a ceder sus privilegios, reconocen que la causa del conflicto se encuentra en el atraso del país, en su extendida pobreza; por lo tanto, la forma de atacar la raíz de los problemas sociales, no es mediante una guerra civil que divida a la nación y la haga combatir a sí misma. No se puede responder militarmente a una situación nacional que clama por una solución política. Por esta razón la guerra no conduce a ninguna solución real, sino solamente a profundizar la guerra misma. Frente a la guerra el militar debe preguntarse sobre las causas del quebrantamiento de la paz. Casi todos los regímenes salvadoreños han utilizado la bandera del anticomunismo como justificación de cualquier atropello a las leyes y a la Constitución Política. Ha sido la palabra trillada para justificar la defensa de privilegios que a la larga han llevado al país a una lucha intestina. Es necesario aprender a convivir con las ideas en pugna y a competir en un terreno

de lucha política de acuerdo con las leyes y los principios de una sociedad civilizada.

Insistimos en que las causas de la guerra se encuentran en la desigualdad de oportunidades, en la inamovilidad social y en la unipolarización de la riqueza del país. La alternativa es una sociedad democrática en armonía con los intereses del pueblo, pluralista y participativa, en donde puedan competir en un terreno de lucha política, tanto las corrientes de centro y centro derecha, como las de izquierda. El deber militar no está en tomar partido por una de las fracciones, sino en garantizar las leyes constitucionales que delimitan los derechos y los deberes de las fuerzas políticas. El papel de la fuerza armada no está en las cruzadas anticomunistas, sino en ser garante de un Estado de Derecho. La posición que debe adoptarse en cuanto a la fuerza armada, no es la de cuestionar si ésta debe o no hacer política, sino qué clase de política debe practicar. La fuerza armada debe decidir clara y categóricamente al servicio de quién estará su acción u omisión: si a favor de una injusticia en lo social y un subdesarrollo en lo económico y cultural; o si su acción, no su omisión, estará en pro de las clases menesterosas. Esto y no otra cosa es lo que delimita claramente el campo político de los hombres de uniforme.

EL DILEMA DEL ESTADO COSTARRICENSE: SEGURIDAD NACIONAL O SOBERANÍA

Mercedes Muñoz Guillén
Rodia Romero

Redefinir la soberanía y la seguridad¹ del Estado costarricense, a la luz de la década de los 80s, implica –de manera general– referirse a la compleja red de intereses y factores, que se entrelazan para evitar que el país se involucre con la crisis político militar de la región centroamericana. Si se toma en cuenta el hecho de que Costa Rica consolida tempranamente su Estado nacional, y si a eso se agrega la posición estratégica que mantiene con respecto a

-
1. Por la naturaleza del objeto de estudio, el término seguridad es usado aquí para designar la seguridad territorial o fronteriza, que resulta ser sólo una parte de la seguridad nacional. En cambio, el término soberanía –a menos que en el texto se indique lo contrario– está referido a la soberanía nacional. El trabajo que aquí se presenta trata de dar cuenta de esta peculiaridad, apoyándose en el concepto de “micro-región canalera”, desarrollado por nosotros en otro trabajo. Lo anterior implica admitir no la identidad, pero sí un paralelismo y una notable complementariedad entre las historias nacionales de Costa Rica, Nicaragua y Panamá; y, por supuesto, la existencia de un denominador común: el marco geopolítico impuesto por los Estados Unidos. La expresión micro-región canalera designa el espacio geográfico ocupado por los países del istmo donde han predominado intereses canaleros. Estos países son: Panamá y Nicaragua; Costa Rica, situada entre ambos, se ha entendido como margen canalero.

los Estados Unidos se da como resultado una relación asimétrica entre soberanía nacional y seguridad externa o sea una desproporción de una en relación con la otra. Toda la historia reciente permite apreciar como, por una parte, los esfuerzos por incrementar los márgenes de soberanía nacional se acompañan con frecuencia de un debilitamiento de su seguridad externa, y como, por otra, los intentos tendientes a aumentar la seguridad externa a menudo dan como resultado el cercenamiento de cuotas importantes de soberanía.

La necesidad de optar entre seguridad y soberanía se percibe por el Estado costarricense en fecha tan temprana como 1849; así lo demuestra su intento de convertirse en protectorado británico hacia ese año². Por el contrario, la conciencia de formar parte de un espacio con clara identidad geopolítica es más tardía: sólo se alcanza hacia 1919-1921³.

La abolición del ejército en 1949 —aunque es un acto deliberadamente orientado a permitir la sobrevivencia del Estado nacional en la atmósfera enraizada de la micro-región canalera— determina la necesidad de redefinir las formas de soberanía y seguridad posibles, propósitos que no se logran con facilidad, como lo evidencian los conflictos fronterizos con Nicaragua en 1949 y 1955. Años después, la crisis fronteriza provocada por el somocismo en su etapa final, acentúa los problemas de seguridad y soberanía; a ello se suma la emergencia, a ambos

2. "Costa Rica. Documentos fundamentales del Siglo XIX". Carlos Meléndez (compilador). *Biblioteca Patria*, No. 16. San José, Costa Rica: Editorial Costa Rica. 1978.

3. La caída del Gobierno de facto de los Tinoco en Costa Rica, marca la última manifestación de vitalidad política del ejército y la primera y más contundente demostración de la voluntad de los Estados Unidos de intervenir y arbitrar los conflictos entre los estados de la micro-región y las distintas fracciones de la clase dominante dentro de un mismo Estado.

lados del territorio nacional, de dos gobiernos considerados hostiles por Washington: el sandinista en Nicaragua y el de Noriega en Panamá.

El interés norteamericano por mantener la hegemonía en la zona y la percepción de su seguridad nacional, amenazada por el establecimiento de esos regímenes, hacen que los problemas de Costa Rica con sus dos vecinos no sean tratados como asuntos bilaterales ordinarios, sino que se negocien sobre un espacio geográfico más amplio —Centroamérica y el Caribe—, donde Estados Unidos juega un papel decisivo. Los esfuerzos de estos tres pequeños Estados, por contrarrestar la injerencia externa en sus asuntos, son focos de atención de este trabajo, aunque el interés principal en la materia lo constituye la forma en que Costa Rica introduce esta problemática en la agenda política de sus relaciones externas. Tanto en el caso de este país, como en el de Panamá y Nicaragua, la falta de homogeneidad de la política exterior norteamericana es un factor de insoslayable importancia para trazar sus propias estrategias.

El estudio se divide en tres partes, a saber: el fin de la coexistencia pacífica con el somocismo; guerra de baja intensidad y neutralidad ambigua; el Plan de Paz, antídoto de la guerra abierta. El propósito de tal división obedece fundamentalmente a razones de orden metodológico. El propósito es observar en la coyuntura de los años ochenta, los cambios y obstáculos que se producen tanto a nivel interno como a nivel externo. En el marco nacional, interesa observar las decisiones tomadas por los tres gobernantes en el poder durante esos años. Y en el plano externo, indagar sobre los efectos de la cambiante política norteamericana en la zona.

Finalmente, se considera necesario mencionar dos factores de vital importancia en el acontecer histórico de los tres países de la micro-región: la

crisis económica y el narcotráfico. Ambos interfieren en las negociaciones con la potencia, y si bien, la caída de los dos regímenes hostiles a los Estados Unidos libera de tensiones al Estado costarricense al finalizar la década, esos dos factores continúan incidiendo en las relaciones con la metrópoli.

La crisis económica, el endeudamiento externo cada vez mayor, debilitan al Estado frente a los organismos financieros. Estos condicionan su política económica estatal y restan, por tanto, capacidad al Estado para tomar sus propias decisiones. El narcotráfico por su lado, aprovecha la situación de crisis política regional y hace de Centroamérica puente útil para sus empresas. Costa Rica no está ajena a esa situación por la debilidad de sus fuerzas de seguridad que la hacen fácil presa de los narcotraficantes. El combate emprendido por los norteamericanos, contra el tráfico de drogas en la región, se entrecruza con la batalla ideológica que también se libra contra los sandinistas; a lo cual se debe agregar la lucha contra el norieguismo. Este panorama no se analiza en el trabajo por su complejidad, pero es preciso tenerlo en cuenta en el análisis de la coyuntura.

EL FIN DE LA COEXISTENCIA PACÍFICA CON EL SOMOCISMO

Las tensas relaciones con la dictadura Somocista empiezan a suavizarse desde la década de los 60s. Dos hechos ayudan a explicar esta distensión. En primer lugar, la convicción que hacia 1965 tienen ambos gobiernos de enfrentarse a un enemigo común: la Revolución Cubana. En segundo lugar, los cambios sustantivos que experimenta la política exterior de Costa Rica hacia 1970, que se traducen en

un mayor pragmatismo y apertura para establecer relaciones con países con formas de gobierno o ideologías opuestas a las de Costa Rica.

El cambio alcanza incluso a uno de los más enconados enemigos de los Somoza: el Presidente Figueres. Prueba de ello es que en la segunda administración de éste no se permiten las actividades del Frente Sandinista y sus miembros son reprimidos de manera violenta. Similar actitud adopta su sucesor, el Presidente Oduber (1974-1978); sin embargo, a fines del Gobierno de éste último los problemas internos que enfrenta el somocismo, hacen que su presencia en la frontera sea cada vez más agresiva. Con todo, la espiral de violencia fronteriza sólo alcanza su máximo punto cuando asume el Gobierno Rodrigo Carazo (1978-1982).

El objetivo político-militar de Carazo

Desde junio de 1978 hasta julio de 1979, Costa Rica vive un clima bélico de particular intensidad.

“Pocas veces en nuestra historia –según el Presidente Carazo– se desafiaron con tanta altanería la dignidad, la soberanía y la paz de Costa Rica como en esos meses”⁴.

Ante los bombardeos y frecuentes violaciones del territorio nacional, perpetrados por la guardia somocista en áreas adyacentes a la raya fronteriza, el Presidente Carazo invoca la aplicación del Tratado

4. Rodrigo Carazo. “Mensaje Presidencial. 1979”. Citado por Francisco Rojas A. “La política internacional costarricense en la Administración Carazo, 1978-1982”. En: *Relaciones Internacionales*. No. 7, Heredia, EUNA, 1981.

Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y acude a todos los foros internacionales en busca de solidaridad y apoyo. Carazo prepara un plan de contingencia militar que incluye el retiro de efectivos de la guardia civil destacados en los puestos fronterizos; la preparación de una línea defensiva en la Cuesta de Cambronero, lugar montañoso situado apenas a 100 kilómetros al norte de San José; la instalación de baterías antiaéreas en puntos vitales para la economía nacional, como represas, la refinera de petróleo y otros establecimientos productivos; y el reclutamiento de reservistas⁵. El repliegue de los guardias civiles que atienden los puestos fronterizos tuvo en aquel momento una doble finalidad: evitar bajas inútiles y permitir que las fuerzas sandinistas, concretamente la corriente "tercerista", pudieran maniobrar libremente dentro de la franja fronteriza costarricense.

A manera de justificación –pero sin admitir públicamente la presencia de revolucionarios nicaragüenses en territorio nacional–, algunos personeros del gobierno manifiestan, repetidamente, que los sandinistas constituyen la primera línea defensiva del país, por lo que esta franja del territorio próxima al límite fronterizo se sustrae del control de las autoridades nacionales. Tal constatación lleva a los medios de comunicación nacionales e internacionales a señalar la existencia en el norte de Costa Rica de una "tierra de nadie". A partir de ese instante es obvio para todos los observadores medianamente informados que –pese a las declaraciones de neutralidad en los foros internacionales–, el Gobierno del Presidente Carazo no sólo está decidido a defenderse de una eventual invasión de las fuerzas somocis-

5. Rodrigo Carazo Odio. *Tiempo y marcha*, San José, EUNED, 1990.

tas, sino también tiene un objetivo político-militar de promover la caída de la dictadura. El argumento que fundamenta dicha postura es simple: mientras subsista el régimen somocista, la seguridad y la soberanía de Costa Rica estarán amenazadas⁶.

*Imbricación de las
políticas de seguridad y
las relaciones internacionales*

Derribar el Gobierno de Somoza, y aún defenderse de una agresión suya, representan para este momento, objetivos que exceden la capacidad real de los aparatos de seguridad nacionales. Y, por lo mismo, su cumplimiento es utópico sin el concurso de países dotados de capacidad militar adecuada y de la voluntad política para utilizarla en caso necesario. El apoyo más directo e inmediato viene del tercer componente de la micro-región canalera: Panamá. Torrijos teme las acciones conjuntas que puedan emprender los sectores más conservadores norteamericanos con el apoyo de Somoza, para anular las reivindicaciones canaleras, logradas durante la Administración Carter. Por eso, él promete y cumple el ofrecimiento de:

“Lo que Panamá tenga y Costa Rica necesite está a la orden”⁷.

Sin embargo, pese a este apoyo y a la posición relativamente neutral del Gobierno norteamericano —en razón de los problemas de derechos humanos existentes en Nicaragua—, hay instantes en que la

6. *Ibíd.*

7. *Ibíd.*

campaña emprendida por el Presidente Carazo para garantizar la soberanía y la dignidad nacionales, crea reales peligros para la propia seguridad del país. Según Torrijos:

“Hubo momentos difíciles. Carazo me llamaba y decía: ‘Omar la lucha está perdida’. Era impresionante el número de muertos que volvían del Frente Sur ...”⁸.

En otras palabras, a contrapelo de su debilidad política, la capacidad militar adquirida por el régimen somocista, como resultado de una larga y estrecha colaboración con los organismos de seguridad de los Estados Unidos, permite a Somoza no sólo resistir los embates de la guerrilla interna, sino también amenazar a los otros dos Estados de la micro-región. Por esta razón, ambos se ven obligados a recabar ayuda de Estados ajenos al área canalera. Torrijos afirmó:

“Nosotros sabíamos que, si perdíamos, las consecuencias podían ser fatales para Costa Rica o Panamá. Fue cuando Carlos Andrés Pérez colocó aviones de la Fuerza Aérea Venezolana en Costa Rica y Panamá que nosotros nos sentimos más tranquilos”⁹.

Ahora bien, ¿qué motivos tiene el Presidente Carazo para involucrarse en una empresa que le granjea la antipatía del Departamento de Estado, le acarrea acusaciones de no velar por la soberanía, y

8. Entrevista a Omar Torrijos. En: Cuaderno do Terceiro Mundo. Noviembre-diciembre de 1980, No. 29. Brasil. Citado por Francisco Rojas, en: *Relaciones Internacionales*, No. 7, Heredia, EUNA, 1981.

9. *Ibid.*

le vale una acusación por tráfico ilegal de armas? Tiene razón Oscar Arias (más tarde Presidente y Premio Nobel de la Paz) cuando en abril de 1979 expresa que:

“el Presidente Carazo ha invertido los términos del problema fronterizo con Nicaragua, no para defender la soberanía, ni para garantizar la neutralidad de Costa Rica en el conflicto, sino con el deseo de militarizar el país ...”¹⁰.

Todo intento de responder a tales interrogantes obliga a considerar los siguientes hechos:

a. La indignación de la opinión pública nacional a raíz del ataque perpetrado por la Fuerza Aérea Somocista, el 12 de setiembre de 1978, contra los estudiantes que participan en la tradicional “Carretera de la Independencia”.

b. El apoyo generoso e irrestricto que con motivo de este acontecimiento recibe del ex-mandatario y Presidente del principal partido de oposición, José Figueres.

c. La expansión de las bases políticas del Frente Sandinista dentro de Nicaragua.

d. El interés –ya citado– del General Torrijos de hacer irreversibles las reivindicaciones canaleras.

e. El interés del Gobierno de Venezuela, y luego del de México, por asignar a sus países un papel protagónico en la solución de la crisis centroamericana.

f. Las ostensibles vacilaciones de la Administración Carter, reacia a respaldar a la dictadura de Somoza, pero al mismo tiempo con temor a la fuerza

10. Rodrigo Carazo, 1990. *Op. Cit.*

que dentro del Frente sandinista logran alcanzar los sectores marxistas.

De esta manera, respaldados en el plano externo por los presidentes Pérez y Torrijos, y en el interno, por Figueres, Carazo juega sus propias cartas para resolver la crisis planteada dentro de la micro-región, y toma la iniciativa de apoyar al Comandante Edén Pastora, líder de la fracción tercerista (social-demócrata) y jefe del Frente Sur del FSLN, en la conquista del poder en Nicaragua. Con este propósito elaboró la "tesis del nuevo Berlín", consistente en lograr que las fuerzas de Pastora y otros líderes no marxistas de la oposición a Somoza, exiliados en Costa Rica —entre los cuales se contaba Violeta Chamorro— sean los primeros en llegar a Managua y al Poder. En sus ya citadas Memorias, Carazo recuerda haber ordenado:

"Toda la ayuda para Pastora ... no corramos más riesgos inútiles"¹¹.

Esto supone tomar iniciativas rápidas y enérgicas para sacar partido del juego de contradicciones generado por la crisis de Nicaragua y tomar decisiones sólo parangonables con las utilizadas por Figueres para conjugar las crisis de 1948-49 y 1955. Sin embargo, es demasiado pedir al costarricense promedio, y sobre todo a sus dirigentes, acostumbrados a regir su conducta política por la máxima campesina: "hay que esperar hasta que se aclaren los nublados del día"¹².

11. *Ibid.*

12. Frase utilizada en su momento por los dirigentes costarricenses para postergar su decisión sobre la independencia del país, y desde entonces profusamente usada para posponer la resolución de asuntos importantes pero conflictivos. El Presidente Arias por ejemplo, recurrió a ella para justificar su demora en reconocer al Gobierno de Endara después de la

En tales circunstancias y ante la posibilidad de que la opinión pública nacional sea influida por el estado de ánimo de los políticos, el Presidente Carazo apresura la salida de Somoza al autorizar el aterrizaje de 3 helicópteros norteamericanos en Llano Grande de Liberia, a 30 kilómetros de la frontera. Su intento de acabar la dictadura somocista para garantizar la seguridad del país, es interpretada por amplios sectores de la opinión pública nacional como una actitud negligente en la defensa de la soberanía nacional. Refiriéndose a este episodio, Figueres expresó lo siguiente:

“Yo me alegré enormemente cuando lo supe. Dijeron que cumplirían fines humanitarios, lo cual era parcialmente cierto ... Más importante aún, es el que quitaran el nerviosismo a los residentes de Liberia; el temor que teníamos era que un piloto enloquecido de Somoza se lanzara sobre Liberia y tirara unas bombitas ... pero por razones de política interna en Costa Rica acabaron poniéndose de acuerdo el Partido Liberación Nacional, el Partido Unidad y hasta los comunistas, en protesta porque habían aterrizado sin permiso de la Asamblea Legislativa ... Me pareció uno de los errores más grandes cometidos en Costa Rica durante la guerra”¹³.

Así –paradójicamente–, el Presidente del Gobierno y el Presidente del principal partido de oposición, terminan por quedar aislados de sus respectivos partidarios. Desde entonces, y hasta el fin de su mandato, el Presidente Carazo es objeto de duros ataques, por parte de sus adversarios polí-

invasión norteamericana a Panamá.

13. Julio Suñol. *Insurrección en Nicaragua*. San José, Ed. Costa Rica, 1981. En: Rodrigo Carazo, 1990. *Op. Cit.*

ticos, quienes consideran negligentes sus medidas para la preservación de la soberanía nacional e imprudente su actitud en materia de seguridad. Sin contar como de manera permanente se le atribuya la intención de militarizar a la fuerza pública.

Este último cargo, sin embargo, se deshace como pompa de jabón al producirse la sucesión presidencial, en mayo de 1982, cuando las nuevas autoridades del Ministerio de Seguridad designadas por el Presidente Monge, encuentran una situación muy distinta a la prevista:

“La mayoría del armamento recibido —dice un informe oficial— fue adquirido en 1954, otra cantidad en el período 1974-1978, lo que representa una desventaja desde el punto de vista funcional...” “Es necesario y urgente la adquisición de equipo moderno y eficaz, para dar una mayor seguridad territorial, del Estado y de la ciudadanía ...”¹⁴.

En otras palabras, la adquisición de armas se había hecho bajo gobiernos liberacionistas y la decisión de elevar el presupuesto de seguridad no es obra del Presidente Carazo, sino de su inmediato sucesor.

GUERRA DE BAJA INTENSIDAD Y NEUTRALIDAD AMBIGUA

Recién electo el Presidente Monge se enfrenta a tres constataciones de gran peso: una crisis económica inmanejable; el convencimiento de su equipo

14. Costa Rica. Ministerio de Seguridad Pública. *Anuario Estadístico*, 1982-83. San José, 1983.

económico sobre: la responsabilidad de la Administración Carazo en el agravamiento de la crisis y a que ésta no es sino, un síntoma claro del agotamiento del modelo de acumulación impulsado por el Partido Liberación Nacional; y a la gran importancia estratégica, asignada por el Gobierno de Reagan a la zona norte de Costa Rica.

*El proyecto integral de
desarrollo de la zona norte*

La conjunción de los tres factores mencionados con anterioridad sirve como telón de fondo y ayuda a explicar uno de los primeros actos de Gobierno del Presidente Monge: el envío a Washington del "Proyecto Integral de Desarrollo de la Zona Norte de Costa Rica (PIDZN)". El proyecto financiado por la AID, abarca alrededor de un 5% del área total del país y lo integran los siguientes componentes: mejoramiento de caminos; fondo de desarrollo comunal; adquisición y titulación de tierras; coordinación de proyectos y estudio de desarrollo del área. Pero sería erróneo considerar al PIDZN como un simple proyecto de desarrollo de infraestructura regional; sus proyecciones son mayores. En efecto, la carta enviada por Monge a su colega norteamericano hace las siguientes precisiones:

"graves peligros amenazan a esta democracia ejemplar que lucha por demostrar que nuestro sistema de vida basado en la libertad y los derechos humanos puede sobrevivir en semejante región de perturbaciones ... El proyecto en cuestión será adicional y apropiadamente coordinado con el trabajo de la AID ... se trata de una región

que tiene la menor densidad de población e inferior nivel de actividad económica, menor promedio de ingresos y de calidad de vida, y una de las menores tasas de utilización de recursos humanos del país. Además, su relativo aislamiento del resto del país la expone a la infiltración e influencia extranjera ... Para hacer frente a éstos problemas, el Gobierno de Costa Rica ha resuelto emprender el objetivo *geopolítico* de incrementar la densidad de población y la actividad económica; el objetivo socioeconómico regional de una productividad crecientemente equitativa ... así como los objetivos económicos nacionales de creación de empleo, aumento de la explotación agrícola y aumento de las exportaciones ...”¹⁵.

En lo inmediato, pues, se intenta convertir a la Región Huetar Norte en una fuente de aprovisionamiento de divisas. A más largo plazo —como acertadamente lo señala C. Granados— se trata de transformar la región en un laboratorio donde se pueden ensayar políticas económicas de corte neoliberal, orientadas por nociones como las de “ajuste estructural” y “agricultura de cambio”¹⁶. Pero se trata, también —y quizás en primer lugar—, de ensayar políticas de seguridad más acordes con la nueva realidad geopolítica, caracterizada por la presencia del otro lado del Río San Juan de un Gobierno, políticamente, enemigo de los Estados Unidos, pertrechado con una ideología de signo contrario a la del Estado

15. Gregorio Selser. Proyecto de colonización en la frontera con Nicaragua. En: Periódico *El Día Internacional*; 5-5-83. Citado por Carlos Granados en los intereses geopolíticos y el desarrollo de la Zona Norte Atlántica Costarricense. En: *Estudios Sociales Centroamericanos*. San José, Enero-abril de 1986, No. 40.

16. Cfr. Carlos Granados. *Op. Cit.*, 1986

costarricense. A partir de estas constataciones, resulta difícil no advertir que el PIDZN es parte integrante de la guerra de baja intensidad (GBI), que los estrategas norteamericanos impulsaban en las áreas fronterizas de Nicaragua y Costa Rica.

*El plan estratégico,
réplica sandinista al PIDZN*

La GBI es una forma de lucha caracterizada por la utilización de fuerzas no convencionales, limitadas en número y armamento y capaces de realizar durante períodos prolongados de tiempo –además y junto a sus tareas militares– campañas económicas, políticas y psicológicas para conseguir el objetivo político de derrotar a movimientos revolucionarios. Ante esta modalidad de guerra, *que no conoce fronteras* y hace pocas distinciones entre el personal civil y militar, –y que, en este caso concreto, tenía grandes posibilidades de triunfar porque había elegido como teatro de operaciones un área incomunicada del centro de Nicaragua, y poblada por campesinos dispersos y analfabetos–, el Gobierno de Nicaragua responde con la elaboración de un “Plan estratégico”, complementado con un “Plan de acciones inmediatas”. El Plan estratégico se pone rápidamente en ejecución. Sus objetivos son: resolver la dispersión territorial campesina, organizando una serie de asentamientos poblacionales de acuerdo a una estrategia de desarrollo agropecuario; articular la región norte al resto del país, construyendo una carretera de todo tiempo que se convierta en la columna vertebral del futuro desarrollo y alrededor de la cual se organizan los asentamientos mencionados; y desarrollar la Región de Río San Juan a partir de proyectos productivos, que

se adapten a las condiciones climatológicas del trópico húmedo propias de la región¹⁷.

Los hechos se encargan de dar la razón a los estrategias sandinistas. La contrarrevolución —tal como había sido previsto— surge con mucha fuerza; los campamentos contrarrevolucionarios aparecen muy bien avituallados desde territorio costarricense, recibiendo sustanciales cantidades de armas y municiones, ropa, alimento y calzado. La logística de la “contra” en Costa Rica cuenta con hospitales y abundantes medicamentos, bases militares, un sistema de seguridad y modernas instalaciones¹⁸. A partir de estas comprobaciones, es menos difícil entender las políticas públicas que en la Región Huetar Norte se implantan durante los primeros años del Gobierno del Presidente Monge; también resulta menos enigmática la generosa ayuda prestada por el Gobierno norteamericano a través de la AID, pues si se pasa revista al conjunto de los proyectos que se plantean para la región, estos comprenden el Proyecto de Desarrollo de la Infraestructura de la Zona Norte; el Proyecto de Desarrollo Rural Integrado de la Región Huetar Norte; el Proyecto Agrícola para pequeños productores de la Zona Norte, no dejan de notarse ciertas coincidencias con el Plan Estratégico elaborado por los sandinistas para articular las necesidades de la defensa con las necesidades de la producción. En ambos casos se procede al traslado y reasentamiento de la población campesina (del

17. MIDINRA. *Historia económica del Río San Juan*. Centro de Investigaciones y Estudios de la Reforma Agraria, Zona Estratégica III, s/f. El interés por el desarrollo agrícola para el trópico húmedo también se hizo presente en Costa Rica mediante el controvertido proyecto de creación de la Escuela Agrícola Regional del Trópico Húmedo (EARTH), impulsada por la AID.

18. *Ibid.*

lado costarricense este fenómeno no alcanza la misma drasticidad y magnitud). También se da prioridad a la construcción de una carretera de primer orden que comunique sin interrupción a la región con el respectivo centro nacional, y se intenta incentivar la producción agropecuaria, o sea, brindar la infraestructura física y servicios básicos para promover la consolidación de la población existente en la región.

*El Programa de
"Soberanía Radiofónica"*

Pero Costa Rica no sólo concentra las nuevas inversiones en la región en infraestructura vial, sino que —con la ayuda de Estados Unidos— se esfuerza por mejorar un sistema de telecomunicaciones. Esta medida, justificada en su momento, como una forma de precaverse de la intromisión ideológica de la radiodifusión sandinista, en el área fronteriza, en verdad apunta en sentido contrario: se trata de someter a una fuerte campaña ideológica a los campesinos nicaragüenses, a los cuales —dado su analfabetismo y dispersión geográfica— resulta difícil y lento ganar para la contrarrevolución por otros medios. Todo esto sin perjuicio de utilizar las radioemisoras de mayor potencia (como la Voz de las Américas) para operaciones militares y de inteligencia a todo lo largo y ancho del territorio nicaragüense. Entrevistado por periodistas costarricenses, el Gerente de la Voz de las Américas expresa (en febrero de 1985) lo siguiente:

“... Ahora el programa se puede escuchar en radios más pequeños y baratos ... Esto nos permite

alcanzar un público, que no dispone de radios caros de onda corta”¹⁹.

Por su parte, el Comité de Residentes Norteamericanos en Costa Rica, en carta dirigida al Congreso de los Estados Unidos, señala que:

“A pesar del reclamo norteamericano de que el Presidente Monge solicitó su ayuda para reafirmar la soberanía costarricense sobre las ondas sonoras, porque la zona norte estaba siendo bombardeada por emisoras extranjeras, los residentes de la zona afirman que claramente reciben las dos principales estaciones de radio y que la región está también cubierta por ocho estaciones locales”²⁰.

A la luz de lo expuesto se hace patente que la población de la Región Huetar Norte es para este Programa sólo un objetivo secundario; que su objetivo central se sitúa en el otro lado de la raya fronteriza. En otras palabras, más que un intento por defender la soberanía radiofónica del país, el programa citado constituye una ofensiva ideológica —inmersa dentro del marco global de una GBI—, orientada a “bañar” la Región del Río San Juan y todo el interior de Nicaragua. Además, el carácter de enclave estratégico que asume la VOA no sólo constituye un elemento más que vino a restar credibilidad a la Proclama de Neutralidad del Presidente Monge, sino que constituye una violación abierta a la disposición constitucional que regula y limita la

19. Entrevista con Wayne Hauser, Gerente de la Repetidora VOA de Costa Rica. 25/2/1985. En: *Pensamiento Revolucionario*. San José, mayo de 1985.

20. Carta dirigida por el Comité de Residentes norteamericanos en Costa Rica al Congreso de los Estados Unidos. *Ibíd.*

posesión de inmuebles por parte de gobiernos extranjeros. Si a lo anterior se agrega que la "capacidad ofensiva" de la radiodifusión nicaragüense se representa durante ese tiempo casi, exclusivamente, por la Radio 13 de Octubre, emisora ubicada en San Carlos de Nicaragua y que apenas tiene una potencia de 2 kilovatios, resulta legítimo dudar de la necesidad de un Programa de Soberanía Radiofónica, que en lo inmediato implica hipotecar la soberanía territorial del Estado costarricense.

La militarización de la fuerza pública

La necesidad de corregir las deficiencias constatadas en el armamento y equipo entregados por la Administración anterior, obliga al Gobierno del Presidente Monge a introducir durante el primer año de su mandato una serie de mejoras en las fuerzas de seguridad nacional, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes²¹:

a. *Sección naval.* Se asegura el mantenimiento de las lanchas patrulleras, del equipo y de la planta física; y se aumenta el número de base navales de una a cuatro.

b. *Sección aérea.* Se aumenta el número de aeronaves en servicio en un 100% ya que de los tres aviones en condiciones de operar que se disponía al 8 de mayo de 1982, se pasa a cinco, más un helicóptero. Con este material, se realizan dos vuelos semanales sobre las fronteras.

21. Los datos acerca de la seguridad pública al comienzo de la Administración Monge están tomados de Costa Rica. Ministerio de Seguridad, *Op. Cit.*, 1983.

c. *Comando Norte*. Se mejora la planta física y se aumenta el número de vehículos en operación de uno a cuatro.

d. *Comando del Atlántico*. Se crea en octubre de 1982 y recibe atención preferente de las autoridades de Seguridad. A esta unidad se le dota de 88 plazas y su personal es reclutado dentro de la Compañía Condor, que cuenta a la fecha "con amplio entrenamiento nacional e internacional". Desde el momento de su creación, este Comando ubica puestos de control en Los Chiles, Boca de San Carlos, Delta del San Juan y Barra del Colorado.

El cuadro mostrado en la página siguiente permite formarse una impresión de las fuerzas de seguridad que hacia 1983 vigilan las zonas fronterizas.

e. *Seguridad del Estado*. Se crean 50 plazas y se capacita a sus titulares para ejecutar investigaciones especiales relativas a la seguridad interna del país.

Se crea además, la *Unidad Especial de Intervención*, o cuerpo antiterrorista adscrito a la Agencia de Seguridad Nacional, que se integra a partir del 8 de mayo de 1982 con personal debidamente especializado en Panamá. A este cuerpo se le asigna 52 plazas. En cuanto a los logros, pueden citarse los siguientes hasta 1983: 33 personas graduadas en Protección de personales; 13 graduadas en Instrucción policial y militar; 9 personas graduadas en Inteligencia táctica y subversiva; 10 personas graduadas en Control de terrorismo; y 15 personas graduadas en Operaciones de reconocimiento y combate en la selva.

Con todo, es en el Centro de Enlace y Comunicaciones donde se producen mayores progresos entre el 8 de mayo de 1982 y el 30 de abril de 1983. En

efecto, entre las mejoras introducidas en esta materia, pueden señalarse las siguientes: la creación de una Escuela de Comunicaciones; la instalación de repetidoras en el Volcán Irazú y en el Cerro de la Muerte; la creación de 20 redes de comunicación; la adquisición de 12 teletipos instalados en la Zona Norte, "ya que la misma es sumamente conflictiva"; y unos estudios de factibilidad para crear nuevas redes de comunicación.

**MINISTERIO DE SEGURIDAD PUBLICA
SEGURIDAD TERRITORIAL.
NÚMERO DE MIEMBROS QUE INTEGRAN
LOS COMANDOS FRONTERIZOS
Y ÁREA QUE CUBREN
AÑO 1982-1983**

Unidades de Seguridad Territorial	Número de guardias por Km ²	Área cubierta
TOTAL	582	11.331.26
Comando Sur	280	4.440.63
Comando Norte	211	3.675.00
Comando Atlántico	91	3.215.63

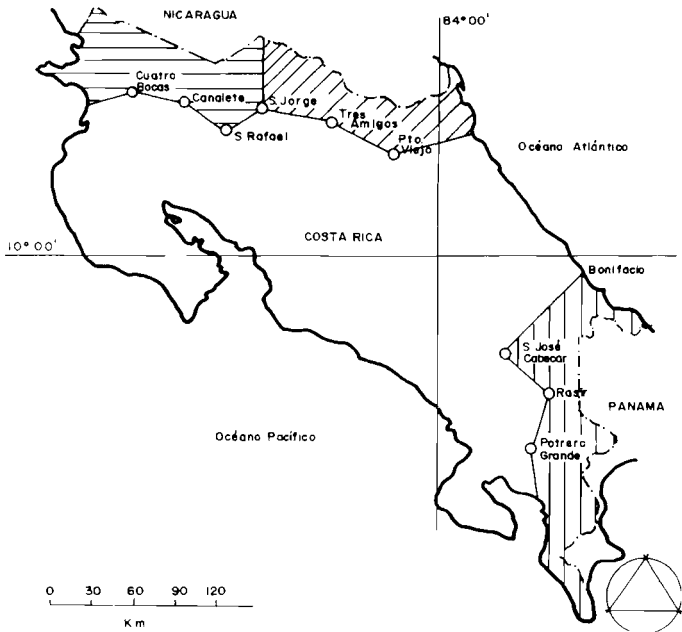
Nota: El área que se cita en este cuadro corresponde al área que se muestra en el mapa anexo.

Fuente Tomado del *Anuario Estadístico de 1983*, Ministerio de Seguridad Pública.




Desde otro punto de vista, debe destacarse la creación, en octubre de 1982, de la organización para Emergencia Nacional (OPEN). Esta organización llegó a contar con más de 4.000 efectivos adiestrados en el manejo de armamento "para defender la soberanía nacional si fuese necesario". A prin-

Gráfico 1

UBICACIÓN DE LAS ÁREAS DE JURISDICCIÓN DE LAS UNIDADES O VIGILANCIA TERRITORIAL DEL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA



SIMBOLOGIA

-  Comando Sur
-  Comando Norte
-  Comando Atlántico

Fuente: Ministerio de Seguridad Pública. *Anuario Estadístico*. San José. Impr. Nacional. 1983.

cipios de 1983, empieza un proceso de militarización cuyos niveles se infieren de la comunicación que el Comité de Residentes Norteamericanos dirige al Congreso de los Estados Unidos en 1985:

“La visita del U.S.S. IOWA, la VOA y la pared de seguridad frente a la Embajada, el entrenamiento de la policía, el esquema de industria militar, el incremento creciente de hombres uniformados y armados en las tranquilas calles de la ciudad y en el campo puede interpretarse como una preparación psicológica para incrementar la presencia militar en Costa Rica”²².

*Una neutralidad
altamente ambigua*

Desde el momento mismo que se conoce la Proclama sobre la Neutralidad Perpetua, Activa y no Armada del Presidente Monge, fue objeto de comentarios irónicos dentro y fuera del Gobierno y aún más fuera del país. El escritor Mario Benedetti la denominó “Neutralidad Perpetua *ma non troppo*” y no fueron pocos los que aluden a su carácter surrealista. Un historiador, que en la siguiente Administración llega a ser alto funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores, hizo estos señalamientos respecto de ella:

“... la neutralidad, entendida ésta en términos estrictos, es imposible. El mismo Gobierno de Costa Rica reconoce tal imposibilidad al decla-

22. Carta dirigida por el Comité de Residentes norteamericanos ... *Op. Cit.*

rar que la neutralidad que proclama será activa, calificada, autónoma, desarmada y permanente. En otras palabras, que no será”²³.

De hecho la única guerra frente a la cual el Gobierno mantiene una actitud neutral es la que se desarrolla en su propio territorio, en la Zona Norte, como secuela de la GBI. Dentro de esta franja fronteriza, las fuerzas contrarrevolucionarias se dan a la tarea de amedrentar y eliminar físicamente a todas aquellas personas que dentro de la población local pueden oponerse o denunciar sus actividades. De esa manera, entre 1984-86 se multiplican los asaltos, los secuestros, las personas desaparecidas, los heridos y los “emplasticados”, o forma que se da a conocer en la jerga local a los cadáveres que los funcionarios del OIJ recogen en la zona y envían a San Carlos²⁴. Si a la impunidad con que se ejecutan estas acciones violentas, se agrega la tolerancia de algunas autoridades en lo que respecta al movimiento de hombres, armas y equipos militares –y aún a la construcción de aeropuertos– dentro del territorio nacional, no cabe duda que la neutralidad nunca fue.

Ahora bien, dentro de este contexto: ¿Qué razones tuvo el Gobierno para tomar una medida tan polémica como la proclamación de la Neutralidad Perpetua? El interés de responder esta interrogante se relaciona, no sólo con el divorcio –ya señalado–

23. C.fr. Luis Guillermo Solís. Neutralidad y no intervención en la historia de Costa Rica. En: *Relaciones Internacionales*, No. 6, Heredia, EUNA, 1983.

24. Para una información detallada sobre esos hechos de violencia en la frontera norte, véase: Miguel Sobrado; G. Coronado y L. Trejos. *¿Quién quiere la guerra en Costa Rica?* San José; ICES-CRIES, 1988 y Mario Zeledón (compilador). *La desinformación de la prensa en Costa Rica: un grave peligro para la paz*, San José, ICES, 1987.

entre declaraciones y hechos, sino también con los enfrentamientos que provocó dentro del mismo Gobierno, entre, por ejemplo, el Presidente y su Ministro de Relaciones Exteriores; y también entre el Ministro de Seguridad y el de Gobernación. La clave para entender este confuso y hasta bochornoso período de la historia nacional reside en el hecho planteado, a manera de hipótesis, de que la GBI no es, metafóricamente hablando, una vacuna contra la guerra abierta de alta intensidad, sino una etapa de incubación de esta última. El Presidente Monge está en completa disposición de colaborar en la GBI, pero no desea involucrar al país en una guerra abierta. Así las cosas, el Mandatario costarricense necesita desesperadamente de un contrapeso que permita a su Gobierno marginarse de una eventual profundización de la escalada bélica norteamericana. La Proclama Presidencial sobre la Neutralidad Perpetua significa un intento deliberado de lograr este propósito. Pero el costo político de la acción es bastante alto, toda vez que el Presidente se hace objeto del fuego cruzado de quienes le reprochan la inconsecuencia de declarar la Neutralidad al mismo tiempo que se participa activamente en la GBI, y también de quienes —desde otras trincheras— le critican ásperamente por no suscribir en su totalidad los designios geopolíticos norteamericanos.

A este respecto, son particularmente ilustrativas las siguientes expresiones aparecidas en el periódico La Nación:

“Si con la mano extendida queremos capacitar nuestra democracia frente a nuestros aliados para que nos rescaten de la crisis económica, mal hacemos en darles la espalda declarándonos neutrales en su pugna con enemigos que al fin y al cabo lo son también nuestros”²⁵.

En síntesis –rescatando la metáfora empleada anteriormente– puede afirmarse que la Proclama de Neutralidad representa un intento de improvisar una “vacuna” para prevenir la participación de Costa Rica en una guerra abierta.

EL PLAN DE PAZ:
ANTÍDOTO DE LA GUERRA ABIERTA

La escalada bélica

La cuestión fronteriza adquiere nuevos bríos al ascender al poder el Presidente Oscar Arias. Para entonces es evidente el interés norteamericano por elevar la intensidad de la guerra que se libra en la frontera norte. Tal interés se produce en el mismo momento en que las fuerzas contrarrevolucionarias experimentan signos evidentes de descomposición y disensión interna, una de cuyas manifestaciones más claras es el abandono de la lucha armada del comandante Edén Pastora y sus fuertes declaraciones en contra de la Central de Inteligencia Americana (CIA). El carácter mercenario de la “contra” se hace cada vez más patente y también la necesidad de Estados Unidos de involucrar a Costa Rica en su enfrentamiento con Nicaragua para legitimar una intervención directa en este último país.

Esta forma de evaluar la situación bélica es compartida tanto por Nicaragua como por Costa Rica, como lo demuestran los siguientes hechos: en el mes de julio de 1986, durante un homenaje que la fuerza pública rinde al Presidente Arias, éste hace un lla-

mado a los asilados centroamericanos que viven en Costa Rica para que observen un comportamiento político adecuado durante su permanencia en el país. Por su parte, en este mismo acto, el Ministro de Seguridad al referirse a un reciente incidente fronterizo, declaró que:

“desgraciadamente fue provocado por un grupo de contrarrevolucionarios dentro de nuestro suelo, hacia territorio nicaragüense, y nosotros no tenemos por qué mentir”²⁶.

A principios del mes siguiente, pocos días después de haber denunciado a Costa Rica ante la Corte Internacional de La Haya por no poner coto a las operaciones de estos grupos rebeldes en su territorio, el Presidente Daniel Ortega Saavedra señala el peligro de una intervención norteamericana y —refiriéndose a los contrarrevolucionarios— manifestó: “Saben cuan delicada es la frontera sur”²⁷.

El Plan de Paz

Ante el peligro de una guerra abierta, la política exterior del Presidente Arias se estructura en torno a la consigna: “Ni una nueva Cuba ni un segundo Vietnam”²⁸. En lo inmediato, esto significa que:

26. *La Nación*, 29-7-1986

27. *La Nación*, 5-8-1986

28. El jefe del gabinete del Ministro de Relaciones Exteriores lo expresó así: “Pocos centroamericanos desean una ‘segunda Cuba’ en el hemisferio, pero aún menos quieren un ‘segundo Vietnam’ con tal de evitarlo”. En: Luis Guillermo Solís. “La paz y el futuro de Centroamérica: Propuesta de negociación y actores internacionales”. En: *Relaciones Internacionales*, No. 21, Heredia. EUNA, 1987.

Costa Rica entiende que no hay seguridad regional mientras Nicaragua no inicie un proceso de democratización, y que –dado el marco geopolítico existente– su propia seguridad está íntimamente ligada a la implantación de un régimen democrático detrás de la raya fronteriza norte. Significa también que los contras no son la solución sino el problema de Nicaragua²⁹ y que, por lo mismo, Costa Rica se dispone a hacer respetar escrupulosamente su neutralidad, a la vez a considerar errónea y contraproducente la ayuda económica y militar que los Estados Unidos brindaban a tales fuerzas subversivas. El Plan de Paz que sobre estas bases planifica el Gobierno de Arias puede desarrollarse por la convergencia de una serie de circunstancias favorables: la progresiva erosión de la imagen internacional de la Revolución Sandinista y las críticas que se le formulan por su falta de pluralismo; el escándalo “Irán-Contras”, que resta fuerzas a las política exterior de Reagan y obliga al Congreso de Estados Unidos a jugar un papel más activo en esta materia; el ascenso al poder de Gorbachov en la URSS y su política de distensión respecto a los Estados Unidos y, en lo inmediato, los problemas internos de los países miembros de Contadora y su Grupo de Apoyo que dificultan el papel protagónico de estos en la solución de la crisis centroamericana³⁰.

29. Expresiones del Presidente Arias. Cfr. *La Nación*, 18-12-1987. Con anterioridad el Mandatario había expresado: “No se puede derrotar a los sandinistas con cien millones de dólares, ni siquiera con doscientos o cuatrocientos millones ... cuánto más se les dé a los contra, más obtendrá el Presidente Daniel Ortega de los soviéticos”. Cfr. *La Nación*, 15-9-1986.

30. Luis Guillermo Solís, 1987. *Op. Cit.*

La política de seguridad

Con todo, en lo que respecta a seguridad, deben hacerse algunas precisiones. La desmilitarización a ultranza, simbolizada por la abolición de los grados militares y la adopción de uniformes “colegiales” por la fuerza pública, es posterior a la obtención del Premio Nobel por el Presidente Arias. Antes de eso y mientras gravita la posibilidad de una guerra abierta, su Gobierno si bien es enfático en su actitud de no permitir operar a la contra en territorio nacional, acepta sin remilgos un flujo constante e inusual de ayuda militar de los Estados Unidos. Dentro de esta ayuda están comprendidas armas, equipos, incremento del número de bases navales, aviones y un programa intensivo de entrenamiento militar para la fuerza pública, que se imparte, preferentemente, en la base de El Murciélago, a escasos 30 kilómetros de la frontera Norte. Todo esto sin contar la presencia de los inefables “marines” constructores de puentes.

El “Estado Paralelo”

En relación con la soberanía nacional, aunque debe reconocérsele al Presidente Arias una serie de actos y gestos importantes, como por ejemplo su negativa a la petición del Embajador Tambs para que agencias encubiertas de los Estados Unidos sigan operando el Aeropuerto Potrero Grande, el enorme peso del marco geopolítico impuesto —y aceptado— impide una erradicación a fondo de lo que uno de los principales asesores presidenciales denomina como el “Estado Paralelo”, o sea, la existencia

de un poder distinto del poder público, con capacidad para generar y ejecutar políticas por sobre y hasta en contra de las expresamente enunciadas por el Estado costarricense. Una buena ilustración de esto la constituye el Proyecto Integral de Desarrollo de la Zona Norte (PIDZN). En efecto, como la última fase de la GBI coincide con el establecimiento del Consejo de Desarrollo Regional, “órgano de planificación encargado de garantizar la participación de la población regional en la identificación, formulación y ejecución de los planes, programas y proyectos prioritarios”, los pobladores y autoridades regionales comprueban que, a contrapelo de la pregonada “democratización geográfica” —e inclusive al margen del propio sistema de planificación nacional—, una parte importante del futuro desarrollo de esta región fronteriza —la Región Huetar Norte— depende de decisiones ya tomadas en función de intereses geopolíticos ajenos al interés nacional.

El Plan de Paz y la cuestión fronteriza

De todos los puntos incluidos en la agenda de los negociadores del Plan de Paz, sin duda el que tiene una solución más clara y nítida es el del conflicto fronterizo entre Costa Rica y Nicaragua. En relación con este problema es donde se crean más rápidamente las condiciones para el cese del fuego, el respeto a la soberanía e integridad territorial, la erradicación de la práctica de facilitar el territorio nacional para agredir al Estado vecino y la reducción de efectivos militares —todo esto bajo una efectiva supervisión nacional e internacional. A partir de las constataciones anteriores no se puede ni ab-

solutizar ni generalizar, abusivamente, los resultados de este Plan. En principio, no en toda Centroamérica se obtienen resultados semejantes, como lo prueba el hecho de que la paz es todavía para El Salvador sólo una posibilidad, tampoco puede asignarse carácter absoluto a la erradicación de los conflictos fronterizos en Costa Rica, en tanto que después de la obtención del Premio Nobel de la Paz por el Presidente Arias y mientras se incubaba la crisis que desemboca en la invasión a Panamá, el Embajador de ese país en Costa Rica denuncia públicamente, que en territorio costarricense se fraguan operativos para desestabilizar al Gobierno de su país.

CONCLUSIONES

La candente situación fronteriza que durante la casi totalidad de los últimos doce años enfrenta a Costa Rica y Nicaragua, dista mucho de ser un problema bilateral y ordinario entre dos Estados que comparten una frontera común. La clave para comprender y explicar este problema radica en la existencia de una área con clara identidad geopolítica —la micro-región canalera— a la cual pertenecen ambos países junto con Panamá. Bajo el Gobierno del Presidente Carazo la cuestión fronteriza con Nicaragua se determina claramente por su inserción dentro de esta micro-región, toda vez que son objetivos de soberanía, inmediatos en el caso de Costa Rica y mediatos en el caso de Panamá, los que llevan a los gobiernos de ambos países a concertarse para acometer la tarea de desestabilizar el pilar más firme de la geopolítica norteamericana dentro del área: la dictadura somocista. La alianza establecida para

combatir a Somoza es, sin embargo, más amplia, pues comprende de una parte, a dos proyectos nacionales, —el sandinismo y el torrijismo—; ambos aunque de distinto signo, tienen la aspiración común de completar la formación de sus respectivos Estados nacionales. Y de otra parte, a Costa Rica, país que sintiendo amenazada su soberanía y seguridad, sin tener ejército, aporta a la alianza sus credenciales democráticas.

La energía con la cual la Administración Carazo intenta desarrollar una política exterior autónoma, su afán no disimulado de influir en la política interna nicaragüense y el error que lo lleva a confundir la debilidad política de la dictadura con debilidad militar, terminan por comprometer seriamente la seguridad del país, y sólo una afortunada conjunción de circunstancias, favorables al país, permite salir indemne de esta aventura bélica. Al asumir el poder el Presidente Monge, los estrategas norteamericanos terminan por subsumir la micro-región canalera en un espacio geopolítico mayor: Centroamérica y la Cuenca del Caribe, y dentro de este espacio más vasto, el objetivo político-militar de derribar al Gobierno sandinista resulta potenciado. Así, la importancia estratégica de la frontera norte se vuelve a incrementar y de esta circunstancia se vale el Gobierno costarricense para remontar la peor crisis económica de sus historia, mediante el expediente de hipotecar cuotas importantes de su soberanía bajo el pretexto de contribuir a la defensa de la democracia. Pero si bien es cierto que la Administración Monge se dispone a moderar sus expectativas de soberanía, no muestra la misma inclinación a asumir los riesgos —por lo demás muy reales— que implica el paso de la guerra de baja intensidad a una guerra abierta. Por ello, en un intento por eliminar tal posibilidad, toma la decisión, considerada por

muchos como absurda y contradictoria, de proclamar la neutralidad perpetua, activa y no armada.

La erosión de la soberanía nacional es tan evidente al ascender a la Presidencia Oscar Arias, y el riesgo de que Estados Unidos arrastre a Costa Rica a un enfrentamiento abierto con Nicaragua, es tan claro, que Arias aprovechando el descrédito de la política exterior de Reagan, después del escándalo Irán-contra, toma la iniciativa de impulsar un Plan de Paz bajo la consigna "ni una segunda Cuba ni un nuevo Vietnam". El Plan implica, por una parte, el ejercer una fuerte presión para revertir el proceso socialista en Nicaragua y, paralelamente, persuadir a los Estados Unidos de retirar el apoyo económico y militar que brinda a los contrarrevolucionarios nicaragüenses, acantonados tras las rayas fronterizas de los países vecinos. La consecución de ambos objetivos del Plan obliga a centroamericanizar la solución del conflicto, como una manera de lograr que los resultados puedan ser respaldados posteriormente por los Estados Unidos. Una consecuencia inmediata de este traslado del conflicto fronterizo entre Costa Rica y Nicaragua al ámbito centroamericano, es la desaparición del tercer vértice de la micro-región: Panamá. En efecto, este país que había participado activamente en dicho problema fronterizo durante el Gobierno de Carazo; que había jugado un papel de intermediario dentro del Grupo de Contadora bajo el Gobierno de Monge, termina por eclipsarse del escenario conflictivo en la Administración Arias.

Con todo, pese a que el Plan Arias significa, no sólo la solución del problema fronterizo inicial, sino que también implica rescatar márgenes importantes de soberanía y seguridad nacionales, el hecho de que el marco geopolítico que le sirve de telón de fondo a éstos acontecimientos siga subsistiendo,

permite predecir que la cuestión fronteriza y la relación asimétrica entre soberanía y seguridad, lejos de estar definitivamente erradicados, aparecerán de manera recurrente y en íntima conexión con la capacidad de los Estados vecinos para transitar por los caminos de la autodeterminación.

ANEXO
LA CUESTIÓN FRONTERIZA
EN LA MICRO-REGIÓN CANALERA

Todo Estado intenta preservar su soberanía nacional y su seguridad externa. Esta afirmación es válida tanto para los países pequeños como para las grandes potencias. Por lo tanto, rige para Costa Rica, y demás países de la micro-región canalera, como para los Estados Unidos. Sin embargo, mientras Costa Rica, Nicaragua y Panamá vinculan su seguridad externa con la defensa de sus fronteras geográficas, Estados Unidos relaciona la suya con la defensa de sus fronteras geopolíticas.

Ahora bien, como las fronteras geográficas de los países canaleros se engloban dentro de las fronteras geopolíticas norteamericanas, cada uno de los países de la micro-región puede seguir una de las dos siguientes de acción en materia de seguridad: Primero puede identificarse y hacer suyos los objetivos de seguridad de la potencia hegemónica, en cuyo caso su seguridad externa estará garantizada por ésta, pero a costa de una notoria erosión de su soberanía. Segundo, puede marginarse —si consigue atraer el suficiente apoyo internacional— de los ob-

jetivos de seguridad de los Estados Unidos. En este último caso, gana en soberanía, pero en lo que respecta a seguridad externa queda sujeto a otras tensiones. En la medida que pierde la protección de la potencia se hace vulnerable a los ataques de los países limítrofes. Y si bien en lo inmediato gana en soberanía, a mediano plazo la potencia hegemónica, utilizando la ayuda económica como premio o castigo, tratará de crear una especie de "Estado Paralelo" que le permita quebrar tales intentos autonomistas. Por otra parte, en la medida que el alejamiento de los objetivos de seguridad norteamericana se perciban e interpreten como un gesto de hostilidad —y no como una simple veleidad autonomista—, la seguridad del país será amenazada por los propios Estados Unidos, ya sea mediante una intervención directa o indirectamente a través del uso de fuerzas mercenarias o recurriendo a la complicidad de los países limítrofes.

La primera modalidad de intervención de la potencia hegemónica constituye una forma extrema de violación de la soberanía nacional de estos países; las otras dos variantes, en cambio, están más inmediatamente orientadas a amenazar su seguridad territorial o fronteriza (aunque lo que se persigue, en última instancia, es provocar la desestabilización y caída del gobierno considerado hostil). En suma: la denominada cuestión fronteriza —vista desde la perspectiva de la seguridad externa de estos países— se conforma por esas dos modalidades de intervención indirecta y también por la aparición de ciertos objetivos políticos-militares autónomos, que esgrimen los Estados de la micro-región, cuando se lo permiten ciertos baches producidos en la política exterior de la potencia hegemónica.

La cuestión fronteriza surge también cuando irrumpen en la frontera movimientos armados extra

-estatales. En tal caso, si ambos Estados limítrofes los perciben como una amenaza para su seguridad externa ocasionarán respuestas binacionales. Por el contrario, el problema se reducirá a una defensa unilateral de la soberanía territorial, cuando uno de los Estados adyacentes a la raya fronteriza estime que el conflicto es una simple proyección de luchas internas del Estado vecino.

GUATEMALA: LOS MILITARES Y LA TESIS DE ESTABILIDAD NACIONAL

Jennifer Schirmer

Según se puede notar en los recientes eventos de la historia latinoamericana, los gobiernos militares salientes a menudo intentan fijar aquellas reglas de juego que les permitan conservar, en la estructura constitucional del régimen civil emergente, el derecho a la supervisión de decisiones políticas inminentes. Sabemos que cuando un régimen militar se ve en un *impasse*, busca medios legales que le permitan perpetuarse en el poder, siendo, según dice Torres Rivas, “a la vez electo, constitucional y antidemocrático”.¹ Tales procedimientos electorales, basados en una aparente imagen legal, le permiten prolongar su superioridad (o al menos retardar su descenso) e imponer su tipo preferido de democracia (sin los azares ni las indeterminaciones de la democracia). Recuerdo la vez que un coronel guatemalteco, ante mi pregunta de cómo se mantenía la seguridad en una democracia, me respondió “¿Quiere usted decir, cómo se mantiene la seguridad dentro de la inseguridad? No se puede”.

1. Citado en Rouquié (1986: 117).

Y sin embargo, si nos aventuramos más allá de lo que sabemos de esos procesos de “acomodación e intransigencia” presentes en transiciones e *impasses*, ¿podríamos afirmar que tales proyectos de liberación llegan a un mismo e inevitable resultado en Latinoamérica, o debemos ser más cautos respecto a una interpretación genérica del poder y el pensamiento militar? ¿Deberíamos confiar en supuestos apriorísticos y “generalizaciones tranquilizantes”, como pregunta Rouquié², o efectuar más estudios empíricos de los ambiguos resultados del postmilitarismo y del pensamiento político de los mismos militares?

Esto no tiene por qué confundirnos respecto a cómo los militares limitan riesgos por medio de la construcción de aperturas democráticas en su propia imagen, y controlan los conflictos políticos subsiguientes. Más bien, esto nos puede aportar ideas más precisas sobre lo que constituye su imagen de “democracia”, y si ésta puede reformarse y constitucionalizarse lo suficiente para semejarse a una auténtica —o plena, como la denominan O'Donnell Schmitter y Whitehead³— democratización en pro de la garantía de derechos humanos. Es decir, ¿podemos empezar a distinguir más plenamente entre la democracia y la democratización parcial o condicional o, como la llaman desconsoladamente muchos guatemaltecos, la *democradura*?

Como Rouquié⁴ reclama:

“una aproximación menos reduccionista... consideraría la especificidad de la corporación militar, su estructura de alianzas y de apoyo civil...

2. Rouquié (1986: 110)

3. O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1986)

4. Rouquié (1986: 109).

No asumiría que la naturaleza de las consecuencias postmilitares es conocida de antemano. Esto no implica asumir que el poder militar es imposible de erradicar, sino que tiene su propia lógica”.

Es precisamente esta clase de especificidad militar la que he intentado documentar al entrevistar a oficiales militares guatemaltecos. Yo argumentaría que, para desarrollar una más rigurosa comprensión del pensamiento militar latinoamericano y de la lógica de la violencia política, se debe escuchar a los oficiales respecto a sus actividades sobre la seguridad nacional, la oposición y el predominio de la ley en los recientes regímenes civiles emergentes de la región.

Más que caricaturizar o subestimar la mentalidad y la lógica militar que entran en las derivaciones y razones por las que se violan los derechos humanos, yo afirmarí que un análisis nos permitiría ver las limitaciones y posibilidades de cambiar el pensamiento militar y, en términos de un modo de gobierno democrático, entender si la reforma y “constitucionalización” de las prerrogativas militares es en sí suficiente.

Tales percepciones nos permitirán entender cómo el “electoralismo” guatemalteco⁵, tal como se

5. Este es el término usado por Karl para describir tal fenómeno en Centroamérica. Al igual que Rouquié, Karl sugiere que ya no es apropiado examinar las transiciones de régimen ampliamente desde una categoría general de gobierno autoritario a democracia. “Tales esfuerzos de amplio calibre deben ser complementados por la identificación de distintos tipos de democracia a partir de distintos tipos de transición de régimen”. Identifica entonces el “electoralismo” como “la fe en que el mero hecho de efectuar elecciones canalizará la acción política hacia pacíficas competencias entre élites y otorgará una legitimación pública a los ganadores de estas competencias”. (Karl, 199:1).

concibe en el Plan Nacional y la Tesis de Estabilidad Nacional, ha sido cuidadosamente preintegrado en la estrategia militar a largo plazo, sin que los militares dejen de controlar los términos de seguridad y orden público.

ETNOGRAFÍA POLÍTICA

Esta etnografía política —una metodología que trata de captar las voces, percepciones, categorías mentales y sistemas de significados, más que imponer un marco de referencia externo— se basa en prolongadas entrevistas grabadas, hechas entre los años 1986 y 1991 a oficiales militares de la élite situados en diferentes niveles y dependencias, incluyendo el Alto Mando (tres ministros de Defensa de entre 1983 y 1990). Si bien la metodología propia de la etnografía política normalmente enfoca los significados y términos que emplean las clases populares y la sociedad civil, yo la he usado para captar la mentalidad del actor militar de élite en la sociedad latinoamericana.

Es importante escuchar a los militares guatemaltecos si pretendemos entender y analizar los siguientes puntos:

1. Cuan detallado y bien planificado es el proyecto del ejército guatemalteco.

2. Cómo, según su modo de pensar, aprenden ellos de los errores cometidos por otros militares respecto a la Doctrina de Seguridad Nacional, el Conflicto de Baja Intensidad, y las operaciones de inteligencia del ejército estadounidense en Vietnam y de los militares sudafricanos en Angola; así como

de las formas en que los militares de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay actuaron respecto a las transiciones democráticas.

3. Cómo perciben a sus oponentes armados y desarmados.

4. Cómo perciben la élite económica de Guatemala, y los cambios que se dan en las relaciones élite-militares.

5. Cómo perciben la ley y la idea de estar simultáneamente dentro y fuera de ella.

6. Cómo perciben las presiones domésticas e internacionales pro mejora de los derechos humanos.

Basándome en extensas citas de estas entrevistas, he descrito las actitudes militares guatemaltecas respecto a estos temas en un libro de próxima publicación⁶. Aquí me centro en la tesis militar, las razones para las transiciones y las perspectivas militares sobre la oposición y la ley.

Quisiera demostrar que las acciones de los militares guatemaltecos responden a una estrategia autónoma y plenamente consciente de sí, que se desarrolló aparte de los actores políticos y económicos importantes de la oligarquía. De hecho, esta estrategia representa un rechazo al frágil autoritarismo de mano dura tras mostrar éste su incapacidad para resolver los retos políticos y económicos de esta década. Tal rechazo no corresponde a una democratización ni, de modo alguno, a una liberalización del ejército. Me propongo ilustrar que la Tesis de Estabilidad Nacional de los militares es un modo tan nuevo de pensar entre militares latinoamericanos (con algunos préstamos de aquí y allá) que es

6. El título provisional es *Rule of Law or Law of Rule? The Guatemalan Military Project 1982-1990*

difícil situarlo en una perspectiva de sistemas políticos. Es por lo insólito de este caso que me parece importante explicar en qué consiste la Tesis, cómo ha sido su construcción intelectual, cuáles son sus implicaciones para la democracia y para los derechos humanos, y cómo ésta convierte en acción concreta lo que Fitch llama las “creencias sobre roles” de los militares⁷. Puesto que los militares creen en lo que están haciendo, y como parecen estar bien capacitados para apropiarse de los aparatos constitucionales y electorales para sus objetivos, es importante que oigamos cómo ellos perciben su proyecto. Estemos o no de acuerdo con éste, no debemos parodiarlo ni subestimarlos.

Sigamos el pensamiento militar desde sus comienzos en las campañas de 1981 hasta su culminación en la Tesis de Estabilidad Nacional de 1991:

EL PROYECTO MILITAR GUATEMALTECO

El proyecto militar institucionalizado en 1982, implicó nada menos que la re-constitución del aparato militar y de inteligencia en instituciones jerárquicas disciplinarias y la elaboración de planes para la búsqueda de aliados en la sociedad civil. Se inició por medio de un plan de lo militar como gobierno con el objeto de usar su base de poder para conducir a lo militar como institución, “como tan sólo una de las instituciones del estado”, según me lo recordó el General Gramajo, exMinistro de Defensa en una entrevista de 1990 por un derrotero de liberalización y democracia electoral. La participación final

7. Fitch (1987; 1990).

de los cinco factores clave del Poder Nacional –el económico, el político, el social, el militar y el geográfico lo que la Tesis presentará después como “representantes de cada esfera de poder”– fue crucial para este diseño.

Parecen haberse dado varios niveles de transiciones simultáneas entre 1982 y 1990:

1. Lo militar como gobierno se transformó en lo militar como institución, y esto permitió la inclusión de civiles en el gobierno con elecciones presidenciales y legislativas en 1985.

2. La doctrina del ejército se reconceptualizó de dos maneras: a) se incluyó en ella la seguridad y el desarrollo (“Balas y Frijoles”); y b) más tarde, se reemplazó la Doctrina de Seguridad Nacional por la Tesis de Estabilidad Nacional.

3. Las relaciones civil-militares se independizaron cada vez más entre sí, y están siendo simultáneamente reconceptualizadas en función de la Tesis y del ESTNA (Centro para Estudios Estratégicos para la Estabilidad Nacional).

¿CÓMO Y CUÁNDO OCURRIÓ LA TRANSICIÓN DE 1982?

Al comprender los militares que no existía solución militar a largo plazo para la guerra de insurgencia que ellos estaban perdiendo (y muchos oficiales citan con admiración el excelente trabajo propagandístico que la guerrilla de las montañas efectuó durante los años 70 y principios de los 80), surgió el impulso de cambio del interior de las fuerzas armadas como institución. Los arquitectos militares de 1982 –todos oficiales militares, desde

Ministerio de Defensa hasta el Jefe del Alto Mando y el Centro para Estudios Militares— bajo órdenes del entonces presidente, General Efraín Ríos Montt, (potencial candidato presidencial para las elecciones de 1990 hasta que se decidió que su candidatura era inconstitucional)⁸ se dedicaron con

-
8. El Tribunal Electoral decidió en agosto de 1990 que Ríos Montt no podía ser candidato presidencial porque la Constitución de 1985 no permite: a. la reelección de expresidentes, y b. que aquellos que hayan participado en golpes se postulen para ningún puesto por elecciones. Ante esta decisión, varios partidos políticos pidieron que la Corte de Constitucionalidad también la apoyara, lo cual ésta hizo a fines de agosto de 1990. A inicios de septiembre, aproximándose la fecha límite para la inscripción de candidatos a la presidencia, los abogados de Ríos Montt pidieron un amparo provisional a la Corte Suprema. (Este amparo se refiere a cuando la Corte protege a ciudadanos del gobierno, como cuando el gobierno priva de tierras a campesinos.) Ríos Montt dijo a la Corte Suprema que el gobierno no tenía derecho a impedirle el postularse a la presidencia por dos razones: 1. En lo referente a no poder postularse dos veces, sus abogados argumentaron que la Carta de Derechos Humanos indica que las únicas restricciones a la postulación son la edad y la educación. Así, se le estaba negando el derecho a participar según le pareciera. 2. En lo referente a su participación en el golpe de 1982, a principios de septiembre de 1990, Ríos Montt fue a donde un juez de Jutiapa (fuera de la Ciudad de Guatemala) y le pidió que le diera una amnistía bajo una estipulación de Esquipulas II que dice que quienes participaron en la guerra, es decir, los guerrilleros, serían declarados libres de crímenes políticos. El juez le concedió la amnistía y Ríos Montt afirmó en la plaza principal de Ciudad Guatemala que estaba “tan limpio de crímenes políticos como una palomilla”. Los titulares de los periódicos exclamaron: “Si un guerrillero puede llegar algún día a presidente, ¿por qué yo no?” La Corte Suprema concedió a Ríos Montt un amparo provisional, subrayando que era temporal y sólo para dar tiempo a revisar las decisiones previas y decidir a su vez si Ríos Montt enfrentaba “daños irreparables”. Sin embargo, Ríos Montt, agitando esta nota frente al público de campaña en la plaza principal, proclamó que éste era permanente y que sería candidato. Durante el período previo a la decisión, Ríos Montt anunció que, si ésta era negativa, apelaría a la Corte de Constitucionalidad. Pero como los jueces habrían actuado prejuiciadamente contra él, pediría fueran excusados y pediría un grupo nuevo en reem-

plena consciencia a reconstruir la estrategia militar y crear conjuntamente seis fases distintas de campaña contrainsurgente, un Plan Maestro a largo plazo intitulado "Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo", fechado en abril de 1982, ya con algunos objetivos nacionales en curso incluidos: "Para estimular entre los diversos grupos de presión que representan la actividad de la nación un nuevo modo de pensar, desarrollista, reformista y nacionalista", y "la guerra debe efectuarse en todos los frentes: militar, político y, sobre todo, socio-económico. Las mentes de la población son nuestro objetivo".

Estos aspectos particulares de desarrollismo, reformismo y nacionalismo, junto con la ampliación de una estrategia nacional, fueron refinados posteriormente hasta ser convertidos en algunos de los puntos centrales de la Tesis de Estabilidad Nacional. En 1982, como subraya el General Gramajo,

plazo. Esto provocó ansiedad acerca de una posible crisis constitucional pues no había un número suficiente de jueces para efectuar el reemplazo. Además, como la decisión del juez de la Corte Suprema se hizo pública poco antes de las elecciones, dos grupos de papeletas estaban siendo considerados: uno con y otro sin el nombre de Ríos Montt; o, debido al alto costo, uno con su nombre tachado. En respuesta, Ríos Montt dijo a la gente que votaran por él de todos modos, y si no ganaba, declararía las elecciones fraudulentas. ¿Cómo percibieron los militares todo esto? Para ellos, el asunto fue otro ejemplo más de la "total ineptitud" de las cortes, y en especial del juez de la Corte Suprema, para tomar decisiones, de los políticos para manejar, y del desorden potencial en las calles antes y después de las elecciones. Pero lo más preocupante era que Ríos Montt (a pesar de las divisiones entre la derecha y el ejército durante su período presidencial en 1982-83) representaba a los oficiales tradicionales de carrera del ejército que gozaban de gran apoyo por parte de los latifundistas e industriales (CACIF y especialmente UNAGRO). Semejante victoria habría roto la continuación de la "Tesis". Una vez que Ríos Montt fue eliminado como candidato, estas fuerzas tradicionales apoyaron al editor periodístico Jorge Cario, quien, en la segunda vuelta, perdió ante el grupo "de derecha más refinada" de Jorge Serrano en enero de 1991.

“sólo oficiales militares estaban involucrados en el diseño del Plan, pero, al fin, y para estar seguros, trajimos a algunos civiles a que revisaran los aspectos de planificación económica, y ellos nos dijeron que ésta tenía sentido (para ellos)... Yo formaba parte, (entonces), del Alto Mando y tuve la excepcional oportunidad de analizar, planear, implementar, revisar, volver a planificar y volver a implementar. Empezamos por:

1. Victoria para la pacificación. Estaba encabezada por los Generales Lobos, Cáceres y yo. (“Pacificación” implicó nada menos que la masacre de, por lo menos, 75.000 indígenas, la destrucción de 440 aldeas y con el resultado de 200.000 viudas y huérfanos).

2. Firmeza, para la redistribución de las tropas. Estuvo encabezada por el General Cabezas y yo. (Firmeza implicó el establecimiento de polos de desarrollo y patrullas civiles, actualmente en existencia).

3. Encuentro, para las elecciones a la Legislatura. Fue supervisada por el General Lobos.

4. Consolidación, para las elecciones presidenciales de 1985-86; y, finalmente,

5. Avance, en 1987. Estas dos últimas fueron supervisadas por mí.”

LA VISIÓN MILITAR DEL RÉGIMEN LEGAL

Si el fin de un plan maestro es “reestructurar el sistema electoral (y) restablecer el orden constitucional del país como asunto de urgencia...” en que

se entrelazan la legalidad y la seguridad, es claro que la ley será parte central de esta fórmula de legitimación, tal como el Coronel y abogado Girón Tánchez, arquitecto legal del Plan Maestro ha explicado en 1986.⁹ Cuando le pregunté por qué los militares usaban la ley si poseían el monopolio de la fuerza, replicó:

“(Fue) para garantizar el respeto de la comunidad internacional. (El recién electo régimen de Cerezo) es a la vez externa e internamente un régimen jurídico que se propone concientizar y asegurar a la comunidad internacional que Guatemala está satisfaciendo los tratados internacionales, y no se pueda decir que existe aquí un régimen *de facto* sino uno *de jure*... uno debe ir por los corredores constitucionales ¿no es verdad?... Si usted lee el Estatuto Fundamental de Gobierno, verá que la ley (sirve a todo). Pero recuerde, el Estatuto tenía fundamentalmente un objetivo político = preparar el ambiente para efectuar elecciones libres y silenciar el orden político del país en un régimen constitucional tal como el que tenemos actualmente...”

Le pregunté además a Girón Tánchez; “Si una parte de esta norma de legalidad y seguridad ¿dónde se localiza la seguridad del Estado en la estructura legal?”.

9. El coronel y abogado Girón Tánchez, que murió en 1986, era conocido como “el hombre legislativo” bajo los regímenes de Ríos Montt y Mejía Víctores, según el General Gramajo. “Inventaba una ley y entraba a la oficina del presidente para pedirle la firma”, dijo orgullosamente. Girón Tánchez es responsable de redactar el Estatuto Fundamental del Gobierno, así como casi todos, si no todos, los decretos-ley. Irónicamente, fue el responsable de la ley que hizo inconstitucional la candidatura de Ríos Montt en 1990 por su participación en un golpe (en 1982). Véase nota 8.

Replica: "En este caso, en donde no había Constitución, estaba inserta en el Estatuto Fundamental de Gobierno. ¡Esta fue la razón por la que fue emitido el Estatuto! Para asegurar que lentamente se establecieran los derechos políticos."

"Y ahora, con la nueva Constitución ¿cómo y dónde puede localizarse esta seguridad estatal?"

"Está dentro de ella, inmersa en la nueva Constitución... Es un intento por crear la alineación entre un nuevo estado de ley y la seguridad".

Según el Coronel y cientista político Cruz Salazar, dentro de esta configuración jurídico-política, la élite, al contemplar esta transición de estado *de facto* a estado *de jure* militar sopesó tres opciones en 1981:

"¿Cuáles eran las posibilidades? La primera era no cambiar: dominio militar únicamente. La segunda era controlar la estructura combinándola con el ejército de tal manera que, aunque la estructura autoritaria del ejército quedara relevada, el ejército mantendría la flexibilidad que le permitiera usarla (cuando fuera necesario). La tercera posibilidad era dar naturaleza totalmente civil a esas estructuras, y dejar que las manejaran los civiles. La primera comportaba problemas significativos para el gobierno y una reacción lógica de los sectores sociales que se oponen a las patrullas civiles y los polos de desarrollo; y éstos demandarían cambios. La segunda, la solución mixta de civil-militar, es la más realista y efectiva. ¡Establece una autoridad civil, pero permite a los militares destruir a la guerrilla!... Creo que este gobierno (anterior militar) jugó un papel básico de transición hacia uno de naturaleza democrática... o, si no lo llamamos 'democrático', entonces es un régimen

abierto que permite la participación de la gente”.

Pregunto: “Así, pues, es una combinación de seguridad nacional, como usted dijo, y un aparato legal?”

“Sí, un gobierno legal civil que permite este desarrollo de estructuras (de seguridad). Creo que es la solución en este caso”.

Dentro de esta solución mixta de ley y seguridad, el ejército asume que operará “dentro de la ley”, logrando una separación retórica entre la “fuerza legal del estado” y la “violencia arbitraria y descontrolada” de los guerrilleros, o aquellos que los militares declaren irrespetuosos de la ley. Por ejemplo, el Ejército ha dedicado mucho tiempo, energía y dinero, en culpar a los guerrilleros de las masacres y de la destrucción de 440 aldeas. Esta idea refuerza la de que la violencia sólo se da fuera de las estructuras del Estado. Uno entonces llega a la “irresistible” conclusión de que aquellos que son definidos como “fuera de la ley”, deben existir, y deben ser continuamente reinventados para legitimar a los que están “dentro”. Esto es, como Angell lo ha señalado, una “Trampa-22”: si la oposición es definida como subversiva, si la política es vista como una guerra, si el ejército está convencido de que la nación está bajo amenaza del “enemigo” y produce una “actitud mental de asedio” entre los oficiales; si de hecho existe un movimiento guerrillero poderoso, (como ocurrió en Guatemala en 1981, al admitir fuentes militares que los guerrilleros contaban con el apoyo del 50% de la población), se deduce lógicamente y sintácticamente que se necesitan “medidas duras” y “presiones” para enfrentarlo. Por otra parte, si la

oposición declina, (c.f. Aguilera Peralta 1986) se justifican las medidas duras que se tomaron.¹⁰

Además de la necesidad de “correr por los corredores constitucionales” para lograr una legitimidad internacional, otra razón para que se diera la transición fue el peligro de fragmentarse y diluirse que corría la institución militar en la que el “carrerismo” iba siendo parcialmente sustituido por la profesionalización (que enfatizaba una autonomía asumida conscientemente, de la que hablaré después).¹¹

El General Gramajo explica:

“(En 1982) la joven generación de oficiales de élite (de la Escuela Politécnica; en particular de unidades especiales tales como los Paracaidistas, etc.), que ejercen gran influencia en el liderazgo militar, dijo. “No queremos un Ejército que anda en busca de dinero, porque eso está destruyendo al ejército. ¡Debemos salvar al Ejército!”... Durante el período del (Presidente General) Lucas (García), que era un millonario ya antes de ser presidente, éste regalaba fincas a sus amigos. Así que en ese tiempo ser general significaba que uno tenía mucho ganado. Así, pues, esta generación dijo “debemos combinar el soldado profesional con el poquito de carrerismo para servir a la sociedad y salvar la institución,

10. Angell (1983).

11. El módulo de Stepan de “Viejo Profesionalismo de Defensa Externa vs. Nuevo Profesionalismo de Seguridad y Desarrollo”, no calza del todo en el caso guatemalteco porque el Ejército ha estado preocupado por la seguridad interna desde 1954 aunque los argumentos siempre fueron redactados como referentes a “agitadores del exterior” y a la conspiración comunista. Sin embargo, el nuevo profesionalismo calza en función de la creciente tendencia administrativa político-militar y de la politización. (Stepan, 1988).

¡salvar la institución! Y esto significa no más críticas al gobierno, no más participación en la toma de decisiones políticas y económicas. No más. Nada”.

Así, pues, uno de los más fuertes ímpetus que impulsaron la transición a un régimen civil consistió en salvar a la institución militar y, por extensión, al Estado.

Además de reestructurar el aparato constitucional por medio del Plan Maestro, los militares comenzaron a reconceptualizar la Doctrina de Seguridad Nacional en 1986. Según el General Gramajo:

“Nosotros en Guatemala vimos cuánto los militares en el Brasil y otros países latinoamericanos desperdician por ser tan ortodoxos en su pensamiento. Dicen “La meta suprema es la Seguridad Nacional”, o “No podemos salirnos de la Seguridad Nacional”. Pero domésticamente la seguridad nacional degeneró en irracionalidad y crudeza. Lo mismo pasó en Argentina: cometieron actos terribles. Y en un país con (tanta) trayectoria tradicional democrática como el Uruguay la seguridad nacional intervino en el gobierno y cosas tremendas ocurrieron...no tan tremendas como en Guatemala en lo sangrientas, pero aún así tremendas según el standard uruguayo. Hemos tenido problemas en Guatemala con los gobiernos durante 30 años, que sufrieron por causa de la misma variedad de interpretación de la seguridad nacional de Argentina, el Brasil y Uruguay. Así que empezamos a hablar de este problema a nivel de gobierno, y decidimos descartar la seguridad nacional, simplemente descartarla ¿Y entonces qué hicimos?. Analizamos (la situación) siempre con los mis-

mos objetivos de permanencia del Estado y del orden público ¡todo!. Pero lo vamos a llamar "Estabilidad" porque "seguridad" toca un nervio que dice a los grupos de intereses "no cooperen en esto". Y lo llamamos Tesis de Estabilidad Nacional: tuvimos que recorrer este camino (de pacificación, redistribución de tropas, encuentro, consolidación y avance) para arribar a la Tesis. La llamamos "tesis" porque no estamos seguros de que es válida; ¡somos muy modestos! ¿Sabe por qué? Porque si usted propone una doctrina, todo el mundo se pelea sobre ella, pero si usted propone una "tesis", entonces tiene que exponerla. (El término) "tesis" invita a la discusión, en tanto que "doctrina" ya está tallado en piedra".

Pregunto: "¿Así que ustedes han pensado mucho acerca del lenguaje?"

Replica: "¡Por supuesto! Porque ésta es precisamente la clave (para el éxito de la tesis). "Tesis" es un eufemismo. Vamos por este camino seguros de que continuará, pero lo llamamos "Tesis" para no despertar reacciones".

Pregunto: "¿De quién?"

Responde: "Sería una reacción normal de las instituciones.¹² Con el uso de 'Doctrina', pelearían. En contraste, al usar 'Tesis', piensan 'eh, pueden ser mentiras', y no pelean. (Esto ocurrió) durante los recientes intentos de golpe de 1987 y 1988; ellos no criticaron la 'Tesis'; sólo hablaron en contra de la 'estabilidad', y aún entonces muy poquito. Ahora, si yo hubiera dicho 'Doctrina de Estabilidad', habrían peleado contra ella".

12. Gramajo usa el término inglés *stablishment* para representar la élite económica y política.

“Todo esto es para decir que todo esto (desde la Doctrina en 1982 y la Tesis desde 1986 al presente) es algo que hemos pensado muy cuidadosamente; pero se originó como una táctica. Y para asegurarnos de la posibilidad de un gran éxito, no queremos arriesgarnos hablando mucho de ello... la ‘Tesis’ no es nada definido. Aún así (nuestros planes) son definitivos, pero son llamados ‘Tesis’.”

De manera semejante, el Director del Centro de Estudios Militares, el Capitán Mazariegos, replica: “Nunca antes habíamos estructurado un plan estratégico nacional. Simplemente no existía un plan estratégico (en ninguna parte) que enfrentara problemas sociales, económicos y políticos al mismo tiempo y a largo plazo. Siempre estábamos reaccionando a crisis y problemas del momento. Y estábamos tratando de apagar un fuego tras otro, sin llegar nunca a salir del lío ¡Es decir, no existía ninguna estrategia a largo plazo antes de éste!”

La primera etapa del Plan era pacificar; la segunda era reestructurar la sociedad civil por medio de elecciones, teoría, educación, persuasión y manejo político... todo en el nombre de la Tesis de Estabilidad Nacional.

LA TESIS DE ESTABILIDAD NACIONAL

El Prefacio a la Tesis dice:

“El Ejército de Guatemala ha desarrollado una organización y madurez que le permiten sostener un constante análisis de su función en la sociedad a la que sirve: como tal, ha llegado a

ajustar constantemente su estrategia en respuesta a las condiciones políticas, económicas y sociales que se hacen presentes en forma de intereses de la nación. Aún más, la doctrina, siempre una base importante para la existencia (del Ejército), debe ser permanentemente objeto de revisión de acuerdo con las circunstancias históricas según las necesidades del momento y de las nuevas tácticas”.

Y continúa:

“Debido a los peligros del pasado y a las circunstancias del presente, debemos efectuar una introspección objetiva, científica y valiosa de nuestro pasado reciente. No es difícil hallar en éste el abuso del término Seguridad Nacional por parte de diversos funcionarios y políticos de bajo nivel, que en su nombre justifican la ineptitud, la inmadurez política, el egoísmo y toda clase de abusos.”

El documento de la Tesis establece que es un concepto *sui generis* basado en realidades guatemaltecas. Afirma que:

“Todas las naciones tienen el derecho a formular su propia doctrina. En Guatemala esto es imperativo para el beneficio del momento político y el bienestar de la nación. Al mismo tiempo, por razones psicológicas, es necesario cambiar las actitudes y conceptos relacionados con el término Seguridad Nacional. La Tesis de Estabilidad Nacional es, pues, presentada como una modificación del sistema que resultó de la interpretación arbitraria que se dio en Guatemala sobre la Doctrina de Seguridad Nacional en el marco de la Guerra Fría.”

Y en su sección sobre GUERRA, afirma que, más que matar al enemigo en la difícil guerrilla de penetración psicológica y terrorismo urbano y rural, mejor es matar la estrategia del enemigo, convirtiendo la política misma en continuación de la guerra (invirtiendo así a Clausewitz):

“El período iniciado en 1986, (con la elección de un presidente civil) no reflejará cambios dramáticos en el orden económico, político o social; pero éste es el período más significativo de transición, en que las bases (institucionales) de Guatemala están siendo fundadas... dentro del orden político y en las relaciones sociales... El éxito o fracaso de esta transición depende de cuan grande sea la vulnerabilidad representada por la ausencia generalizada de una cultura cívica en Guatemala”.

Casi como un silabario de cultura cívica, la Tesis define términos tales como “país”, “nación” y “estado”, junto con un listado de los objetivos nacionales permanentes, que incluyen la soberanía, la integridad territorial, el progreso material y cultural y el bienestar general; así como la seguridad completa.

La seguridad, se argumenta, aunque se halla más allá de la cultura cívica y constitucional, es necesaria, aunque la Tesis admite que “el contrato político y social acerca de las relaciones entre los guatemaltecos está bien establecido en la Constitución Política,... una expresión popular de la mayoría de los guatemaltecos al haber sido concebida por sus representantes. La actual Constitución tiene características altamente tolerantes y pluralistas, en contraste con la anterior Constitución que era exclusivista y excluyente, especialmente en lo

referente a asuntos políticos". Y agrega que "en el cumplimiento de los objetivos (de Estabilidad Nacional), que incluye la seguridad de la sociedad (un estado psicológico en el espacio y el tiempo), las decisiones del gobierno no son suficientes. Esta decisión (de seguridad) debe materializarse en virtud de la realización de acciones estratégicas en cada una de las expresiones de poder, combinada con la necesidad que todos los líderes civiles y militares, del país tienen que contar con un concepto claro del contenido político estratégico de la Estabilidad Nacional".

Sigue entonces un listado de Objetivos Nacionales Temporales para el momento presente, que "se refieren exclusivamente a los antagonismos, interna e internacionalmente, respecto a los frentes de seguridad y desarrollo... que reflejan las necesidades de la sociedad en determinado momento". Estos incluyen la Reconciliación (con los guerrilleros), el prestigio internacional, la estabilidad monetaria, etc. Estos objetivos temporales "reclaman el diseño de estrategias y tácticas flexibles para poder cumplir con los intereses nacionales". Esta flexibilidad estratégicamente estructurada, se plantea en la sección de Oponentes Acciones del Estado de Guatemala, o Antagonismos del Estado y Vulnerabilidades del Estado (puesto al día en julio de 1989):

Los oponentes o antagonistas están listados en seis categorías:

1. Contrabando.

2. Subversión: sea marxista-leninista o conservadora radical extrema: infiltra movimientos e instituciones culturales diversos para crear una continua conspiración, y efectúa actos terroristas, sabotaje, asesinatos, asaltos, secuestros y/o conflictos armados.

3. Huelgas, manifestaciones violentas, agitación general.

4. Narcotráfico.

5. Tráfico de influencias.

6. Inmigración clandestina y falsificación de documentos.

Las Vulnerabilidades están representadas por cinco categorías:

1. Corrupción

2. Falta de educación cívica y general

3. Bajo nivel de principios y de disciplina en las fuerzas de seguridad

4. Deuda externa

5. Fuga de capitales.

Las Presiones son aquellos oponentes del Estado que dependen de un poder que los apoye en sus intentos por imponer la sociedad (sobre el Estado).

Y, finalmente, Presiones Dominantes o Amenazas son aquellas cuyo poder alcanza niveles nacionales y que representan una situación inestable.

Pedí al Director del Centro de Estudios Militares (CEM) que me diera un ejemplo de cómo las actividades se convierten en parte de una categoría superior. "Usted habla de los Oponentes del Estado, por favor explique."

"...Tenemos Objetivos Nacionales: el bienestar de la población (educación, salud, vivienda, condiciones mínimas) y la supervivencia del estado... libertad, soberanía, justicia, todos los aspectos de la Constitución. Pero respecto a alcanzar éste (nivel) de un Estado ideal, tenemos

algunos oponentes que no quieren que progrese la política general del estado, y a estos los llamamos Oponentes. A estos Oponentes los dividimos en categorías (de grados decrecientes de peligro) dependiendo de si están aumentando en tamaño o van a la categoría de Vulnerabilidades y Factores Adversos”.

“¿Por ejemplo?”

“OK. (Eso) depende del grado de influencia que uno posea para ser un factor adverso; entonces uno pasa a ser una Vulnerabilidad, luego un Antagonismo, hasta que uno alcanza Presión. El analfabetismo empieza en Guatemala como un factor adverso porque no podemos vencerlo económica ni socialmente por tener un gran número de analfabetos ¡Y esto se convierte en una Vulnerabilidad cuando, dado este tipo de analfabetismo, la población lo utiliza para hacer otras cosas! Cosas que no van contra el Estado pero que provocan ciertos tipos de problemas. Como analfabeto, usted no puede usar medios tecnológicos para un nuevo sistema de producción, como para sembrar manzanas en vez de maíz para ganar más dinero. Así que usted sigue pobre. Este es un obstáculo (*choke*) (pues el analfabetismo no permite la modernización). Hasta ese momento, todavía es un Factor Adverso que se ha convertido en una vulnerabilidad. Pero se convierte en una Presión cuando es utilizado contra los intereses del Estado”.

“¿Y si continuamos con el mismo ejemplo?”

“Como analfabetos, la subversión empieza a aprovecharnos y utilizarnos bien ¡Cuando usted habla con un campesino, el indígena, él no sabe

por qué está peleando! Nos han dicho, sí, que Usted es el Ejército de los Ricos y yo soy el Ejército de los Pobres. Soy pobre, así que tengo que estar en este Ejército. ¡Así lo engañan! ¡Pero si no son analfabetos, entonces no son engañados! Y ahora esto se convierte en una Presión, y luego una Presión Dominante, cuando, en vez de ser oponentes en huelgas, manifestaciones y todo eso, le ponen un arma en sus manos y usted se halla peleando. Ahora se convierte en una Presión Dominante apoyada por otro Estado, otra doctrina, en este caso, no sé, tal vez marxista-leninista, con el apoyo de Nicaragua o Cuba. Bien. Así que tenemos cada nivel con un grado (de presión). La Presión Dominante se alcanza cuando se tiene que aplicar poder militar, pues una vez que se ha alcanzado ese nivel está siendo apoyado por otro Estado y se halla armado. Así pues, nuestra posición es que el Oponente debe ser eliminado en ese momento. Aquí, mucho más abajo (Factores Adversos, Antagonismos, Vulnerabilidades) pueden ser eliminados o vencidos! OK. Aquí las medidas deben ser políticas, económicas o sociales, para evitar que ellos suban a este nivel más alto, para que no tengamos que usar el poder militar. Así, si aquí (más abajo) son eliminados, no es necesario aplicar poder militar”.

“¿No se convierten en Presiones Dominantes?

“No, no lo hacen. Así, pues, hemos esbozado lo que crea Oponentes: condiciones peculiares de pobreza, un alto grado de analfabetismo, la insatisfacción de necesidades básicas, un alto crecimiento demográfico, la presencia de extranjeros indocumentados que trabajan aquí... que crean

un mayor desempleo y sin embargo consumen escasos productos alimenticios.”

“Pero dada esta lista de Oponentes, si un sindicato declara huelga en pro de un salario mayor, ¿qué clase de soluciones y medidas se usarían? ¿Existen acciones aceptables, y cómo se distingue entre las dos?”

“Sí, sí, lo dejaríamos tranquilo en tanto que el sindicato se mantenga dentro de la ley. OK. Pero si esto comienza como un Factor Adverso —por ejemplo, el preguntar por qué no hay un salario justo— entonces empieza por ser un descontento, y se convierte en una Vulnerabilidad cuando los trabajadores empiezan a efectuar actos de fuerza. Tomar una fábrica, por ejemplo. Y esto se convierte en un Antagonismo cuando se pasa a la calle y empieza una pelea con la policía. Esto no tiene que ver con el Ejército, pero si estos obreros son entonces utilizados y más tarde crean, a un nivel de viajes, un nivel de grupos armados en apoyo de estas huelgas, entonces se convierte en una Presión. Entonces se hace necesario aplicar la fuerza para acabarlo.

Probablemente tenían derecho, pero esto no lo resolverán en este nivel. Tuvo que ser tratado antes al nivel de conferencias con los propietarios de las fábricas, los obreros y el Ministerio de Trabajo. Y está también este nivel de la policía, y si se necesita el Ejército, éste responderá también. Lo que estamos diciendo (en la Tesis) es que todos estos antagonismos, todos estos factores adversos, serán convertidos al tiempo en presiones, y debemos resolver estos problemas antes que aumenten de intensidad. (Este es el concepto de fuerza mínima)”.

“Con el propósito de impedir...”

“Con el propósito de impedir una confrontación y la aplicación de poder militar, que es la máxima aplicación de poder. SIPROCI (que, por orden presidencial es la combinación de tres fuerzas policiales: la Policía Nacional, La Policía de la Tesorería y la Policía Militar), primero la Policía Nacional se ocupa de la situación hasta que ésta alcanza el nivel de Presiones; entonces la Policía Militar se hace cargo, y si alcanza el nivel de Presiones Dominantes en las montañas, los militares se hacen cargo...”

Y continúa: “Pero la lucha con estos oponentes debe darse en el nivel de desarrollo. En el de mejores salarios, el de conversaciones entre dueños y trabajadores... uesto es, que sea más justo para todos, pero no tanto que quiebre la fábrica! Esto necesita compenetración de consciencia y educación (tanto del trabajador como del empleador).”

Aquí se puede ver la suposición de la *inevitabilidad* del conflicto y de la oposición, y así un reconocimiento entre los militares de su falta de legitimidad pública. Un coronel explicó así la necesidad de estabilidad:

“Mire, nuestra preocupación básica como institución del Estado es precisamente el futuro a corto y largo plazo. Creemos que al mantener la estabilidad política, social, económica y militar, el país progresará a través de la institucionalización y presentación de la Tesis. Uno debe liberarse del subdesarrollo, pero para ir adelante se necesita la estabilidad”.

En el entendido de que el poder es la "capacidad de influir", las esferas nacionales de poder se dividen en la económica, la política, la social y la militar; cada cual autónoma, y cada cual representando una ecuación del poder nacional "que no compeite con las normas constitucionales de las divisiones correspondientes al Ejecutivo, el Judicial y el Legislativo."

Así, la Tesis planea el equilibrio, la cooperación, la alianza y la interrelación de los cinco "Factores del Poder Nacional" para enfrentarse a los Antagonismos y a las Presiones internas y externas a que está sujeto el estado guatemalteco, y generar entre los habitantes "un estado de seguridad y bienestar general" sostenido por el andamiaje legal de la Constitución.

EL CENTRO PARA ESTUDIOS
ESTRATÉGICOS DE LA
ESTABILIDAD NACIONAL (ESTNA)

Según Stepan ha apuntado, los "líderes y teóricos (brasileños) han trabajado muy duramente dentro del sistema educativo militar y dentro de sectores críticos de la organización política de gobierno para lograr la aceptación ideológica de sus diversos roles autodefinidos".

El Centro para Estudios Estratégicos de la Estabilidad Nacional (ESTNA), del cual es Director Ejecutivo el General Gramajo¹³, se estableció para alcanzar de manera semejante una propagación ideológica y una aceptación por parte de la sociedad civil guatemalteca para poner al día, analizar y di-

13. Los críticos del General Gramajo en Guatemala incluyendo a los golpistas de 1988 y 1989, llaman al ESTNA "Universidad Gramajo" según declara él mismo.

seminar la Tesis como base administrativa doctrinal y política. Además, el Centro para Estudios Militares, (reabierto en 1985 después de permanecer cerrado durante la guerra de contrainsurgencia) trabaja en estrecha colaboración con el ESTNA como una especie de red socializadora para oficiales (si bien varios civiles del ESTNA lo han negado vehementemente).

La diferencia, sin embargo, como lo apuntó un cofundador civil durante una entrevista en 1990, estriba en que el ESTNA “no cometió el mismo error que los militares peruanos, brasileños y argentinos cometieron al establecer centros de estudios estratégicos sólo para los militares”; el propósito primordial del ESTNA, dijo, era buscar aliados civiles al colapsar los mundos civil-militares tanto cultural como mentalmente “para trabajar juntos en una especie de laboratorio para intercambiar y entender la democracia, y acabar con las confrontaciones tradicionales de la sociedad guatemalteca. Estamos tratando de eliminar el guión entre civil y militar”.¹⁴ Admitió que era difícil persuadir a algunos líderes civiles a que asistieran a las sesiones del ESTNA mientras éste se hallara alojado en la Escuela Politécnica militar ahora difunta, pero aún fortificada y cuidadosamente vigilada por soldados camuflados y armados con M-16.

Estos militares tan conscientes de su autonomía buscan así establecer lazos institucionales con el mundo civil a través del ESTNA, y más que abogar

14. Esta visión de otros Colegios de Guerra como sólo para oficiales militares puede estar equivocada. Stepan describe una extensión ideológica hacia los civiles de índole similar aunque menos amplia por parte del Colegio Superior de Guerra Brasileño, siendo la mitad de los estudiantes, en curso de tiempo completo, civiles y existiendo un curso de extensión de 70 horas para 150 líderes civiles aspirantes (1988: 47).

por sus políticas por medio de cabildeos en el Congreso o asociaciones privadas (como hicieron los militares brasileños, según Stepan)¹⁵, invitan a los actores claves de la Tesis a “cursos” y conferencias, entre ellos una selección de líderes sindicales y empresariales. En noviembre de 1990, después de las elecciones del Congreso, el ESTNA patrocinó un curso especial para los diputados recién electos “para discutir la Tesis”, como dijo el Director Académico, el arquitecto Alfonso Yurrita. Este explicó que los participantes son seleccionados sobre la base de “liderazgo”, el cual incluye a la mayoría de los sectores sociales. Sin embargo, el General Gramajo afirmó que “grupos de fachada, tales como GAM y CERJ, que obtienen apoyo desde fuera de Guatemala” no fueron invitados al ESTNA. Estos cursos pueden durar varios meses e incluir análisis estratégicos sobre cuestiones como “¿Cuál es el rol de los militares en una democracia?”.

Le pregunté al General Gramajo cuál era la función del ESTNA:

“Es divulgar la Tesis de Estabilidad Nacional. Sólo pide que los que vengan al ESTNA escuchen las opiniones de otros: que el sindicalista ve al dueño de fábrica como su enemigo, porque el sindicalista ha sido educado en el marxismo –la lucha de clases ¿correcto?– y el dueño de fábrica ha sido educado en el neoliberalismo, según el cual el obrero es su enemigo. Así, el sindicalista quiere destruir la fábrica y el empleador quiere destruir al sindicato. El cambio consistiría en que, con esta nueva actitud que, según nosotros, debe adoptarse, el sindicalista debe saber que el empleador es el dueño de los medios de produc-

15. Stepan (1988: 134-135).

ción, y que él va a luchar contra el dueño, *pero a favor de una mejor vida para sí mismo y no para destruir el éxito del dueño*. En cuanto al empleador, le estamos diciendo que él es el dueño de los medios de producción, y que lo que gana no va a depender sólo del valor de su equipo sino además de su fuerza de trabajo. *La pluralidad es la misma pero, en este caso, debe ser más sensitiva, iporque si uno no es más sensitivo*, entonces, con los medios masivos de comunicación, cada uno sabe cómo el otro vive, y los trabajadores están más educados, y es más difícil explotarlos! Así pues, uno debe aprender a compartir, pero no sólo lo que queda sino un poquito más... en salarios... Los salarios en el campo son muy malos. Si subieran sólo un poquito, los trabajadores tendrían mayor capacidad de compra y habría más ventas y más producción. Y al final, todavía serían dueños del dinero. Pero ellos luchan entre sí... así que la clave es (animar a tales discusiones en el ESTNA) y así lo estamos haciendo, pero poco a poco. Esta intención académica del ESTNA, sin embargo, es un secreto”.

“¿No hablan de esto en público?”

“¡No, porque la clave es crear la consciencia que dice que, al final, pagar un salario un poquito mayor es mejor para todos, incluso los latifundistas, porque hay menos revueltas y más poder de compra!”

Este modo de pensar refleja la perspectiva de la nueva ala tecnocrática de la derecha: pagar salarios sólo un poco más altos para que se vuelvan a movilizar las tasas de consumo, se eviten huelgas y se neutralice “la cólera reprimida” en la sociedad, como la llama el General Gramajo.

Conjuntamente, pues, la tesis y el ESTNA representan un intento de manejar políticamente la sociedad guatemalteca al tratar de penetrar en las conciencias populares y de derecha. Esto claramente evidencia un reconocimiento entre los militares de las causas de las revueltas y de la insurgencia; sin embargo, dada su determinación de mantener la perspectiva tradicional basada en la seguridad nacional, en la cual todo conflicto es inherentemente negativo, los militares sólo responden a los *efectos* de tales causas, lo que augura una continuación de los abusos a los derechos humanos.

RELACIONES ENTRE LA ÉLITE Y EL EJÉRCITO

Al mismo tiempo que se dan estos cambios hacia un pensamiento estratégico y más autónomo, otra transición se está efectuando en las relaciones élite-militares. Desde el régimen de Ríos Montt se ha venido dando un creciente distanciamiento entre los militares y las exigencias oligárquicas para que se intervenga y se protejan sus intereses, según el General Gramajo:

“En todo este proceso se ha dado un movimiento pendular, y todo lo que (en el pasado) era militar no servía (a ciertos intereses): era visto como malo o autoritario. Los militares eran culpados por la pobreza, la mala educación, ¡todo! Entonces ellos se fueron a ver a la élite económica y les dijeron, “No; ¡ustedes con su intervencionismo son los culpables de la pobreza!” (Debido a que) hasta la élite de empresa nos abandonó

(después de que el Plan Maestro entró en acción) y nos dijo “con propósitos de Seguridad Nacional, ustedes son responsables de matar a mucha gente”. (Nos culparon) de todo! ¡Ellos eran todos inocentes! Los únicos malos eran los militares! Así que no vamos a ser los redentores de nadie (por el orden público) nunca más. Si el Ejército es parte del problema, lo es porque participa en políticas partidistas y en decisiones económicas –y esto llevó a injusticias; así, pues, la fórmula es que el Ejército ya no es más el salvador, que se queda a un lado de las decisiones-es decir, que no participa en decisiones de partidos políticos ni en decisiones económicas. *Pero los actores económicos y políticos deben trabajar: si la élite económica quiere seguir (disfrutando) de sus privilegios, ese es su problema; tienen que actuar para defenderse. El Ejército no será su Redentor (para proteger sus intereses). Las Fuerzas con sus armas no serán usadas para apoyar a tal o cual grupo; serán usadas para dar estabilidad al proceso... No somos culpables de nada y no vamos a ser redentores (de nadie). ¡No somos concubinas, somos profesionales!”*

Estas últimas palabras revelan que la relación –muy estrecha desde 1954– entre el ejército y la élite económica, está bajo tensión. Al representar la Tesis un intento del Ejército por lograr mayor autonomía de la oligarquía, uno se pregunta si el presidente Serrano aceptará la incorporación de estas nuevas reglas en el juego político. Gramajo opina que:

“El éxito de Guatemala depende más que nada de que se reste poder a la élite económica. Desde 1954, grupos de la élite económica derrocaron a

los gobiernos en contrarrevoluciones, conjuntamente con un remanente del Ejército. Se creó así un nuevo Ejército; y éste y la derecha unieron sus fuerzas. Con el aumento de la insurgencia en 1960, esta alianza se estrechó aún más; tanto que entre 1970 y 1978 fueron virtualmente lo mismo. Se separaron un poco cuando en 1978 el presidente General Lucas García destituyó al Ministro de Finanzas, que era de la derecha; y cuando la derecha no ganó las elecciones de ese año, mataron a 29 oficiales de la policía militar con una bomba. En 1982, el dinero de la derecha dio un golpe a Lucas García y lo reemplazó Ríos Montt, el cual se trajo a su propia gente, y los dos (lados) se separaron de nuevo. El General Mejía trató de unirlos entre 1983-86, pero la situación económica era mala y la derecha lo trató muy mal, así que siguieron separados. Así, se podría decir que por las razones puramente ideológicas de una estrategia renovada (que buscaba un rol de mayor autonomía para el Ejército), Gramajo creó la más amplia brecha hasta entonces entre el ejército y la derecha. Pero ahora existe un peligro. (El recién electo Jorge) Serrano es muy derechista. Así (queda la pregunta de) cuan dispuesto está él a cooptar a los militares, o hasta qué punto van a unirse los dos para co-gobernar, o si van a seguir unidos (según) lineamientos profesionales. ¿Cuánto? Esa es la pregunta. Pero la estructura (de nuestra autonomía) está establecida; es decir nosotros (el Ejército) ya no dependemos de la capacidad de movilización política de la gente de Serrano. Eso ocurre *sin* el ejército. Los *dueños* del gobierno cambiarán pero el ejército (con su Tesis) seguirá igual”.

Pregunto: "¿Entonces las elecciones (presidenciales de 1990) indican un movimiento a la derecha?"

Responde:

"Sí, pero la derecha está ahora politizada -tienen sus propios diputados- y ellos defenderán su campo político. Ya no dependen del ejército... el ejército ya no juega un papel electoral... (ni) somos ya los redentores (del orden) de los latifundistas de derecha... Desde 1987 no se ha ejecutado a ningún finquero, no se ha quemado una fábrica, ni se ha robado café en la costa (sur). ¡Pero se quejan de que no están seguros! Y yo les digo; 'No es porque ustedes no están seguros, pues los (guerrilleros) no han robado plata ni quemado fábricas ni robado café'".

Le pregunto: "Entonces ¿por qué se quejan?"

Responde (empezando por un susurro y alzando después la voz) "Porque ya no dominan al Ejército. El Ejército no les pide raciones alimenticias (para sus soldados) pero tampoco les hace su trabajo sucio. *¡No somos concubinas; somos profesionales!*"

Pregunto, "¿Qué significa la derrota de los Demócratas Cristianos para Guatemala?"

Responde: "Ante todo significa que la estrategia del Ejército funcionó. Prometió que no se dejaría penetrar por el partido político oficial en el poder ni por el partido político de oposición. (El candidato demócrata cristiano para 1990) Cabrera no ganó; no hicimos propaganda para él, no le dimos gasolina para su campaña, no ordenamos a las patrullas civiles que votaran por

Cabrera. *Nada*. Ni ganó Serrano porque el Ejército dijera: '¡Voten por Serrano!' Sin embargo, tampoco fue (el presidente demócrata cristiano) Cerezo derrocado por un golpe exitoso".

Estas declaraciones indican que Gramajo está interesado en convertir al Ejército en una institución en sí —sin que los amos de la derecha puedan reclamar vasallaje de sus "peones", como Gramajo describe la vieja relación. Sin embargo, este cambio no significa necesariamente que haya un desacuerdo ideológico entre los militares y los antiguos amos: el ejército claramente puede trabajar con "el partido de derecha más refinado" de Serrano. El interés de Gramajo es institucionalizar el proyecto estratégico del Ejército mientras "co-gobierna" a Guatemala, ya sea con los Demócratas Cristianos o con los "derechistas refinados". "Lo que realmente necesitamos", dice, "son moderados eficientes en el gobierno".

CONCLUSIÓN

Lo que inmediatamente se evidencia en mis entrevistas es que los militares guatemaltecos están ingresando a los 1990 con un sentido empresarial político militar que implica una involucración permanente en el manejo —y eliminación— de conflictos dentro del Estado. Sin duda, mantienen su monopolio sobre la administración de la fuerza, y sin embargo entienden los evidentes riesgos que representa para el militarismo-como-institución el que un gobierno dirigido por militares llegue a repetirse; así, se han dado importantes cambios estratégicos y po-

líticos desde 1982, desde cuando los regímenes civiles son vistos como la “solución mixta” para “cogobernar” Guatemala. Además, en su intento por “restar poder de la élite económica”, el Ejército ha empezado, en los 90, a establecerse abiertamente como un administrador y dispensador autónomo del poder.

Los militares han efectuado continuas modificaciones a su Tesis al tiempo que, a pesar de todo, estructuran firmemente los términos del debate sobre dónde se localizan los parámetros de un conflicto. Sin embargo, el que la conceptualización de “conflicto” haya evolucionado desde el negativismo inherente a la Doctrina de Seguridad Nacional de la guerra fría, tal como se enseñó en la mayoría de los centros latinoamericanos de estrategia militar, a un concepto más positivo y tolerante bajo la Tesis de Estabilidad Nacional, es algo que está por comprobarse.

Para terminar, ¿qué nos dicen estas entrevistas de la relevancia política que puedan tener los procedimientos democráticos en la vida política guatemalteca? ¿Puede reformarse y constitucionalizarse el concepto militar de ley y democratización lo suficiente como para que se acerque al de una democracia plena? Estas entrevistas sugieren que aún ante la presencia del electoralismo como modo de ocupar posiciones representativas relevantes, los militares se mantienen como una fuerza política altamente independiente y, además, no subordinada —como nos lo recuerda la Tesis de Estabilidad Nacional— a las estrategias impuestas por los Estados Unidos, a las exigencias de los regímenes civiles, ni a una renovada cooptación con la élite económica más “ortodoxa” de la derecha. La comprensión de cómo es que este sistema político funciona en Guatemala, pues, no puede basarse únicamente en estas

instituciones representativas. Sin duda alguna está basado en el pensamiento y los intereses estratégicos de los militares guatemaltecos, con todas las aterradoras implicaciones que una *democratadura* tiene respecto a la continuación de las violaciones a los derechos civiles.

BIBLIOGRAFÍA

Angell, Alan. "The soldier as politician: military authoritarianism in Latin America". Conference on Military Power in Contemporary Society, VI Settimana Internazionale di Studi Lelio Basso, Torino 12-16 December 1983.

Aguilera Peralta. *La Guerra Oculta: La Campaña Contrainsurgente en Guatemala*. San José: ICA-DIS, 1986.

Blade, George. *Garrison Guatemala*. Nueva York: Monthly Review Press, 1984.

Fitch, Samuel. "The Theoretical Model Underlying the Analysis of Civil-Military Relations in Contemporary Latin American Democracies: Core Assumptions" *Inter-American Dialogue*, 1987.

Fitch, Samuel. "Military Policy and Democratic Consolidation in Latin America". Ponencia presentada en el XII Congreso Mundial de Sociología, Madrid, Julio, 1990.

Gramajo, Hector A. *Tesis de Estabilidad Nacional*. Guatemala: Ministerio de Defensa, 1989.

Junta Militar de Gobierno. *Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo*. Guatemala: Presidencia de la República, 1982.

Karl, Terry. "Dilemmas of Democratization in Latin America" en: *Comparative Politics*, October 1990, pp. 1-21.

Rouquié, Alain: "De-militarization and the institutionalization of military-dominated policies in Latin-America" en O'Donnell, G., Schmitter, P., y Whitehead, L. (eds.) *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986.

Stepan, Alfred. *Rethinking Military Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

PANAMÁ: LA TRANSICIÓN ABRUPTA AL PODER CIVIL

Mark B. Rosenberg

Uno de los mayores obstáculos que presenta la consolidación de la democracia en Latinoamérica ha sido la incapacidad que muestran los regímenes civiles para reducir las prerrogativas de los militares, y la capacidad para oponerse a los líderes civiles¹. La invasión militar efectuada por los Estados Unidos en Panamá en diciembre de 1989, logró al parecer, del día a la noche, lo que casi ningún otro país latinoamericano, con la única excepción de Costa Rica, había logrado: la eliminación de las fuerzas armadas como institución, y su reemplazo por una fuerza policial bajo control civil. Sería prematuro juzgar el éxito o fracaso del experimento panameño cuando aún sus líderes intentan definir el rol de la nueva Fuerza Pública y establecer sus límites políticos de acción.

La experiencia vivida por Panamá durante este intento desmilitarizador ha encontrado muchos obstáculos. En este artículo se describe el trasfondo del régimen militar directo en Panamá, la evolución de

1. Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics*, Princeton; Princeton University Press, 1987.

su ejército desde sus comienzos como fuerza policial, el proceso por el cual se eliminó el militarismo, y las dificultades políticas que acompañan a la conformación de una estructura política de liderazgo civil en ausencia de una institución militar dominante. Se enfatizan los detalles del rol de los Estados Unidos, el cual ha sido actor clave en los asuntos panameños desde su independencia.

LA EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIÓN MILITAR PANAMEÑA

Panamá es un país de 2.3 millones de habitantes, con una entrada per cápita alta y una infraestructura económica bien desarrollada. Sin embargo, desde su independencia de Colombia en 1903, su historia ha sido jalonada por períodos de honda turbulencia y conflicto políticos; moldeada indeleblemente por la presencia del Canal, una vía acuática de 50 millas de largo que divide al país en dos partes². Durante casi 80 años, esta vía estuvo bajo el control de los Estados Unidos. El territorio que la bordea por ambos lados se desarrolló como una enclave bajo la jurisdicción política, económica y legal estadounidense. La presencia de los Estados Unidos se complementó con el desarrollo de un complejo sistema de bases militares, sistema que cubrió el

2. Una de las mejores reseñas del rol que el Canal ha jugado en la política panameña se puede hallar en: Walter LaFeber, *The Panama Canal: The Crisis in Historical Perspective*, 3a ed., Nueva York; Oxford University Press, 1989. Véase además: Steve C. Ropp, "Panama's Domestic Power Structure and the Canal: History and Future", en Howard Wiarda y Harvey E. Kline: *Latin American Politics and Development*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1986, pp. 599-611.

país entero, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, en la era del Pacto de Río de Janeiro.

Casi todas las facetas del desarrollo panameño han sido afectadas por la despótica presencia de los Estados Unidos y por una posición geográfica que otorga a Panamá un rol importante en el comercio mundial. La resultante ha sido que los sectores público y privado han estado sujetos a los cambios de interés y fortuna de estos dos factores. Un síndrome más claro de esta situación es la ausencia de un sistema político institucional bajo liderazgo civil, lo cual es particularmente notable dado el nivel relativamente alto de desarrollo del país. Y no cabe duda que el involucramiento militar en la vida política panameña estuvo íntimamente relacionada con la presencia estadounidense en el país. Por ejemplo, la Constitución de 1904 dio a los Estados Unidos derecho a intervenir en cualquier punto del territorio para mantener el orden público. Desde que los Estados Unidos asumió el rol militar primario, sólo una fuerza policial, el Cuerpo Nacional de Policía, fue constituida para ayudar a mantener este orden³.

Durante la década de los 30, la fuerza policial asumió un rol activo en la política nacional⁴. En

-
3. Poco después de la independencia, un golpe dirigido por Liberales intentó colocar en la presidencia al Gral. Esteban Huertas. Varias semanas más tarde, la legación de Estados Unidos concluyó que "Sería mejor para Panamá si el Ejército fuera desbandado y 4 ó 5 buenas bandas militares se establecieran en esta ciudad para que hubiera bastante música cada día. Esto divertiría, interesaría y ocuparía la mente del pueblo y además ahorraría mucho dinero a la Tesorería Panameña". Walter LaFeber, *op. cit.* p. 38. Véase también Sandra Meditz y Dennis Hanratty, *Panama: A country Study*, Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1989, p. 220.
 4. Harmodio Arias, hermano de Arnulfo, fue electo presidente en 1932. Uno de sus primeros actos oficiales fue el de reorganizar la policía, asignando la tarea al único oficial militar profesionalmente entrenado que había en el país, José Anto-

1941, el presidente electo Arnulfo Arias fue depuesto por la policía, entrenada en los Estados Unidos, que objetaba su estilo populista y su potencial lealtad a los poderes del Eje. Durante todo este período, la policía evolucionó hacia una fuerza militar de creciente poderío político⁵. Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, Panamá tuvo siete presidentes en un plazo de ocho años, durante los cuales la policía aumentó su injerencia en la vida política nacional. Así lo describe concisamente un analista:

“Entre 1948 y 1952, el Comandante de la Policía Nacional, José Antonio Remón colocó y depuso presidentes con desembarazo. Entre sus manipulaciones tras bambalinas se cuentan la negación de la presidencia a Arnulfo Arias, quien aparentemente la había ganado en 1948, la colocación de Arias en la presidencia en 1949 y la maquinación de su deposición en 1951”⁶.

nio Remón Cantera, un graduado de la caballería de la Academia Militar Mexicana. Steve C. Ropp, *Panamanian Politics: From Guarded Nation to National Guard*, Nueva York, Praeger, 1982. Remón reorganizó la nueva policía según concepciones militares, dependiendo de la policía de la Zona del Canal para la ayuda en entrenamiento y armamento. Hacia 1941, Remón fue nombrado Jefe Suplente de la policía y finalmente promovido a comandante en 1947. El ascenso de un prominente militar al liderazgo de la policía fue un momento decisivo en la transformación de este cuerpo en una fuerza militar.

5. Conocido como *wild card* de la política panameña, Arnulfo Arias ha visto cómo, por dos veces, se le ha denegado la presidencia ((1948 y 1984) Dos veces, además, ha sido depuesto de la misma. Véase Tom Barry, *Panama: A Country Study*, Albuquerque, Nuevo México, The Inter-Hemispheric Resource Center, 1990, pp. 8-9.
6. Jan Knippers Black y Edmundo Flores “The Historical Setting”, en Jan Meditz y Dennis Hanratty, *op. cit.* p. 34. Para una reseña de los años de Remón, véase: Larry La Rae Pippin,

Las relaciones entre Remón y el establecimiento militar estadounidense llegaron a su punto más eminente durante este período. Reconociendo una comunidad de intereses militares, los Estados Unidos pasaron por alto la corrupción de Remón, quien, mientras tanto, pudo “acumular una fortuna por medio del control de casas de prostitución y tráfico de drogas a través del istmo”⁷. En 1952, Remón, entonces jefe de la policía nacional, ascendió a la presidencia de la república. Quedaba así libre para consolidar el poder y redefinir el rol y el *status* de la policía. Estaba más interesado en comandar un ejército que una fuerza policial, y, por fin, en 1953 logró establecer la Guardia Nacional, e incluir a la policía en ella⁸. Remón fue misteriosamente asesinado en 1955. Con esto, los oligarcas retomaron su posición política, y Ernesto de la Guardia fue elegido presidente en 1956. Sin embargo, las cosas no volvieron a ser como antes. La Guardia Nacional se había constituido en un mediador y con el tiempo, se convirtió en un actor determinante de la política panameña.

“Aunque en su origen no se concibió con tal propósito, la Policía Nacional proveyó a las viejas y nuevas élites un vehículo institucional para interactuar con las masas urbanas e influir sobre ellas. Por su naturaleza, el trabajo policial implica el contacto diario con el pueblo. El ejército y la policía panameñas siempre habían sido instituciones racialmente integradas. Y como la Policía Nacional había sido por largo tiempo re-

The Remón Era: An Analysis of a Decade of Events in Panama 1947-1957, Stanford; Stanford University Press, 1964.

7. Steve Ropp, *op. cit.*, p. 603.

8. Ley No. 44, diciembre 23, 1953.

primida por los Estados Unidos, representaba el nacionalismo reencarnado. La asociación de la élites con la policía por medio de Remón les proveyó un puente institucional hacia las masas, puente que progresivamente estuvieron dispuestos a cruzar durante las siguientes décadas”⁹.

La Guardia había progresado mucho. Después de ser abolido el ejército en 1904, la policía no pudo atraer oficiales desde los grupos de la aristocracia. El trabajo policial era tenido por asunto de mala reputación. Hasta 1959, los cuerpos de oficiales habían ascendido la escala de rangos sin mejorar su educación ni obtener entrenamiento militar especializado. Remón, quien se había graduado como militar, denegó la función policial en tanto enfatizaba el rol político y militar de la Guardia. “Considerando el trabajo policial como algo bajo su dignidad, luchó constantemente en pro de una organización mejor entrenada y más militarizada”¹⁰. Al establecerse la Guardia Nacional, se hizo elegible a la asistencia militar estadounidense bajo el Acta de Seguridad Mutua de 1951. Un período de sustanciosa ayuda militar estadounidense empezó aquí. La consolidación de la Guardia prosiguió simultáneamente. La Policía Secreta, establecida independientemente de la Policía Nacional por Arnulfo Arias en 1941, fue puesta bajo control de la Guardia. En mayo de 1960, el presidente Ernesto de la Guardia emitió un decreto que eliminaba la policía secreta y establecía el Departamento Nacional de Investigaciones (DENI). La nueva agencia fue transferida del Ministerio de Gobernación y Justicia al Procurador General. Además de las investigaciones criminales,

9. *Ibid*; p. 28.

10. Steve Ropp *Panamanian Politics op. cit.*, p. 43.

esta unidad quedó a cargo de la supervisión de actividades de subversivos y opositores políticos. Para garantizársele cierta libertad de la interferencia política, el director y su delegado eran nombrados por períodos de diez años por el Procurador General, y sólo la Suprema Corte podía despedirlos. Muchos de sus agentes se entrenaron en la Academia Internacional de Policía, y recibieron cursos de investigación en la Zona del Canal¹¹. Algún tiempo después del golpe de estado de 1981, el DENI fue puesto bajo el mando del G-2 de la Guardia.

Durante estos años se evidenciaron fuertes diferencias entre Panamá y los Estados Unidos respecto al control del Canal. Los "*Motines de la Bandera*" de 1964 mostraron el intenso nacionalismo que podía ser generado por la continua presencia de los Estados Unidos en Panamá. Mientras las tropas estadounidenses luchaban con los panameños, la Guardia Nacional se mantuvo aparte e intervino sólo hacia el final. Esta no era la primera vez que el problema del Canal provocaba motines, ni la primera en que ese cuerpo armado había sido llamada a suprimir protestas estudiantiles, patrón que había de repetirse en los años venideros¹². LaFeber sugiere que las tensiones entre los estudiantes y la Guardia Nacional fueron exacerbadas por diferencias raciales y de clase social: la policía era comúnmente reclutada entre las clases bajas rurales, mientras que los estudiantes provenían de la clase

11. Richard M. Nyrop, ed., *Panamá: A Country Study*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.

12. Después de que, en 1947, el gobierno acordó renovar los arriendos de los sitios ocupados por la milicia estadounidense estallaron motines populares de protesta y una legislatura unánime rechazó el acuerdo. El estallido fue la primera ocasión en que una propuesta estadounidense era enérgicamente rechazada por los panameños, y dio paso a una era de involucreción estudiantil en la política del país.

media urbana. "No era sólo un conflicto político el que gravitaba ahí, sino también uno de lucha clasista, ideológica y tal vez racial. Las dimensiones de esta confrontación no pudieron ser olvidadas en el futuro, ni siquiera cuando los líderes de la institución armada intentaron cooptar a los estudiantes llamándolos aliados naturales de la oposición a la política estadounidense"¹³.

Desde ese momento, la Guardia Nacional se mantuvo en conflicto con los estudiantes y suprimió las manifestaciones públicas de 1965 y 1966. Además, retomó su rol de mediador en la política panameña. Por ejemplo, en 1968, el presidente Robles trataba de impedir un intento legislativo para procesarlo. Robles acudió a la Guardia Nacional, que hizo caso omiso de la decisión de procesarlo hasta que no hubiera un pronunciamiento de la Corte Suprema, la cual subsecuentemente declaró el procedimiento inconstitucional. Ese mismo año marcó un hito significativo cuando el General Omar Torrijos asumió el poder justo después de que Arias, que había sido elegido presidente, fuera depuesto diez días después por un movimiento jefado por los militares¹⁴.

13. Walter LaFeber, *The Panama Canal*, *op. cit.*, p. 81.

14. El 14 de octubre de 1968, a los diez días de haber tomado el poder Arnulfo Arias, los líderes de la Guardia dieron un golpe de estado. Apenas pasado un mes de éste, los enfrentamientos con los estudiantes universitarios reavivaron ese viejo conflicto. "Los eventos de octubre no señalaron una revolución sino un golpe. La junta terminó lo que había empezado en 1931; el retiro militar estadounidense convirtió a la Guardia en depositaria de la paz en 1941, cuando los comandantes de la Guardia determinaron abiertamente por primera vez quién mandaría; y en los años 50, cuando Remón transformó la Guardia en una herramienta de reforma. El ciclo se cerró en 1968, cuando la oligarquía cometió suicidio político". Walter La Feber, *op. cit.*, p. 123-124.

Torrijos perseguía dos metas principales: arrebatarse el control del Canal a los Estados Unidos y consolidar el poder de la Guardia Nacional. En ambos casos tuvo éxito. Primero, junto con el presidente estadounidense Jimmy Carter, negoció el tratado que daba a Panamá el control del Canal en el año 2000. Segundo, expandió el rol de ese cuerpo armado, extendiendo su jurisdicción al territorio recuperado del Canal y tomando control de la administración pública del país. Torrijos entonces legitimó sus actos estableciendo el partido político nacional más grande y poderoso, el Partido Democrático Revolucionario; y, no obstante haber centralizado el poder basándose en subrogados civiles y en el apoyo al cambio social, nunca olvidó la fuente de ese poder, la Guardia, ahora compuesta por 6000 hombres. La composición racial y de clase de ésta se mantenía como antes, al atraer principalmente a sus filas a negros y mestizos de las clases baja y media baja. Torrijos consolidó su liderazgo en la Guardia al aumentar sus salarios y ampliar sus beneficios adicionales tanto legales como extralegales. En un gesto de desafío, convirtió el cuartel de la oligarquía, el Club Unión, en un centro de recreación para miembros del cuerpo castrense que, hacia 1978, había aumentado de 6000 a 15000 hombres. Los empleados del sector público aumentaron en proporción similar: de 50.000 a 150.000. Durante estos diez años, el presupuesto militar aumentó aún más velozmente, desde \$10 millones a más de \$100 millones. La corrupción interna de la Guardia aumentó con igual rapidez.

“El poder embriaga, y los militares se estaban embriagando. Durante los años 60, los oficiales habían sido relativamente pobres y humildes. Hacia finales de los 70, aún los oficiales de bajo

rango poseían automóviles de lujo y mantenían a dos o tres queridas; y sólo hallaban limitaciones a sus fuentes de ingreso en su imaginación y sus puestos”¹⁵.

Durante los primeros años de este régimen los derechos humanos cedieron ante las prioridades políticas¹⁶. Los abusos se convirtieron en preocupación de la comunidad internacional y, en 1977, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA visitó Panamá para evaluar el estado de los derechos humanos. La Comisión concluyó que el período de 1968 a 1975 se había caracterizado por el abuso arbitrario del poder, con la subsecuente violación de los derechos humanos. Tras adoptar la Constitución de 1972, la situación mejoró, pero las violaciones persistieron¹⁷. Aunque Torrijos amplió aún más el rol de la milicia en la política nacional, causó paralelamente un impacto estabilizador en el país. Su muerte prematura en 1981 creó un vacío que llenó rápidamente su Jefe de Inteligencia, Manuel Noriega¹⁸. Desde entonces el país ha pasado

15. Frederick Kempe, *Divorcing the Dictator: America's Bungled Affair with Noriega*. Nueva York, Putnam, 1990.

16. El caso más notable fue el asesinato del padre Héctor Gallego, un sacerdote colombiano que organizaba una cooperativa campesina. Se sospecha que éste antagonizó a un terrateniente amigo de Torrijos. En julio de 1971 desapareció, y se sospecha que Noriega, entonces Jefe de la G-2, lo lanzó al mar después de ser ejecutado por tropas de la Guardia Nacional. *Ibid*, p. 81.

17. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Report on Human Rights in Panama*, OEA/ser L/V/11,44 doc, 38 rev. 1, junio 22, 1978, Washington, D.C.

18. Una reseña detallada del ascenso de Noriega al poder es: John Dinges, *Our Man in Panama: How General Noriega Used the United States and Made Millions in Drugs and Arms*, Nueva York, Random House, 1990; Frederick Kempe, *op. cit.*

por dos elecciones fraudulentas (1984 y 1989) y ocho presidentes. Durante el mismo período, la Guardia Nacional cambió su nombre por el de *Fuerza Panameña de Defensa* y virtualmente se convirtió en un poder por sí.

Tan sólo dos meses después de asumir el poder, el General Manuel Antonio Noriega concluyó la transformación de la Guardia, de una pequeña fuerza policial en una fuerza armada abarcadora, a través del establecimiento de la Ley No. 20, la cual cambiaba el nombre de la Guardia por el de Fuerza Panameña de Defensa¹⁹.

El establecimiento de esta ley, sin embargo, iba más allá de un mero cambio de nombre: establecía una "sombra" de la Fuerza Aérea, la Marina, la Fuerza de Defensa del Canal, la Policía de Tránsito e Inmigración, y la fuerza nacional de detectives, el DENI. Una de las características más significativas de la ley era que permitía a las Fuerza Panameña de Defensa incorporar a sus filas a cualquier otra agencia de gobierno. Así, por ejemplo, el Instituto Geográfico Nacional se convirtió en el Instituto Militar. La ley también garantizaba la autonomía militar al permitir a la FPD tomar decisiones unilaterales respecto a transferencias, pensiones, permisos, salarios, sanciones y contratos, y elaborar sus propias peticiones presupuestarias.

Noriega tomó en sus manos una fuerza de 5000 hombres en 1968, y la transformó en un aparato de seguridad de 14.326 miembros. Además de estos puestos asalariados, otras 1700 personas quedaban bajo su patrocinio. En total, había 16.026 personas asignadas a la FPD. Hacia diciembre de 1989, ésta ya gozaba de un presupuesto anual de \$104 millones, y disponían de una suma adicional de \$40 a \$50

19. Ley No. 20, Setiembre 29, 1983.

millones de otras fuentes oficiales y extraoficiales²⁰. En casi exactamente cuarenta años, con la ayuda y guía militar de los Estados Unidos, la milicia evolucionó de una fuerza militar a una institución pretoriana sin responsabilidad ante nadie.

EL ROL DE LOS ESTADOS UNIDOS

Un factor primario del desarrollo militar panameño es el papel que los Estados Unidos ha jugado. Este actuó de comadrona en la independencia de Panamá. Al inicio limitó la soberanía de la nación y ejerció su autoridad interviniendo a voluntad y limitando el rol de los militares panameños a una actividad policial menor y mal apertrechada.²¹ El

20. "Arias Speaks on Creation of Public Force", *Foreign Broadcast Information Service*, FBIS-LAT-90-O15, 23 January, 1990, p. 39.

21. Durante los primeros 25 años de historia panameña, el orden interno del país fue mantenido por una fuerza de 700 a 1000 miembros de la policía nacional, mientras que los Estados Unidos se responsabilizaban por las funciones de defensa nacional. Renato Pereira, *Panamá: Fuerzas Armadas y Política*; Ediciones Nueva Universidad, 1979, p. 11. Sin embargo, aún en asuntos internos policiales, los Estados Unidos influyeron, pues asesores estadounidenses fueron traídos a formar la nueva fuerza. La decisión de importar asesores estadounidenses se tomó para impartir "entrenamiento científico a la nueva policía, tal que ésta se semejara a las fuerzas policiales de los Estados Unidos. Miguel Torres, *La Construcción del Sector Público en Panamá: 1903-1955*, San José, Costa Rica, ICAP, 1982. Después de los motines de 1965 en la Zona del Canal, los Estados Unidos privó a la policía local de sus rifles bajo protesta del gobierno, argumentando que podían constituir un peligro a estadounidenses desarmados, y que no eran necesarias para el trabajo policial. Desde entonces tropas estadounidenses efectuaron una serie de intervenciones periódicas, siendo la más prolongada la ocupación de Chiriquí, que duró dos años, y la más notable el

desarrollo de la policía fue influenciado por una política planteada por el Departamento de Estado para crear en Centroamérica y el Caribe cuerpos policiales no partidistas, entrenados por los Estados Unidos. En 1923, los Estados Unidos obtuvo el acuerdo, por medio de un tratado, de todos los países centroamericanos, para crear Guardias Nacionales que dependieran de expertos extranjeros para la organización y entrenamiento de sus nuevas unidades²².

La elección de John F. Kennedy en 1960 inició una nueva política, la Alianza para el Progreso, en Latinoamérica; quien durante los dos primeros años de su presidencia, otorgó a Panamá grandes sumas de ayuda estadounidense. La ayuda, sin embargo, tenía sus condiciones, pues Kennedy quería aumentar el uso de las facilidades del Canal para entrenar fuerzas latinoamericanas de contrainsurgencia. La "Escuela de las Américas" se convirtió en el principal instrumento de esta política. Hacia 1974 había entrenado a miles de militares latinoamericanos,

desembarco de 600 marines para aplastar una huelga de arrendadores en Colón y Panamá.

22. Richard Millett, *Guardians of the Dynasty*, MaryKnoll, Nueva York; Orbis Books, 1977. Descubriendo esta política, el Dr. Dana Munro, ex encargado de asuntos en Nicaragua y posterior Ministro ante Haití, dijo:

"El establecimiento de policías no partidistas en los estados caribeños fue uno de los objetivos principales de nuestra política desde que se hizo patente que los recolectores de aduana por sí solos no garantizarían la estabilidad. Los viejos ejércitos eran o parecían ser una de las causas principales del desorden y la desorganización financiera. Absorbían la mayor parte de los ingresos de gobierno, principalmente por medio del peculado, y sólo devolvían desorden y opresión. Pensamos que una fuerza disciplinada, entrenada por americanos, eliminaría a los pequeños opresores locales responsables de buena parte del desorden que ocurría, y que sería un paso importante en general hacia una mejor administración financiera y el progreso económico". *Ibid*, p. 41.

entre ellos a más de la mitad de los miembros de la Guardia Nacional²³. Concurrentemente, la *US Agency for International Development* (Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional) estableció el programa de "seguridad pública", con el propósito de mejorar la proficiencia técnica de las fuerzas policiales latinoamericanas, en tanto que inauguraba la Academia Interamericana de Policía en la Zona del Canal en 1962²⁴; esfuerzos que intentaban contener insurgencias comunistas potenciales. Finalmente, los Programas de Asistencia Militar (MAP o *Military Assistance Programs*) de los Estados Unidos fueron coordinados por el Comando Sur de los Estados Unidos, el cual se pasó a Panamá en 1963²⁵.

La supremacía de Torrijos tenía relación con la política estadounidense y con las tendencias hemisféricas. El dominio militar en Panamá no era un evento aislado; toda la América Central y la del Sur se hallaba bajo éste, con excepción de cuatro países. Tampoco era de sorprenderse el que casi todos los

23. De los 34.000 graduados en la Escuela hasta 1974, 3.500 eran miembros de la Guardia Nacional. De los 24 oficiales más altos de la Guardia en 1971, 19 habían asistido a la Escuela. Walter LaFeber, *op. cit.*, p. 132. Véase también: Alan Rouquié, *The Military and the State in Latin America*, traducido por Paul E. Sigmund, Berkeley, University of California Press, 1987, p. 141.

24. El programa de seguridad pública se mantuvo activo en todo el hemisferio, y fue finalmente eliminado por mandato del Congreso tras acusaciones de que había graduados involucrados en violaciones de derechos humanos atribuibles a su entrenamiento. Se dio como resultado el establecimiento de la Sección 660 del Acta de Asistencia Extranjera que prohíbe el uso de fondos de ayuda extranjera estadounidense para el apoyo de las fuerzas de la ley de otros países. Véase Alan K. Yu, "US Assistance for Foreign Police Forces", Congressional Reference Service, July 18, 1989.

25. Alan Rouquié, *op. cit.*

gobernantes militares fueran graduados de la "Escuela de las Américas". Siguiendo las políticas de Kennedy y McNamara, el propósito del entrenamiento y de la asistencia militar consistía en transformar a los ejércitos latinoamericanos en Guardias Nacionales dedicadas al mantenimiento del orden interno ante un enemigo común, la insurgencia comunista. Así, el entrenamiento enfatizaba una estrategia dirigida hacia dos objetivos —acción cívica y contrainsurgencia— e involucraba a los militares en programas de utilidad social²⁶. Torrijos probó ser uno de los estudiantes más concienzudos de la Escuela.

El círculo se cerró cuando los Estados Unidos dio su bendición al establecimiento formal de las Fuerza Panameña de Defensa en 1983. Desde entonces, la conveniencia y la necesidad de obtener la cooperación de Panamá en la guerra secreta contra el gobierno sandinista llevó a los Estados Unidos a pasar por alto la corrupción y la represión del régimen. Al ser acusado Noriega de narcotráfico ante un gran jurado en Miami, los Estados Unidos no pudieron ya hacerse la vista gorda, y se dedicaron a desestabilizar el régimen norieguista con la esperanza de que un golpe de estado lo depusiera²⁷. Finalmen-

26. Alan Rouquié, *op. cit.*, p. 137.

27. La estrategia estadounidense consistía en seguir presionando a Panamá con la esperanza de que los cuerpos oficiales de la FPD expulsaran a Noriega. En 1988, el presidente Del Valle, fue convencido, sin duda por presión de los Estados Unidos, de despedir a Noriega. En vez de esto, la Asamblea Legislativa despidió a Del Valle, quien procedió a ocultarse. Los Estados Unidos siguieron reconociéndolo como presidente, aunque Manuel Solís Palma lo había reemplazado. Entretanto, los Estados Unidos aumentaron su presión económica sobre Panamá, en tanto instaban a la FPD a un golpe contra Noriega.

Los golpes no resultaron al ser arrestados sus participantes. Los esfuerzos estadounidenses porque el cuerpo de oficiales

te, después de la invasión de diciembre de 1989, los Estados Unidos asumió un rol primario en la transformación de la institución militar panameña en una fuerza policial civil.

EL REGRESO AL RÉGIMEN CIVIL

El gobierno del presidente Guillermo Endara se enfrentó a la responsabilidad de asumir control del territorio nacional lo más pronto posible mientras que, al mismo tiempo, expresaba una posición antimilitarista de largo plazo. La anarquía reinante en las calles de Panamá y el deseo de reducir la visibilidad de las tropas estadounidenses hicieron prioritario el establecimiento de una fuerza panameña de seguridad. Se propusieron muchas opciones, pero pocas resultaron aceptables, en particular por las frecuentes experiencias de intromisión militar en la política del país. Una opción consistía en deponer a todos los miembros de la FPD y crear una nueva fuerza a partir del reclutamiento civil. Otra consistía en crear una nueva fuerza sobre la base de la FPD, convirtiendo a la anterior institución militar en una fuerza policial. El gobierno escogió esta alternativa y los Estados Unidos accedieron.

Las razones de esta elección eran varias: la inversión que el gobierno tendría que hacer para entrenar nuevos recursos humanos; la urgente nece-

de la FPD se rebelara no dieron fruto por varias causas: Noriega argumentó que los ataques en su contra iban dirigidos hacia la FPD; la proporción del liderazgo en la Guardia era deliberadamente reducido; Noriega usó eficazmente su aparato de inteligencia para vigilar a sus opositores potenciales; y la mayoría de los oficiales de alto rango eran corruptos y debían sus fortunas a Noriega.

sidad política de evacuar las tropas estadounidenses de las calles, y la creencia, por parte de algunos oficiales superiores panameños, de que la mayoría de los miembros de la Fuerza Panameña de Defensa no habían estado asociados con la corrupción norieguista ni con la violación de los derechos humanos. Finalmente, muchos se preocupaban por lo que había de hacerse con los más de 16.000 hombres armados y entrenados del ejército derrotado²⁸. La responsabilidad de esta decisión recayó principalmente en el vicepresidente Ricardo Arias Calderón, el nuevo ministro de Gobernación y Justicia. Arias, un Demócrata Cristiano, discípulo de Aristides Calvani de Venezuela, uno de los estrategas políticos más astutos de Latinoamérica hasta su muerte en un accidente aéreo en Centroamérica. Calvani a menudo argumentaba a favor de la necesidad de incorporar las fuerzas armadas de un país a cualquier ecuación de gobierno. Arias pareció seguir esta fórmula al reconstruir la FPD, rebautizada "Fuerza Pública" y sus soldados fueron instados a unirse; entre estos había algunos oficiales superiores que se hallaban menos manchados por la corrupción política y económica de Noriega. De hecho, se adoptó la política de reclutar sólo de las filas de la FPD, pues, se podía argumentar, los reclutas no necesitarían ningún entrenamiento nuevo y podrían asumir sus funciones rápidamente²⁹. Sin embargo, desde sus inicios la Fuerza Pública fue blanco de acusaciones de corrupción al aflorar informes sobre violaciones a derechos humanos, y peculado. Por ejemplo, el jefe

28. Instituto Nacional Democrático para las Relaciones Internacionales: "Panamá: Hacia un Modelo Policial", Informe de una Misión Internacional, 18-24 de marzo de 1990, p. 10.

29. "Colonel Herrera on Public Force Needs", *Foreign Broadcast Information Service*, FBIS-LAT-90-019, 29 January, 1990, p. 41.

Cuadro 1

**DE LA FUERZA DE DEFENSA
A LA FUERZA PÚBLICA**

Fuerza de Defensa	Fuera de la Fuerza Pública	Nueva Fuerza Pública
Jefe = un Gral.	Bajo control civil	Jefe = el presidente
Dirección de Migración	Ministerio de Gob./ Justicia	
Dirección de Tránsito	Bajo Control Civil Min. de Gob./Justicia	
Depto. de Investigaciones	Ahora Policía Judicial	
Cárceles y Penitenciarías	Sistema Penitenciario Civil. Min. de Gob. / Justicia	
Comité Conjunto del Canal	Bajo control civil, Min. Relaciones Exteriores	
Bajo Mando Unificado		Bajo Mando Separado Min. de Gob./Justicia
Ejército		Policía Nacional
Fuerza Area		Serv. Areo Nacional
Marina		Servicio Nal. Marítimo
Guardia Presidencial		Min. de la Presidencia
Batallón de Ingeniería	Disuelto Maq. asignada Min. Obras Públicas	
1 Batallón Salud Militar	Disuelto. Médicos y equipo a Min. Salud	
3 "Batallones de la Dignidad"	Disueltos	Un batallón reducido a compañía asignada a guardia fronteriza
8 Compañías del Cuartel Gral.	Disueltas. Miembros en turnos de 8 hrs. como Policía Nal.	
3 Centros de entrenamiento militar y 3 escuelas militares	Disueltos	Academia de Policía
Clero militar	Curas ahora designados por el obispo	
Falta de control Presupuestario Cuartel General		Asamblea Nal. controla presupuesto/aprueba monto.

supremo de la Fuerza Pública, el Coronel Roberto Armijo, fue depuesto poco después de asumir el mando, cuando el gobierno halló más de un millón de dólares a su nombre en una cuenta de banco³⁰.

También se dieron otros cambios importantes (ver cuadro 1). Algunas unidades fueron disueltas, y el resto, tales como un batallón de salud y la guardia presidencial, fueron transferidos a los ministerios respectivos. La mayor parte de la FPD fue asignada al Ministerio de Gobernación y Justicia, bajo el control del vicepresidente Calderón. La nueva Fuerza Pública se redujo de los 16.000 que había en tiempos de Noriega, a aproximadamente 13.000 miembros, de los cuales 11.500 a 12.000 se situaron en la Policía Nacional.

Casi en seguida, la política respecto a la Fuerza Pública, sobre todo la de reclutar de las filas de la Fuerza Panameña de Defensa se convirtió en el blanco de la crítica y la discusión. La mayoría de los que apoyaban al gobierno concordaban en dos puntos respecto a las fuerzas de seguridad: primero, la necesidad de evitar el retorno del modelo militar de la Fuerza Panameña de Defensa; segundo, desarrollar una fuerza policial "democrática". Sobre este último punto es que puede notarse el mayor número de discrepancias entre las diversas facciones políticas; la principal parece ser la definición de lo que debe ser una fuerza policial democrática³¹.

30. Christopher Marquis y Ana Arana "Top Panamanian Military Leader Quits after 12 Days", *The Miami Herald*, 4 de enero, 1990, p. 15A.

31. El concepto de una fuerza policial "democrática" es, en el mejor caso, confuso. Finalmente, el término en sí carece de sentido; el factor crítico es el papel que la policía juega en la sociedad: si su función primaria es el mantenimiento del orden o la seguridad nacional, y cual es su nivel de involucración en asuntos políticos nacionales. Para una discusión sobre la policía en el mundo hispánico, véase: José Ma. Rico y

El gobierno de Endara contó con poco tiempo para definir el rol y la función de la nueva fuerza policial. La meta más urgente era evitar el renacimiento de la Fuerza Panameña de Defensa. El vicepresidente Arias repetidamente afirmó que Panamá tenía ahora una fuerza policial, y no un ejército³². Sin embargo, la nueva Fuerza Pública está claramente a cargo de una misión militar, la defensa nacional, según se evidencia en diversas declaraciones hechas por Arias, y en la legislación que la habilita³³. Al justificar la asignación de un objetivo de seguridad a la Fuerza Pública, Arias argumentó que los traficantes de drogas asociados con Noriega y los restos de sus "Batallones de la Dignidad", paramilitares, constituían una amenaza a la seguridad nacional³⁴. Adicionalmente, Panamá tiene una

Luis Salas, *Inseguridad Ciudadana y Policia*, Madrid: Tecnos 1988, pp. 57-95, y José Ma. Rico, *Policia y Sociedad Democrática*, Madrid: Alianza, 1983.

32. "Arias Calderón Discusses Future of Police Force", *Foreign Broadcasting Information Service*, FBIS-LAT-90-054, 20 March, 1990, p. 41.

33. "Queremos los policías de una sociedad moderna, dinámica y pluralista. Estos policías deben estar listos para enfrentarse al crimen común como lo han estado haciendo en los últimos días. Sin embargo, también debe ser capaces de enfrentar ciertas amenazas a la seguridad en nuestro país, debido a las armas... muchas de ellas de alto calibre... que la dictadura guardó y distribuyó, y debido a los grupos rebeldes que la dictadura estableció cuando el dictador mismo empezó a temer a la FPD. Los llamados Batallones de la Dignidad fueron creados para servir de agentes neutralizadores, y él los entrenó para ciertas actividades guerrilleras." *Ibid.* p. 41.

34. El miedo a los grupos subversivos no carece de fundamentos. Un grupo clandestino que se dice estar compuesto por antiguos miembros de la FPD y de los Batallones de la Dignidad,

responsabilidad según se estipula en tratados, respecto a la defensa del Canal. Las dos primeras justificaciones han sido tomadas a la ligera por la prensa del país, y la tercera ha sido ampliamente cuestionada. Los expertos militares estadounidenses han concluido que en una guerra el Canal es vulnerable al sabotaje y a los misiles³⁵. Finalmente, los Estados Unidos mantiene según los derechos del tratado, la autoridad para intervenir en defensa del Canal. Así, críticos tales como Robert Eisenmann, editor del periódico *La Prensa*, argumentan que una Fuerza Pública con rol militar es algo que carece de justificación.

En la base del debate sobre el futuro de la Fuerza Pública está su combinación de roles militares y policiales en una única agencia. A principios de este siglo, los Estados Unidos apoyó la fusión de dichas funciones por medio de la creación de "guardias nacionales" en Panamá, República Dominicana, Haití, Nicaragua y Cuba. En cada caso, esta estrategia produjo un hondo impacto negativo sobre el régimen civil. Richard Millett, un destacado observador norteamericano de asuntos militar-civiles, ha concluido que "la combinación de las fuerzas no sólo fue incapaz de sanear a la policía, sino que contribuyó significativamente a la corrupción militar... El no proseguir con la separación formal de la policía y el ejército en Panamá sería un gran error"³⁶.

recientemente se adjudicó un ataque con bombas en un bar frecuentado por personal militar estadounidense. Dieciséis estadounidenses y tres panameños quedaron heridos. "U.S. Servicemen Wounded in Bomb Attack in Bar", *Foreign Broadcast Information Service*, FBIS-LAT-90-043, March 5, 1990, p. 20.

35. Walter LaFeber, *op. cit.* p. 221.

36. Richard L. Millett, "The Aftermath of Intervention: Panama, 1990", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*;

EL ESTABLECIMIENTO DEL CONTROL CIVIL

El concepto de una Fuerza Pública es rechazado por muchos panameños, según se refleja en una serie de encuestas y encuentros municipales sostenidos por una comisión de la unicameral Asamblea Nacional autorizada para revisar el asunto. Ricardo Arias argumenta que la Fuerza Panameña de Defensa ha sido desmembrada y sus restos han sido distribuidos entre los ministerios civiles.

Uno de los mayores problemas que enfrenta la construcción de la nueva policía es la ausencia de un control civil. Existen pocos civiles entrenados en asuntos de seguridad pública, y un número aún menor que estén dispuestos a involucrarse en este difícil asunto, particularmente por causa de la hostilidad mostrada por el público ante todo lo que se refiera a los militares del pasado. Por ejemplo, muchos han argumentado que la concentración de tanto poder en una institución nacional no ha llevado a ningún cambio notable. Esto llevó a un columnista periodístico a lamentar que "la mera posibilidad de que el jefe de la Policía Nacional pueda emitir ordenes que todo el país deba obedecer es simplemente algo aterrador. Maquiavelo dijo 'Divide y Vencerás'. Hagamos caso a ese sabio consejo ahora que las condiciones aún nos lo permiten. Más adelante será demasiado tarde"³⁷.

El problema de transformar la FPD se explica en parte por la hostilidad con que se mira a Arias. Una de las dimensiones a considerar es puramente polí-

32: pp. 1-15, 1990, p. 9.

37. "Column Citizen Criticizes Public Force Creation Decree", *Foreign Broadcast Information Service*, FBIS-LAT-90-035, 21 February, 1990, p. 29.

tica: es el principal obstáculo a las ambiciones presidenciales del otro líder de partido de la coalición gobernante, Guillermo "Billy" Ford. Este, en respuesta a críticas de Arias sobre la "falta de un plan económico", lo culpó a él y a "sus" políticas policiales, del fuerte aumento de la criminalidad³⁸.

Otra dimensión a considerar es Arias mismo. Su estilo causa respeto pero genera distanciamiento. Su imagen altiva ha sido agravada por su defensa de la creación de una Fuerza Pública a partir de la Fuerza Panameña de Defensa. Al defenderla, Arias arriesga su futuro político. La lealtad que puede derivar de esta fuerza evoca temor entre los panameños, que recuerdan un período anterior en el que la policía fue utilizada para propósitos políticos partidistas. El control de las fuerzas armadas ha sido, después de todo, la clave del poder político en Panamá³⁹.

Otro obstáculo al poder civil es la ausencia de una legislación que permita a éste obtener la fuerza de la ley. Por ejemplo, la Policía Técnica Judicial prácticamente no se halla bajo ningún control civil. Aunque el gobierno ha propuesto que sea transferida del Ministerio de Gobernación y Justicia al Procurador General, esto aún no ha ocurrido debido a pugnas partidistas en el interior del gobierno.

38. En una de sus más fuertes críticas, Ford pidió que "los miembros de la Fuerza Pública actúen como hombres y dejen de actuar como maricas". Zoila Rodríguez Jovane, "Arias Calderón debe resolver problemas de la delincuencia", *La Prensa*, Agosto 22, 1990, p. 1. Retraducido de la versión en inglés por no haber tenido acceso al original en español.

39. "Arias Calderón tiene ambiciones personales y para su partido", dijo un asesor estadounidense a un reportero. "Su alianza con la milicia sirve a ambos propósitos", Además de los votos políticos de 13.000 hombres y sus familias, muchos temen la acumulación de poder en las manos de un hombre. Michael Massing. "New Trouble in Panama", *New York Review of Books*, May 17, 1990, pp. 43-49, p. 46.

Entretanto, la PTJ estuvo hasta marzo de 1991 bajo el control de un exoficial de la FPD. La PTJ actúa con independencia de prácticamente todo control civil pues el Ministerio de Justicia declina asumir toda autoridad sobre ella, y el Procurador General dice que carece de control alguno en tanto no se establezca una legislación que formalmente transfiera la PTJ a su ministerio⁴⁰. Ante tales dificultades, el gobierno se ha mantenido firme en su compromiso de dar gradualmente una naturaleza civil a la policía. El jefe de la Fuerza Pública, el Coronel Eduardo Herrera, fue relevado de su mando en agosto de 1990⁴¹. Luego de ofrecer el puesto a cuatro civiles que lo rechazaron, un antiguo lugarteniente de la FPD recibió el nombramiento⁴². Sin embargo, este nombramiento interino terminó menos de dos semanas después que el oficial acusó públicamente de incesto al editor de un periódico, quien había sido un crítico de la Fuerza Pública⁴³.

Luego de esta forzada dimisión, el presidente Endara colocó a Ebrahim Esvat, un abogado y confi-

40. Para remediar en parte esta deficiencia, una nueva ley de reclutamiento de la PTJ apoyada por los asesores estadounidenses está pendiente en la Asamblea Nacional. El resultado final de esta iniciativa es fortalecer el poder de la PTJ mientras deja sin definir el mecanismo de control civil. Esto ha causado críticas y la ley está aún por ser aprobada.

41. Zoila Rodríguez, "En medio de estrictas medidas de seguridad llega Eduardo Herrera", *La Prensa*, Agosto 23, 1990, p. 1.

42. El Coronel Fernando Quezada, lugarteniente de Herrera, fue nombrado luego de que cuatro civiles declinaran el puesto. Nubia Aparicio, "Empresarios no aceptan jefatura", *La Prensa*, Agosto 23, 1990, p. 1.

43. Roberto Eisenmann, editor de *La Prensa*, "había acusado a Quezada de recibir \$25.000 en soborno durante el régimen de Noriega. Quezada escribió una carta a Eisenmann quien publicó la carta, lo que llevó al despido de Quezada." "Civil a jefe de policía panameña", *El Nuevo Herald*, Setiembre 6, 1990, p. 3A.

dente de Arias, como director interino de la Fuerza Pública. Poco después, Arias despidió a 142 oficiales⁴⁴. Además, anunció que no se seguiría dando preferencia en la asignación de puestos de la Fuerza Pública a antiguos miembros de la Fuerza Panameña de Defensa ni a graduados de academias militares. La asignación de este puesto a un civil, y la autoridad que mostró para despedir a tantos oficiales sin repercusiones importantes en el seno de la institución, es un buen augurio para futuro del control civil. Sin embargo en octubre de 1990, el gobierno descubrió un complot supuestamente comandado por el hermano de Herrera, para retener las tropas en la provincia de Chiriquí en tanto se efectuaban manifestaciones públicas. En ese mismo mes, el Coronel Herrera fue arrestado como creador de un plan para deponer al gobierno⁴⁵. El 6 de diciembre de 1990, los partidarios de Herrera efectuaron audazmente su rescate en helicóptero de una prisión de mediana seguridad. Seis horas más tarde, Herrera se apoderó del cuartel general de policía. En una transmisión radial declaró que no trataba de derribar al gobierno, sino de lograr un "mayor respeto" a la policía al demandar beneficios financieros para ésta⁴⁶. Mientras que la policía panameña se mantenía a la expectativa, tropas estadounidenses fueron convocadas para aplastar la rebelión. Tanto el intento de golpe como la necesidad de llamar a estas

44. El despido abarcó a la mayoría de los líderes: todos los coroneles, 65% de los comandantes, y 49% de los capitanes. Mari Carmen Sarsamedas, "Confirmada desmilitarización de la Fuerza Pública", *Panamá América*, Setiembre 13, 1990, p. 1.

45. Eric Schmitt, "U.S. Troops, Help Quell a Revolt by Panama's Former Police Chief", *The New York Times*, Diciembre 6, 1990, p. 1.

46. Andrés Oppenheimer, "US. Soldiers Crush Revolt in Panama", *The Miami Herald*, December 6, 1990, p. 1.

tropas causó un cuestionamiento de los éxitos desmilitarizantes del gobierno⁴⁷. Los críticos se preguntaban y lamentaban sobre a quién se acudiría cuando los gringos se fueran⁴⁸.

EL ROL DE LOS ESTADOS UNIDOS

Los planes de invasión de los Estados Unidos no fueron más allá de la eliminación inmediata de la FPD como fuerza de combate y la captura de Noriega. En su prisa por montar la acción militar los estrategas olvidaron un diseño anterior que contemplaba el uso de reservistas de la policía militar estadounidense para patrullar las calles de Panamá. Además, al parecer, no asumieron que se instalaría un gobierno civil en seguida. Una vez que empezó la invasión se dio un casi total énfasis al objetivo inmediato de la derrota militar de la FPD y la captura de Noriega. El rápido colapso de estos y la ausencia de patrullaje militar estadounidense en las áreas de gobierno y comercios cruciales de la ciudad causó un estado de anarquía en que las turbas inclusive saquearon oficinas de gobierno. Durante varios días las tropas estadounidenses no intervinieron. Esto

47. Arias argumentó que la mayoría de la Fuerza Pública apoyaba al gobierno y que no habían sido convocados porque estaban asignados al patrullaje de manifestaciones estudiantiles planeadas, y no había suficientes hombres disponibles. Los críticos, sin embargo, señalaron el golpe abortado como evidencia de que el intento de convertir a la FPD en una fuerza policial civil había fracasado. Andrés Oppenheimer, "Critics Assail Panama Leader for Calling in US. Troops", *The Miami Herald*, December 7, 1990, p. 25a. Algunos sospechan que los Estados Unidos actuaron unilateralmente para proteger a un oficial militar estadounidense de alto rango en el cuartel principal de policía durante el golpe.

48. Andrés Oppenheimer, diciembre 6, 1990, *op. cit.*

no habría de ser olvidado ni perdonado por los panameños, que ahora culpan a los Estados Unidos de esos daños.

Habiendo alcanzado sus objetivos militares, los Estados Unidos enfrentó la compleja tarea de ayudar al desarrollo y la consolidación de un gobierno civil. El nuevo gobierno panameño, una frágil coalición de partidos unidos por el común deseo de deponer a Noriega, trató de organizar y legitimar su poder mientras tropas extranjeras recorrían las calles. Además enfrentó la posibilidad de una resistencia armada y de una potencial revancha popular contra la FPD y sus adherentes. Como consecuencia del vacío creado por la derrota de la FPD, los militares estadounidenses asumieron el rol de ocupantes. Establecieron líneas de comunicación para enlazarse con el emergente gobierno panameño y, en particular, con la policía. Durante las semanas siguientes, estos grupos a menudo se excedieron en su rol de asesoría y actuaron en la toma de decisiones.

Al no disponerse de personal civil capacitado ni de ayuda monetaria inmediata, los militares estadounidenses se constituían en la única fuente de asistencia después de la invasión. Si bien dicha asistencia debería de cesar con la llegada de asesores civiles, los atrasos en la disponibilidad de fondos de ayuda no militar hicieron que los militares estadounidenses siguieran supliendo ayuda como, por ejemplo, autos patrulleros por un valor de \$500.000, a la Fuerza Pública⁴⁹. Fue en enero de 1990 cuando los asesores civiles estadounidenses empezaron a llegar. Entre los primeros venía personal de la *Drug Enforcement Agency* (DEA), que asumió la tarea de preparar el caso contra Noriega en tanto fortalecía

49. "Una Flotilla de 251 vehículos dona Estados Unidos a la Fuerza Pública" *La Prensa*, Mayo 30, 1990, p. 1.

las unidades antidrogas de la Fuerza Pública. De inmediato, la DEA arregló la remoción de la antigua unidad de la FPD que se hallaba en la Policía Judicial y ayudó a entrenar personal nuevo.

Las drogas se convirtieron en un punto focal de discordia entre los Estados Unidos y Panamá conforme el primero presionaba al gobierno para que participara en un Tratado de Asistencia Técnica Mutua que permitiría a los oficiales estadounidenses acceder a información bancaria. La oposición local ha retardado este acuerdo planteando argumentos nacionalistas y aduciendo problemas prácticos empresariales. Llegó en enero también un contingente del ICITAP (Programa de Entrenamiento Investigativo Criminal Internacional) del Departamento de Justicia⁵⁰. A pedido del gobierno panameño, los Estados Unidos decidió dar al ICITAP el liderazgo del entrenamiento a las fuerzas de la ley. Su misión sería ayudar a reestructurar la Fuerza Panameña de Defensa y convertirla en una organización policial civil. Para esto, en 1990 se otorgaron \$1.2 millones de parte del Acta Panameña de Ayuda Urgente para la Democracia (*Urgent Assistance For Democracy in Panama Act*), y se ha pedido \$5.2 millones para el primer año de ayuda. El Congreso también ha aprobado el uso de fondos previamente asignados para la compra de equipo policial⁵¹. Si

50. El ICITAP fue formado por el Departamento de Justicia para proveer asistencia técnica y entrenamiento a las fuerzas policiales de Latinoamérica, utilizando fondos de la AID manejados por el Departamento de Estado. Su liderazgo pertenece al FBI, pero la mayor parte de su personal son empleados bajo contrato. Aunque al principio se enfatizó el uso de agentes del FBI retirados, se han empleado antiguos oficiales de policía estatal y municipal. En algunos casos, las municipalidades estadounidenses han prestado personal para funciones de entrenamiento.

51. No más de \$500 mil había de ser gastado en equipo letal.

bien no se duda de la utilidad de entrenar a la Fuerza Pública, la mayor parte del entrenamiento se enfoca en la mejoría de las habilidades técnicas de quienes formaron una de las fuerzas policiales más corruptas de la región.

En el pasado, los Estados Unidos han ayudado al desarrollo y entrenamiento de las fuerzas de seguridad del país. Por medio de su programa de seguridad pública enfocado hacia el mejoramiento de las fuerzas policiales, y por medio de la ayuda militar, los Estados Unidos entrenó a la mayor parte de la Fuerza Panameña de Defensa. De hecho, buena parte del entrenamiento militar de Noriega provino de ese país, lo que indujo al periodista Frederick Kempe a observar que: "Al igual que con otros oficiales militares latinoamericanos, el entrenamiento americano fue más exitoso en enseñarle las habilidades técnicas de control de la población panameña que en inculcarle ideas o procedimientos democráticos"⁵².

Este es un problema que se sitúa en la base misma de la misión de ICITAP. Al comentar el rol de la misma, otro escritor argumentó que en muchos de los países a quien los Estados Unidos han brindado ayuda policial, las fuerzas de seguridad han sido culpables de horribles excesos. "El problema no se debe tanto al ICITAP como al material con que debe trabajar. Con policías que ya son culpables de abuso, el brindarles conferencias sobre cómo tomar mejores huellas digitales y preservar mejor las evidencias no parece venir al caso. En tanto que la Fuerza Panameña de Defensa permanezca intacta, ninguna

Mark P. Sullivan, "Panama-US Relations: Issues for Congress", *CRS Issue Brief*, No. IB90044, Congressional Reference Service, Washington, May 4, 1990, p. 9.

52. Frederick Kempe, *op. cit.*, p. 58.

cantidad de entrenamiento va a convertirla en una fuerza policial de tipo costarricense”⁵³.

El prolongado atraso de la aprobación de fondos de asistencia estadounidense se ha convertido, para Panamá, en un mensaje contradictorio respecto a qué agencia representa la política estadounidense. La presencia del Comando Sur (SOUTHCOM) siempre ha creado confusiones, sobre todo por la presencia de sus fuerzas armadas. Ha sido difícil establecer si la política estadounidense emana de la Embajada o de SOUTHCOM. El nombramiento como embajador, de Duane Hinton, un duro diplomático de carrera, significó para los panameños que el rol político principal lo tomaría la embajada, y que se refrenaría a los militares. Sin embargo, los comandantes estadounidenses siguieron con su afición de emitir declaraciones públicas sobre asuntos políticos panameños. Por ejemplo, en mayo de 1990, en un discurso pronunciado ante el Club Unión y el Club Rotario, el General Marc Cisneros, que se pensionaba, hizo comentarios sobre la necesidad de un ejército para Panamá y la amenaza que constituía la fuerza guerrillera M-20⁵⁴. Los mensajes siguieron creando confusiones.

CONCLUSIONES

Particular importancia ha revestido el fracaso, el cual empezó con la formación de la policía pa-

53. Michael Massing, *op. cit.*, p. 49.

54. James Aparicio, “Panamá no debe tener ejército pues no hay peligro de invasión”, *La Estrella de Panamá*, Mayo 25, 1990, p. 1.

nameña como fuerza de alguaciles y que alcanzó su máxima expresión bajo Carter, de promover la transición de un régimen militar a uno civil. Al centro de esta política se hallaba el objetivo de crear un militarismo profesional apolítico. Si bien la asistencia técnica y la ayuda instrumental fueron recibidas, el mensaje democrático no lo fue, y esto constituyó también el fracaso de una política que pasaba por alto la corrupción, el tráfico de drogas y el asesinato, en pago por el apoyo de un dictador al intento de deponer al régimen sandinista. Al dejar sus principios a la entrada del Canal, los sucesivos regímenes estadounidenses apoyaron el desarrollo de la fuerza que más tarde se verían forzados a destruir. Cuando los miembros de la Fuerza Pública se situaron por vez primera en las calles de Panamá, se enfrentaron a un público hostil e irrespetuoso. Eran, después de todo, los hombres que habían abusado de él sólo unos meses atrás. La policía por otra parte, consistía en miembros desmoralizados de un ejército derrotado, ahora al servicio de quienes habían sido sus enemigos, y bajo la supervisión del ejército que los había vencido.

La percepción popular es fundamental en el trabajo policial, pues finalmente el público es el que decide si plantea quejas y recurre a la policía. Las críticas a la Fuerza Pública se hicieron tan violentas que, en mayo de 1990, sus dirigentes publicaron una carta en que se quejaron de ser víctimas de "la más despiadada y constante campaña negativa que haya soportado institución o persona",⁵⁵ y agregaron que quienes habían lanzado los ataques ol-

55. "Miembros de la FP. se refieren a los ataques", *El Panamá América*, Mayo 10, 1990, p. 17A. Retraducido de la versión en inglés por no haber tenido acceso al original en español.

vidaban que ellos también habían sufrido por su oposición al régimen norieguista.

En la base de la percepción y crítica públicas se encuentra el simbolismo. Por ejemplo, la Cruzada Cívica se ha quejado repetidamente de la continuación de los rangos militares. Refiriéndose a esto, un coronel de la nueva Fuerza Pública, ha explicado que los rangos militares se usan para establecer niveles de mando y formar la estructura piramidal de mando de una agencia policial. Herrera ha argumentado que “donde hay armas debe haber disciplina”, agregando que “sólo manteniendo los rasgos tradicionales se podría mantener la disciplina. Así como el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene su jerarquía de embajador, embajador suplente y primer secretario,... la policía tiene sus coroneles, comandantes y lugartenientes”⁵⁶. Aunque esto parece ser sólo un asunto de terminología, el coronel puede haberse equivocado al concluir que “a los panameños no les importa los rangos de los policías que patrullan las calles”⁵⁷. Es tal vez más relevante la importancia que la Fuerza Pública misma da a estos rangos.

En varias encuestas hechas poco después del fin de la invasión, una abrumadora mayoría de los panameños rechazaron el restablecimiento del militarismo, y un 88% citaron el ejemplo costarricense como su propuesta para Panamá. En abril, otra encuesta reveló que el 66% creía que las tropas estadounidenses se habían ido del país prematuramente. 71% de los entrevistados mostraron su satisfacción,

56. Michael Massing, *op. cit.*, p. 47.

57. “Arias Calderón Discusses Future of Public Force”, *Foreign Broadcast Information Service*, FBIS-LAT-90-054, Marzo 20, 1990, p. 43. Retraducido de la versión en inglés por no haber tenido acceso al original en español.

al menos parcial, con la nueva Fuerza Pública, y una amplia mayoría apoyó al gobierno de Endara.

En encuestas más recientes, (agosto de 1990), sin embargo, mientras que el 47% sentía que los civiles tenían bajo control a los militares, 75% no tenía confianza en la policía, 57% no creía que la Fuerza Pública fuera una fuerza civil, y 55% creía que está no era más que la FPD disfrazada de Policía⁵⁸. Encuestas posteriores indican una creciente insatisfacción con el control del gobierno sobre la policía. Así, en noviembre, 42% de los entrevistados indicaron que el gobierno no había alcanzado logro alguno. Sólo un 7% veía la abolición de la institución militar como un logro⁵⁹. Esta insatisfacción también se refleja en las evaluaciones hechas a los líderes políticos. Ricardo Arias, a cargo de la organización de la Fuerza Pública, iba fuertemente a la zaga (19.5%) de Endara (25.2%) y Ford (56.4%) en una encuesta de noviembre respecto a su eficiencia en el gobierno⁶⁰.

El problema de la Fuerza Pública se ha visto complicado por una economía lenta y un aumento de tasas de criminalidad. Esto llevó, en una encuesta de agosto, a que la mayoría de los entrevistados concluyeran que la policía era ineficiente en la prevención del crimen y en la aprehensión de los delincuentes.

En un análisis final, el éxito o fracaso de un modelo policial depende del apoyo y la confianza que el público le brinde. A menos que la actual tendencia de opinión pública se invierta, podría llegarse a la elaboración de peticiones de un modelo más represivo.

58. "Encuesta de Opinión" *La Prensa*, Agosto 29, 1990, p. 1.

59. Nubia Aparicio S., "Baja Popularidad del Gobierno", *La Prensa*, Noviembre 30, 1990, p. 1.

60. *Ibid.*

vo, y al aumento de programas electorales partidistas que enfatizan la ley y el orden políticos. No es probable que otro gobierno militar aparezca en el futuro cercano. Pero hay que notar que, a poco más de un año de la invasión, se efectuó otro intento de golpe bajo el ojo avizor de la milicia estadounidense. Lo que pueda ocurrir después de que los Estados Unidos dejen la escena es difícil de prever.

Conforme las condiciones en Panamá se deterioran, la luna de miel que se dio entre el gobierno y los Estados Unidos tras la invasión se va acercando a su fin, y cada vez se oyen más reclamos a los Estados Unidos para que efectúe restituciones por los daños de la invasión, especialmente por el saqueo, del cual se le hace responsable por la inacción que mostró durante los días posteriores a la invasión. También aumentan las quejas contra el gobierno. El problema de la Fuerza Pública ha puesto bajo tensión a la coalición política gobernante, especialmente a las relaciones entre Billy Ford y Ricardo Arias. Mientras que los Demócratas Cristianos critican el plan económico de Billy Ford, MOLIRENA responde con acusaciones contra los planes democristianos sobre la Fuerza Pública.

En tanto que los Estados Unidos se preparaba para retirar sus patrullas de las calles panameñas el año pasado, el intento golpista de diciembre demostró lo necesaria que era una fuerte presencia estadounidense, y qué poco confiable era la Fuerza Pública. Los Estados Unidos podría estar reasumiendo su papel de mediador en la política panameña. Al hacerlo, se estaría arriesgando a seguir una ruta que antes ha seguido con muy poco tino.

Una pregunta básica que enfrenta el nuevo liderazgo civil gira alrededor del futuro de las fuerzas defensivas del país y sus relaciones con la administración de la justicia. La milicia panameña ha llega-

do a dominar la vida política del país en el pasado. Fue una dominación de este tipo la que llevó directamente al surgimiento de la dictadura del General Manuel Noriega. La ascensión de éste al poder remató un proceso gradual de fortalecimiento militar en la sociedad panameña. Los panameños han tendido a culpar a la FPD del deterioro social, y han enmarcado el debate sobre la Fuerza Pública en esta perspectiva. Sin embargo el problema no es si Panamá se hace de una fuerza policial o de un ejército. La fuerza es producto de la sociedad y no a la inversa. Una cultura política panameña fue la que dio pie a la FPD. A menos que los problemas económicos raciales y de clase que dieron origen a la milicia como fuerza política sean tratados, siempre existirá la posibilidad de un retorno al modelo militar.

ÍNDICE

Tomo I

PRESENTACIÓN

Edelberto Torres-Rivas y Dirk Kruijt 7

PRIMERA PARTE: INTERVENCIONES MILITARES Y SEGURIDAD

LA SOCIOLOGÍA DE LA INTERVENCIÓN MILITAR EN LA POLÍTICA LATINOAMERICANA

Kees Koonings 19

LA PROBLEMÁTICA DE SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA

Gabriel Aguilera 63

SEGUNDA PARTE: CASOS EN CENTROAMÉRICA

HONDURAS: LA TRANSICIÓN DE LA SEGURIDAD A LA DEMOCRACIA

Leticia Salomón 93

EL SALVADOR: LA SUBORDINACIÓN DEL PODER MILITAR AL PODER CIVIL	
Mariano Castro Morán	119
EL DILEMA DEL ESTADO COSTARRICENSE: SEGURIDAD NACIONAL O SOBERANÍA	
Mercedes Muñoz Guillén y Rodia Romero	147
GUATEMALA: LOS MILITARES Y LA TESIS DE ESTABILIDAD NACIONAL	
Jennifer Schirmer	183
PANAMÁ: LA TRANSICIÓN ABRUPTA AL PODER CIVIL	
Mark B. Rosenberg	221