

Nuevos temas de seguridad en América Latina.

Control democrático de las fuerzas armadas
Joseph S. Tulchin

CONTROL DEMOCRÁTICO DE LAS FUERZAS ARMADAS

- RELACIONES ENTRE CIVILES Y MILITARES
- CÓMO ALCANZAR OBJETIVOS NACIONALES A TRAVÉS DE LA ACCIÓN HUMANITARIA
- ADECUAR LOS INSTRUMENTOS A LA POLÍTICA

Joseph S. Tulchin

Director del Programa para América Latina
Woodrow Wilson International Center

A medida que los felices acontecimientos que rodearon la caída del Muro de Berlín y el final de la Guerra Fría se distancian en el pasado, es sorprendente comprobar la nostalgia que suscita el recuerdo de la rotundidad conceptual asociada al período del conflicto bipolar. Si bien, durante la Guerra Fría, la mayoría de los expertos en relaciones internacionales se mostraban muy críticos ante las categorías simplistas que los políticos aplicaban para describir a aliados y enemigos, muchos de estos mismos analistas lamentan la ausencia de tal rotundidad en el mundo actual. Sin embargo, algunos políticos permanecen anclados en las categorías de la Guerra Fría y parecen formular políticas a partir de su visión de cómo se organizaba el mundo en el pasado. Cuando se trata de la utilización de la fuerza armada, esta actitud puede resultar tremendamente peligrosa.

Existe una confusión analítica y estratégica generalizada en cuanto a la naturaleza de conceptos básicos, como seguridad nacional, intereses en materia de seguridad, amenazas a la seguridad. A raíz de esta confusión, se percibe una gran inquietud en la comunidad política en Estados Unidos en cuanto a qué instrumentos deben emplearse para alcanzar nuestros objetivos nacionales y para defender nuestros intereses nacionales. Aunque muchos observadores han llegado a aceptar el hecho de que Estados Unidos es la única gran potencia mundial, este orgullo o confianza no se ha traducido en una confianza similar sobre de qué forma y en qué momento debería emplearse la fuerza de la nación. En el caso de determinados episodios o crisis, la amenaza parece evidente y el impulso de responder resulta muy fuerte. El problema para la política de defensa de los Estados Unidos en la actualidad radica en que surgen crisis todo el tiempo y en todos lados, y todas ellas parecen desalentadoramente similares.

Indudablemente, a la hora de evaluar la importancia específica de un episodio en concreto y de determinar si justifica una u otra respuesta, la proximidad desempeña un papel notable. En ese sentido, el debate en torno a la intervención humanitaria o a la consolidación nacional que caracterizó a la Administración Clinton, y que fue inmediatamente asumido por el equipo de defensa y de exteriores alineado por el presidente George W. Bush, dejó claro que la consolidación nacional en

La autonomía de las fuerzas armadas y la expansión del papel de los militares constituyen obstáculos a la consolidación de la democracia en la región

África es menos importante que la consolidación nacional en países más cercanos a Estados Unidos. Incluso en el caso de la ex Yugoslavia, el umbral de importancia se consideró demasiado alto para que Estados Unidos enviara tropas sin un compromiso aún más amplio por parte de las naciones europeas, en cuyas fronteras se estaba desarrollando el conflicto. En Timor Oriental, la mayoría de los responsables políticos tenían claro que Australia, el país desarrollado más cercano, debería tomar la iniciativa en el envío de tropas y que las Naciones Unidas deberían constituir el marco institucional dentro del cual debería darse una respuesta.

Históricamente, cuando surgía una crisis de este tipo en el hemisferio Occidental, Estados Unidos era muy explícito en cuanto a que no quería que la comunidad internacional interviniera, a no ser que los norteamericanos controláramos su participación. De hecho, se ha desplegado una enorme energía diplomática a lo largo de los años, especialmente desde 1900, para asegurar que ninguna otra potencia se entrometiera en lo que se consideraba nuestro ámbito de influencia. En la actualidad, por el contrario, en varios episodios, especialmente en Haití y en Colombia, el Gobierno de Estados Unidos ha hecho todo lo posible para asegurar la participación de otros miembros de la comunidad internacional, aunque la naturaleza de dicha colaboración ha variado de un caso a otro. Cuando se trata de enfrentarse al tráfico ilegal de drogas o en el caso de la lucha contra el terrorismo, Estados Unidos quiere que se sumen otras naciones de América Latina, pero no está en absoluto definido cuáles deben ser las modalidades de colaboración.

Por su parte, las naciones del hemisferio tienen muy claro que no quieren verse intimidadas por los Estados Unidos y han afirmado de forma categórica que los antiguos modales de intervención unilateral, exclusivamente para proteger intereses de Estados Unidos, ya no son aceptables. Lo que no se ha conseguido, de momento, es un consenso en cuanto a qué modalidades de colaboración en el hemisferio podrían reemplazar la hegemonía unilateral de Estados Unidos. La comunidad política en Estados Unidos se encuentra lejos de llegar a un consenso sobre cómo una asociación o una acción en colaboración con otros países puede contribuir a proteger los intereses nacionales de Estados Unidos.

Este trabajo examinará las cuestiones de seguridad en el hemisferio que se han planteado después de la Guerra Fría y analizará de qué forma tales cuestiones interfieren en la política de defensa de Estados Unidos y en el control de las fuerzas armadas en América Latina. De forma más concreta, sugerirá de qué forma las condiciones de seguridad en la región y la historia de las relaciones de Estados Unidos con América Latina hacen necesarios determinados ajustes en el Departamento de Defensa, para que los instrumentos empleados en la defensa de objetivos nacionales sean apropiados para la región y no refuercen la autonomía de las fuerzas armadas en los países de la zona. La autonomía de las fuerzas armadas y la expansión del papel de los militares constituyen obstáculos a la consolidación de la democracia en la región. En este trabajo, argumentaremos que los factores regionales propios del hemisferio afectan a la política de defensa de Estados Unidos, y que, como resultado de esas mismas peculiaridades, la política de defensa de Estados Unidos en la región debería seguramente ser diferente de la

política de defensa desarrollada en cualquier otro lugar. Los factores que se subrayarán en este capítulo son los siguientes: el legado histórico de la hegemonía de Estados Unidos; la reciente historia de la transición a la democracia en América Latina, que hace que las fuerzas armadas sean objeto de un recelo generalizado; y el entorno de seguridad en la región, visto desde la perspectiva latinoamericana. Estos factores distorsionan determinados instrumentos de la política de Estados Unidos, restándoles eficacia, y sugieren otros que sin embargo podrían no ser apropiados en otras regiones del mundo. Por extensión, cabe afirmar que ajustar la política de defensa nacional a una región –a su historia, a su cultura y al legado de sus relaciones con Estados Unidos– es igualmente importante en otras regiones del mundo. En este capítulo me centraré en América Latina, y adelantaré tres sugerencias políticas concretas:

- En primer lugar, el peculiar contexto de las relaciones en el hemisferio hace que el hecho de recurrir a la cooperación multilateral, ya sea a través de instituciones formales existentes o a través de grupos informales ad hoc de naciones, resulte más útil para la defensa de objetivos nacionales que en otras regiones del mundo.
- En segundo lugar, debido a la naturaleza asimétrica de las misiones que desempeña en varios países de la región, al Departamento de Defensa le resulta útil trabajar con instituciones como los cuerpos de policía o las fuerzas de control de fronteras, lo que tal vez no resulte apropiado en otros escenarios. Esto implica un nivel de cooperación en el frente interno que no es habitual en el ejercicio de la fuerza de Estados Unidos en el exterior.
- En tercer lugar, la fragilidad del clima de confianza entre las naciones de la región sitúa al Departamento de Defensa en la atípica posición de fomentar la cooperación subregional para poder alcanzar los objetivos nacionales de Estados Unidos. Esto podría significar que, en el ámbito de la cooperación subregional multinacional, Estados Unidos asume de forma deliberada un discreto papel de asociado. Para ilustrar estos puntos, el siguiente apartado se centrará en la naturaleza de las relaciones entre civiles y militares en el hemisferio y en cómo dicha relación afecta al debate sobre la misión de las fuerzas armadas en muchos países del hemisferio, lo que, a su vez, afecta a la formulación de la política del Departamento de Defensa.

Relaciones entre civiles y militares

Si bien la preocupación respecto a cuál es el papel adecuado de las fuerzas armadas está tan extendida entre las democracias desarrolladas, maduras, como entre las naciones en desarrollo, la cuestión reviste una especial importancia en América Latina, debido a la triste historia de las relaciones entre civiles y militares en la región. Tras la Guerra Fría, se había dado por hecho que, con la disminución de las amenazas externas contra el hemisferio y la transición a la democracia en todo el hemisferio, las fuerzas armadas se retirarían del escenario político y asumirían papeles más profesionales, similares a los de sus homólogos

Si bien Estados Unidos es la única nación con influencia global y con una preocupación activa por los acontecimientos mundiales, existen determinadas limitaciones significativas que coartan la utilización de su fuerza

en las naciones desarrolladas. Eso ha ocurrido en muy pocos casos. En la mayoría de los países de la región, la situación es mucho más compleja. Incluso en los países donde los militares se han retirado de la política interna y han hecho grandes esfuerzos por profesionalizarse, como en Argentina o en Brasil, la nueva naturaleza de las amenazas transnacionales, especialmente el narcotráfico, y la presión por parte de Estados Unidos para que los militares se involucren en la respuesta a esas nuevas amenazas transnacionales, ha convertido a los militares en el centro de atención de un confuso debate interno sobre la definición del papel o de los papeles reservados para las fuerzas armadas. En algunos casos, los militares han vuelto a incorporarse a los asuntos internos del país, como en el caso de Venezuela, o han utilizado la inestabilidad política y económica interna como razones o excusas para mantener papeles internos que la mayor parte del mundo desarrollado considera inapropiados, como en el caso de Ecuador.

Durante la Guerra Fría, estaba claro lo que el Departamento de Defensa esperaba de una institución militar homóloga en el hemisferio. Con el fin de la Guerra Fría, y el convencimiento generalizado de que no hay ninguna amenaza externa para el hemisferio, al menos no en el sentido tradicional del término, se ha suscitado una considerable confusión dentro del Departamento de Defensa en cuanto a qué esperar de sus colegas y cómo sentar las bases para una colaboración conjunta. En el Congreso y en el Ejecutivo de Estados Unidos, hay una inquietud similar en cuanto a la conveniencia y al momento adecuado para utilizar instrumentos militares en la defensa de objetivos nacionales.

La convicción de que vivimos en un mundo esencialmente unipolar no implica que sea más fácil formular una política de defensa para el hemisferio. Si bien Estados Unidos es la única nación con influencia global y con una preocupación activa por los acontecimientos mundiales, así como la única con la voluntad política de proyectar su poder a lo largo y ancho del mundo, existen determinadas limitaciones significativas que coartan la utilización de la fuerza de Estados Unidos, entre las que cabe destacar la falta de acuerdo en cuanto a cuándo y dónde hacer uso de la fuerza de nuestra nación. Las limitaciones al poder de Estados Unidos son de tres tipos. En primer lugar, están las autolimitaciones, actos conscientes, deliberados, de contención, impulsados por determinados valores, por principios, por el respeto al derecho internacional, o que responden a una valoración pragmática en función de la cual el empleo de la fuerza nacional no permitirá alcanzar ningún fin útil.

A continuación, están las limitaciones sobre la utilización del poder y de la influencia nacional impuestas por las fuerzas políticas a escala interna. En este sentido, la persistente tendencia aislacionista en Estados Unidos constituye un freno constante a toda actividad internacional. Este talante o filosofía se opone al envío de fuerzas militares de Estados Unidos al exterior, se opone a toda colaboración con las organizaciones internacionales, e incluso se opone a cualquier acuerdo comercial o de inversiones que suponga un compromiso por parte de Estados Unidos. La voz de este aislacionismo se deja escuchar con frecuencia en el Congreso. Por ejemplo, el senador Jesse Helms, presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, aboga en el Congreso y en la prensa

por la necesidad de reformar las Naciones Unidas. En junio de 2000, el senador Gregg del estado de New Hampshire, recurriendo a los complejos procedimientos parlamentarios del Senado, retuvo más de 200 millones de dólares que el Senado ya había asignado para operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, porque no aprobaba la política de la Administración en los países a los que se destinaban las misiones de mantenimiento de la paz. El Senador Gregg sólo liberó los fondos cuando la Administración negoció directamente con él.

La fuerza de la corriente aislacionista se deriva en gran medida de un amplio sector de la opinión pública convencido de la superioridad de Estados Unidos, lo que dificulta la cooperación con otras naciones y contribuye a que la participación de Estados Unidos en las instituciones de la nueva comunidad internacional sea tan poco consistente y, en ocasiones, tan arrogante. Incluso los internacionalistas convencidos a menudo caen en la trampa de la superioridad y la consiguiente arrogancia. En las sugerencias políticas que expongo a continuación, he tenido en cuenta esta característica centrándome en actividades que quedan fuera de la esfera de la política interna.

El papel del Congreso, con su control sobre los fondos y su mandato constitucional para ratificar los compromisos internacionales de la nación, constituye, por su propia naturaleza, un freno a la utilización de la fuerza de la nación. Paradójicamente, la mayoría de los aislacionistas y sus aliados conservadores más numerosos están encantados de financiar la esfera militar. En el proyecto de ley de presupuesto para el año fiscal 2001, el Congreso asignó para el ámbito militar 4.000 millones de dólares más de lo que el presidente había solicitado.

La nueva Administración Bush ha declarado que no desea participar de este neoaislacionismo. Ha pregonado su política exterior y su política de defensa como el Nuevo Pragmatismo, lo que ha supuesto una postura mucho más dura hacia los tradicionales rivales de la Guerra Fría, Rusia, China y Corea del Norte, a la vez que una crítica a la inclinación de la Administración Clinton por la intervención humanitaria y el apoyo a la consolidación nacional. Este pragmatismo lleva a reducir las aventuras exteriores de Estados Unidos, lo que satisface a la mayoría del Congreso. Sin embargo, no contribuye a resolver el debate sobre cómo y bajo qué circunstancias puede emplearse la fuerza de Estados Unidos en la defensa de intereses nacionales.

En el hemisferio Occidental, la consecuencia involuntaria de esta dualidad es la militarización de la política exterior de Estados Unidos. Por ejemplo, el presupuesto de cooperación se ha recortado, mientras que el presupuesto militar está creciendo, de forma que cuando el Congreso debatió un proyecto de ley para proporcionar al presidente de Colombia Andrés Pastrana apoyo en sus esfuerzos por acabar con los movimientos guerrilleros y reducir el tráfico ilegal de drogas, la parte más importante del paquete de ayuda correspondía a apoyo y equipamiento militar. En todo el hemisferio, la lucha contra el narcotráfico se está militarizando porque los recursos de los que puede disponer la parte dominante –Estados Unidos– proceden del presupuesto militar. De esta forma, el debate político interno limita los instrumentos de poder nacional a

La nueva Administración Bush ha declarado que no desea participar de este neoaislacionismo. Ha pregonado su política exterior y su política de defensa como el Nuevo Pragmatismo

En el hemisferio Occidental, la oposición a la acción unilateral por parte de Estados Unidos es más acusada que en cualquier otro lugar

disposición del ejecutivo en cualquier situación, a la vez que legitima el uso de la fuerza militar y de miembros de las fuerzas armadas de Estados Unidos como instrumentos de la política exterior, a expensas de otros instrumentos civiles.

El tercer tipo de limitaciones a la hegemonía de Estados Unidos procede del exterior y éstas son sobradamente conocidas. Está claro que, una vez superada la Guerra Fría, a Estados Unidos le resulta difícil actuar de forma unilateral en cualquier parte del mundo. La comunidad internacional prácticamente no tolera tales acciones. En el hemisferio Occidental, la oposición a la acción unilateral por parte de Estados Unidos es más acusada que en cualquier otro lugar. El coste político de tales acciones, en particular en Sudamérica, supera con creces a los potenciales beneficios. Como consecuencia de ello, el Departamento de Defensa debe intentar alternar otros modos de actuación para alcanzar objetivos legítimos. Una limitación de estas características encaja perfectamente con la convicción neoisolationista existente en Estados Unidos según la cual la nación no debería asumir el papel de policía del mundo. Incluso los conservadores hiperrealistas que consideran que, debido a su hegemonía, no existen trabas para Estados Unidos, abogan contra el empleo de la fuerza de Estados Unidos de forma unilateral. Defienden que Estados Unidos podría actuar de forma unilateral si lo decidiera así, pero que ningún país debería entrometerse en los complicados asuntos de otras naciones. Desde un punto de vista menos beligerante, los realistas se oponen a asumir el papel de policía del mundo porque el uso extensivo de las fuerzas de la nación terminaría debilitándolas. Eso explica la acalorada polémica, dentro del Departamento de Defensa, sobre la reestructuración del ejército y el creciente consenso en cuanto a la necesidad de contar con socios en las acciones internacionales. Dicho de otro modo, si bien se considera que Estados Unidos tiene poder suficiente para actuar por sí solo, no se considera que ésa sea la forma más eficaz de utilizar la fuerza de la nación. Recurrir a otros socios refuerza el poder de la nación. El truco consiste en controlar su uso. Los socios, ya sean naciones individuales o instituciones multinacionales, constituyen otra limitación al poder de Estados Unidos.

El poder de Estados Unidos se ve especialmente limitado, en la actualidad, a la hora de abordar cuestiones de seguridad de la agenda no tradicional. Muy particularmente, Estados Unidos se ha mostrado prácticamente indefenso a la hora de enfrentarse a terroristas no capturados en territorio norteamericano. En cuanto al resto de la nueva agenda, la comunidad académica admite, de forma prácticamente unánime, que una nación no puede abordar o dar respuesta a ninguna de estas cuestiones unilateralmente. El tráfico ilegal de drogas, la degradación del medio ambiente, las enfermedades epidémicas, la migración: ninguna de estas cuestiones puede abordarse de forma unilateral. Incluso si la lógica de la nueva comunidad internacional y la nueva agenda de cuestiones no tradicionales sugieren una necesidad imperativa de acción cooperativa, por parte de Estados Unidos y de otras naciones, así como una utilización respetuosa de las instituciones internacionales existentes, no está claro de qué forma las instituciones existentes pueden hacer frente a estas nuevas amenazas o incluso a amenazas más tradicionales; y la debilidad de las instituciones

existentes, como marco para llevar a cabo una acción multilateral, supone una baza a favor de los conservadores en Estados Unidos a los que nunca les ha gustado las organizaciones extranacionales o supranacionales.

El caso de la Organización de Estados Americanos (OEA) pone de manifiesto las dificultades a la hora de crear en el hemisferio una comunidad basada en valores compartidos y en gobiernos civiles capaces de aprobar leyes, en lugar de basarse en la fuerza bruta y el ejército. Para empezar, la OEA no es un instrumento de acción demasiado ágil o fiable en el hemisferio. Además, muchas de las disposiciones estatutarias de la organización se aprobaron con el fin de limitar a Estados Unidos en el uso de su fuerza y, en la actualidad, impiden de la misma forma que las naciones del hemisferio actúen de forma concertada para defender sus propios intereses, como la democracia, un gobierno limpio, la lucha contra el crimen, o la lucha contra el narcotráfico. Naciones Unidas no es mucho mejor. Incluso las organización más sólidas, como la OTAN o la Comunidad Europea, pueden verse paralizadas debido a discrepancias internas. Frente a esta parálisis, los dirigentes de Estados Unidos se rinden y se preguntan si no les iría mejor actuando por su cuenta.

La ausencia de consenso en un importante número de cuestiones supone que las naciones de América Latina asuman la ley pero no que la hagan, y reduce la influencia internacional que cualquiera de ellas podría tener y que tienen como región o como grupo de naciones. Por ejemplo, las siguientes seis cuestiones preocupan a Estados Unidos y al resto del hemisferio: democracia, drogas, blanqueo de dinero, migración, propiedad intelectual y comercio. Estados Unidos desearía actuar de forma concertada con el resto del hemisferio, tanto para establecer normas para la comunidad del hemisferio y para presentar un frente común del hemisferio en el escenario global, como en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) o del Grupo Cairns sobre exportaciones agrícolas. Sin embargo, las naciones del hemisferio han sido incapaces de llegar a un acuerdo entre ellas o con Estados Unidos sobre ninguna de estas cuestiones. En junio de 2000, la mayoría de las naciones del hemisferio se escandalizó ante el descarado abuso de la ley y del sistema electoral peruano por parte de Alberto Fujimori en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales. Siguiendo el ejemplo del equipo de observadores de la OEA, encabezado por el ex ministro de Asuntos Exteriores de Guatemala Eduardo Stein, la opinión pública de la mayor parte del hemisferio y prácticamente toda la Comunidad Europea presionaron a Fujimori en un intento por que se crearan en Perú las condiciones necesarias para unas elecciones limpias. Como esto no ocurrió, y pensando que actuaba en concierto con el resto de los países del hemisferio, el Gobierno de Estados Unidos hizo una dura declaración condenando a Fujimori y sugirió que éste sufriría las consecuencias de su abuso de la democracia. En lugar de movilizarse para unir sus fuerzas a las de Estados Unidos en defensa de la democracia, la mayoría de los estados de la región silenció sus críticas hacia Fujimori e hizo declaraciones especialmente duras contra Estados Unidos, insistiendo en que no debía haber ninguna intervención unilateral en los asuntos internos de Perú. De hecho, esta

El caso de la Organización de Estados Americanos (OEA) pone de manifiesto las dificultades a la hora de crear en el hemisferio una comunidad basada en valores compartidos y en gobiernos civiles capaces de aprobar leyes, en lugar de basarse en la fuerza bruta y el ejército

La asimetría en cuanto al control civil sobre el ámbito militar en Estados Unidos y en América Latina crea confusión en el diálogo entre las esferas militares de Estados Unidos y sus colegas latinoamericanos, y entre los dirigentes de Estados Unidos y sus homólogos de América Latina

respuesta instintiva al legado histórico del imperialismo de Estados Unidos dificultaba que las naciones de la región alcanzaran sus objetivos y hacía imposible que Estados Unidos actuara.

En el caso concreto del papel de las fuerzas armadas, Estados Unidos se enfrenta a un dilema político: ¿deben seguir las fuerzas armadas ampliando la cooperación con sus homólogos de la región? Si lo hacen, ¿de qué forma dicha colaboración refuerza la democracia, en lugar de debilitarla, lo que sólo serviría para incrementar la posibilidad de inestabilidad en la región? Y, por otra parte, ¿cómo se podrá evitar que tal colaboración distorsione los esfuerzos de instaurar instituciones civiles, democráticas y el Estado de Derecho?

El lastre del legado histórico y la asimetría de poder entre Estados Unidos y América Latina afecta a las relaciones militares bilaterales de varias formas. En primer lugar, conlleva una transferencia de misiones. Como es difícil crear instituciones civiles de derecho y orden o de seguridad pública, y como es difícil lograr la colaboración entre gobiernos para establecer leyes, resulta más fácil pedir a los militares que asuman un papel o papeles que pueden haber desempeñado durante algún tiempo en el pasado, y que desempeñan en Estados Unidos bajo control civil. La lucha contra el narcotráfico constituye un claro ejemplo de transferencia de misiones en el hemisferio. Un país tras otro, desde México hasta Argentina, se ha dejado convencer por el señuelo de valiosos equipos militares suministrados a través de los canales existentes para ampliar la misión de los militares al control de la lucha contra el narcotráfico. Nadie parece negar que esta lucha requiere disponer de instituciones civiles y de leyes. A corto plazo, nadie quiere perder tiempo y energía creando tales instituciones.

La asimetría en cuanto al control civil sobre el ámbito militar en Estados Unidos y en América Latina crea confusión en el diálogo entre las esferas militares de Estados Unidos y sus colegas latinoamericanos, y entre los dirigentes de Estados Unidos y sus homólogos de América Latina. Los miembros de las fuerzas armadas en Estados Unidos dan por hecho la existencia de la autoridad y el control civiles y no comprenden que no es así en muchos países de la región. En el debate parlamentario en torno a un paquete de ayuda al Gobierno de Colombia, pocos miembros del Congreso entendieron por qué algunas personas se oponían a la utilización del ejército como principal instrumento para luchar contra el narcotráfico. Sencillamente no entendían que la relación entre las autoridades civiles y las fuerzas armadas en Colombia no era la misma que en Estados Unidos. Por otra parte, cuando Estados Unidos intentó darle un enfoque regional al Plan Colombia, la simple mención de una participación militar por parte de Estados Unidos fue suficiente para que Brasil se apresurara a declarar que no colaboraría en tal esfuerzo. Al mismo tiempo, los ecuatorianos se subieron al carro y enviaron a su ministro de Asuntos Exteriores a Washington para solicitar ayuda militar para vigilar la frontera de su país con Colombia. Insistir en que la prioridad fundamental en América Latina consiste en establecer instituciones civiles en un marco democrático no supone hostilidad alguna hacia las fuerzas armadas. Por diversas razones, estas instituciones nunca se han consolidado debido al papel asumido por los militares en muchos de estos países como garantes de la constitución y de las instituciones.

Cómo alcanzar objetivos nacionales a través de la acción comunitaria

La clave para seleccionar los instrumentos adecuados para la política de defensa nacional en el hemisferio radica en identificar fórmulas de colaboración con las fuerzas armadas y con los gobiernos latinoamericanos que no susciten inquietud en la región y que no caigan dentro de la esfera de la política interna de Estados Unidos. Como se observará, con ello convierto en virtud el relativo abandono de América Latina, por parte de los niveles más altos de toma de decisión en Washington, del que se quejan tantos latinoamericanos. La colaboración será más viable y más eficaz en los ámbitos donde existe un mayor nivel de confianza y donde hay una mayor coincidencia de los intereses nacionales. El ámbito donde será más viable tal acción será a escala subregional, no a escala del hemisferio o a escala bilateral.

Para instituir en el hemisferio un sentido de comunidad, que vaya más allá de los intereses subregionales, será necesario diseñar un papel activo para la región en la comunidad internacional, un papel que permita a las naciones del hemisferio demostrar un claro compromiso con los valores y preocupaciones de la comunidad internacional. Por ejemplo, tres ámbitos en los que la región ya desempeña un papel protagonista son los siguientes:

- Regulación del control de armamentos.
- Participación en el mantenimiento de la paz.
- Apoyo a los derechos humanos.

Si analizamos las subregiones de América, podemos encontrar algunos ejemplos de cooperación que han tenido éxito y que, posiblemente, podrían trasladarse a otros ámbitos. En los países del área del Caribe, se ha llevado a cabo un notable esfuerzo por compatibilizar los códigos penales de los diferentes países. Esto sería muy útil en los países andinos en la lucha contra el narcotráfico. México puede constituir un modelo en lo que se refiere a la redefinición de sus relaciones bilaterales con Estados Unidos. Argentina ha llevado a cabo un importante esfuerzo en este sentido. El resto de los países del hemisferio parecen haberse quedado estancados en la retórica *antiyankee* de los años de la Guerra Fría. En el Cono Sur, se han incorporado nuevos actores civiles al debate sobre políticas de seguridad. Esto podría resultar útil para otros países, como las naciones andinas o México.

Es en estos ámbitos subregionales donde el Departamento de Defensa encontrará oportunidades para colaborar con fuerzas armadas amigas. Además, la naturaleza de la colaboración subregional existente determinará cuáles son los instrumentos políticos que deben utilizarse.

Ya he adelantado el ejemplo del Caribe, y hay otro ejemplo, también en el Caribe, que puede resultar útil; se trata del Regional Security System (RSS). El Departamento de Defensa debería trabajar con los miembros del RSS para proporcionarles el entrenamiento y el material que puedan

necesitar y para establecer qué otros instrumentos operativos podrían ser útiles para hacer del Caribe una zona más segura.

En el Cono Sur, la situación es muy diferente. En este caso, el acercamiento entre Chile y Argentina constituye un hecho histórico. El sólido marco institucional para la cooperación es fuerte y se está reforzando cada vez más. Estados Unidos podría colaborar para ayudar a los socios a superar algunos baches, por ejemplo perfilando los detalles de un programa conjunto para que el gasto militar sea más transparente. Sería más difícil y más significativo que Estados Unidos se sumara a los dos socios en maniobras conjuntas, como forma de limar fricciones en cuanto a adquisiciones de sistemas armamentísticos y transferencia de tecnología.

Las naciones del Cono Sur no han conseguido exportar su clima de confianza al Mercosur o a la región andina. Estados Unidos podría servir como vehículo para este tipo de cooperación, asumiendo el papel de un intermediario honesto en las discusiones, en la negociación de objetivos estratégicos regionales, y en la búsqueda de oportunidades para el desarrollo de una cooperación multilateral ad hoc. La región de la Amazonía constituye un banco de pruebas perfecto. Los brasileños no están precisamente entusiasmados con la idea; pero el resto de los países de la región sí lo están, y hay un amplio margen para que las fuerzas armadas de Estados Unidos desempeñen un papel constructivo.

En México y en América Central, la primera tarea del Departamento de Defensa consiste en desmilitarizar la política de Estados Unidos. En el caso de la lucha contra el narcotráfico, es necesario adecuar los instrumentos militares a los instrumentos no militares. Lo mismo ocurre en cuanto a las respuestas subregionales frente a las catástrofes naturales y frente al crimen organizado. El Departamento de Defensa debería distinguirse por resistirse a involucrarse en ámbitos donde pueda recurrirse a instituciones civiles, incluso en los casos en los que las instituciones civiles puedan considerarse poco eficaces.

Conclusión: adecuar los instrumentos a la política

A la hora de formular una política de defensa para el hemisferio Occidental, el Departamento de Defensa se enfrenta a un doble desafío. El primero consiste en adecuar los instrumentos políticos a la peculiar historia de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina y al modelo de amenazas para la seguridad en el hemisferio. El segundo consiste en adaptarse al actual debate en la región sobre el papel de las fuerzas armadas y a las limitaciones que los esfuerzos por parte de las naciones del hemisferio para hacer frente a las presiones de la globalización imponen sobre la política de Estados Unidos

En la actualidad, el Departamento de Defensa debe tener en cuenta el legado histórico de la hegemonía de Estados Unidos y el legado, igualmente influyente, de las dictaduras militares que han envenenado, en tantos casos, las relaciones entre las fuerzas armadas de la región y las poblaciones civiles. Estos legados implican que la acción militar

unilateral por parte de Estados Unidos en la región provocará, con toda probabilidad, una inmediata reacción adversa de gran calado. He sugerido que el Departamento de Defensa debería sondear a los grupos subregionales existentes, para identificar cuál es su percepción de las amenazas a la seguridad en cada uno de ellos, y el clima para la confianza mutua entre las naciones de la subregión. El principal papel del Departamento de Defensa será el de facilitador. ¿Cuáles son las amenazas para la seguridad de Estados Unidos en el hemisferio? ¿Cómo pueden las naciones del hemisferio ayudarnos a preservar nuestra seguridad? De momento, la respuesta a la primera pregunta parece ser la siguiente: se trata de amenazas no tradicionales y de naturaleza transnacional. Teniendo en cuenta esta primera respuesta, la respuesta a la segunda pregunta es sencilla: a través de la cooperación y de acuerdos de asociación. El reto que debe superar el Departamento de Defensa consiste en cómo desarrollar este tipo de cooperación.

La asimetría de la misión militar y de la fuerza militar entre Estados Unidos y las naciones de América Latina se ha convertido en uno de los problemas más complejos para la consolidación de la democracia en el hemisferio. Utilizando términos simples y categóricos, es necesario acabar con la autonomía de las fuerzas armadas en América Latina. Para lograrlo es necesario implicar a los ciudadanos y a las instituciones civiles democráticas en el control de las fuerzas armadas, en particular en lo que se refiere al proceso presupuestario. Finalmente –y es en este punto donde el papel de Estados Unidos y de la comunidad internacional resulta crucial– es necesario evitar la transferencia de misiones. Debe resistirse cualquier tentación existente, o que pueda surgir, de asignar una tarea a los militares simplemente porque están disponibles, tienen los recursos, y están capacitados para ello. La respuesta adecuada, en todos los casos, consiste en reforzar las instituciones democráticas, incrementar los recursos disponibles para esas instituciones y aumentar la capacidad de las instituciones democráticas para hacer frente a los problemas de la sociedad.

Es necesario acabar con la autonomía de las fuerzas armadas en América Latina. Para lograrlo es necesario implicar a los ciudadanos y a las instituciones civiles democráticas

Nuevos temas de seguridad en América Latina.

El control de las fuerzas armadas en la transición democrática
Narcís Serra Serra

EL CONTROL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

- ETAPA DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA
- ETAPA DE LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA
- ETAPA DE LA DEMOCRACIA CONSOLIDADA

Narcís Serra Serra

Presidente de la Fundació CIDOB

En los últimos veinticinco años del siglo XX se produjo en el sur de Europa y en Iberoamérica un proceso continuado de democratización de los regímenes dictatoriales que alcanzó a todos los países de la zona. Constituyeron el grueso de lo que Samuel Huntington denominó “tercera ola”¹ y, junto con la caída del muro de Berlín, integran uno de los dos mayores avances de la democracia de los últimos años. A partir de la década de los noventa los países del Este de Europa empezarán también un largo y difícil proceso de transición a la democracia.

Una característica común a todos los países latinoamericanos es que la transición a la democracia se produjo, sin excepciones, desde regímenes militares. Con diversos matices puede decirse lo mismo de los países del sur de Europa.

Por ello, el análisis de las relaciones civiles-militares parece esencial si se quiere realizar un seguimiento de la evolución democrática de estos países, evolución en la que el proceso de creación de instituciones y mecanismos democráticos de control militar juega un papel esencial. Son muchos los estudiosos de los procesos de transición que otorgan una importancia decisiva al control militar en la explicación de su éxito o fracaso. Adam Przeworski, en una obra dedicada al estudio de las reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina, afirma que “el marco institucional en el que se ejerce el control civil sobre las fuerzas armadas constituye el punto neurálgico para la consolidación democrática”².

También se pronuncia en la misma dirección J. Samuel Valenzuela refiriéndose al período de consolidación democrática: “Colocar a los militares bajo la autoridad del gobierno elegido es una condición clave para facilitar la consolidación democrática. En la medida en que los gobiernos elegidos no tienen éxito en sus intentos de subordinar a los militares, la autonomía militar resultante es contraria a la consolidación de la democracia puesto que sería, en la concepción indicada anteriormente, un dominio reservado que contiene un ingrediente fundamental del poder del Estado: la fuerza de las armas. En este caso, reducir la autonomía militar es un ingrediente indispensable para la consolidación”³.

Precisamente en el campo del control militar puede afirmarse que, en puridad, ningún país latinoamericano ha completado un proceso de consolidación democrática

Y es que, tal como también indicara Huntington, toda “ola democratizadora” tiene su “contraola” y ésta se ha producido en muchos puntos del continente sudamericano. Los casos de Perú, de Ecuador, de Venezuela, aunque distintos entre sí, demuestran actuaciones de intervención clara de las Fuerzas Armadas (FAS) en la toma de decisiones políticas que no son compatibles con el papel que les corresponde en una democracia consolidada. En otros países, como Chile o Brasil, los procesos de eliminación de la autonomía militar y del intervencionismo propio de los militares en los regímenes anteriores son muy lentos. Puede decirse, por lo tanto, que precisamente en el campo del control militar, se han dado casos de retroceso en fechas recientes, y existen países en los que puede constatarse un cierto atasco en la evolución normal hacia la democracia. Puede incluso afirmarse que, en puridad, ningún país latinoamericano ha completado un proceso de consolidación democrática si la entendemos como los dos autores citados.

Ante esta situación, parece conveniente estudiar las medidas que pueden garantizar un control civil de las fuerzas armadas y explorar si existen guías de actuación que puedan aplicarse a países distintos con niveles también distintos de democratización.

Larry Diamond ha sugerido escalar las medidas según la dificultad de aplicación (o de aceptación por parte de los militares). Propone iniciar la reforma con la “depuración” de los militares desleales y la reducción posterior de las tareas o funciones del campo civil ejercidas por militares tales como policía, servicios de inteligencia, medios de comunicación o desarrollo económico. A partir de aquí, debería extenderse el control civil sobre las fuerzas armadas, ultimando este proceso con la reforma de la educación militar⁴.

J. Samuel Fitch aborda también este tema en su libro *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, en el que afirma que “dadas las diferencias nacionales en el contexto político e institucional de la política militar, no existen recetas sencillas o estrategias probadas para los gobiernos que intentan redefinir las relaciones con los militares”⁵. Luego, sin embargo, formula unas propuestas que pueden dividirse para los dos períodos, democratización y consolidación que se describirán más adelante.

En las primeras etapas del proceso de transición, Fitch considera que el paso más importante es un pacto civil efectivo para no utilizar a los militares en ningún intento de influir en las decisiones políticas. Más adelante, cuando se alcance un nivel substancial de control democrático de las fuerzas armadas, “el primer reto es gestionar los conflictos generados por la pérdida de las tradicionales prerrogativas políticas por parte de los militares, mientras el segundo reto sería generar una política militar que institucionalice el control democrático”⁶.

Estas notas pretenden abordar con mayor detalle estos temas proponiendo unas actuaciones que, aun cuando deben adaptarse a la situación de casa país, pueden ser una guía para la reforma militar necesaria para institucionalizar el control civil democrático de las fuerzas armadas.

Para ello, parece conveniente dividir el proceso de democratización en dos subperiodos: el de la transición y el de consolidación. La mejor propuesta es la de Felipe Agüero, que en un penetrante análisis sobre la transición española y las fuerzas armadas liga el concepto de consolidación al de “supremacía civil”⁷. Simplificando mucho, podemos definir la transición democrática como el período en que los militares dejan de intervenir en la política. Por su parte, la consolidación democrática se produce cuando el poder civil pasa a definir la política de seguridad y defensa y a dirigir a las fuerzas armadas. De acuerdo con estas definiciones, son varios los países comprendidos en la “tercera ola” que no han completado con éxito su transición democrática y, son muchos los que se hallan inmersos en un proceso más o menos avanzado de consolidación.

El control institucionalizado de las FAS no es condición suficiente para la consolidación democrática puesto que puede darse en regímenes autoritarios, y el franquista es un buen ejemplo de ello: aunque los militares fueron la garantía del orden, no gobernaron al país como institución, por lo que el régimen franquista puede calificarse de civil, como lo ha hecho Juan J. Linz⁸. Sin embargo, es condición necesaria. Sin control democrático de las fuerzas armadas, es decir, sin relaciones democráticas entre civiles y militares no hay verdadera democracia. Un Estado de derecho admite, sin embargo, niveles distintos de autonomía militar, lo que hace que el control de las FAS sea un tema permanente, aun en las democracias consolidadas, porque en ellas subsisten elementos que mantienen diversos niveles de tensión entre militares y civiles. En primer lugar, la defensa de los intereses corporativos por parte de las FAS. Morris Janowitz lo afirma en el prefacio de su ya clásico estudio sobre el soldado profesional: “creer que el ejército no constituye un grupo de presión eficaz sobre los órganos de gobierno es cometer un error político”⁹. Por añadidura, esta capacidad de influencia puede sumarse a la del complejo industrial productor de armamentos. Alertar a la sociedad contra esta amenaza a su funcionamiento democrático fue el objetivo del célebre discurso final del presidente Eisenhower en enero de 1961.

En segundo lugar, como todo colectivo burocratizado, el ejército lucha por ampliar la autonomía organizativa y de gestión. Como es bien sabido, Huntington considera imprescindible esta autonomía para la eficacia militar y esta posición ha constituido, en la práctica, el punto de partida del debate académico sobre las relaciones fuerzas armadas-sociedad¹⁰. No existe una respuesta única a este tema, pero puede decirse que un determinado nivel de autonomía es aceptable si ha sido decidido sin condicionamientos por parte de los poderes democráticos y si asegura que los militares no deciden las políticas, es decir, no son *policy makers*, sino que las aplican, es decir, son *policy implementers*.

En tercer lugar hay que considerar las diferencias existentes entre los valores militares y los de la sociedad. Sobre este tema ya se pronunció también Huntington alentando el mantenimiento aislado de los valores militares en una sociedad liberal que no los comparte. En contra de su posición, hay que afirmar el criterio contrario a un aislamiento de los militares respecto de los valores compartidos por la sociedad o respecto

Simplificando mucho, podemos definir la transición democrática como el período en que los militares dejan de intervenir en la política. Por su parte, la consolidación democrática se produce cuando el poder civil pasa a definir la política de seguridad y defensa y a dirigir a las fuerzas armadas

No sólo es inevitable, sino necesario, realizar avances en la dirección de "civilizar" a los militares en las transiciones desde regímenes autoritarios militares

de su evolución, puesto que ello es incompatible con unas relaciones civiles-militares normalizadas en democracia. Y hay que afirmar también que este tema es de gran importancia en los procesos de consolidación democrática. No sólo es inevitable, sino necesario, realizar avances en la dirección de "civilizar" a los militares en las transiciones desde regímenes autoritarios militares .

Los siguientes apartados están dedicados a reflexionar sobre esta condición necesaria para la democracia que es la existencia del control de los ejércitos por parte del gobierno civil democráticamente elegido, sugiriendo medidas aplicables en la evolución del proceso hacia la democracia.

Mecanismos de control en los procesos de transición y consolidación democrática

A partir de la distinción realizada entre transición (período en el que cesa la intromisión de los militares en los procesos de decisión política) y consolidación (período en el que el Gobierno define la política de defensa y la militar y dirige su aplicación) podemos diferenciar tres etapas del control civil de las fuerzas armadas.

Etapas de la transición democrática

En este período, la actuación debe centrarse en lograr el cese de la intervención de los ejércitos en la política, reducir la conflictividad y prevenir posibles golpes de Estado.

La retirada del poder normalmente supone el atrincheramiento de los ejércitos en la autonomía militar. Los militares incrementan el control de su organización y combaten los intentos de control externo reforzando, en algunos casos, los elementos diferenciales con el resto de la sociedad. Aunque antes se ha dicho que siempre subsistirá un ámbito de autonomía aun en las democracias que cuentan con un largo período de funcionamiento consolidado, en este caso se trata de niveles de retirada decididos por los propios militares y no por las autoridades políticas.

Desde esta posición de autonomía pueden mantener actitudes distintas o incluso desplazarse progresivamente hacia posiciones de mayor normalización democrática. Algunas de estas posiciones, ordenadas de mayor a menor autonomía, pueden ser las siguientes:

- *Guardianes de las esencias nacionales*. Se consideran por encima de la política y de los partidos, en vez de un sector de la administración del Estado. Mantienen entonces la amenaza de actuar cuando consideren que su misión se lo exige, en vez de hacerlo como instrumentos del Gobierno. Algo de ello sucedió en España en el debate constitucional¹¹. También puede colocarse en esta posición al general MacArthur cuando denunció "el peligroso concepto según el cual los miembros de nuestras fuerzas armadas deben lealtad en primer lugar a aquellos que temporalmente ejercen su autoridad en el sector ejecutivo del Gobierno, en vez de deberla al país y a su Constitución que han jurado defender"¹².

- *Condicionadores* de la política del Gobierno, poniendo límites a las reformas o vetando determinadas actuaciones.
- *Defensores de su autonomía* organizativa y operativa, impidiendo que las autoridades civiles intervengan en estos campos que consideran privativos de los mandos militares.
- *Aceptación formal de la supremacía civil* pero con desobediencia de determinadas órdenes y, sobre todo, con actuaciones por propia iniciativa, no ordenadas ni deseadas por las autoridades civiles.
- *Aceptación de determinados controles organizativos y operativos* y mantenimiento de los "controles ideológicos", en particular el control de la educación militar.

Problemas de autonomía de las fuerzas armadas los tienen la práctica totalidad de los países latinoamericanos

Debe ponerse de relieve que en las situaciones reales no existe un límite definido entre la etapa de la transición y la de la consolidación, por lo que varias de las situaciones descritas pueden tener que abordarse en esta segunda etapa, especialmente a partir de la número tres.

Problemas de autonomía de las fuerzas armadas los tienen la práctica totalidad de los países latinoamericanos, desde Honduras –donde se han dado avances importantes en los últimos años con la supresión del servicio militar obligatorio y la separación entre la policía y las fuerzas militares– hasta Uruguay, país en el que el pacto implícito entre Sanguinetti y los militares para garantizar la democracia se mantiene sobre todo por la renuncia a crear un departamento ministerial que tenga la capacidad de ir reduciendo, en la práctica, la autonomía militar.

Sin embargo, los tres casos de mayor trascendencia son, probablemente, Méjico, Brasil y Chile. Los dos primeros por su tamaño y peso relativo en el subcontinente. Chile por el hecho de que una reforma constitucional puede abrir la puerta a una transformación de las relaciones fuerzas armadas-sociedad que, por su profundidad y avance democrático, sea ejemplar para el resto de los países latinoamericanos.

Méjico es un caso paradigmático de pacto entre el presidente electo y las fuerzas armadas, que de hecho se trata de una actitud general de la clase política, puesto que en el debate sobre la reforma del Estado posterior a la elección del presidente Vicente Fox, ningún partido ha propuesto incluir a las fuerzas armadas en los programas de reforma. Más bien al contrario, podría decirse que todos los partidos políticos, de una forma u otra, buscan el apoyo de los ejércitos. Ello explicaría la situación anómala de ser, prácticamente, el único país en el hemisferio cuyo ministro de defensa no es civil. Esta situación contiene muchos elementos que le dan inercia y estabilidad, pero puede verse alterada según las misiones que se atribuyan al ejército. En concreto, la lucha contra la droga ha ejercido un grave efecto contaminante y corruptor como lo demostró el conocimiento, en 1997, de que el general Jesús Gutiérrez Rebollo, comisionado para el Instituto Nacional para el Combate de las Drogas (INCD) realizaba acciones de apoyo al Cartel de Juárez¹³.

Las relaciones civiles-militares en esta etapa están muy condicionadas por el proceso general de transición a la democracia. Cuanto mayor sea el esfuerzo de transformación de las instituciones, será más fácil de llevar a término la reforma militar paralela

La misión de lucha contra el narcotráfico, sugerida e impulsada por los Estados Unidos, plantea dilemas como el de Méjico en muchos otros países. En Brasil, por ejemplo, el presidente Fernando Enrique Cardoso ha frenado la implicación del ejército en la lucha contra el narcotráfico con el criterio de mantener alejados de la corrupción a los militares que actúan como control o contrapeso de una policía que es reconocidamente corrupta.

Precisamente, Brasil ha sido uno de los últimos países que ha pasado a nombrar a un civil como ministro de defensa, y ello ya es un buen indicador tanto de la situación como de la voluntad política de iniciar un proceso de cambios. El dilema entre la conveniente retirada de los militares del campo del orden inferior y el incremento, en este caso, de las posibilidades de rebeliones y descontrol de la policía sigue vigente.

Las relaciones civiles-militares en esta etapa están muy condicionadas por el proceso general de transición a la democracia. Cuanto mayor sea el esfuerzo de transformación de las instituciones, será más fácil de llevar a término la reforma militar paralela. Perú puede constituir un buen ejemplo. Después del periodo de Fujimori y Montesinos, existe un sentimiento muy general de la necesidad de emprender un programa de reformas políticas y también en relación a las fuerzas armadas y el sistema de inteligencia. Se crearon comisiones de trabajo con propuestas amplias ya en el periodo de transición del presidente Valentín Paniagua. Es evidente que si Alejandro Toledo logra impulsar un proceso amplio de reformas democráticas y alcanza un consenso en relación a ellas, la reforma militar se verá facilitada.

Del mismo modo, los fallos de funcionamiento de la democracia instaurada frenan o dificultan los procesos de control civil de las fuerzas armadas. Por ello, la falta de interés de las élites políticas y de los grupos de poder económico en el funcionamiento normalizado de las instituciones democráticas constituye uno de los mayores problemas, quizá el más importante, a la democratización de las fuerzas armadas. Colombia es un caso claro en este sentido. Es evidente la incapacidad de la clase política colombiana (y de los poderes fácticos que la sustentan) de encontrar una vía clara, tenaz y consensuada para resolver el problema fundamental del país, la insurgencia. Pero aparte de ello, la práctica inexistencia de partidos políticos que desvertebra la actuación parlamentaria y los fracasos del presidente Andrés Pastrana en promover reformas en el sistema de representación, se han sumado para incrementar aun más, si cabe, el desprestigio de las instituciones y ensombrece las perspectivas de las reformas democráticas. Con una opinión pública que ha perdido la fe en el sistema político y en sus dirigentes es imposible emprender un proceso civil de control militar.

Como actuaciones que refuercen el control civil o sean propias del mismo en esta etapa pueden citarse la labor legislativa sobre la defensa nacional y la reducción de la presencia militar en campos civiles de la administración.

Legislación sobre la Defensa Nacional

Es necesario reformar la legislación básica sobre la defensa que en casi todos los países fue profundamente modificada por la dictadura militar. Las tareas a realizar son las siguientes:

- Definición del mando propio del presidente de la República. Aunque pueda parecer anecdótico, en este apartado puede mencionarse la conveniencia de reservar la denominación de Comandante al presidente de la República y la de jefe de Estado Mayor a los mandos superiores de los ejércitos de Tierra, Mar y Aire. En el caso, poco frecuente aún en América Latina, de crear un mando para los tres ejércitos puede denominarse, como en Europa, jefe de Estado Mayor de la Defensa.
- Especial consideración del ministro de la Defensa, figura de menor relieve que los comandantes en los regímenes militares y que no suele contar con una definición potente de sus capacidades. Una fórmula posible es otorgarle las capacidades del presidente por delegación de éste.
- Creación de un Consejo Nacional de la Defensa que muestre el interés del presidente y del Gobierno en conocer, definir y dirigir los asuntos militares del país.
- Conversión de cualquier órgano colectivo militar de decisión en órgano de asesoramiento del presidente o del ministro.
- Definición de los procesos de planeamiento de la defensa y militar.
- Potenciación del Ministerio de la Defensa como departamento homologable a los de las democracias consolidadas.
- Definición del sistema de inteligencia del Estado y de inteligencia militar asegurando su control civil.

Reducción de la presencia militar en campos de la Administración que son de carácter civil

Los períodos de dictadura militar conllevan la presencia de miembros de los ejércitos no tan sólo en los procesos de decisión política y en los cargos de Gobierno, sino también en puestos de prestación de servicios.

El campo más usual es el de la policía y demás fuerzas del orden. La civilización de la policía es un elemento esencial en el proceso de control militar. El mantenimiento de la policía en manos militares en Colombia, por ejemplo, no es una garantía de mayor eficiencia, sino una prerrogativa que los ejércitos mantienen en las especiales circunstancias de ese país. Esta medida ha sido esencial en los procesos de paz de varios países de Centroamérica. En las circunstancias actuales, con elevados niveles de corrupción en las policías civiles, existen claras tendencias hacia depositar estas tareas y

Las consecuencias de emplear al ejército en vez de enfrentarse a la reforma policial pueden ser graves para el funcionamiento democrático

responsabilidades en las fuerzas armadas. Sin embargo, las consecuencias de emplear al ejército en vez de enfrentarse a la reforma policial pueden ser graves para el funcionamiento democrático. Ya se ha indicado, en referencia a Brasil, que los procesos de separación de las funciones policiales y las fuerzas armadas pueden ser complejos y comportar costes a corto plazo. Por esta razón, existen pocos casos en los que la legislación ha dispuesto taxativamente esta distinción. Argentina, con su Ley de Defensa Nacional de 1988 es casi una excepción al limitar las misiones de las fuerzas armadas a prevenir o enfrentar agresiones militares de origen externo¹⁴.

Existen otros campos de la administración, normalmente ligados al transporte aéreo y marítimo: puertos, aeropuertos, control aéreo, meteorología, etc. Su civilización es de menor urgencia y trascendencia. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que dificultan una gestión integrada de determinados campos de la administración y suelen comportar connotaciones de prerrogativas de épocas anteriores, ingresos no controlados y mayores posibilidades de acceso de los mecanismos de corrupción a las fuerzas armadas.

También es necesario abordar, en este período, el tema del control de los servicios de información, normalmente esencial para el mantenimiento de los regímenes dictatoriales militares. En el caso brasileño, como ya señaló Stepan y ha ratificado Wendy Hunter, los Servicios de Inteligencia eran un mecanismo básico para el mantenimiento del control militar sobre la política, hasta tal punto que la propuesta de su suspensión constituyó un elemento principal de la exitosa plataforma electoral de Fernando Collor en 1989¹⁵. El enorme control político ejercido por Montesinos en Perú, empleando de forma perversa a los servicios de información como forma de controlar a los ejércitos y al país, es un ejemplo más reciente de la trascendencia de este tema.

No existen soluciones sencillas ni comunes a esta cuestión. Debe señalarse, sin embargo, que ligar estas actividades directamente al presidente de la República es, en muchos casos, una forma de lograr una autonomía y control por parte de los militares que dirigen estos servicios. Como regla general, una primera medida puede ser reducir el rango y el tamaño de estos servicios. También parece aconsejable la creación de más de uno, colocando uno de ellos, por ejemplo, bajo el control directo del ministro de Defensa y otro bajo el control del ministro del Interior.

Etapas de la consolidación democrática

En esta etapa, conviene analizar cuatro tareas clave para su desarrollo: la elaboración de la política militar por parte del Gobierno, la eliminación de los privilegios militares, la evolución del concepto de profesión militar y la definición de las nuevas misiones a realizar por las fuerzas armadas.

La elaboración de la política militar

En este apartado, el elemento esencial es, en primer lugar, el nombramiento de un civil como ministro de Defensa. El ministro civil debe verse como un elemento necesario para la política de defensa y para la política militar en el actual contexto internacional. Se debe, por ello, intentar que su duración en el cargo coincida con el mandato presidencial, evitando la práctica demasiado usual en latinoamérica de ministros de defensa con permanencias tan breves en su puesto que no les permiten ni tener un mínimo conocimiento de la situación y, menos aún, tomar decisiones de trascendencia.

Cuando se afirma que el ministro civil debe contemplarse por parte de los militares como un elemento necesario, quiere decirse que debe poner de relieve algunas funciones que hoy son imprescindibles. Entre ellas puede destacarse el papel de árbitro entre los ejércitos en las diferencias sobre la asignación de los presupuestos o en los distintos enfoques de lo que debe ser una doctrina de acción conjunta. También debe mencionarse su labor, hoy día insustituible, en el campo de las relaciones internacionales, tanto si nos referimos a las organizaciones internacionales como a las de carácter bilateral con otros países. Otros motivos que refuerzan la necesidad de existencia de un ministro civil son, entre otros, la conexión de la política de defensa y el poder legislativo, conexión muy difícil, si no imposible, en el caso de tratarse de un militar; y el fomento del conocimiento de temas militares entre académicos, parlamentarios y periodistas, a fin de preparar debates sobre los temas de defensa en el seno de la sociedad. Por último, se debe poner de relieve que el ministro civil debe asumir la tarea de la defensa de los legítimos intereses profesionales de los militares, como contrapartida a las limitaciones de los derechos de asociación y sindicación de los mismos.

A partir del nombramiento del ministro civil de defensa, otro requisito necesario es, en segundo lugar, el de crear un Ministerio con capacidad real de gestión de la política militar y que sea, dentro de las circunstancias de cada país, homologable a los de las democracias consolidadas. La práctica totalidad de los países de latinoamérica cuentan hoy con ministros civiles de defensa, pero en la mayoría de los casos no cuentan con los medios administrativos necesarios para dirigir la política militar. La creación de un Ministerio de Defensa es un proceso arduo de conquista de campos de decisión considerados como propios por los ejércitos. Por ello debe hacerse, al menos, en dos etapas. Una primera de creación de un núcleo inicial alrededor del ministro que debe intentar vincular a su dependencia directa las tareas de política de la defensa, contactar con los medios de comunicación e inteligencia y, a la vez, crear un mecanismo progresivo de control presupuestario. La segunda etapa es la del establecimiento de dependencia funcional de los órganos de los ejércitos respecto de los correspondientes del aparato central del propio Ministerio.

En tercer lugar, debe mostrarse que la política de defensa es considerada política de todo el Gobierno, aprovechando las ocasiones para mostrar la coordinación con la política exterior y también con las demás políticas sectoriales que corresponda.

La práctica totalidad de los países de latinoamérica cuentan hoy con ministros civiles de defensa, pero en la mayoría de los casos no cuentan con los medios administrativos necesarios para dirigir la política militar

El incremento de la transparencia, de la información, de la obligación de dar cuenta de la labor realizada, es también el incremento del control civil sobre los asuntos militares

En cuarto lugar, debe garantizarse la implicación del poder legislativo en estas tareas, al menos en una doble dirección. Por una parte, controlando la asignación de recursos a la defensa y también la ejecución del presupuesto. Y por otra, participando en la elaboración de, y aprobando, los elementos básicos de la política de defensa.

En relación con los factores mencionados, debe tenerse en cuenta que la política de transparencia facilita el control civil de los ejércitos. Es necesario combatir el secretismo en la información –incluso la de carácter económico– que no tiene justificación en las actuales circunstancias. El incremento de la transparencia, de la información, de la obligación de dar cuenta de la labor realizada, es también el incremento del control civil sobre los asuntos militares.

En relación a las tareas anteriores, debe ponerse de relieve, como ya han hecho muchos estudiosos de las relaciones civil-militares en América Latina¹⁶, que la falta de políticos y funcionarios civiles expertos en temas de seguridad se presenta como una de las carencias más graves que deben superarse para avanzar en el control civil de las fuerzas armadas. Los destinos civiles en el campo de la defensa, además, ni son cotizados ni suelen ayudar a la promoción personal de quienes lo ostentan.

Una vez más, el nombramiento de un ministro civil es el primer paso, que debe ser seguido, por ejemplo, por una política decidida de diálogo con el poder legislativo que fomente la preparación de algunos parlamentarios, así como por una labor de promoción de estudios de seguridad en las universidades y de apertura a civiles de los centros de formación militar superior.

Eliminación de los privilegios militares

En este apartado, dos tareas suelen ser las de mayor trascendencia: la reforma de la justicia militar y el tratamiento de los grupos de empresas controlados por los ejércitos.

Por lo que se refiere a la justicia militar, la adecuación al funcionamiento de un sistema democrático requiere una serie de condiciones que difícilmente se cumplen en su totalidad en los países latinoamericanos. Las esenciales son las siguientes:

- La justicia militar no debe aplicarse a ciudadanos civiles.
- Debe limitarse a delitos militares y no a juzgar los delitos de todo tipo cometidos por los militares.
- Debe integrarse en el poder judicial único y no puede constituir una jurisdicción aislada.
- Es necesario separar el Código Penal, que deben aplicar jueces, de la legislación disciplinaria, que aplican los mandos militares.
- Los mandos militares no pueden tener capacidades jurisdiccionales, es decir, no pueden ser jueces, presidir o integrar tribunales, aceptar sentencias, etc.

La adecuación de la justicia militar tropieza en muchos países con el grave problema de la exigencia de responsabilidades por los crímenes cometidos en los años de dictadura militar. Sin embargo, estos temas están normalmente residenciados en los tribunales civiles. La defensa de los derechos humanos en las circunstancias actuales exige enfrentarse a la reforma de la justicia militar, dejando sentada su subordinación a la justicia única si quieren evitarse situaciones de impunidad. Conviene que si el ejecutivo ordena misiones de carácter interno a las fuerzas armadas, deje claro que se realizan con sumisión a la justicia civil.

Por lo que se refiere a las empresas controladas por las fuerzas armadas, hay que distinguir dos situaciones: las empresas relacionadas con la producción de armamento y las que los ejércitos gestionan para obtener recursos adicionales. En la situación actual, carece de sentido militarizar las empresas que fabrican armas o equipos aunque se desee mantener algún tipo de industria nacional en este sector, puesto que, con toda probabilidad, ello exigirá otras formas de gestión.

Por motivos muy diversos –Cuba, por ejemplo, es un caso bien distinto al de Honduras o Ecuador– los ejércitos poseen empresas en la mayoría de países latinoamericanos. La situación más difícil de gestionar, y bastante común, es la de empresas en dificultades económicas detentadas para producir recursos destinados a pagar las pensiones militares. En estos casos, la mejor política es realizar cuanto antes un buen análisis actuarial de la situación de estas empresas y del mecanismo de pensiones creado para diseñar un sistema progresivo de integración en el sistema de pensiones para los funcionarios públicos. Éste es un tema delicado pero cuya solución puede potenciar los mecanismos de control civil de las fuerzas armadas.

Evolución del concepto de la profesión militar

Los estudiosos de las relaciones civiles-militares en latinoamérica coinciden en que el incremento de la profesionalidad no ha supuesto la normalización democrática de estas relaciones. Debe avanzarse hacia una profesionalidad con adjetivo, es decir, una profesionalidad democrática que asume como un deber de todo militar la lealtad y subordinación a las autoridades democráticas civiles. Alcanzar este concepto de profesionalidad es imposible si los ejércitos tienen un ámbito de autonomía superior al que les otorga el poder civil o si mantienen unos valores y creencias demasiado distantes de los de la sociedad a la que han de servir.

La transformación del concepto de la profesión debe conectarse también a los análisis realizados en este campo por Charles C. Moskos¹⁷, que distingue el ejército institucional del ocupacional. El primero caracterizado, entre otros rasgos, por sus valores normativos (patria, honor y cumplimiento del deber) y el segundo por considerarlo sus miembros una carrera profesional. Ningún ejército es plenamente institucional y, menos aún, ninguno es plenamente ocupacional. La experiencia española, así como la de otros países del sur de Europa, indica que no puede lograrse el cambio a una profesionalidad

La incorporación de nuevas misiones, para dar más razones de existencia a las fuerzas armadas, contribuye a este cambio de contenido profesional necesario para estabilizar las relaciones civiles-militares en democracia

democrática sin que se produzca, a impulso de la autoridad civil, un desplazamiento desde posiciones de ejército institucional a posiciones más ocupacionales. Se avanza en esta dirección cuando se fomenta que los militares se alojen en viviendas normales en las poblaciones en vez de en los acuartelamientos, cuando se establecen mecanismos de ascenso que premian la preparación, cuando se eliminan formas indirectas de retribución como economatos u otros beneficios no incluidos en el salario, cuando se establecen horarios laborales, etc.

El control civil de las fuerzas armadas en esta etapa exige, por lo tanto, una actuación sobre el concepto mismo de la profesión militar, que deja de ser definida sólo por los propios militares, para ser adecuada a las circunstancias actuales mediante una política deliberada aplicada desde el Gobierno. La incorporación de nuevas misiones, para dar más razones de existencia a las fuerzas armadas, contribuye a este cambio de contenido profesional necesario para estabilizar las relaciones civiles-militares en democracia.

Definición de las nuevas misiones

La definición de las misiones a llevar a cabo en las circunstancias actuales es un tema que debe abordarse, dado que la nueva situación internacional ha puesto en crisis las misiones realizadas hasta ahora por los ejércitos en América Latina. Como señala Felipe Agüero: "Las fuerzas armadas están hoy insertas en una nueva época de transición después de las transiciones a la democracia¹⁸". En efecto, el fin de la Guerra Fría y el advenimiento de la democracia han supuesto el fin de la NSD (National Security Doctrine) y de la tarea de perseguir comunistas y sus apoyos en el interior de cada país. A su vez, la nueva situación internacional ha supuesto la práctica desaparición de los conflictos entre estados. Aunque persistan motivos de tensión (el conflicto Perú-Ecuador es de la pasada década), la creación de medidas de confianza (y aquí la relación Argentina-Chile puede ponerse como ejemplo) es hoy la norma entre países sudamericanos.

Todo ello ha creado una situación de perplejidad y de indefinición en la que los ejércitos se han volcado en actuaciones internas para encontrar justificación de su existencia¹⁹.

Los riesgos de que los ejércitos ocupen parcelas de poder se incrementan notablemente en esta situación. Piénsese en labores ligadas a la seguridad interior o en la lucha contra la droga a la que muchos ejércitos latinoamericanos se han visto empujados por la política norteamericana de entregarles material y equipo a cambio de emprender estas tareas.

Algunas de las nuevas misiones emprendidas están relacionadas con los intentos de procurarse ingresos adicionales a los del presupuesto. De este modo, se crean empresas de transporte (para cubrir zonas poco pobladas de escaso interés estrictamente comercial) o empresas de construcción de infraestructuras. El caso más extremo sea probablemente el de Ecuador, aunque no puede minimizarse la importancia de las empresas en manos militares en Honduras, Colombia o Brasil, por citar otros ejemplos.

De hecho, son muchos los países que, como herencia del período de dictadura o tutela militar anterior, tienen incluido en sus Constituciones o Leyes básicas de defensa un artículo que dispone o permite la actividad militar en actividades de desarrollo económico de la nación. Aparte de Ecuador, puede citarse como ejemplo el de Uruguay, país en el que estas tareas integran el artículo tercero del Decreto-Ley Orgánico de las Fuerzas Armadas²⁰. También estas misiones se hallan incluidas en la Constitución política del Perú y son objeto de debate en el proceso de reforma actual²¹.

El tema de las nuevas misiones militares en América Latina ha sido analizado por los expertos en fechas relativamente recientes. Benítez Manaut, en un estudio sobre México, ha elaborado una lista de hasta quince misiones distintas emprendidas hoy en el subcontinente²². Hay que preguntarse si todas ellas son misiones a ejercer por los militares y cuál es el efecto sobre el funcionamiento democrático de otorgar determinadas misiones a las fuerzas armadas. Louis W. Goodman ha propuesto tres criterios para determinar si una misión debe ser realizada por los militares:

- La intervención militar en la vida civil, ¿deja fuera a otros agentes –policía, emprendedores, profesores, ecologistas– no dejando que desarrollen sus actividades, su capacidad crítica ni su formación?
- Con la intervención de las fuerzas armadas en la vida civil, ¿ganan éstas privilegios, convirtiéndose en un grupo de interés que promueve sus propios intereses institucionales a costa de entidades públicas o privadas?
- ¿Empiezan los militares a descuidar su misión principal de defensa –que implica un tiempo y un esfuerzo considerable en planificación, entrenamiento y rapidez (especialmente después de la Guerra Fría)– cuando las amenazas estratégicas y las capacidades tecnológicas están en un proceso de cambio dramático?²³

En el análisis del problema que plantean las nuevas misiones, deben ocupar un lugar destacado las relaciones con las fuerzas armadas norteamericanas y sus demandas de implicar a los otros ejércitos en la lucha contra el narcotráfico. Joseph Tulchin presenta un lúcido análisis sobre este tema en esta misma publicación²⁴.

Para complementar, quizás de forma más sencilla y concreta los criterios propuestos por Goodman, podemos proponer que, en todo caso, las misiones deben ser decididas por el ejecutivo y con el respaldo del legislativo siempre que sea posible. Las misiones ligadas a la seguridad interior deberían ser temporales, no permanentes, de apoyo a las fuerzas policiales, realizadas con control civil y sumisión a la legislación civil.

En caso de colaborar en tareas de seguridad interior, el límite que no debe franquearse es el de realizar actuaciones que exijan o justifiquen tareas de inteligencia interior, de vigilancia o información sobre ciudadanos.

Aquí el control civil adquiere una dimensión de dirección de unas fuerzas armadas que se consideran como un sector específico de la Administración del Estado

Etapa de democracia consolidada

En esta etapa, el contenido del control civil se refiere a la definición del campo de autonomía considerado como conveniente por cada Gobierno y a la adecuación de las fuerzas armadas a una realidad que, tanto a escala doméstica como a escala internacional, experimenta cambios constantes. Aquí el control civil adquiere una dimensión de dirección de unas fuerzas armadas que se consideran como un sector específico de la Administración del Estado. Ello quiere decir que los militares han adquirido una profesionalidad democrática, que en definición de J. Samuel Fitch es aquella en la que se "rechaza cualquier exigencia a tener un papel suprapolítico como guardianes nacionales²⁵". Ello requiere importantes cambios de mentalidad, avances hacia una concepción más ocupacional de los ejércitos, aproximación a los valores de la sociedad civil. Alcanzar este nivel requiere también un fortalecimiento de las instituciones democráticas, y un funcionamiento eficaz del Estado, que haga que la población civil apoye a sus representantes en su tarea de gobierno. El control civil de las fuerzas armadas no se resuelve establemente como un problema entre dos agentes. Si no introducimos la sociedad y el apoyo social a fórmulas progresivas de lo que podríamos denominar normalización democrática, no podemos diseñar marcos estables de solución del problema del control militar. Nada de ello es fácil en cualquiera de los países latinoamericanos. Las mejores condiciones las tiene, probablemente, Chile, pero en cambio está lejos de la transformación de valores necesaria en los mandos de sus fuerzas armadas. La definición de unas misiones que sean aceptadas por la ciudadanía es otro importante reto.

En este sentido, la proyección internacional o la creación de medidas de confianza con los vecinos pasan a ser elementos normales de la gestión de la política militar en esta etapa.

Referencias bibliográficas

AGÜERO, Felipe *Militares, civiles y democracia*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

AGÜERO, Felipe "Democratic Consolidation and the Military in Southern Europe and South America". En GUNTHER; Richard, DIAMANDOUROS, P; NIKOFOROS; y PUHLE, Hans-Jürgen (eds.) *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995.

AGÜERO, Felipe "Las Fuerzas Armadas en una época de transición: perspectivas para el afianzamiento de la democracia en América Latina". En DIAMINT, Rut (ed.), 1999.

BENÍTEZ MANAUT, Raúl "Fuerzas Armadas Mexicanas a fin de siglo. Misiones". En DIAMINT RUT, 1999.

BENÍTEZ MANAUT, Raúl (ed.) *Control Civil, Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1999.

DIAMOND, Larry "Democracy in Latin America: Dregrees, Illusions and Directions for Consolidation". En FARER, Tom (ed.) *Beyond Sovereignty*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1996.

DIAMOND, Larry, PLATTNER, Marc F. (eds.) *Civil Military Relations ans Democracy*. Baltimore: The John Hopkins University press, 1996.

FITCH, J. Samuel *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1998.

GOODMAN, Louis W. "Military Roles, Past and Present". En LARRY DIAMOND y MARC F. Plattner (eds.), 1996.

HUNTER, Wendy *Eroding Military Influence in Brazil*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1997.

HUNTINGTON, Samuel P. *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. The Belknap Press of Harvard University Press, 1957.

HUNTINGTON, Samuel P. *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós, 1994.

HUNTINGTON, Samuel P. "Reforming Civil-Military Relations". *Journal of Democracy*. Vol.6. Nº 4 (1995).

JANOWITZ, Morris. *El Soldado Profesional*. Madrid: Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica, 1990.

LINZ, Juan J. "La transición a la democracia en España en perspectiva comparada". En COTARELO, Ramon (compilador) *Transición política y consolidación democrática en España (1975-1986)*, Madrid: CIS, 1992.

LINZ, Juan J., STEPAN, A. *Problems of democratic transition and consolidation, Southern Europe, South America, and Post- Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996.

MOSKOS, Charles C. "La nueva organización militar: ¿institucional, ocupacional o plural?". En BAÑON, Rafael y OLMEDA, Jose Antonio (eds.), 1985.

MOSKOS, Charles C. "Toward a Postmodern Military: The United States as a Paradigm". En MOSKOS, Charles C.; WILLIAMS, John Allen y R. SEGAL, David *The Postmodern Military*. New York: Oxford University Press, 2000.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracia y mercado*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

RIAL, Juan. "Armies and Civil Society in Latin America". En DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc F. (eds.), 1996.

STEPAN, Alfred. *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

TULCHIN, Joseph S. "Control democrático de las Fuerzas Armadas". En: TULCHIN, Joseph S. (et al.) *Nuevos temas de seguridad en América Latina*. Barcelona: CIDOB edicions, 2002.

VALENZUELA, J. Samuel "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions". En MAINWARING, Scott; O'DONNELL, Guillermo y VALENZUELA, J.Samuel *Issues in Democratic Consolidation*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992.

Notas

- 1 HUNTINGTON, Samuel P. (1994), *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona.
- 2 Ver PRZEWORSKI, Adam (1995): 49.
- 3 Ver VALENZUELA, J. Samuel (1992): 87.
- 4 Ver DIAMOND, Larry (1996): 89-91.
- 5 Ver FITCH, J. Samuel (1998): 169.
- 6 Ver FITCH, J. Samuel (1998): 172.
- 7 Ver AGÜERO, Felipe (1995 a): 47, donde ofrece esta definición de supremacía civil: "la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisión por parte de los militares, definir las metas y organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa y supervisar la aplicación de la política militar".
- 8 Ver, por ejemplo, LINZ, Juan J. (1992): 443.
- 9 JANOWITZ, Morris (1990): 89.
- 10 De la copiosa literatura de Huntington sobre este tema, puede verse Samuel P. Huntington (1957): 83 y ss. Y también (1995): 9-12.
- 11 Varios diputados y senadores colocaron a las fuerzas armadas por encima de la política y de los partidos, aparte del hecho de que el artículo relativo a las fuerzas armadas fue ubicado en el Título Preliminar de la Constitución y no en el dedicado a la Administración del Estado. Ver, por ejemplo, el Diario de Sesiones del Senado de 26 de septiembre de 1978.
- 12 Citado por HUNTINGTON, Samuel P. (1957): 353.
- 13 Ver BENÍTEZ MANAUT, Raúl (1999): 493.
- 14 La Ley de Seguridad Interior de 1992 ratificó esta posición de no empleo de las fuerzas armadas en la seguridad, fijando unos impuestos de apoyo eventual de tipo logístico a las fuerzas de carácter policial.
- 15 Alfred Stepan (1988) y Wendy Hunter (1997): 60 y ss.
- 16 Puede ser un ejemplo J.Samuel Fitch (1998): 173, que propone que las democracias desarrolladas ayuden a las de latinoamérica a cubrir su déficit de capacidades civiles. Ver también Juan Rial (1996): 58.
- 17 La contribución de Moskos puede seguirse a través de sus artículos de 1985 y de su último libro del año 2000.

- 18** Felipe Agüero (1999): 76.
- 19** Juan Rial (1996): 61.
- 20** El artículo tercero del Decreto Ley 14157 Orgánico de las Fuerzas Armadas dice: “Sin detrimento de su misión fundamental, las Fuerzas Armadas deberán apoyar y tomar a su cargo los planes de desarrollo que les fueren asignados, realizando obras de conveniencia pública...”.
- 21** El artículo 171 de la Constitución peruana dice: “Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional participan en el desarrollo económico y social del país, y en la defensa civil de acuerdo a la ley”.
- 22** Las funciones son las siguientes: 1) defensa de la soberanía; 2) defensa y comunicación del territorio; 3) seguridad colectiva; 4) contrainsurgencia; 5) reformulación del activismo político como misión, reduciéndolo; 6) modernización tecnológica; 7) protección de la población civil ante desastres naturales; 8) lucha contra el separatismo territorial potencial; 9) lucha contra el terrorismo; 10) lucha contra el narcotráfico; 11) defensa de la seguridad pública; 12) actividad empresarial institucional e individual; 13) defensa de los recursos naturales; 14) campañas de salud, educación etc.; 15) actividades de inteligencia. Ver BENÍTEZ MANAUT, Raúl (1999): 472-473.
- 23** Ver GOODMAN, Louis W. (1996): 38.
- 24** Ver TULCHIN, Joseph (2002).
- 25** Ver FITCH, J. Samuel (1998): 176.

Nuevos temas de seguridad en América Latina.

Procesos de paz y nuevas doctrinas de seguridad en América Central
Jesús M. Rodés Gràcia

PROCESOS DE PAZ Y NUEVAS DOCTRINAS DE SEGURIDAD EN AMÉRICA CENTRAL

- EL CASO DE EL SALVADOR
- EL CASO DE GUATEMALA
- SOBRE LA GLOBALIZACIÓN
- CONCLUSIONES

Jesús M. Rodés Gràcia*

Universitat Autònoma de Barcelona

América Central constituye un caso particular en el ámbito de América Latina, marcado a finales del siglo XX por un conjunto de conflictos bélicos. En algún caso ha habido propiamente guerra (El Salvador), en otros se ha definido como un conflicto bélico interno para no utilizar el término “guerra” (Guatemala), y también han tenido lugar conflictos de otra naturaleza (Nicaragua, Honduras)¹. Entre todos ellos, voy a centrarme en lo que he trabajado más: los casos de El Salvador y Guatemala.

Toda Centroamérica ha estado sometida a una sobredeterminación estratégica que comienza con la doctrina Monroe y acaba con la doctrina de la seguridad nacional². Por tanto, desde el punto de vista militar, esa “presencia en el patio trasero” ha sido un elemento fundamental para entender no sólo los conflictos internos, sino también la propia naturaleza del Estado o, quizá mejor, del sucedáneo de Estado que surge después del proceso de independencia³. Se trató de un proceso donde, seguramente, de la misma manera que la región pasó por la colonización antes que por el colonialismo, es muy probable que pasara por la independencia antes que por la descolonización. Ese proceso prematuro provocó la aparición de un Estado muy débil, aunque autoritario, en el cual la trilogía obispo, coronel y propietario rural fue el elemento sustantivo de la debilidad estructural⁴.

Los conflictos de finales del siglo XX son, en parte, la consecuencia de esa confluencia histórica profunda que, junto a la sobredeterminación estratégica a la que me refería, dieron como resultado unas particulares condiciones de relaciones sociales en el interior de cada una de las fronteras bastante indefinidas de los estados centroamericanos⁵. En el marco de la doctrina de seguridad nacional, esta situación llevó a una estructura de Estado anticomunista y contrainsurgente que, en definitiva, situaba los conflictos internos en el marco de un conflicto mucho más genérico, la Guerra Fría, de la que los conflictos internos no eran más que un reflejo.

*El autor fue miembro del equipo del Secretario General de las Naciones Unidas en la Mesa de Negociaciones de Paz de El Salvador (1991-1992) y ha sido Jefe del Área de Fortalecimiento del Poder Civil de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala –MINUGUA– (1998-2000). Los criterios expresados en esta ponencia son de la exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen, en ningún caso, a la Organización de Naciones Unidas.

El militarismo no está solamente en el ejército, o no está sobre todo en el ejército, sino que también está en el conjunto del tejido social

En referencia a las estructuras civiles dentro de los Ministerios de Defensa, conviene subrayar, antes de nada, que lo que hace falta en los países centroamericanos es que exista el propio Estado. Más concretamente, que existan ministros civiles de sanidad, de cultura, etc. y funcionarios civiles especializados en todos los aspectos del quehacer político-administrativo. Porque tanto el particular "spoils system" (con su trasiego de funcionarios transeúntes) como la función extraordinariamente consolidada del presidencialismo como centro básico del poder del Estado en la cultura política latinoamericana, configuran ese Estado inconsistente o ese suceso de Estado ya mencionado.

Sin embargo, si hay algo que desde principios del siglo XX es una estructura persistente del Estado es el ejército, que ha actuado en relación con las otras instituciones como una gota de aceite en el plato: si el aceite no encuentra ningún impedimento, acaba extendiéndose por todo el plato. Es lo que en términos más teóricos se llama "el desborde militar", que ha sido la característica fundamental de la organización del Estado en estos países –El Salvador y Guatemala, fundamentalmente–, donde realmente el ejército ha llegado hasta donde le han dejado, que es casi como decir a todas partes⁶.

Esto implica un aumento del poder político y económico del ejército⁷, además de una militarización de las instituciones y, sobretodo, una militarización de la sociedad. Aquí hay un elemento que generalmente se olvida, que procede de la cultura política de los pueblos de Centroamérica. El militarismo no está solamente en el ejército, o no está sobre todo en el ejército, sino que también está en el conjunto del tejido social. Las sociedades, al verse reflejadas en ese Estado en el que el ejército es el elemento fundamental, se han ido militarizando de tal manera que es difícil entender la paradoja de un ejército de ocupación del propio país aplaudido por los propios ocupados⁸.

El caso de El Salvador

Los acuerdos de paz eran, sobre todo en El Salvador, auténticos proyectos de Estado y de regeneración de la sociedad civil⁹. Frente a la República cafetalera o al Estado finquero racista, se proponía la construcción de un Estado democrático. Si se miran los acuerdos se ve claramente cuáles son las líneas fundamentales de esa construcción del Estado. No es extraño que en el primer capítulo del Acuerdo de Chapultepec el ejército sea un elemento clave, y que la remodelación del ejército sea lo que va a dar lugar a la reconstrucción del Estado democrático¹⁰.

Es significativo que, tanto en el texto de los Acuerdos como en el debate político actual, se hable de doctrina militar. El uso de este término durante las negociaciones nos puso bastante incómodos a los que trabajábamos en ellas, pero era muy difícil que las partes asumieran algún estadios superior a lo que ellos denominaban doctrina militar. Cuando se les hablaba de política de defensa se oscurecía el discurso y era imposible plantear esta idea, porque no estaba en la concepción de las partes que pudiera haber una política de defensa diseñada y ejecutada por un gobierno civil. Así, tanto en la terminología del proceso de paz de El Salvador como en la de Guatemala se habla de doctrina militar, pero de lo

que se trataba, en el fondo, era de diseñar una política de defensa en perspectiva. Se trataba también de establecer cuáles eran las misiones de las fuerzas armadas. Está claro que en el caso de El Salvador el texto está mucho más trabajado que en el de Guatemala. Es más coherente, y sucedió además en un momento histórico en el que el mediador –la ONU– tenía un cierto poder de intervención que ejerció de forma radical, imponiéndose sobre las partes. En ese sentido, también hay que decir que las partes eran dos ejércitos verdaderos que habían llegado a un empate técnico y que sabían que negociaban con una fuerza determinada, cosa que no sucedía en el proceso de paz de Guatemala. En éste, las partes eran una y media: el ejército y la guerrilla, si es que se puede llamar guerrilla a un grupo que cuando se desmoviliza tiene dificultades para llegar a catalogar poco más de mil combatientes. En el caso de El Salvador, la fuerza de ambos bandos estaba más o menos equiparada y, por lo tanto, también lo estaba la capacidad para forzar la negociación. Conviene recordar que tanto los unos como los otros participaban de similares presupuestos militaristas¹¹.

Tanto en la terminología del proceso de paz de El Salvador como en la de Guatemala se habla de doctrina militar, pero de lo que se trataba era de diseñar una política de defensa en perspectiva

Respecto a la separación de funciones entre las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad, en El Salvador no se hacía esa distinción, ya que las tres policías existentes eran militares: la Policía de Hacienda, la Guardia Nacional y la Policía Nacional. En este sentido, uno de los elementos más importantes de los acuerdos de Chapultepec es la disolución de estos tres cuerpos de seguridad pública de naturaleza militar. Disolución que va acompañada de una alternativa: la creación de la Policía Nacional Civil, que inicialmente debía estar formada solamente por personas ajenas al conflicto armado. Sin embargo, en la mesa de negociaciones se alcanzó un acuerdo al respecto entre las partes por el que un 20% de este nuevo cuerpo estaría formado por candidatos procedentes de la guerrilla, y otro 20% de los candidatos (previo análisis individualizado) de la disuelta Policía Nacional¹². Pese a ello, creo que el producto profesional que salió de la Academia Nacional de Seguridad Pública ha significado una aportación importante a la institucionalización de una fuerza de seguridad distinta de las fuerzas armadas, con un cierto consenso social sobre su capacidad de actuación, de modo que, consiguientemente, ha aumentado esa capacidad del Estado para vincularse a la sociedad civil. Al mismo tiempo, se estableció un nuevo sistema educativo para las fuerzas armadas, el cual implicó prácticamente la remodelación de la Academia Militar en sus contenidos, en su forma y en sus actividades. También se depuró el ejército salvadoreño, algo que jamás se consiguió en Guatemala, puesto que los oficiales guatemaltecos miraban con lupa lo que estaba sucediendo en El Salvador para evitar que a ellos les ocurriera lo mismo. En El Salvador hubo depuración, posiblemente no toda ni en la medida deseable, pero hubo una seria depuración de aquellas personas vinculadas a violaciones de los derechos humanos¹³, y se produjo también, obviamente, una reducción de las fuerzas armadas. Reducción que comenzó por la desaparición de los batallones de intervención rápida, que eran los que habían actuado con más saña en el conflicto, y por la subordinación de lo que quedó del ejército al poder civil.

Otro tema importante hace referencia a los servicios de inteligencia. Tanto en El Salvador como en Guatemala la inteligencia del Estado era fundamentalmente una inteligencia militar. En el caso de El Salvador, los

En El Salvador hubo una seria depuración de aquellas personas vinculadas a violaciones de los derechos humanos, y se produjo también una reducción de las fuerzas armadas

acuerdos de paz sustituyen la inteligencia militar por un organismo de inteligencia directamente sometido al presidente de la República. Así se configura en El Salvador, después de los acuerdos, un modelo de seguridad en el que la seguridad de las fronteras y la defensa nacional son las tareas fundamentales del ejército, quedando la seguridad interior a cargo de la nueva Policía Nacional Civil. Creo que esto está meridianamente claro, no sólo en el texto de los acuerdos sino en la práctica política posterior; sin embargo, se deja la puerta abierta para que en caso de extrema necesidad se pueda movilizar al ejército, bajo el mando de los civiles para cooperar con la Policía Nacional Civil en actos concretos que se puedan producir contra la seguridad interior del país.

El caso de El Salvador se consideró, en el marco de las Naciones Unidas, un gran éxito (yo diría que es un éxito razonable, no un gran éxito), cuestión que es difícil de valorar todavía en el marco de un proceso abierto como es la verificación de los acuerdos de Guatemala. Aquí la distancia entre el primer acuerdo y el último es extremadamente dilatada en el tiempo. Por tanto, los dos casos responden a filosofías muy distintas, pero en lo fundamental los temas relativos al ejército y a la seguridad pública se incluyen en un macroacuerdo que se denomina Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.

El caso de Guatemala

Ya les he indicado lo atentos que estaban los militares guatemaltecos para que no les sucediera lo mismo que a los salvadoreños. De este modo, para ellos quedaba fuera de lugar la creación de una Comisión de la Verdad o una depuración del ejército¹⁴. Sí se asumió, en cambio, la idea de un organismo de inteligencia, que no iba a sustituir a la inteligencia militar, pero que iba a actuar paralelamente, separando los casos de inteligencia militar e inteligencia civil. De todas formas, en Guatemala, nunca ha llegado a constituirse el organismo de inteligencia civil y la inteligencia militar sigue siendo la única que existe en el país.

En Guatemala también se produce un proceso de revisión de la doctrina militar y se dice que el Gobierno redactará una nueva. Es decir, en lugar de imponer las bases de la doctrina militar en los acuerdos, la debilidad de la guerrilla hace que los militares, y naturalmente el Gobierno que firma los acuerdos, digan que son ellos los que van a redactar una nueva doctrina en función de los nuevos acuerdos. Hay un texto, que se presenta en el último año del Gobierno de Arzú, que queda muy lejos de la relativa radicalidad democrática de la doctrina del ejército salvadoreño¹⁵. También en la separación de la seguridad interior y la seguridad exterior se produce una tensión que acaba no sólo por no disolver la policía preexistente, sino por someterla a un proceso de maquillaje con la ampliación de plazas para nuevos policías. Así, salvo en casos muy extremos, se mantuvo la estructura de mando y la estructura organizativa de la vieja Policía Nacional de Guatemala, es decir, una policía de blancos poco relacionada con una sociedad multiétnica y multilingüe como la guatemalteca. Además, se trata de una policía que sigue manteniendo contactos muy estrechos con el ejército y, concretamente, con un organismo al que también los acuerdos obligan a disolver y que sigue siendo todavía el centro del núcleo duro del

Estado: el Estado Mayor Presidencial. En efecto, lo que se dice en los acuerdos es que el Estado se dotará de una estructura civil en todas sus manifestaciones, por lo que no tiene sentido la existencia de ese Estado Mayor Presidencial, que es una especie de prisión de lujo para el presidente de la República. Pero los miembros del Estado Mayor Presidencial son tan eficaces que son capaces de responder a cualquiera de las insinuaciones que les haga el presidente de la República. Por consiguiente, los dos presidentes que ha habido desde la firma de la paz no han podido permitirse el lujo de caer en el vacío de una organización civil no creada. La verificación de las Naciones Unidas se ha sometido de forma reiterada a la revisión del calendario de ese acuerdo, y sigue vigente esa estructura militar en torno al presidente de la República, que funciona como los ojos y los oídos del presidente, pero que al mismo tiempo establece todo tipo de filtros a la hora de tomar decisiones.

También se llegó al acuerdo de la reducción numérica del ejército y ahí topamos en la verificación con las debilidades del proceso de Guatemala. En los acuerdos se dice que hay que reducir el ejército en un 33% de su composición el día de la firma de los acuerdos. Sin embargo, las partes y el mediador se olvidaron de fijar cuántos soldados había en el ejército el día de la firma. Los que supervisamos el recuento del 85% de los soldados de ese ejército creemos que no se redujo el 33 % acordado, por lo que en el acta de verificación sólo garantizamos que en el día último de la verificación había 31.000 soldados. En resumidas cuentas, la cifra de los que pudiera haber en el último día de la rúbrica de los acuerdos quedará para la posteridad entre los arcanos perdidos en Guatemala. Sin embargo, a última hora, el ejército de Guatemala ha cumplido de una forma, digamos, reglamentaria, ya que ha llevado a cabo algunas decisiones: desde renunciar a un comisariato del ejército que tenía el monopolio de la venta de licores en todo el país, hasta reordenar su instituto de previsión militar enmarcado en un famoso banco del ejército, que ahora está a punto de quebrar. Asimismo, también renunció a la posesión de un canal propio de televisión¹⁶. Les recuerdo que el Gobierno actual de Guatemala está presidido por el señor Alfonso Portillo, su vicepresidente es un ex oficial del ejército, don Francisco Reyes, y el presidente del Congreso de los diputados es el general y pastor protestante Ríos Montt, el antiguo gobernante de facto de las épocas más duras de la represión en Guatemala. Se extrañarán también –o no– si les digo que en las zonas donde hubo mayor represión es donde el general Ríos Montt obtuvo más votos. Esto explica la particular situación de Guatemala, un país en el que desde las instancias internacionales –la comunidad internacional, los expertos, los profesores, etc.– hablamos de la construcción de un Estado democrático. Pero esta construcción se produce sobre un agregado social muy complejo, donde se hablan 23 idiomas, y sólo un 11% de personas habla el español, la lengua oficial del Estado, pese a que en los acuerdos se dice que serán co-oficiales las otras. De ese modo, vemos como se ha producido un cortocircuito profundo entre lo que es el Estado, relativamente visible en la sociedad urbana de Guatemala y otras pocas ciudades, y esa otra sociedad ignota en el interior de la República, que no es capaz ni de recibir mensajes ni de darlos en el ámbito de la relación entre la sociedad civil y la sociedad política. En consecuencia, no es extraño que para esa sociedad ignota –entre 8 y 11 millones de habitantes del país– el Estado siga siendo el destacamento de soldados más próximo.

En Guatemala la debilidad de la guerrilla hace que los militares, y naturalmente el Gobierno que firma los acuerdos, digan que son ellos los que van a redactar una nueva doctrina militar

En Guatemala a mediados del año 2000 aún quedaban 109 destacamentos militares, en lugares cuya única explicación para su presencia era el control social de la población y no la defensa nacional

Porque aún existen estos destacamentos de soldados, desplegados durante el conflicto interno¹⁷, pero en cambio no encontramos ni un puesto médico, ni una escuela, ni una oficina del censo. En definitiva, no hay nada que recuerde lo que sería una sociedad moderna y políticamente organizada¹⁸.

Por otra parte, uno de los elementos básicos que describe el caso de Guatemala, pero no el de El Salvador –porque ya parecía obvio que el ejército salvadoreño iba a hacerlo–, es que tenía que cesar el despliegue militar en el interior del país, sobre todo a medida que se fuera extendiendo la Policía Nacional Civil. Pero a mediados del año 2000 aún quedaban 109 destacamentos militares, en lugares cuya única explicación para su presencia era el control social de la población y no la defensa nacional. Esto muestra como el Estado de Guatemala ni siquiera puede controlar todo el perímetro del país, e incluso existen zonas donde el ejército no puede llegar, simplemente porque no hay caminos. Y estamos hablando de un ejército con los pies descalzos. Es decir, aunque en relación con otros estamentos del Estado o de la sociedad tiene una relativa situación de privilegio, el fin de la guerra le ha dejado sin medios, sin armamento, sin medios mecánicos de movilización, comunicaciones, etc.

Sobre la globalización

La cuestión de la globalización está subyacente en los cambios, tanto en El Salvador como en Guatemala, después de los acuerdos, y refleja una paradoja extraordinaria. Por un lado, la voluntad de los acuerdos de reordenar el Estado y, más concretamente, las fuerzas armadas, concentrándolas en sus misiones específicas, y por otro, la persistencia de esa sobredeterminación estratégica a la que me refería al principio. Una sobredeterminación de la que destaco dos puntos de inflexión, que además se producen en el mismo año y sobre la base de la misma filosofía. Por una parte, el llamado “Consenso de Williamsburg” que, mucho antes de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, ya diseñó misiones para las fuerzas armadas latinoamericanas, las cuales son diferentes a las que en los acuerdos de paz de El Salvador y Guatemala se fijaron como elementos fundamentales de la actuación militar¹⁹. Bajo los impulsos del secretario de Defensa de Estados Unidos, William Perry, se atribuyen a los ejércitos de América Latina temas – propios de la seguridad pública civil - como el narcotráfico, el crimen organizado, la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural, etc. y todo ello en una situación de posguerra fría. Por tanto, en cierta medida, el Consenso de Williamsburg significa la cristalización de algo que estaba en el pensamiento más conservador de Estados Unidos en relación con los ejércitos de América Latina: preguntarse por las amenazas militares que tienen estos países. La respuesta a esta cuestión es que no hay amenazas, pero sí otros problemas, como son la pobreza, el subdesarrollo, etc. y, por otra parte, estos países constituyen para Estados Unidos una frontera exterior más allá de un México ingobernable. En consecuencia, lo que se intenta es atribuir a estos ejércitos una función de protección de la frontera exterior de los Estados Unidos. Esto lo encontramos en el Consenso de Williamsburg –diría que bajo la orientación norteamericana– pero también en un ambiguo tratado del mismo año, el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica²⁰. Esto es debido, en parte, a que en este

tratado participa un país tan excepcional como Costa Rica que, como es sabido, no tiene ejército propiamente dicho pero sí fuerzas de seguridad. De ese modo, para incluir a Costa Rica se introduce otra vez en el Tratado Marco ese elemento de ambigüedad en torno a lo que es seguridad interior y seguridad exterior, que había quedado limitado de una forma clara en los ejércitos.

En la actualidad en Centroamérica, salvo contadas excepciones, no encontramos civiles que se postulen a través de las fuerzas políticas para liderar las cuestiones relacionadas con las fuerzas armadas; no hay especialistas en los partidos políticos que se ocupen de estos asuntos; y apenas si hay un incipiente diálogo entre la sociedad civil y el ejército en torno a los problemas de defensa²¹. Por consiguiente, sigue persistiendo una cierta autonomía política del ejército, como se demuestra en los esfuerzos que en el marco del Sistema de Integración Centroamericano se realizan para la coordinación de las actividades militares, mediante el Foro Centroamericano de Defensa o las reuniones de viceministros de Defensa de la zona²².

Conclusiones

Para concluir, y resumiendo mucho, la cuestión que se debería plantear aquí sería cómo acabar con esta situación que se asemeja a un pez que se muerde la cola. En efecto, existe la necesidad de civiles que se ocupen de la reflexión y que en el futuro tengan capacidad para tomar decisiones políticas en materia de defensa. En este momento se desarrolla un proyecto ambicioso en el marco de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el que participan algunos militares y algunos civiles –pero poco representativos de las instancias existentes en Guatemala, por ejemplo– que intentan diseñar una política de seguridad democrática, en primer lugar para Guatemala, pero extensible también al resto de la región. Es un proyecto importante de reflexión –relativamente colectivo– que reúne a personas individuales y a representantes institucionales y de la llamada sociedad civil, que se han puesto a pensar con mentalidad civil y democrática en el futuro de las fuerzas armadas en el país y, por ende, en la región²³. Sin embargo, creo que va a ser un proceso largo y que va a sufrir, en primer lugar, las reticencias del propio Gobierno para aceptar que pueda considerarse una materia civil. Creo que es muy importante recordar que en Guatemala, por ejemplo, el ejército tiene en el jefe del Estado Mayor su máximo exponente, ya que es el jefe del ejército, y luego hay un militar que, por exigencia constitucional, pasa a ser ministro y sirve de enlace entre la presidencia de la República y el jefe del Estado Mayor. Pero es un enlace, no tiene ninguna virtualidad y, desde luego, no tiene ningún equipo de trabajo de apoyo, ni civil ni militar; no cuenta tampoco con un gabinete que piense, ni unos expertos a su disposición. Esta situación va a prolongarse hasta que no surjan –no sé en que generación, ya que no se ven en el interior de los partidos– nuevas capas sociales que puedan pensar la seguridad y la defensa desde una perspectiva democrática y que, en definitiva, puedan asumir las funciones directivas de acuerdo con el modelo que se nos ha presentado en las intervenciones anteriores.

En Centroamérica no encontramos civiles que se postulen a través de las fuerzas políticas para liderar la dirección de las fuerzas armadas; no hay especialistas en los partidos políticos que se ocupen de estas cuestiones; y no hay un incipiente diálogo entre la sociedad civil y el ejército en torno a las cuestiones de defensa

Notas

- 1 V. ROUQUIÉ, Alain *Guerras y paz en América Central*. México, 1994, 358 págs. Para el caso de Guatemala puede verse LE BOT, Yvon *La guerra en tierras mayas. Comunidad, violencia y modernidad en Guatemala (1970-1992)*. México, 1995, 327 págs.
- 2 Cf. CORNELL-SMITH, Gordon *Los Estados Unidos y la América Latina*. México, 1977, 349 págs., DABÈNE, Olivier *La Région Amérique Latine. Interdépendence et changement politique*. Paris, 1997, 378 págs.
- 3 Cf. TORRES-RIVAS, Edelberto / PINTO, Julio César *Problemas en la formación del Estado nacional en Centroamérica*. San José, 1983, 196 págs.
- 4 Una sólida visión de conjunto en los tomos V (PÉREZ BRIGNOLI, Héctor *De la posguerra a la crisis (1945-1979)*), y VI (TORRES-RIVAS, Edelberto *Historia inmediata*) de la *Historia General de Centroamérica* coordinada por TORRES-RIVAS, Edelberto. Madrid, 1993, 284 y 253 págs, respectivamente. Desde otra perspectiva v. *Estado de la Región en desarrollo humano sostenible. Informe 1999*. San José, 1999, 464 págs.
- 5 Cf. BOVIN, Philippe (coord.). *Las fronteras del Istmo. Fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central*. México, 1997. 349 págs.
- 6 Sobre esta cuestión véase ROJAS ARAVENA, Francisco / ARÉVALO DE LEÓN, Bernardo / SOJO, Carlos *Sociedad, Estado y Fuerzas Armadas. La nueva Agenda de Seguridad en Centroamérica*. Guatemala, 1998, 219 págs.
- 7 La autonomía política del ejército lo ha convertido no sólo en un Estado dentro del Estado, sino en el elemento conductor de la política, incluso durante los periodos en que los gobiernos surgieron de las urnas. Sobre la cuestión, en Guatemala, v. SCHIRMER, Jennifer *Las intimidaciones del proceso político de los militares en Guatemala*. Guatemala, 1999, 481 págs., y JONAS, Susanne *De centauros y palomas: El Proceso de Paz Guatemalteco*. Guatemala, 2000, 511 págs.
- 8 Un par de ejemplos pueden servir de ilustración: al adentrarse en las profundidades de Guatemala o El Salvador, no es extraño observar que el alcalde de cualquier ciudad salude militarmente al visitante, aunque el que venga no sea militar ni el alcalde tampoco. Y en todas las escuelas de El Salvador o de Guatemala existen bandas de guerra (bandas de cornetas y tambores), aunque ahora en El Salvador les llaman bandas de paz. Los equipos de fútbol tienen sus bandas de guerra y los ciudadanos que van a ver el fútbol van en formación por la calle. Cuando monseñor Gerardi fue asesinado –y en aquel momento la opinión pública se decantaba por la implicación de la institución militar (o parte de ella) en el magnicidio–, los escolares que cubrieron la carrera procesional por las calles de Guatemala iban enfundados en uniformes de corte militar y los toques de corneta se escucharon en el interior de la catedral metropolitana. Con estos ejemplos quiero mostrar cómo en el interior de la sociedad hay un elemento de organización que viene del elemento militar interiorizado. Y ese es uno de los grandes problemas que han encontrado las sociedades guatemalteca y salvadoreña a la hora de poner en práctica los acuerdos de paz.
- 9 Sobre el proceso de paz en El Salvador se puede consultar la excelente tesis doctoral del diplomático Manuel MONTOBBIO: *La metamorfosis de pulgarcito. Transición política y proceso de paz en El Salvador*. Barcelona, 1999, 383 págs. Con posterioridad a la presentación de esta ponencia ha aparecido un texto de excepcional valor cuyo autor fue miembro, de 1989 a 1992, de la comisión negociadora del FMLN: Salvador SAMAYOA. *El Salvador: La reforma pactada*. San Salvador, 2002, 671 págs.
- 10 *Acuerdos de El Salvador: En el camino de la paz*. Naciones Unidas, 1992, 159 págs. Un recopilación completa de los documentos del proceso de paz en *Las Naciones Unidas y El Salvador (1990-1995)*. Nueva York, 649 págs.
- 11 Quiero destacar una anécdota que me sucedió cuando estábamos negociando la situación salvadoreña y el FMLN decidió, para que no se produjera una ruptura interna, llevar a los comandantes guerrilleros de la sierra a México para que les explicáramos qué era lo que estábamos haciendo. Efectivamente, trasladaron a un grupo de comandantes desde las zonas de combate a México y allí les explicamos en qué consistía lo que habíamos negociado y “puesto en el frigorífico”. El acuerdo de Chapultepec es único, producto de varias etapas de elaboración (cuando algún tema

quedaba consolidado se ponía en el “frigorífico” para proceder después a una redacción final). A mitad de la explicación se levantó una comandante y me dijo: “Oiga coronel, esto que usted dice, ¿puede explicarlo mejor?”. A lo que yo respondí: “mire usted, yo no soy coronel”. Y ella se sentó y dijo: “pues si usted no es coronel, no es nadie”. Esta anécdota sirve para explicar hasta qué punto ambos bandos tenían esos valores militares profundamente enraizados.

- 12 Sobre la PNC, v. COSTA, Gino *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*, San Salvador, 1999, 419 págs. La insistencia del FMLN en la incorporación de antiguos guerrilleros en la nueva policía, aparte de lo que significaba de ganancia en el proceso negociador, estaba marcada por la propia militarización del Frente: el ejercicio de las armas constituía (en contradicción con la nueva doctrina policial que se perfilaba en la mesa de negociaciones) un antecedente positivo para el acceso a la nueva policía.
- 13 Los derechos humanos, y su respeto, constituyeron uno de los motores (y, posiblemente, el eje fundamental) de los procesos de negociación centroamericanos. Sobre la cuestión v. el imprescindible trabajo de uno de los más eficaces negociadores del equipo de Naciones Unidas: NIKKEN, Pedro *Las Naciones Unidas y los Derechos Humanos en la construcción de la paz. Lecciones de América Central*. Caracas, 1999, 264 págs.
- 14 El informe de la Comisión de la Verdad para el Salvador tuvo unos efectos demoledores para la estructura y el pensamiento contrainsurgente del ejército salvadoreño, y abrió un “dintel de oportunidad” para la subordinación de éste al poder civil y para su integración en el proceso de construcción y consolidación del Estado democrático, alejando cualquier veleidad de autonomía militar en la posguerra. V. *De la locura a la esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador (Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador)*. Naciones Unidas, 1992-1993. 211 págs. (mimeo). Los representantes del ejército de Guatemala en las negociaciones de paz se conjuraron para evitar, a todo trance, el establecimiento de un mecanismo de este tipo. No pudieron, sin embargo, evitar que en el Acuerdo de Oslo (23 de junio de 1994) se erigiera una Comisión de Esclarecimiento Histórico cuyas investigaciones no tendrían “propósitos o efectos judiciales” (v. *Guatemala, Memoria del silencio. Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico*. Guatemala, 1999, 12 tomos).
- 15 REPÚBLICA DE GUATEMALA. MINISTERIO DE LA DEFENSA NACIONAL. *Doctrina del Ejército de Guatemala*. Guatemala, 1999, 59 págs.
- 16 Voy a tomar el ejemplo del canal para explicar las dificultades que implica en un Estado débil la relación entre la autoridad política legítima y la institución castrense. Durante meses no conseguimos que el presidente nos informara de si el canal de televisión del ejército lo retomaba el Gobierno para otras funciones. Simplemente, el presidente nos enviaba un documento que decía: “le remito el documento del Estado Mayor que dice que está a mi disposición el canal militar de televisión”. Tras recibirlo, respondíamos pidiendo al presidente que él decidiera si el canal se iba a dedicar a otros aspectos, y él volvía a enviar el mismo documento anterior, en un diálogo para besugos que se prolongó durante meses. Finalmente, parece que el presidente de la República ya ha decidido para qué otras cuestiones se va a utilizar el canal televisivo, aunque aún no sabemos cuáles, pero en todo caso se ha cumplido el acuerdo.
- 17 MINUGUA (Área de Fortalecimiento del Poder Civil). *Informe de Verificación sobre el despliegue del Ejército de Guatemala (Compromiso 63.a, del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática)*. Guatemala, enero 2000, 72 págs (mimeo) (documento reservado).
- 18 Cf. TORRES-RIVAS, Edelberto / FUENTES, Juan Alberto (comp.). *Guatemala: las particularidades del desarrollo humano*. Guatemala, 1999, 2 vols. Tb. SISTEMA DE NACIONES UNIDAS EN GUATEMALA. *Guatemala: la fuerza incluyente del desarrollo humano. Informe de Desarrollo humano 2000*, Guatemala, 2000. 312 págs. Sobre la cultura política en Guatemala, v. DEVELOPMENT ASSOCIATES, INC. / UNIVERSITY OF PITTSBURG / ASOCIACION DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES. *La Cultura Democrática de los Guatemaltecos. Tercer Estudio 1997*. Guatemala, 1998, 108 págs.
- 19 Sobre la cuestión v. ROJAS ARAVENA, Francisco “Williamsburg y las nuevas relaciones de seguridad hemisférica”. *Estudios Internacionales*. Guatemala (IRIPAZ), (julio-diciembre 1995), págs. 53-74.

- 20 *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*. San Salvador, 1996, 113 págs.
- 21 Sobre esta cuestión v. ARÉVALO DE LEÓN, Bernardo *Sobre arenas movedizas. Sociedad, Estado y Ejército en Guatemala, 1997*. Guatemala, 1998, 168 págs.
- 22 En estas instancias se establecen directivas regionales para la realización de tareas tan militares como la lucha contra los incendios forestales, la erradicación del narcotráfico o incluso, y coincidiendo con un momento de plena hambruna en Guatemala, acaban de decidir una importante contribución a la lucha contra el terrorismo, después del 11 de septiembre: 120 hombres de los ejércitos de Centroamérica se han puesto a disposición de los Estados Unidos para todo lo que deseen en su nueva "cruzada".
- 23 Se trata de un proyecto ambicioso, basado en la aplicación de la metodología investigación-acción participativa, desarrollada por el Instituto de Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social (UNIRISD), ya aplicado anteriormente en Guatemala por el proyecto *Sociedades Desgarradas por la Guerra*. V. TORRES-RIVAS, Edelberto / ARÉVALO DE LEÓN, Bernardo *Del conflicto al diálogo: El WSP en Guatemala*. Guatemala, 1999, 343 págs. Durante los últimos dos años se han sucedido las reuniones de grupos de trabajo y se han organizado cursos y coloquios internacionales sobre el tema. V. p.e.: ARÉVALO DE LEÓN, Bernardo (comp.) *Función Militar y Control Democrático. Conferencia Internacional. Ciudad de Guatemala, Junio 2000*. Guatemala, 2001, 408 págs.

Nuevos temas de seguridad en América Latina.

México: doctrinas de seguridad y defensa (del siglo XX al XXI)
Raúl Benítez Manaut

MÉXICO: DOCTRINAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA (DEL SIGLO XX AL XXI)

- EL FIN DE LA GUERRA FRÍA EN MÉXICO
- EL ROL HISTÓRICO DE LOS MILITARES Y EL SISTEMA POLÍTICO DE LA REVOLUCIÓN
- LAS FUERZAS ARMADAS EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA
- REFLEXIONES FINALES: LAS FUERZAS ARMADAS DE MÉXICO A INICIOS DEL SIGLO XXI

Raúl Benítez Manaut

Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte,
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

El fin de la Guerra Fría en México

El debate sobre seguridad y relaciones cívico-militares en México está determinado por una serie de variables condicionantes, tanto externas como internas. El fin de la Guerra Fría ha colaborado en la consolidación del proceso de democratización desde inicios de la década de los noventa. Esto se dio al mismo tiempo que la aparición de una sociedad civil activa; una nueva valoración de los derechos humanos; la reducción de los niveles de impunidad cometidos por fuerzas de seguridad policiales y militares; y la construcción de un sistema de partidos políticos moderno. En síntesis, se ha dado una profunda reforma del Estado, suprimiendo poco a poco las modalidades de ejercicio del poder autoritarias, mediante el control de la corrupción gubernamental¹, la reforma de las estructuras económicas y la reforma política.

En México, el proceso de democratización vivido durante los años noventa y el ingreso del país a nuevos esquemas de integración económica y comercial, principalmente por la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994,² han redefinido las amenazas de seguridad provenientes del ámbito político. Nuevos conflictos sociales tienen repercusiones en la seguridad del país, y fenómenos "inter-méxicos" como el narcotráfico, afectan de forma importante la seguridad nacional.

Desde el proceso político-electoral de 1988 fue creciendo la presión ejercida por la sociedad civil, los partidos políticos y la comunidad internacional en favor de la democratización. El régimen político autoritario basado en el control hegemónico del Partido Revolucionario Institucional (PRI) se derrumbó poco a poco, entre 1988 y el 2000. Sin embargo, en la transición democrática emergieron varios fenómenos que amenazan la estabilidad política del país, como el crimen organizado y el narcotráfico, y aparecieron problemas sociales que se convierten en un desafío para el proceso de democratización, como la crisis de Chiapas. Esto lleva a que México viva un proceso de "re-militarización" de algunas regiones del país y de instituciones del Estado, principalmente las de imposición de la ley, aplicación de la justicia y vigilancia de la seguridad pública. Esto se ha convertido en un problema de seguridad nacional.

Históricamente las fuerzas armadas mexicanas han cumplido un rol clave para construir el aparato estatal y otorgar cohesión social y liderazgo político al país

Asimismo, la aparición de fenómenos de protesta social radical, como el levantamiento armado de Chiapas, presenta un reto muy importante al proceso de democratización. Por ello, la búsqueda de un acuerdo de paz (Benítez, 2000), la desmovilización del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), la desmilitarización de Chiapas y la solución de la problemática indígena se convierten en un asunto de seguridad nacional y en un desafío para las relaciones cívico-militares.

Se ha implementado una profunda reforma del Estado donde aparecen dos conceptos nuevos: seguridad democrática y seguridad humana. Sin embargo, las políticas económicas de combate a la pobreza no están orientadas a reducir la polaridad social.

A inicios del siglo XXI, los principales problemas domésticos de seguridad en México son la delincuencia común, el tráfico de drogas y armas y las actividades del crimen organizado, como el secuestro y el robo de automóviles. En este contexto, las fuerzas armadas están abandonando poco a poco la resolución de estos problemas, de los que se ocupan las instituciones policiales con control civil.

Lo anterior nos lleva a sostener que existe una relación directa entre democratización e integración económica subregional. Esto es válido tanto para México en sus relaciones con Estados Unidos y Canadá, como con Europa.

El rol histórico de los militares y el sistema político de la revolución

Históricamente, por la ausencia de una sociedad civil fuerte y de instituciones gubernamentales desarrolladas, las fuerzas armadas mexicanas han cumplido un rol clave para construir el aparato estatal y otorgar cohesión social y liderazgo político al país. Las fuerzas armadas, en particular el ejército, fueron claves como mecanismo de integración nacional. Desde ellas se desprendieron parte importante de los proyectos que han dado soporte al Estado.

En el siglo XIX el ejército era la institución principal del Estado debido a: las guerras civiles entre liberales y conservadores entre 1821 y 1846; la guerra con Estados Unidos (1846-1848); el período de consolidación liberal (1848-1860); y la intervención francesa (1860-1865). La reconstrucción del Estado iniciada a fines de los años sesenta y setenta del siglo XIX se realiza sobre la base de los militares que triunfaron militarmente contra los franceses.

Los militares fueron la institución fundamental para soportar al largo régimen de Porfirio Díaz, y su derrumbe en 1913 fue lo que determinó el estallido de la revolución entre 1910 y 1913. Los numerosos ejércitos revolucionarios fueron lo único que unificó a México durante la decena trágica de la revolución. Los caudillos se convirtieron en el mecanismo de cohesión política y social, al mismo tiempo que en líderes militares, políticos y sociales. La gran mayoría de estos caudillos fueron militares

que marcaron el rumbo de la revolución. De igual manera, cuando comienza el proceso de reconstrucción de las estructuras estatales a finales de 1916, para poder redactar y aprobar la Constitución de 1917, el rumbo ideológico y político de la revolución fue determinado por la correlación militar de fuerzas entre los distintos grupos de revolucionarios.

Una vez concluida la fase militar de la revolución, durante el largo período de reconstrucción del aparato estatal y gubernamental (1917-1940), el Estado fue conducido por los militares. Los mecanismos de cohesión social nuevos, como el reparto agrario, fueron decididos e implementados por las fuerzas armadas, y los proyectos fundamentales del nuevo Estado revolucionario debían tener el apoyo militar. Las principales instituciones políticas del país durante el siglo XX, como el Partido Nacional Revolucionario (PNR-1929) y sus dos sucesores, el Partido de la Revolución Mexicana (PRM-1938) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI-1946) son creación de las fuerzas armadas. Fueron la herramienta necesaria y vital, debido a la urgencia de desmilitarizar, de una forma ordenada y bajo control de la nueva élite, las relaciones sociales y políticas.

Precisamente por la fuerza e influencia de las fuerzas armadas en el diseño constitucional y político del nuevo Estado, éstas lograron mantener notables cuotas de autonomía (real y legal), por lo que otorgaron, en correspondencia, respaldo a la élite revolucionaria. Fue una relación armónica que incluso en momentos de graves crisis, como la represión ejercida contra el movimiento estudiantil en 1968, no se trastocó.

En los años noventa, la crisis de Chiapas, la guerra contra el narcotráfico, el aumento de efectivos y del presupuesto, la incorporación de oficiales del ejército y la armada en el combate a la inseguridad pública, y la aparición de grupos armados de carácter guerrillero (como el EPR y ERPI), llevan a re-dimensionar a las instituciones castrenses y sus funciones. Este desafío interno viene acompañado, de forma indirecta, por presiones exteriores hacia las fuerzas armadas sobre la necesidad de que participen o se integren a las nuevas estructuras internacionales de seguridad. Es por ello que el proceso de globalización también implica retos a las fuerzas armadas que cuestionan su esencia nacionalista, defensiva, y focalizada casi exclusivamente al interior de las fronteras nacionales.

En México hay un pacto cívico-militar vigente desde los años cuarenta. Este pacto se basa en las siguientes reglas: el primer presidente civil de la revolución, Miguel Alemán, acepta el bastón de mando que le dan los generales de la revolución en 1946, a cambio de un respeto absoluto a la institución castrense. En correspondencia se desprende la segunda regla no escrita, pactada en contra de todas las tradiciones de los militares mexicanos desde que nació la República a inicios del siglo XIX: los militares respetarán a capa y espada ese poder civil.

El respeto de ambas partes a ese pacto lo otorgó el hecho de que el legado político de los caudillos de la revolución, principalmente de Alvaro Obregón y Plutarco Elías Calles (quienes controlaron el Estado mexicano en los años veinte), pero también de Lázaro Cárdenas (máximo caudillo

El proceso de globalización también implica retos a las fuerzas armadas que cuestionan su esencia nacionalista, defensiva, y focalizada casi exclusivamente al interior de las fronteras nacionales

La correlación entre militarización y crisis de gobernabilidad es clara: cuando las instituciones del país logran, por sí mismas, canalizar y resolver la conflictividad política, el sistema político se desmilitariza. Cuando el PRI comienza a envejecer, las tendencias a la inestabilidad aparecen en distintos segmentos y regiones del país, y se recurre a las fuerzas armadas como factor de contención

de la revolución en los treinta), empezaba a tener mayoría de edad y se desenvolvía con singular eficacia: el Partido de la Revolución. El PNR de 1929, transformado en PRM en 1938³, ganaba autonomía y podía caminar solo, sin la protección de sus progenitores, los caudillos-militares fundadores del Estado mexicano. Cuando el partido en 1946 cumplió 17 años se rebautizó, institucionalizó y de ahí en adelante logró con éxito conducir el Estado de la revolución. El ahora PRI supo cómo lubricar la maquinaria política. Sus fundadores, los militares, sólo lo ayudaron cuando verdaderamente se encontró en aprietos, como por ejemplo durante las huelgas del ferrocarril de 1958 y, principalmente, para enfrentar al movimiento estudiantil de 1968 (Aguayo, 1998; Scherer y Monsivais, 1999). En los años setenta su misión fue la contención de las guerrillas rurales, principalmente las establecidas en el Estado de Guerrero, encabezadas por el Partido de los Pobres⁴. Pero el ejército sólo intervenía temporalmente para salvar la situación y rápidamente se replegaba a sus cuarteles. Además, el ejército actuaba a petición de la otra parte, por lo cual nunca se rompió ni alteró el pacto⁵. Al respecto, se puede considerar que el ejército mexicano nunca tuvo autonomía del sistema político (como sucedió con la gran mayoría de los ejércitos latinoamericanos), por lo que no fue factor de inestabilidad. En otras palabras, se subordinó al presidente como mando supremo constitucional. Diversos analistas señalan que las fuerzas armadas, dada la gran capacidad del sistema político, pasan a cumplir un rol "residual" (se emplean sólo excepcionalmente) (Ronfeldt, 1984), sin dejar de ser una especie de "brazo armado" del PRI⁶, lo que constituye además una de las fuentes de estabilidad del sistema político.

Las fuerzas armadas en la década de los noventa

En la década de los noventa, principalmente en el período de gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se observa una "remilitarización", sobre todo por la ocupación de altos cargos en los cuerpos de seguridad pública por parte de oficiales del ejército, la fuerza aérea y la armada en activo o retirados, y por la proliferación de misiones para las fuerzas armadas, que intervienen en la grave crisis de la seguridad pública, en el incremento del narcotráfico y en la reaparición de los movimientos armados (Turbiville, 1997). La crisis de Chiapas, que estalló en enero de 1994, obligó al poder civil a volver a emplear de forma estratégica a las fuerzas armadas para contener al Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

La correlación entre militarización y crisis de gobernabilidad es clara: cuando las instituciones del país logran por sí mismas, sin recurrir a la violencia, canalizar y resolver la conflictividad política, las fuerzas armadas reposan y se profesionalizan. O sea, el sistema político se desmilitariza. Cuando ese hijo bien logrado de la revolución, el PRI, comienza a envejecer⁷, las tendencias a la inestabilidad aparecen en distintos segmentos y regiones del país, y se recurre a las fuerzas armadas como factor de contención (como lo fue durante 1968 y para enfrentar las guerrillas en los años setenta), de disuasión y de apoyo a otros cuerpos de seguridad (como lo ha sido durante los años noventa).

Después de 1994 se da de una “remilitarización” no sólo a nivel cuantitativo, sino también cualitativo.

La tendencia histórica de la desmilitarización-remilitarización se muestra en el Cuadro 1, mediante el análisis del presupuesto militar como porcentaje del Producto Interior Bruto:

Cuadro 1. Gasto Militar como porcentaje del gasto del Gobierno: 1935-1994

1935-1940	Gen. Lázaro Cárdenas	22,03%
1941-1946	Gen. Avila Camacho	18,85%
1947-1952	Lic. Miguel Alemán	10,08%
1953-1958	C. Adolfo Ruíz Cortines	7,87%
1959-1964	Lic. Adolfo López Mateos	6,92%
1965-1970	Lic. Gustavo Díaz Ordaz	2,63%
1971-1976	Lic. Luis Echeverría	4,86%
1977-1982	Lic. José López Portillo	2,55%
1983-1988	Lic. Miguel de la Madrid	2,33%
1989-1994	Lic. Carlos Salinas de Gortari	3,08%

Fuente: Boils (1973); SHCP (varios años).

Cuadro 2. Gasto militar como porcentaje del gasto de Gobierno y del Producto Interior Bruto 1994-1999

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Gasto del Gobierno	3,93	3,60	3,68	3,50	3,60	3,34
PIB	0,57	0,68	0,56	0,58	0,58	0,60

Fuente: SHCP (1999).

En 1999 las fuerzas armadas disponían de 232.000 efectivos. Respecto al presupuesto, a inicios de los años veinte los ejércitos revolucionarios demandaban más del 50% del total del gasto del Gobierno. Esta correlación fue disminuyendo gradualmente hasta 1990, cuando se registra uno de los porcentajes históricos más bajos: sólo el 0,48% del PIB se destina a defensa y el 1,96% del gasto gubernamental. Sin embargo, en los noventa se observa un crecimiento exponencial importante, pues hacia 1992 asciende al 0,52% del PIB y el 2,55% del gasto del Gobierno, y en 1995, después del estallido abierto de la crisis de Chiapas, asciende a 0,68% del PIB y el 3,9% del gasto de Gobierno en 1994 (ver cuadro 2)⁸.

Los años noventa significan un reto para las estructuras del Estado mexicano en muchos niveles. Por primera vez en el siglo XX, en 1997 el poder legislativo tiene mayoría de oposición y comienza a reclamarse en su seno, por parte de los miembros de la oposición, tanto del Partido de la Revolución Democrática (PRD) como por el Partido de Acción Nacional (PAN), información sobre el rol de vigilancia y control de muchos aparatos del Estado, entre ellos las fuerzas armadas. Es lo que en sistemas políticos con democracias consolidadas se denomina “accountability”. Un hecho evidente en las instituciones del Estado mexicano dedicadas a la

Uno de los dilemas de la transición política mexicana es que la democratización, por el fenómeno de la ingobernabilidad, se está dando con una militarización del campo y de algunas estructuras del Estado que no estaban preparadas para la democracia y la modernización

seguridad nacional y la defensa es que éstas no han atravesado aún la necesaria reforma-adaptación a las nuevas circunstancias. Por ello, con la transición a la democracia dejaría de tener vigencia el pacto no escrito cívico-militar de los años cuarenta, con lo que se redefiniría la relación cívico militar en México.

En el caso de las fuerzas armadas, tanto el ejército y fuerza aérea como la armada tienen estructuras, reglamentos, doctrinas y modalidades institucionales cuyas bases se establecieron en los años treinta. Aunque han tenido transformaciones no se ha tocado su esencia, con lo cual se presentan ahora fricciones con las partes del Estado que sí se han transformado, precisamente como las que se comienzan a observar con el poder legislativo y, probablemente en un futuro cercano, con el judicial. Uno de los dilemas de la transición política mexicana es que, a diferencia de los procesos de cambio político que se dan en América del Sur (Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Paraguay y Bolivia), y de Centroamérica (Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras), donde la democratización se da a la par de la desmilitarización, en México la democratización, por el fenómeno de la ingobernabilidad, se está dando con una militarización del campo y de algunas estructuras del Estado que no estaban preparadas para la democracia y la modernización.

Constitucionalmente, y en las leyes que regulan la actividad del ejército, fuerza aérea y armada, se desprenden tres planes de guerra y doctrinas para impulsar el despliegue de las fuerzas armadas: DN-I, que es la preparación para la defensa externa; DN-II, para garantizar la seguridad interna y la paz social; y DN-III, para proteger a la población en caso de desastres naturales (Benítez, 1999b, y Sierra, 1999).

Estas tres doctrinas permanecen inmutables en el tiempo, sin embargo las circunstancias han derivado en el fortalecimiento de unas y en el mantenimiento formal de otras. Producto de la ubicación geopolítica del país, en el presente México no tiene enemigos externos. Hay dos países vecinos, Estados Unidos y Cuba, que tienen fuerzas armadas mucho mayores y mejor equipadas que las mexicanas, sin embargo, producto de nuestra diplomacia de distensión, se tienen relaciones bilaterales en un excelente nivel, por lo que no se pueden considerar amenaza militar. Tampoco Guatemala, a pesar de tener un ejército muy poderoso, es hoy una amenaza, y Belice nunca lo ha sido. Honduras, que posee un escuadrón de aviones supersónicos, difícilmente los emplearía contra México. Por lo anterior, la guerra externa en realidad está muy lejana como escenario de combate, por lo que el DN-I se mantiene sólo en la esfera de las hipótesis de guerra.

El DN-III, vigente desde los años sesenta, es una de las misiones militares más apreciadas por la población. Se aprovecha el entrenamiento, organización y despliegue de las tres ramas de las fuerzas armadas para apoyar a la población cuando huracanes, inundaciones, sismos, etc. la golpean con singular fuerza. Incluso esta capacidad de las fuerzas armadas se ha exportado hacia Centroamérica desde hace años, y últimamente con mucha intensidad. Cuando el huracán *Mitch* en noviembre de 1998 destruyó casi por completo Honduras, Nicaragua, Guatemala y El Salvador, la fuerza aérea, el ejército y la armada llegaron

a apoyar las tareas de rescate incluso antes que el ejército de Estados Unidos. En diciembre de 1999 un numeroso contingente militar mexicano participó en el rescate de población civil en las inundaciones que tuvieron lugar en Venezuela.

Para el despliegue de tropas para el Plan DN-III-E, las fuerzas armadas se subordinan al Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), de la Secretaría de Gobernación⁹. Las acciones de la misión DN-III se pueden entender como "acción humanitaria" y difícilmente alguien podría cuestionar este despliegue militar del ejército y armada de México (Benítez, 1999b y SEDENA, 2000).

A finales del siglo XX, las fuerzas armadas mexicanas se han enfrentado a un dilema: si serán el apoyo de un Estado que no puede recomponer la estabilidad política y, por tanto, su función seguirá en el ámbito del plan DN-II sobrecargadas de misiones o, por el contrario, si el Estado se modernizará y reconstruirá mecanismos y modalidades de estabilidad, y las fuerzas armadas podrán profesionalizarse y modernizarse.

La modernización y profesionalización de las fuerzas armadas mexicanas no dependerán de sí mismas. Su futuro está vinculado al proceso de transición a la democracia (a si es exitoso o no) y dependerá de que muchos de los conflictos (principalmente los sociales) se puedan resolver en el futuro por otras dependencias del Estado (por ejemplo, las campañas de salud y odontológicas, en esencia, son una tarea de la Secretaría de Salud). Otro caso es la guerra al narcotráfico. Constitucionalmente es una tarea de la Procuraduría General de la República (PGR), por lo que esta institución debe evolucionar profesionalizando a la Policía Judicial Federal, eliminando la corrupción en su seno y combatiendo al narcotráfico con eficiencia. Sólo así se replegaría el ejército a sus cuarteles. Y en lo correspondiente a los grupos armados, el Estado debe erradicar la violencia endémica, el caciquismo y hacer cumplir la ley en zonas rurales, para que no sea el ejército el responsable de la seguridad ciudadana. Además, para poder transformar los movimientos rebeldes como el EZLN en fuerza política, con instrumentos y estrategias propios de un Estado moderno y democrático, deben desarrollarse capacidades para la negociación política –como sucedió en Centroamérica entre 1990 y 1996–, que efectivamente logren el desarme de los insurrectos sin aplicarles la violencia represivo-militar. Esto ha avanzado notablemente a inicios del año 2001, al realizarse el "zapatour" y la presencia del EZLN en el Congreso mexicano, y del lado del Gobierno, buscando la reanudación de las conversaciones y la aprobación de una nueva ley indígena en el Congreso. A la par, se ha iniciado el proceso de desmilitarización del estado de Chiapas como elemento clave del acercamiento entre el Gobierno de Fox y el EZLN.

Por lo anterior, la situación de las fuerzas armadas mexicanas a inicios del siglo XXI está dependiendo de un tránsito exitoso a la democracia y de una reforma de las estructuras políticas, económicas y sociales. Sólo así la milicia se podrá concentrar en sus misiones constitucionales fundamentales, y no seguirá centrando su acción, como históricamente ha sido, en el mantenimiento de la paz social y la seguridad interna.

La situación de las fuerzas armadas mexicanas a inicios del siglo XXI está dependiendo de un tránsito exitoso a la democracia y de una reforma de las estructuras políticas, económicas y sociales

El ciclo perverso de la historia mexicana de militarización-desmilitarización-remilitarización debe romperse, y si se diera la desmilitarización estructural, las fuerzas armadas serían las primeras beneficiadas como institución

Las fuerzas armadas mexicanas, en particular el ejército, están atrapadas en varias contradicciones. Las debilidades de otras estructuras del Estado mexicano y los requerimientos del Gobierno federal son los que las llevan a desarrollar las misiones correspondientes al plan DN-II, que son la fuente de cuestionamiento nacional e internacional. La no solución de conflictos como el chiapaneco, la vigencia de estructuras de poder semif feudales y muy atrasadas, generadoras de gran violencia política, principalmente en el ámbito rural, y la lenta transición a la democracia, provocan el exceso de atribuciones de las fuerzas armadas. Este es el desafío de las fuerzas armadas mexicanas: avanzar hacia la modernización del Estado y “modernizar” sus formas de combate, respetando los derechos humanos y políticos de la población.

En México el rol de las fuerzas armadas no depende de ellas, que no definen sus misiones, sino de los distintos desafíos que obligan al presidente a emplearlas. El ciclo perverso de la historia mexicana de militarización-desmilitarización-remilitarización debe romperse, y si se diera la desmilitarización estructural, las fuerzas armadas serían las primeras beneficiadas como institución, pues abandonarían paulatinamente sus compromisos que se cobijan en el Plan DN-II, lo que profundizaría su profesionalización. Para que esto sea posible tendría que darse una democratización del sistema político en todo el país (sobre todo en las áreas rurales), y que ésta provocara estabilidad y gobernabilidad. Al mismo tiempo, ello sería posible solucionando la desigualdad social, y modernizando y haciendo eficientes los sistemas de impartir justicia y de seguridad pública, para proceder al abandono de las misiones que involucran a las fuerzas armadas a causa de la actual debilidad de los cuerpos policiales. O sea, las misiones futuras de las fuerzas armadas están dependiendo del éxito (o del fracaso) de la reforma del Estado en el nivel judicial, sistema político y seguridad pública.

Otro nivel del debate es si las fuerzas armadas están cumpliendo o no un rol político. En el discurso teórico son instituciones profesionales y asumen misiones “de Estado”, no “de Gobierno”. O sea, están doctrinariamente desvinculadas de su vínculo de nacimiento con el PRI. Sin embargo, numerosos críticos señalan que respondieron a las necesidades del PRI principalmente en algunas regiones rurales del país, como Chiapas. Al respecto, la superación de las misiones contenidas en el Plan DN-II, y concentrar su actividad en el DN-I y DN-III sería la clave para su despolitización total en el futuro.

Un elemento que ha aparecido en el escenario de las fuerzas armadas mexicanas es su probable participación en misiones de seguridad internacional. Por doctrina y tradición, en términos militares, las fuerzas armadas mexicanas son defensivas y disuasivas, sin embargo, han aparecido presiones para que tengan un rol más activo de contribución a la seguridad internacional. En este sentido, México rechaza participar en operaciones de paz de la Organización de Naciones Unidas¹⁰, y también se opone a cualquier intento para militarizar el sistema hemisférico de seguridad (Rojas, 1999). Sin embargo, a nivel unilateral, la participación en operaciones humanitarias de rescate de población ante desastres naturales está siendo una veta de acción nueva que mejora notablemente la imagen de las fuerzas armadas.

Lo anterior abre un debate que se revela como paradigma ideológico y doctrinario en el seno de las fuerzas armadas mexicanas: las aristas de este debate oscilan entre el nacionalismo y la globalización o, en términos operativos, entre los planes DN-I y DN-III versus el plan DN-II.

De igual manera, los procesos de regionalización (por la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte) y globalización (fenómeno en ascenso desde la caída del Muro de Berlín en 1989) están teniendo un impacto decisivo en las doctrinas, misiones y estructura de las fuerzas armadas mexicanas.

En México se presentan tensiones en los cuatro niveles de la gobernabilidad: el económico, el político, el social, y el cultural. En primer lugar, la gobernabilidad económica significa armonizar la fuerza del capital extranjero con la macroeconomía nacional y que pueda beneficiarse la microeconomía mediante mecanismos de mercado. En segundo lugar, está la gobernabilidad política que significa consolidar, por un lado, las estructuras democráticas de selección de gobernantes y, por el otro, que las demandas postergadas de la población no generen una presión política que pueda conducir a la anarquía o desgobierno y, por ende, se obligue a actuar a las fuerzas armadas en caso de que una crisis escape del control político y de las fuerzas de seguridad. También tiene como reto enfrentarse a las fuerzas tradicionales conservadoras principalmente ubicadas en zonas rurales, que es donde las fuerzas armadas concentran su despliegue territorial. Además, se agrega a la gobernabilidad política el respeto a los derechos humanos, la capacidad para hacer efectivo el estado de derecho, y resolver el problema de las minorías emergentes, como la reclamación de derechos indígenas. En tercer lugar está la gobernabilidad social, que hace compatible la nueva macroeconomía con la microeconomía. Es la que debe proporcionar equilibrios sociales, pero está amenazada por la exclusión, la pobreza y la marginalidad de amplios sectores de la población. La gobernabilidad social es la que vincula lo económico con lo político. En cuarto lugar, la gobernabilidad cultural se refiere a cómo hacer sobrevivir culturas nacionales y tradicionales con el *American Way of Life*, intentando transformarse en *Global Way of Life*, resultante del proceso de globalización. Además, al entrar en crisis el paradigma de la unidad cultural de los habitantes-ciudadanos de las naciones, emerge el tema de la diversidad cultural, incluso como un asunto de derechos humanos. El caso de la rebelión zapatista en México encaja en este esquema. Hay que tener presente que México es un país culturalmente autoritario.

El fin del régimen de la revolución, determinado por el triunfo de Vicente Fox el 2 de julio de 2000, abre numerosas interrogantes sobre el rol de las fuerzas armadas. Una de sus doctrinas fundamentales, la lealtad a las instituciones y a la Constitución, derivaría en una relación de subordinación y respeto. Sin embargo, por la magnitud de las transformaciones que se vislumbran en el proceso de reforma del Estado, el cual necesariamente debe modificar la autonomía militar y abrir las fuerzas armadas a la sociedad civil (principalmente a la académica y a los medios de comunicación) y a los otros poderes del Estado, se podría cuestionar la actual estructura castrense. Se debe

Los procesos de regionalización y globalización están teniendo un impacto decisivo en las doctrinas, misiones y estructura de las fuerzas armadas mexicanas

Actualmente se está discutiendo el concepto de "seguridad hemisférica", básicamente en el seno de la OEA, sobre todo después de los ataques del 11 de septiembre a Estados Unidos

recordar que las fuerzas armadas, en su acepción teórica, son el recurso de última instancia del Estado, y que, como tal, son las que garantizarían la cohesión social y política ante fenómenos de ingobernabilidad, o si llegan a ser superados otros cuerpos de seguridad, principalmente los policiales.

Reflexiones finales: las fuerzas armadas de México a inicios del siglo XXI

A pesar del proceso de profesionalización y prueba de la lealtad al poder civil que se ha observado en México en los años noventa, principalmente con el cambio de Gobierno, las fuerzas armadas aún siguen viviendo en una contradicción muy difícil de superar entre las viejas misiones politizadas y de garantía del orden interno (policial y político), y las nuevas tareas como la guerra contra el narcotráfico y el apoyo a la población civil damnificada en casos de desastres naturales.

Unas fuerzas armadas modernas se componen de soldados con elevados niveles de educación, oficiales bien pagados y entrenados, equipo de alta tecnología para la guerra moderna y doctrinas reformuladas de defensa del país ante las nuevas amenazas a la seguridad. Los ejércitos de inicio de siglo tienen capacidades para colaborar en misiones humanitarias con base en la reacción rápida y, en muchos países, entrenan a sus fuerzas para misiones que colaboran a la seguridad internacional, las llamadas operaciones de mantenimiento de paz.

En México el fenómeno de la globalización está teniendo un impacto positivo en la doctrina de las fuerzas armadas: se respeta el nuevo orden político democrático y muy difícilmente se podría repetir el fenómeno de "repolitización" de las fuerzas armadas –por lo menos en el corto plazo–. Igualmente, la valoración de los derechos de la población y la desaparición de la impunidad militar se dan como un hecho muy avanzado. Incluso se podría sostener como hipótesis que en México sería casi imposible que se intentara un golpe de estado militar.

Hay fenómenos transnacionales que poco a poco van influyendo en las misiones, doctrina y entrenamiento de las fuerzas armadas. Un ejemplo de ello es que la guerra contra el narcotráfico se realiza en parte por la gran presión ejercida por Estados Unidos. Del mismo modo, se observa una tendencia, en la que Estados Unidos ejerce gran influencia, en los esquemas de creación de mecanismos nuevos de seguridad colectiva que sustituyan –o complementen– a los existentes a través del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y de la Junta Interamericana de Defensa (JID). Actualmente se está discutiendo el concepto de "seguridad hemisférica", básicamente en el seno de la OEA, sobre todo después de los ataques del 11 de septiembre a Estados Unidos. La tendencia es que México, debido a su política exterior, rechace la participación militar en operaciones de intervención militar para participar ante graves conflictos de gobernabilidad, y sólo envía tropas al exterior en misiones humanitarias ante catástrofes naturales. Esto se ha dado en el área geopolítica de influencia de México: en Centroamérica y el Caribe (incluyendo Colombia y Venezuela).

En lo que respecta a la construcción de una relación cívico-militar nueva, se da la lenta creación de una élite de civiles especializados en asuntos de seguridad y defensa. También ha aparecido un nuevo control parlamentario, presupuestal y político, debido a que los partidos políticos comienzan a preocuparse de la capacitación de sus dirigentes en este ámbito. En la sociedad civil, especialmente en la universidad y la prensa, también se observa la aparición de académicos y periodistas especializados, que no existían en el pasado.

Las misiones de las fuerzas armadas de México, en términos prospectivos, oscilarán entre misiones internas y externas. En el futuro cercano no se eliminarán las misiones internas de las fuerzas armadas, debido a que la creación de estructuras civiles de protección civil, combate al narcotráfico, inteligencia contra el crimen organizado, policías que garanticen el orden público, y fuerzas capaces de enfrentar al terrorismo, ha sido muy lenta. Profesionalizar estructuras civiles sustitutas de las fuerzas armadas es un esfuerzo que se inició hace más de diez años en México, pero que no ha tenido el empuje necesario para retirar a los militares a sus cuarteles.

Si bien no hay amenazas convencionales de guerra externa en la región mexicana, por lo cual las fuerzas armadas no se plantean hipótesis de guerra con países vecinos, éstas demandan cada vez más la modernización de sus equipos, de acuerdo a las nuevas amenazas no convencionales, principalmente el narcotráfico y el terrorismo.

La principal misión de las fuerzas armadas en México en los años noventa, el narcotráfico, seguirá siendo uno de los enemigos principales en el futuro. Su combate obliga a la cooperación multinacional y a una mejora del equipo militar, de detección y técnico. Por ejemplo, los equipos de detección (satélites y radares) y de interceptación (aviones interceptores, barcos rápidos, helicópteros, fuerzas de infantería de reacción rápida, fuerzas especiales entrenadas para combate en aire, mar y tierra) son muy costosos. La nueva misión de todo el sistema de seguridad nacional de México, la guerra al terrorismo, apenas ha abierto un debate sobre la parte correspondiente a las fuerzas armadas. Desde el 11 de septiembre, éstas se responsabilizan de la protección de instalaciones estratégicas.

En lo referente al entrenamiento de las fuerzas armadas, éstas están preparadas para la guerra tradicional terrestre y naval y para enfrentarse a enemigos no convencionales, como los grupos guerrilleros. Sin embargo, dada la naturaleza cambiante de los enemigos a combatir (como el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo), necesita transformarse el entrenamiento y los sistemas de educación militar. Seguramente este cambio se dará en el futuro.

En México se plantea un debate sobre si la doctrina de seguridad interna y externa debe de “naftizarse” o no. Esto es, el acelerado proceso de integración con Estados Unidos, ¿también va a llevar a las fuerzas armadas a un proceso de mayor intercambio, cooperación y trabajo conjunto? La tendencia a la regionalización militar se empieza a hacer patente, aunque en la doctrina y el discurso siga sosteniéndose el

El acelerado proceso de integración con Estados Unidos, ¿también va a llevar a las fuerzas armadas a un proceso de mayor intercambio, cooperación y trabajo conjunto?

A nivel de doctrina, el nacionalismo como elemento que cohesiona a las fuerzas armadas mexicanas seguirá presente con seguridad

discurso de la soberanía. A nivel de doctrina, el nacionalismo como elemento que cohesiona a las fuerzas armadas mexicanas seguirá presente con seguridad, pero a nivel específico, sobre todo en el entrenamiento de fuerzas especiales por parte de Estados Unidos, y la lenta –pero sostenida– modernización del equipo, seguirá fortaleciendo la cooperación y los vínculos con Estados Unidos y Canadá.

Producto del apoyo que México está otorgando a Estados Unidos para combatir al terrorismo, no se contempla la participación directa de las fuerzas armadas; sin embargo, sí se ha hablado de la formulación de una doctrina de seguridad trinacional. El presidente Fox señaló al respecto:

“Asimismo, consideramos que la lucha contra el terrorismo forma parte del compromiso de México con Canadá y con los Estados Unidos por construir en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte un espacio compartido de desarrollo, bienestar y seguridad integral. El Gobierno de México se adhiere también a la lucha contra el terrorismo como un mandato de carácter internacional, contraído a partir de los múltiples instrumentos jurídicos firmados con los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas. A nivel hemisférico, México considera que la lucha actual contra el terrorismo es un componente básico de nuestra seguridad regional, que obliga a una redefinición de la doctrina de seguridad continental y al rediseño de los instrumentos jurídicos y diplomáticos para nuestra legítima defensa. Los actos terroristas llevados a cabo en los Estados Unidos han afectado seriamente los intereses de México. Muchos ciudadanos mexicanos fueron víctimas directas de los atentados. A su memoria y a sus familiares, debemos una respuesta franca y enérgica. Además esos actos han acentuado las tendencias recesivas de la economía mundial, han generado incertidumbre con respecto al futuro de diversas industrias, han provocado desempleo, han dislocado los mercados financieros y de valores y han trastocado los mercados energéticos”.¹¹

En lo que respecta a la reforma del Estado, se tiende a la consolidación de una relación cívico-militar democrática y de unas fuerzas armadas subordinadas al poder civil que, además de variables institucionales y legales, dependen también de la capacidad de lograr la gobernabilidad política en un contexto social y económico amenazado por la pobreza.

Como reflexión final, y dependiendo de los procesos de consolidación de la democracia en México, la tendencia general a medio plazo es a:

- una redefinición de la relación entre las fuerzas armadas y el poder civil, en la que se fortalece este último;
- la aparición de control político-legislativo;
- la emergencia de una sociedad civil que influya de manera creciente en las políticas de seguridad y defensa;
- la participación más activa de las fuerzas armadas en el sistema de seguridad internacional, principalmente a través de las operaciones de mantenimiento de paz;

- los mecanismos de integración subregionales y acuerdos de cooperación y confianza mutua;
- el cambio en las misiones fundamentales de las fuerzas armadas, en que la acción humanitaria y de auxilio a la población civil es determinante;
- el cambio lento del reclutamiento, con tendencia a su desaparición, pasando a un sistema de enrolamiento profesional;
- la elevación del nivel educativo de los miembros de las fuerzas armadas;
- la modernización tecnológica del ejército, fuerza aérea y armada;
- la cooperación internacional militar en la guerra contra el narcotráfico;
- la cooperación internacional militar ante catástrofes naturales;
- el cambio en el sistema de inteligencia militar, ahora dirigiéndose a la guerra al crimen organizado, al narcotráfico y al terrorismo;
- la tendencia a la desaparición de las hipótesis de guerra entre países fronterizos;
- la lenta sustitución de las misiones de seguridad pública realizadas por las fuerzas armadas o integrantes de ellas, por fuerzas policiales profesionales.

Referencias bibliográficas

AGUAYO, S. *Los Archivos de la Violencia*, México: Grijalvo-Reforma, 1998.

AGUILAR ZINZER, A. "Las relaciones cívico-militares en México". En GOODMAN L. et. al., 1990.

AGUILERA, G. *Reconversión militar en América Latina*. Guatemala: FLACSO, 1994.

ALONSO, J. et. al. *El Nuevo Estado Mexicano (Vol. II: Estado y política)*. México: Nueva Imagen, 1992.

ARNSON, C. (ed.) *Comparative Peace Processes in Latin America*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center & Stanford University Press, 1999.

ARNSON, C. y BENÍTEZ MANAUT R. (ed.) *Chiapas: los desafíos de la paz*. México: The Woodrow Wilson Center, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), y Editorial Miguel Angel Porrúa, 2000.

BAYLEY J. J. y GOSDON R. (ed.) *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*. México: Grijalvo, 2000.

BENÍTEZ MANAUT, R. (1999a) "Procesos de Paz en Centroamérica y México: Génesis y Desafíos pendientes a inicios del Siglo XXI", Ponencia presentada en el Seminario de la Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina (ALDF), Hamburgo, 25-27 de noviembre de 1999.

BENÍTEZ MANAUT, R. (1999b) "Fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo. Misiones". En DIAMINT, p. 469-513, 1999.

BENÍTEZ MANAUT, R. (1999c) "La seguridad hemisférica a finales de siglo: obstáculos y avances para la cooperación internacional". En ROJAS (1999), p. 63-68, 1999.

BENÍTEZ MANAUT, R. (2000a) "La contención de grupos armados, el narcotráfico y el crimen organizado en México: El papel de las fuerzas armadas". En BAILEY y GODSON, p. 179-225, 2000.

BENÍTEZ MANAUT, R. (2000b) "Los debates sobre el conflicto en Chiapas y los retos de la negociación de paz". En ARNSON y BENÍTEZ, p. 13-25, 2000.

BENÍTEZ M. R. y FERNÁNDEZ de CASTRO R. (coord.). *México-Centroamérica. Desafíos a inicios del siglo XXI*. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), 2001.

BERMÚDEZ, L. *La Guerra de Baja Intensidad. Reagan contra Centroamérica*. México: Siglo XXI Editores, 1987.

BOILS, G. *Los militares y la política en México 1915-1974*. IIS-UNAM, 1975.

CAMP, R. *Generals in the Palacio. The Military in Modern Mexico*. Nueva York: Oxford University Press, 1992.

CONN, S.; ROSE E. y BYRON F. *United States Army in World War II. The Western Hemisphere. Guarding the United States and its Outposts*. Washington: Office of the Chief of Military History, U.S. Army, 1964.

DIAMINT, R. (ed.) *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella y Grupo Editor Latinoamericano, 1998.

DZIEDZIC M. *The Essence of Decision in Hegemonic Regime: The Case of Mexico's Acquisition of a Supersonic Fighter*. Tesis, University of Texas at Austin, 1986.

GOODMAN, L. et. al. *Los militares y la democracia. El futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina*. Montevideo: PEITHO, 1990.

IISS (varios años) International Institute for Strategic Studies *The Military Balance*, Londres.

LIEWEN, E. *Mexican Militarism: The Political Rise and Fall of the Revolutionary Army, 1910-1940*. Albuquerque University of New Mexico Press, 1968.

PIÑEYRO, J. L. *Ejército y sociedad en México: pasado y presente*. México: UAM, 1985.

RONFELDT, D. "The Modern Mexican Military: An Overview". En RONFELDT, D. (editor) *The Modern Mexican Military: An Assesment*. San Diego: Center for U.S. Mexican Studies, University of California-San Diego, 1984.

SÁNCHEZ, A. "El Estado y los militares en los años ochenta". En ALONSO, J. et. al., 1992.

SCHERER, J. y MONSIVAIS C. *Parte de Guerra. Tlatelolco 1968*. México: Nuevo Siglo-Aguilar, 1999.

SEDENA *El Ejército y la fuerza aérea mexicanos*. México: SEDENA, 2 Tomos, (reedición 1982).

SEDENA. Escuela Superior de Guerra, LX Aniversario, México, 1991.

SEDENA. "Protección civil". *Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, Época III, Año 93, (enero de 1999), p. 40-47.

SEDENA. *Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, Época III, Año 94, (enero de 2000). Artículo "El ejército y fuerza aérea mexicanos en la protección civil y ecológica".

SHCP *Cuenta de la Hacienda Pública Federal (1994-1998)*, México, 1999.

SIERRA, J. L. *El Ejército y la Constitución Mexicana. Combate al narcotráfico, paramilitarismo y contrainsurgencia*. México: Plaza y Valdés, 1999.

TURBIVILLE Jr., G. "Law Enforcement and the Mexican Armed Forces : New Internal Security Missions Challenge the Military". *Low Intensity Conflict & Law Enforcement*, Vol. 6, No. 2, 1997, Londres.

VARAS, A. *La Autonomía Militar en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 1988.

WAGER, S. *The Mexican Army, 1940-1982: The Country Comes First*, Ponencia, Stanford University, 1992.

Notas

- 1 Este esfuerzo aún se encuentra en su primera etapa, no lográndose reducir y controlar totalmente la corrupción gubernamental en México, debido a que es una corrupción "estructural", muy arraigada en los mecanismos de gestión gubernamental.
- 2 En la década de los noventa México firmó nueve tratados comerciales con 27 países. Algunos de ellos son bilaterales (con Chile, Israel, Costa Rica, Nicaragua, Bolivia), otros trilaterales (TLCAN, y con Venezuela y Colombia), otros cuatrilaterales (con el Triángulo del Norte: Guatemala, El Salvador y Honduras) y un acuerdo es multilateral (con la Unión Europea, ratificado en el año 2000, sujeto a una cláusula de democratización, hasta después de realizadas las elecciones del 2 de julio de 2000).
- 3 En 1938, cuando fue fundado por Lázaro Cárdenas, el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), incluso tenía en su estructura corporativa un "Sector Militar", que integraba a todos los oficiales de las fuerzas armadas en activo y retirados.
- 4 Las capacidades para la guerra de contrainsurgencia y "acción cívica" en los años setenta se analizan en José Luis Piñeyro (1985).
- 5 La bibliografía sobre los aspectos históricos del ejército mexicano y la relación con el sistema político véase en SEDENA (1982); Camp (1992); SEDENA (1991); Liewen (1968); Wager (1992); Conn, Engelman and Fairchild (1964); Boils (1975); Dziedzic (1986).
- 6 Esta hipótesis se sostiene en Aguilar Zinser (1990) y Sánchez (1992).
- 7 La gran mayoría de los analistas coinciden en que el período de "envejecimiento" del PRI como partido político autoritario-corporativo arranca a partir de 1985.
- 8 Elaboración propia con información de Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 9 Ver SEDENA (1999). Las bases del SINAPROC se contienen en el Diario Oficial de la Federación del 6 de mayo de 1986. La coyuntura de caos en el rescate de la población afectada por los sismos del 19 y 20 de septiembre llevó a la instauración del SINAPROC como organismo coordinador inter-institucional. A su vez, el SINAPROC incluye el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED). Para la coordinación de las labores de prevención y rescate, participan 13 dependencias del Gobierno federal en el Consejo Nacional de Protección Civil, creado en mayo de 1990. A ello habría que agregar la participación de otras dependencias como la UNAM (para detección de sismos y asuntos meteorológicos) y gobiernos estatales y municipales.
- 10 Aunque un primer paso en ese sentido se dio en El Salvador, entre 1992 y 1994, sin embargo fueron contingentes policiales (112 policías de diversas corporaciones), no militares.
- 11 Versión estenográfica de las palabras del presidente Vicente Fox Quesada, al término de la Reunión de Evaluación de Acciones de Coordinación para la Seguridad Fronteriza y Nacional, Tijuana, México. 3 de octubre de 2001.

Nuevos temas de seguridad en América Latina.

Los ejércitos en tiempo de paz: la división de tareas entre fuerzas
armadas y policía
Cristina Eguizábal

LOS EJÉRCITOS EN TIEMPO DE PAZ: LA DIVISIÓN DE TAREAS ENTRE FUERZAS ARMADAS Y POLICÍA

- EL LEGADO DE LAS DICTADURAS
- LOS LOGROS DE LA DEMOCRACIA Y LOS RETOS PARA EL FUTURO
- NUEVOS ROLES PARA LOS MILITARES EN TIEMPOS DE PAZ Y EN DEMOCRACIA

LOS EJÉRCITOS EN TIEMPOS DE PAZ: LA DIVISIÓN DE TAREAS ENTRE FUERZAS ARMADAS Y POLICÍA

Cristina Eguizábal

Encargada de Programas en la Unidad de
Derechos Humanos y Cooperación Internacional
del Programa de Paz y Justicia Social de la Fundación Ford

Es un hecho que el fin de la Guerra Fría hizo obsoletas las doctrinas de seguridad internacional que dominaron el pensamiento estratégico durante casi cincuenta años. Aún antes de la caída del muro de Berlín, las nuevas tecnologías de comunicación y la informática habían dejado claro que el combate en las guerras del futuro sería diferente. La llamada Guerra del Golfo, transmitida por la CNN y vista en vivo en casi todos los rincones del planeta, no fue sinó el primer ejemplo; siguió luego Kosovo. Pero también se hizo patente muy rápidamente que la aparente estabilidad interna de los estados postcoloniales, e inclusive la de los países balcánicos, era ficticia, y que los conflictos intraestatales con su corolario de destrucción y violencia contra las poblaciones civiles –en particular mujeres y niños– sería uno de las principales amenazas a la democracia (Kaldor, 1999). Los recientes ataques terroristas a las torres gemelas del World Trade Center en Nueva York y al edificio del Pentágono han hecho aún más patente la necesidad de definir la seguridad de manera diferente. Pese al hecho de que las combinadas inercias, conceptual y burocrática, determinan un discurso oficial todavía básicamente definido en términos de seguridad estatal, ha tomado también mucha fuerza la reflexión en torno al concepto de seguridad humana (Ball, 2001).

No es mi intención definir en estos párrafos una nueva doctrina de seguridad para la posguerra fría; mis pretensiones son bastante más modestas. Quisiera reflexionar en voz alta sobre las consecuencias que esta situación de indefinición puede tener –está teniendo– sobre los procesos de transición/consolidación democráticos, específicamente en lo que se refiere a la división de tareas entre fuerzas armadas y policía en potencias medianas y países pequeños como son los de América Latina, con la única posible excepción de Brasil.

He dividido mi reflexión en tres partes:

- El legado de las dictaduras.
- Los logros de la democracia y los retos para el futuro.
- Los nuevos roles para los militares en tiempos de paz y en democracia.

El control civil sobre los militares nunca fue considerado realmente legítimo por las sociedades latinoamericanas, y ¡mucho menos por las fuerzas armadas!

El legado de las dictaduras

Muy poco tiempo después de su consolidación como ejércitos nacionales y una vez estabilizadas las fronteras patrias, los militares latinoamericanos definieron con un gran contenido interno su función de defensa de la soberanía. Más allá de su rol socializador y creador de nacionalidad por medio de la conscripción obligatoria –sobre todo para los campesinos pobres– nuestros militares se erigieron en guardianes de la república, garantes de la Constitución y, finalmente, en los defensores en última instancia de la democracia. Una y otra vez a lo largo del siglo XX la lucha contra el comunismo sirvió de justificación para que las fuerzas armadas asumieran las funciones de Gobierno amparadas por estos roles autoimpuestos (Loveman & Davies, 1997). Una y otra vez en nombre de los valores occidentales los militares latinoamericanos abolieron constituciones, disolvieron parlamentos, cerraron cortes, censuraron prensa, retrasaron elecciones, torturaron e “hicieron desaparecer” a sus oponentes.

El control civil sobre los militares nunca fue considerado realmente legítimo por las sociedades latinoamericanas, y ¡mucho menos por las fuerzas armadas! En el mejor de los casos, los militares latinoamericanos se consideraban como un subsistema social específico a la par de los subsistemas político, económico y social. Si bien esta definición subsistémica ha sido abandonada por la mayoría de los estamentos militares de la región, los sondeos de opinión pública muestran que los ejércitos siguen teniendo un prestigio elevado a los ojos de gran parte de ella (Agüero, 1995).

Me atrevería a afirmar que eso constituye uno de los obstáculos mayores para el establecimiento legítimo del control civil sobre los militares y uno de los retos de la consolidación democrática en la región. En la medida en que las modificaciones actitudinales y las transformaciones culturales son cuestiones de largo plazo ¿significa eso que nos tenemos que cruzar de brazos y esperar a que las nuevas generaciones vengan mejor educadas? No es por lo que abogo. En los últimos quince años, diríamos que casi “a tuestas y a locas”, las incipientes democracias han ido tomando las medidas, parciales quizá pero casi siempre efectivas, que, al tiempo que han aumentado objetivamente el control del poder civil sobre los militares también han contribuido al cambio de las percepciones entre los civiles y entre los militares sobre sus nuevos roles y las ventajas que para todos ofrece el control democrático (Diamint, 1999).

Los logros de la democracia y los retos para el futuro

Es obvio que las democracias de la región no atraviesan todas por el mismo estadio de consolidación, sobra decir que tampoco partieron del mismo punto; sin embargo creemos que sí es posible hacer algunas generalizaciones sin que por ello sea necesario que en estos momentos nos pronunciemos sobre cuán avanzados o consolidados se encuentran los procesos de modificación institucionales emprendidos. En vez de hacer un recuento histórico me situaré en el plano del “deber ser”. Hago esto en el entendido de que si bien los logros por país difieren de acuerdo con las circunstancias históricas en que se dio el fin del antiguo

régimen y a la relación de fuerzas que el tipo de salida de dictadura determinó, en todos se han emprendido en mayor o menor medida los procesos a los que me refiero.

El fin de la impunidad

Cuando las fuerzas armadas han estado asociadas a graves violaciones de derechos humanos y de abusos de poder, es importante que las nuevas autoridades indiquen sin ambages su compromiso con la justicia y su intención de terminar con la impunidad. Han sido implementados varios modelos: desde acusaciones en tribunales civiles (Argentina) hasta leyes de amnistía (Uruguay), pasando por comisiones de la verdad (El Salvador) y comisiones de “esclarecimiento histórico” (Guatemala) (Seider, 1995). La discusión de cómo apropiarse del pasado y superarlo es una discusión aún abierta; lo que sí está claro es que las nuevas democracias no pueden obviar la cuestión de los abusos del antiguo régimen.

Una de las principales tareas del nuevo Gobierno ha de ser la desmilitarización de la policía y en algunos casos la creación de nuevos organismos de policía con un clarísimo carácter civil

El establecimiento de un servicio militar opcional

Al igual que el debate sobre cómo lidiar con los abusos del pasado, la discusión sobre la conscripción obligatoria es de los temas de debate público que atañe a las relaciones civilo-militares. Durante las dictaduras los soldados son conscriptos, hombres jóvenes, en general de origen rural, poco educados y pobres. Es interesante destacar que son las mujeres –madres, hermanas, esposas y novias– quienes dependen en buena medida del trabajo de estos muchachos para su subsistencia, las primeras civiles movilizadas en contra de la conscripción obligatoria.

Tanto por la importancia del tema como por el simbolismo de la cuestión, el carácter futuro del servicio militar debe ser ampliamente debatido por la población civil y el electorado.

Una policía nacional civil y eficiente

Las dictaduras militares por lo general militarizan a las policías. Una de las principales tareas del nuevo Gobierno ha de ser la desmilitarización de la policía y en algunos casos la creación de nuevos organismos de policía con un clarísimo carácter civil en términos de entrenamiento y profesionalismo, doctrina, inteligencia, reclutamiento y condiciones de vida (además de estar relativamente bien pagado, el policía debe vivir en la comunidad, no en el cuartel).

Paralelamente a la creación y fortalecimiento de una policía genuinamente civil, está el restablecimiento de la confianza de la sociedad en el poder judicial. Con muy contadas excepciones, en América Latina el judicial ha sido “el pariente pobre” de los tres poderes de la república. En todos los casos ha sido necesario modernizarlo y agilizarlo, en muchos casos reformarlo, y en algunos, hasta recrearlo.

Entre el fin de la dictadura y la desmilitarización del Estado y la emergencia de un sistema judicial eficiente y de una policía eficaz y a la vez respetuosa de los derechos de la ciudadanía, en el mejor de los

Los ministros de
Defensa y los jefes de
policía deben ser civiles
de toda confianza del
jefe del Estado

casos, estamos hablando de procesos de largo plazo. La mayoría de las veces la debilidad de las policías recientemente desmilitarizadas conlleva niveles de criminalidad elevados y un sentido de inseguridad personal muy profundo en la población (Call & Stanley, 2001). La tentación de recurrir al ejército y encargarle funciones de orden público puede constituir un retroceso en el proceso de consolidación del control democrático de las fuerzas armadas.

Nuevos roles para los militares en tiempos de paz y en democracia

Los lugares respectivos de la policía y de las fuerzas armadas deben estar claramente especificados y codificados por ley: los parlamentos deben controlar los presupuestos, todos los recursos de las fuerzas armadas deben formar parte del presupuesto del Estado y, por ende, ser aprobados por los elegidos del pueblo; las cortes deben garantizar claramente las libertades individuales y los derechos ciudadanos; bajo ningún motivo puede aceptarse la existencia de tribunales de excepción, ni de fueros militares. Los ministros de Defensa y los jefes de policía deben ser civiles de toda confianza del jefe del Estado.

Las amenazas militares a la seguridad del Estado y de la población son hoy solo una entre las muchas amenazas que nos acechan. La explotación indiscriminada de recursos naturales, el deterioro del medio ambiente, los conflictos étnicos, los grandes desplazamientos de población y las violaciones masivas de los derechos humanos constituyen otras tantas amenazas a la seguridad que los militares en colaboración con otros organismos del Estado y organizaciones no gubernamentales, y bajo la autoridad última del poder civil, pueden y deben enfrentar. Frente a estas amenazas, ¿qué nuevos roles pueden asumir las fuerzas armadas?

Operaciones de mantenimiento de la paz

La multiplicación de los conflictos civiles muestra claramente que los ejércitos modernos deben de estar equipados para emprender y participar en operaciones de mantenimiento de la paz (Montgomery, 2000).

Para los ejércitos de las nuevas democracias pueden resultar experiencias socializadoras importantes, en la medida en que les amplía su visión estratégica –de una visión puramente nacional/local a una más concernida con el plano global– y plantea problemas conceptuales –cómo conciliar soberanía con el derecho de injerencia humanitaria–. Para los participantes de las misiones el solo hecho de interactuar con una pluralidad de agentes hasta entonces desconocidos (otros ejércitos con diferentes tradiciones militares, funcionarios internacionales, agencias no gubernamentales) puede ser muy enriquecedor.

Operaciones de emergencia en casos de desastres

Bajo el liderazgo del Gobierno civil las fuerzas armadas deben estar equipadas y su personal entrenado para emprender operaciones de

rescate, reconstrucción básica de infraestructuras y distribución de alimentos y medicinas en situaciones de emergencia –natural o resultantes de actos terroristas–. Las labores de reinserción social de poblaciones desplazadas por los desastres y de reconstrucción a largo plazo deben ser emprendidas por las instancias gubernamentales idóneas.

Fuerzas armadas y política ambiental

Otra área en la que las fuerzas armadas tienen muy claramente un papel importante que jugar –como uno entre muchos de los actores relevantes– es en la prevención de conflictos de origen ambiental, particularmente cuando los conflictos futuros se vislumbran entre diferentes países –por el control de recursos energéticos, agua, definición de jurisdicciones marítimas, modificaciones en las cuencas fluviales, etc.–.

Muchos vemos con inquietud el interés recientemente expresado por las fuerzas armadas de varios países en “la seguridad ambiental”: la contaminación del medio ambiente, el calentamiento de la atmósfera, el deterioro de la capa de ozono, la desertificación, la deforestación acelerada, la lluvia ácida, la pérdida de biodiversidad, el tráfico de productos tóxicos, etc. Y cito sólo algunas de las múltiples amenazas a nuestra seguridad ambiental y, muy obviamente, *ninguna* es de competencia militar (Foster, 2001).

La protección de las fronteras

Históricamente, una de las principales fuentes de conflicto entre países vecinos ha sido las fronteras mal definidas (Herzog, 1995). De ahí que sea prioritario para los gobiernos civiles buscar por vía de la negociación la solución de cualquier diferendo territorial existente y así evitar las tentación de recurrir a los enfrentamientos armados. Sólo son seguras las fronteras claramente delimitadas.

Paralelamente a la delimitación clara de las fronteras, debe buscarse el establecimiento de medidas de confianza mutua entre ejércitos de países vecinos y promover consistentemente ejercicios de resolución de conflictos entre poblaciones fronterizas (Tulchin, Rojas Aravena & Espach, 1998). El recurso a las armas debe ser siempre una medida de última instancia; sólo debe usarse la fuerza cuando la diplomacia y la negociación se han agotado.

Finalmente deben establecerse policías de fronteras –al igual que guardacostas– que preserven el orden, controlen el crimen y protejan a la población civil. En muchos casos la colaboración entre guardianes fronterizos de países vecinos puede ser no solo eficiente, sino además constituir un excelente disuasivo para el conflicto. Los ejemplos de este tipo de colaboración abundan. Entre los más interesantes en nuestro hemisferio hoy día se encuentra la colaboración entre guardacostas estadounidenses y cubanos en materia de migración (abierta) y de narcotráfico (más discreta).

Es muy importante que las organizaciones de la sociedad civil tomen conciencia de la necesidad de involucrarse en el debate sobre políticas de defensa, seguridad y militares, y de ejercer el control sobre las decisiones del Estado

El papel de la comunidad internacional

Los mecanismos de seguridad colectiva

Como complemento de los arreglos fronterizos bilaterales, los tratados regionales y subregionales de seguridad colectiva pueden aumentar la percepción de seguridad de las nuevas democracias tanto con relación a posibles agresores externos como en cuanto a amenazas de desestabilización de los regímenes electos por fuerzas antidemocráticas. Si bien el *aggiornamento* del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) es todavía una tarea pendiente, la Organización de Estados Americanos (OEA) y las Cumbres de Jefes de Estado sí se han pronunciado muy claramente en favor de la defensa colectiva de los regímenes democráticamente electos del continente. Por su parte, los jefes de Estado de Iberoamérica también han hecho explícita su adhesión a los principios democráticos (declaración final de la cumbre de Santiago de Chile) y su repulsa al terrorismo (declaración final de la cumbre de Panamá) (Rojas Aravena, 2000).

Los bancos multilaterales de desarrollo y el dividendo de la paz

Los bancos multilaterales de desarrollo han empezado, timidamente aún, pero de manera consistente, a vincular el perdón de la deuda externa con una reducción de los gastos de defensa. Por otra parte, consideran ya el dramático incremento de los niveles de violencia común en los países de América Latina como uno de los principales obstáculos al desarrollo de los países más afectados y están impulsando proyectos de prevención de violencia que indirectamente fortalecen a la acción policial civil y evitan el involucramiento.

El papel de los países amigos

Durante la Guerra Fría la participación de los países periféricos en los pactos militares que formaban la estructura de las coaliciones antagónicas principales –la coalición occidental y el campo socialista– estaba en gran medida garantizada por los flujos de ayuda militar de las antiguas metrópolis a sus ex colonias y de los Estados Unidos y la Unión Soviética a los miembros de sus respectivas zonas de influencia.

Después de la caída del muro de Berlín en el hemisferio occidental muchos pacifistas abogaron por una reducción de los flujos de ayuda militar proveniente de Estados Unidos, los cuales, en efecto, se redujeron por un breve período. Desafortunadamente, la guerra contra el narcotráfico se convirtió muy rápidamente en una nueva excusa para su restablecimiento. El caso colombiano es posiblemente el más dramático, pero no es el único ni mucho menos. Pese a que en un principio los ejércitos de varios países manifestaron sus dudas en cuanto a la conveniencia de asumir cierto liderazgo en la lucha contra el narcotráfico –en lugar de la policía–, la presión del Gobierno de Washington les ha hecho cambiar de opinión, favoreciendo así a aquellos sectores castrenses que todavía añoran mayor protagonismo político (Sharpe, 1994).

Finalmente habría que revisar el contenido de los ejercicios de entrenamiento que ofrece el Comando Sur de los Estados Unidos a sus contrapartes de la región, los cuales todavía incluyen materias como el mantenimiento del orden público o la construcción de puentes y carreteras. Dicho sea de paso que las tres actividades aludidas están prohibidas por ley a las fuerzas armadas en Estados Unidos (Isacson & Olson, 2000).

A modo de conclusión

En sociedades donde la dominación militar ha dejado huellas profundas es muy importante que las organizaciones de la sociedad civil tomen consciencia de la necesidad de involucrarse en el debate sobre políticas de defensa, seguridad y militares, y de ejercer el control sobre las decisiones del Estado.

La prensa, las organizaciones de mujeres, los ecologistas, las organizaciones defensoras de los derechos humanos, todos tienen un papel importante que jugar en el control civil de los militares.

Hoy por hoy es tan necesario que los civiles se eduquen en materias de defensa y seguridad, como que los militares interioricen lo que realmente implica el funcionamiento de un régimen de democracia representativa: como la necesidad ineludible de respetar los derechos humanos y libertades individuales de la población civil.

Referencias bibliográficas

AGÜERO, F. *Militares, civiles y democracia. La España postfranquista en perspectiva comparada*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

BALL, N. *Human Security Report*, www.humansecuritynetwork.org/report, mayo, 2001.

CALL, C. T. y STANLEY, W., "Protecting the People: Public Security Choices After Civil Wars". *Global Governance*. No. 7 (2), p.151-172.

DIAMINT, R. (ed.) *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, Col. Estudios Políticos y Sociales, 1999.

FOSTER, G. "Environmental Security: The Search for Strategic Legitimacy". *Armed Forces & Society*. No.27 (3), p. 373-395.

HERZOG, L. A. *Changing Boundaries in the Americas. New Perspectives on the U.S.-Mexican, Central American, and South American Borders*. San Diego: UCSD, Center for U.S.-Mexican Studies, 1992.

ISACSON, A. y OLSON, J.. *Just the facts. 2000 Edition. A Civilian's Guide to U.S. Defense and Security Assistance to Latin America and the Caribbean.* Washington D.C.: The Latin American Working Group, 2000.

KALDOR, M. *New & Old Wars. Organized Violence In a Global Area,* Stanford University Press, 1999.

LOVEMAN, B. y DAVIES, T. M. (eds.) *The Politics Of Antipolitics. The Military in Latin America.* Delaware: Scholarly resources, Inc., 1997.

MONTGOMERY, T.S. (ed.) *Peacemaking, and Democratization in the Western Hemisphere.* North-South Center Press at the University of Miami, 2000.

ROJAS ARAVENA, F. (ed.) *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas.* FLACSO-Chile, Caracas: Nueva Sociedad, 2000.

SHARPE, K. E. "The Military, the Drug War and Democracy in Latin America: What Would Clausewitz Tell Us?". En MACELLA, G. (ed.) *Warriors in Peacetime. The Military and Democracy in Latin America. New Directions for U.S. Policy.* Essex/Portland: Frank Cass & Co. LTD., 1994, p. 56-86.

SIEDER, R. *Impunity in Latin America.* Londres: Institute of Latin American Studies, 1995.

TULCHIN, J. S.; ROJAS ARAVENA, F.; ESPACH, H. *Strategic Balance and Confidence Building Measures in the Americas.* Washington D.C: Woodrow Wilson Center Press/ Stanford University, 1998.

Nuevos temas de seguridad en América Latina.

El proceso de desmovilización y “reinserción” de la contra
nicaragüense: algunas claves para el análisis de la violencia rural
en Nicaragua

Salvador Martí Puig

EL PROCESO DE DESMOVILIZACIÓN Y “REINSERCIÓN” DE LA CONTRA NICARAGÜENSE: ALGUNAS CLAVES PARA EL ANÁLISIS DE LA VIOLENCIA RURAL EN NICARAGUA

- EL INICIO DEL PROCESO: ACUERDOS DE PAPEL
- LA INEXISTENCIA DE POLÍTICAS EFECTIVAS DE REINSERCIÓN
- DESMOVILIZADOS Y VIOLENCIA RURAL: LOS REMANENTES DEL CONFLICTO

Salvador Martí Puig

Universitat Autònoma de Barcelona

El inicio del proceso: acuerdos de papel

Con la firma de los Acuerdos de Sapoá (el 24 de marzo de 1988) y Tela (el 7 de agosto de 1989) “terminó” la guerra que, durante casi nueve años, sostuvieron los sandinistas y la Contra, y se inició otro proceso no menos complejo y problemático, a saber, el proceso de desmovilización de los miembros de ambos ejércitos y su posterior “integración” en la sociedad.

En primer lugar, cabe señalar que el proceso de desmovilización fue largo, agónico y contradictorio. El acuerdo firmado en Tela por los cinco presidentes de la región se tituló “Plan conjunto para la desmovilización, repatriación o reubicación voluntaria en Nicaragua y terceros países de los miembros de la Resistencia Nicaragüense y de sus familiares; así como de la asistencia para la desmovilización de todas aquellas personas involucradas en acciones armadas en los países de la región, cuando voluntariamente lo soliciten”. En este plan se creó una Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV) –integrada por representantes del Secretario General de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos (OEA)– que tenía como objetivo ejecutar, en el plazo de noventa días (desde la fecha de su constitución¹), el retorno a Nicaragua de los miembros de la Resistencia Nicaragüense y su posterior integración en el proceso político que entonces acontecía y en la sociedad.

La CIAV, en colaboración con los gobiernos centroamericanos y con el apoyo de organismos especializados, se convertiría en la organización responsable de todas aquellas actividades relacionadas con la desmovilización, repatriación y reubicación voluntaria de los *contras*. El procedimiento para llevar a cabo dicha misión se detalló a partir de seis puntos. En éstos se nombraban las tareas de la recepción de armas y pertrechos de guerra por parte de la Comisión; la verificación del desmantelamiento de los campos militares y de refugiados dejados por la Resistencia Nicaragüense en Honduras; la conducción de los repatriados a su lugar de asentamiento definitivo (escogido de común acuerdo entre el Gobierno nicaragüense y la CIAV); la proporción de servicios básicos, primeros auxilios y asistencia técnica; y la garantía de la seguridad personal de sus beneficiarios.

Mientras la cúpula civil de la Resistencia Nicaragüense se integraba en la vida política, los líderes militares optaron, a partir de octubre de 1989, por concentrar la tropa en suelo nicaragüense para desarrollar una intensa campaña a favor de la Unión Nacional Opositora (UNO)

Con todo, a pesar de la sencillez y brevedad de tal documento (el acuerdo de Tela), los acontecimientos siguieron otro rumbo². Ello se debió, por un lado, a la relativa autonomía que disponía en esos momentos la tropa de la Contra respecto a los firmantes del acuerdo expuesto y, por otro, a la complejidad del fenómeno social que subyacía debajo del conflicto bélico. Con todo, a partir de entonces (ya entrado el año 1990) buena parte de la atención política nicaragüense, centroamericana y norteamericana se centró en cuándo y cómo se desmovilizaban los casi 8.000³ –según fuentes oficiales (como se observa en la tabla 1 y 2)– combatientes contras.

Tabla 1. Número de combatientes de la Resistencia Nicaragüense (RN) en Honduras y Costa Rica

Honduras	3.850
Costa Rica	550
Total	4.400

Fuente: Ministerio de Defensa en *Barricada Internacional*, 1990/71.

Tabla 2. Número de combatientes de la Resistencia Nicaragüense (RN) en el interior de Nicaragua, por Regiones Militares (RM)

RM I (Estelí, Nueva Segovia y Madriz)	400
RM V (Boaco, Chontales y Nueva Guinea)	1.400
RM VI (Matagalpa y Jinotega)	1.000
RM VII (Región Autónoma Atlántico Norte)	200
RM VIII (Región Autónoma Atlántico Sur)	100
Total	3.100

Fuente: Ministerio de Defensa en *Barricada Internacional*, 1990/71.

En cuanto a lo primero (la relativa autonomía de la tropa de la Resistencia Nicaragüense respecto a su directorio político), una buena muestra de ello fue la respuesta que recibió la delegación de la CIAV-OEA en Yamales (localidad hondureña donde estaban ubicados la mayoría de campamentos de la Contra) a la aseveración de que “desarmarse era la mejor opción que tenían [los contras]” y que “su existencia ya se había vuelto obsoleta”. Los líderes militares de la Contra respondieron que “esperarían los cambios prometidos [en el sistema político nicaragüense] con las armas en la mano”⁴.

En esas circunstancias, mientras la cúpula civil de la RN se integraba en la vida política nicaragüense, y los sectores más reaccionarios de la administración estadounidense del exilio de Miami y del entorno del ex coronel de la Guardia Nacional (GN), Enrique Bermúdez, calificaban este acontecimiento como “una repetición de Playa Girón en cámara lenta”, los líderes militares de la RN optaron, a partir de octubre de 1989, por concentrar la tropa en suelo nicaragüense para desarrollar –donde llegaran– una intensa campaña a favor de la Unión Nacional Opositora (UNO) y para, fuera cual fuera el desenlace electoral, poder negociar desde una posición de fuerza su desmovilización, –pues su presencia supondría la existencia de un ejército enclavado en el interior del país–.

Así, desde octubre de 1989 hasta febrero de 1990, la Contra desarrolló un constante trabajo proselitista a favor de la coalición de la UNO en las poblaciones en las que se asentaron, tal como expuso el comandante contra *Wilmer* en posteriores declaraciones:⁵

“Le dimos apoyo cívico a la campaña electoral de la UNO, entrenando a los campesinos para que pudiesen marcar correctamente las tres tarjetas. Estábamos en Estelí, la Sirena, Sacaclí, Namaslí, San Rafael del Norte, Pantasma, Ayalí y Nueva Segovia. Yo era jefe de la Segunda Brigada del ejército de la Resistencia. Eran 3.200 guerrilleros dispersos en toda esa zona (...). Conseguimos las tres tarjetas que debía marcar el votante y lanzamos la campaña. Entrenamos a muchos campesinos. Era complicado, pues eran tres tarjetas con 21 partidos políticos, y mucha gente estaba confundida (...). Los contras le hicimos campaña a la UNO y el Ejército al Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)...”.

En cuanto la segunda pretensión (la de consolidar su presencia dentro de Nicaragua sin renunciar a su capacidad de fuego), ésta supuso una amenaza latente para la administración sandinista, así como la desautorización de la cúpula de la RN y de quienes firmaron los acuerdos de paz auspiciados por la comunidad diplomática. Pero también supuso un cambio radical en las demandas y pretensiones hasta entonces exteriorizadas por el ejército de la Contra; y así lo expresó el comandante *Pepe* (José Boanerges Matus), uno de los comandantes de campo que entonces, junto a los comandantes *Franklin* (Israel Galeano) y *Rubén* (Óscar Sobalbarro), lideraban la tropa⁶ :

“Desde finales de 1989 teníamos *todita* la tropa en Nicaragua. Habíamos metido el resto de lo que nos quedaba en Honduras, porque si el Frente ganaba las elecciones, en ese momento con esas posiciones que nosotros teníamos, negociaríamos en una posición de fuerza y jugaríamos la última carta (...). Cuando tuvieron lugar las elecciones, nosotros teníamos cercado Estelí, teníamos rodeado Matagalpa, teníamos gente alrededor de La Trinidad y alrededor de Juigalpa. Casi toda la tropa, hasta el último soldado, la teníamos dentro de Nicaragua. Sólo los lisiados quedaron en Honduras (...). Pero también habíamos pensado en qué pasaría si ganaba la UNO. Si ganaba era el final de la Resistencia y... ¿qué pasaría con nosotros? Había gran incertidumbre (...). Nosotros sabíamos que la gente nuestra no tenía capacidad intelectual ni de dirección, nos dábamos cuenta que la mayoría de nuestra gente era casi analfabeta ¿qué podíamos hacer? (...). Entonces Franklin encontró la salida. Dijo: “busquemos la tierra, cada uno de nosotros debe ser un productor y buscar un banco de tierra con paz, varios miles y miles de manzanas que nos permitan consolidarnos como fuerza productiva y que nos permita mantenernos unidos”.

Así, si bien a partir del 9 de septiembre empezaron a regresar *contras* lisiados –con el apoyo de la agencia USAID (US Agency for International Development)– por los canales oficiales pactados en los acuerdos, el resto de la tropa fue ubicándose más allá de las siete “zonas de seguridad” determinadas en los acuerdos de Sapoá. De esta forma, en las últimas conversaciones entre la Contra y el Gobierno nicaragüense –desarrolladas durante las primeras semanas de noviembre de 2001 en Nueva York y

El objetivo de dichos acuerdos era definir las condiciones de “seguridad” de los desalzados de la Contra, su ubicación y, sobre todo, la creación de los “instrumentos” para su integración social y económica, a saber, los llamados “polos de desarrollo”

Washington— el liderazgo de la primera ya no correspondió al ex coronel de la GN Enrique Bermúdez, sino que fue el comandante *Franklin* —en representación del Estado Mayor de los Comandantes de Campo— quien ejerció de máximo representante de la Contra, exponiendo las demandas e inquietudes de la tropa.

Sin embargo, a pesar de los múltiples acuerdos firmados por los presidentes centroamericanos, y por las comisiones de la RN y del Gobierno, la tropa de la RN permaneció íntegra e intacta en el interior de Nicaragua hasta el 23 de marzo de 1990 (cuando se firmó el Acuerdo de Toncotín). De esta forma, la Contra mantuvo su integridad hasta que se conoció el desenlace electoral y después de que se firmara el Protocolo de Transición del Poder Ejecutivo, donde se garantizaba el traspaso del poder ejecutivo al nuevo Gobierno presidido por Violeta Barrios de Chamorro.

El Acuerdo de Toncotín —firmado por representantes de la RN y del nuevo Gobierno, y bajo el auspicio del cardenal Obando y Bravo— contemplaba: el efectivo y definitivo cese al fuego; el compromiso de que la Contra desarmara sus tropas antes del 20 de abril; y que ésta se concentrara en las “zonas de seguridad” delimitadas previamente y vigiladas por organismos internacionales. Por su parte, el Gobierno entrante se comprometía a amparar a las víctimas del conflicto y asegurar la rehabilitación y readaptación social de los desmovilizados.

Con todo, en los meses siguientes se encadenaron nuevos acuerdos y declaraciones entre ambas partes, firmándose así el “Acuerdo del cese al fuego efectivo y definitivo entre el Gobierno de la República de Nicaragua y la Resistencia Nicaragüense” el 25 de abril; la “Declaración de Managua” el 4 de mayo; y el “Protocolo de Managua sobre el desarme” y el “Acuerdo para el establecimiento de Polos de Desarrollo” el 30 de mayo⁷. El objetivo de dichos acuerdos era definir las condiciones de “seguridad” de los desalzados de la Contra, su ubicación y, sobre todo, la creación de los “instrumentos” para su integración social y económica, a saber, los llamados “polos de desarrollo”.

Los “polos de desarrollo”, previamente localizados por el Gobierno y la RN dentro de una extensión de ocho mil kilómetros cuadrados⁸, se concibieron como la solución a las demandas de tierra expresadas por parte de los combatientes y posteriormente recogidas por los comandantes de campo. En el “Acuerdo para el establecimiento de Polos de Desarrollo” se estableció su ubicación y su definición:

“Entendemos por polos de desarrollo a una unidad de producción definida para beneficio de los miembros de la comunidad y del país que sirva como centro de servicios y de desarrollo de la región adyacente, por medio de proyectos individuales y/o colectivos. Los polos de desarrollo deben contar con las siguientes estructuras básicas: área municipal; escuelas, bodegas, servicios de agua potable, luz eléctrica, hospitales, calles, caminos; áreas de vivienda para los pobladores del polo; parcelas de propiedad privada para cultivos y ganadería de subsistencia; un área comunal y un área de proyectos para beneficio de todos los miembros de la comunidad (...). Los miembros de la RN que se desmovilicen y sus

familiares tendrán derecho a ser beneficiados por los programas que se implementen en los polos de desarrollo delimitados al efecto”.

A partir de entonces los desalojados de la RN empezaron a concentrarse en nueve zonas de seguridad para hacer efectiva su desmovilización. Sin embargo, las cifras de desmovilizados y sus familiares (tal como se observa en la tabla 3) sobrepasó toda previsión⁹ y, con ello, surgirían nuevos interrogantes sobre la capacidad de atender las demandas de tierra y financiamiento de todos los desmovilizados, y si éstos tendrían que compartir los recursos con el resto de afectados por el conflicto bélico, es decir, con los desmovilizados del Ejército Popular Sandinista (EPS) y del Ministerio del Interior (MINT), los repatriados y los desplazados.

Las cifras de desmovilizados y sus familiares sobrepasó toda previsión y, con ello, surgirían nuevos interrogantes sobre la capacidad de atender las demandas de tierra y financiamiento de todos los desmovilizados

Tabla 3. Zonas de seguridad, su extensión, número de desmovilizados y de familiares

Zona	Denominación	Extensión	Desmovilizados	% total	Familiares	% total
1	Amparo	435 Km ²	2.894	12,91	4.751	8,03
2	Kubali	585 Km ²	1.671	7,45	3.656	6,23
3	San Andrés	440 Km ²	3.019	13,47	7.631	13,0
4	La piñuela	600 Km ²	3.164	14,12	8.463	14,41
5	El Almendro	550 Km ²	6.626	29,56	18.885	32,16
6	Bilwaskarma	sin datos	1.785	7,96	6.233	10,61
7	Alamikamba	sin datos	171	0,76	518	0,88
8	Yolaina*	sin datos	1.745	7,79	5.394	9,19
9	Los Cedros**	sin datos	1.338	5,97	3.226	5,49
Total		2.520 Km²	22.413	100	58.721	100

*El 18 de junio de 1990 se creó la Zona de Seguridad n° 8 con el fin de desmovilizar a los miembros de la RN provenientes de Costa Rica.

**El 25 de junio de 1990 se creó la Zona de Seguridad n° 9 en Los Cedros, cerca de San José de Bocay, para desmovilizar a aquellos miembros que habían perdido el contacto con sus comandantes y que se encontraban dispersos en la montaña.

Fuente: CIAV-OEA, 1991.

La inexistencia de políticas efectivas de reinserción

Una vez diseñado el “plan”, sin embargo, cabría preguntarse por la capacidad y la “voluntad política” del nuevo Gobierno en cumplir los acuerdos suscritos y por el flujo (cada vez menor) de la ayuda económica –prometida por el gobierno de los EEUU antes de las elecciones de febrero– para costearlos. Y más cuando en las zonas donde el Gobierno ubicó los polos ya residían y trabajaban campesinos, precaristas, cooperativas y algunas (por entonces) empresas estatales.

Así, en un documento publicado por la Asociación Cívica de la Resistencia Nicaragüense (ACRN), se mencionaba que hasta 1991 sólo se habían recibido un total de 150.000 manzanas de tierra en unas 75 fincas ubicadas en varios municipios de la región V y VI, llegando sólo a atender apenas a un 20% de la demanda total de las tierras¹⁰. De esta forma, se confirmó la temida tesis de que los polos de desarrollo sólo existían en el papel, empezándose a dudar del cumplimiento de las promesas realizadas por el Gobierno recién electo.

Empezó a manifestarse un complejo y conflictivo proceso del cual emergerían divergencias entre los desmovilizados de la RN y el Gobierno; entre los primeros y los desmovilizados del EPS; y entre los cooperativistas y los desmovilizados de ambos ejércitos

A consecuencia de dicho fenómeno empezó a manifestarse un complejo y conflictivo proceso del cual emergerían divergencias entre los desmovilizados de la RN y el Gobierno; entre los primeros y los desmovilizados del EPS; y entre los cooperativistas y los desmovilizados de ambos ejércitos. Todo ello supondría la apertura de un nuevo capítulo de convulsión social en el campo.

Es en este contexto donde tienen que interpretarse ciertas declaraciones de miembros de la Contra donde se denunciaba la actitud del nuevo Gobierno:

“La Contra siempre fue una fuerza de presión de los EEUU contra los sandinistas, lo cual nos impidió convertirnos en un movimiento de liberación (...). El apoyo de Washington terminó hace bastante tiempo y siempre estuvo condicionado... Ahora ya no interesamos y nos han abandonado, tanto los EEUU como el Gobierno. No esperamos nada de ellos”¹¹. (...). El nuevo Gobierno sólo representa a la oligarquía”¹².

“Doña Violeta no ha cumplido con los acuerdos que firmó. No tenemos seguridad, no han desarmado a los sandinistas, no nos han entregado las viviendas que nos prometieron (...). El Gobierno nos está *dando vuelta* con mentiras y con políticas, porque nos desarmó como a cualquier *pendejo*”¹³.

“Nos fiamos de los acuerdos que firmamos con el Gobierno, donde nos prometieron tierras, viviendas, medicinas, hospitales, centros de salud, escuelas, luz eléctrica y agua potable. Dijeron que trabajaríamos en las ciudadelas de los polos de desarrollo. Según los análisis que nosotros hacíamos, a estas alturas todo el mundo ya debería estar ubicado en su pedazo de tierra, haciendo su propia vida y avanzando en cuanto a la producción con préstamos sociales y todo eso. Pero no es así”¹⁴.

Tempranamente se observó el incumplimiento de los acuerdos firmados. De esta manera, si bien la administración Chamorro se comprometió a la inmediata construcción de cuatro polos de desarrollo (El Almendro, Río Blanco, Yolaina y la zona del Río Coco en la Costa Atlántica) pronto los mismos responsables del Instituto de Reforma Agraria declararon que “la realidad nos hizo comprender que estábamos equivocados, y que debíamos acabar con ese espejismo, porque para que se llevaran a la práctica necesitábamos bancos compactos de tierra de unas cien mil manzanas de extensión y eso era imposible. El Gobierno tuvo que enfrentar la realidad, y consideró que lo único posible era formar micro-polos, en pequeñas extensiones de tierra, distribuidas a lo largo de todo el país”¹⁵.

Pero no sólo fue eso, sino que cuando los ex combatientes de la RN llegaron a dichos polos vieron que todas aquellas promesas que se hicieron en su día (la construcción de escuelas, centros de salud, puntos de agua...) nunca llegaban; así, los abandonaron en busca de su familia, de sus amigos, de su lugar natal o, simplemente, regresaron a la montaña a buscar un *pedacito* de tierra para trabajar o a ofrecerse como jornaleros en fincas ajenas. Así, tal como predijo –esta vez acertadamente– el sociólogo Orlando Núñez a mediados de 1990¹⁶:

“Al término de este ciclo agrícola tendremos un estallido en el campo más grande del que hemos tenido en toda la historia de Nicaragua. Los campesinos de la Contra no están vacunados contra el desempleo, contra los bajos salarios, contra la desertificación de las tierras, contra la falta de acceso a las tierras, contra las políticas de crédito y las tasas de interés, contra la diferencia entre los precios de la ciudad y del campo... o sea, frente a todos los problemas que padece el campesinado nicaragüense”.

Ciertamente, el descontento en el campo estalló poco después de que los “potenciales usuarios” de los polos de desarrollo vieron que éstos fueron, simplemente, una quimera. El descontento se canalizó a través de dos expresiones. Por un lado, el rearme de miembros que antes pertenecieron a la RN –surgiendo la *Recontra*– y, por el otro, (en una dinámica de causa-efecto) el rearme de desmovilizados del EPS –los llamados *recompas*–. Y por otro, la gestación, por parte de los diversos colectivos campesinos que anteriormente se enfrentaron en la guerra, de una consciencia común de que compartían los mismos intereses y agravios.

En cuanto a la situación de los ex contras, a mediados de julio de 1990 se realizó (conjuntamente por el Gobierno, la RN, el EPS y delegados de diversos organismos internacionales) una evaluación de los acuerdos de desmovilización donde se concluyó que sólo se cumplió y verificó la retirada de las tropas de la RN de sus antiguos cuarteles; pero también que aún no se había terminado la tarea de la recolección de armamento –pues la comisión nacional de desarme no funcionó satisfactoriamente–; que la seguridad de los ex miembros de la RN no pudo garantizarse plenamente; que la función de reinserción social de los polos de desarrollo no fue efectiva; y que la ayuda estatal prometida nunca llegó. Así, si bien se certificó que existían 10.493 beneficiarios de parcelas de tierra (con una superficie de 370.912 manzanas), también se apuntó que el 53% de los desmovilizados aún no tenían acceso a ellas (Cuadra y Saldomando, 1994:11-13). Dicha evaluación mostró que el “proceso de reinserción” no tenía una base sólida y que el intento de pacificar el campo por la vía del desarme, de la cooptación de los cuadros de la Contra, y de la adjudicación de tierras sin una previa estrategia global con el resto de políticas implementadas por el nuevo Gobierno, estaba destinada al fracaso.

En efecto, el impacto negativo de la política económica (que supuso una fuerte recesión, un incremento del desempleo, una disminución del crédito, y una reducción del circulante) dejó los acuerdos que pretendían integrar a los combatientes de ambos bandos sin una base donde sustentarse. Sobre ello, estudios posteriores concluyeron que la envergadura del problema derivado de la guerra nunca fue percibido en su totalidad; la dimensión masiva del fenómeno quedó de manifiesto al ver que 600.000 personas (el 15% de la población) estaban directamente afectadas por el conflicto bélico y necesitaban ayuda de emergencia. Entre ellos cabía considerar, por un lado, los 71.750 refugiados¹⁷ provenientes de Costa Rica y Honduras que optaron por la repatriación entre 1986 y 1993¹⁸; los 22.413 desmovilizados de la RN¹⁹ y sus 58.721 familiares; los 72.000 desmovilizados del EPS (de los 96.000 miembros existentes) y 5.100 del antiguo Ministerio del Interior²⁰ (MINT); y los 354.000 desplazados internos a causa de la guerra, mayoritariamente ubicados en las regiones del interior del país²¹.

El descontento se canalizó a través de dos expresiones. Por un lado, el rearme de miembros que antes pertenecieron a la RN –surgiendo la *Recontra*– y, por el otro, (en una dinámica de causa-efecto) el rearme de desmovilizados del EPS –los llamados *recompas*–

El repliegue territorial del Estado impidió que existiera una institucionalidad adecuada acorde con la envergadura del problema, provocando –en la mayoría de casos– un vacío de poder en las zonas que habían sido el escenario de la guerra

Desmovilizados y violencia rural: los remanentes del conflicto

Otro ejercicio que revelaba la amplitud del problema era la comparación de la cifra de desmovilizados con la de los empleos formales existentes en Nicaragua: los desmovilizados de ambos bandos (tal como se observa en la tabla 4) equivalían en 1991 a los tres sectores del empleo formal del país.

Tabla 4. Total de desmovilizados y número de empleados formales en los tres sectores de la economía nicaragüense, 1991

Desmovilizados	Número	Sectores económicos	Número
EPS	72.000	Agropecuario	28.000
RN	22.413	Industrial	33.400
MINT	5.100	Comercial	21.500
Total	99.513	Total	82.900

Fuente: Cuadra y Saldomando, 1994:21.

Por otro lado, el repliegue territorial del Estado impidió que existiera una institucionalidad adecuada acorde con la envergadura del problema, provocando –en la mayoría de casos– un vacío de poder en las zonas que habían sido el escenario de la guerra. En este sentido, es gráfica la expresión que repetidamente me decían los colegas cada vez que anunciaba mi estancia en el *país campesino*, a saber: “*vigilá*, porque en este *paísito* el Estado sólo llega hasta el cruce de Sébaco... Más allá es tierra de nadie”. Y efectivamente, tal como se observó, al poco tiempo de que el Gobierno Chamorro tomara posesión, éste se olvidó de la problemática del campo. En esa dirección, cuando en una entrevista preguntaron al Cardenal Obando y Bravo si pensaba que Violeta Chamorro se había olvidado de los desmovilizados de la Contra, éste respondió: “olvidarse no creo... pero preocuparse tampoco”²².

Fruto de todo ello, en octubre de 1990²³, 200 ex contras tomaron el poblado de Waslala, iniciando lo que poco más tarde se llamaría la Recontra. El deterioro de la situación continuó y a partir de entonces empezó una escalada de violencia en el campo. Los días 16 y 17 de noviembre del mismo año otro grupo de recontras tomó el puesto policial de la población de Jalapa. Así, a mediados de 1990 (tal como se observa en la tabla 5) los conflictos armados se sucedieron, creando una espiral de violencia.

Tabla 5. Tipo y número de conflictos sucedidos desde 1990-1993

	1990	1991	1992	1993
Toma de tierras	288	217	162	-
Toma de poblados	7	8	-	3
Toma de instituciones	*	140	-	-
Alteración del orden	*	216	240	28
Acciones armadas	*	238	378	97
Participantes	*	22.835	500	960
Víctimas	*	281	422	320

*Para 1990 no hay información precisa, aunque sí existió un abultado número de conflictos, participantes y víctimas.

Fuente: Estadísticas del Ministerio de Gobernación, en Cuadra y Saldomando, 1994:14-15.

La situación expuesta fue, en gran medida, consecuencia de la falta de salidas al problema de la “reinserción” ya que ésta tuvo que darse en un contexto extremadamente adverso, tanto en lo político como en lo social. Ello motivó que los cuadros intermedios de la RN –atenazados por sus bases– se alzaran en armas contra el Gobierno con el fin de presionarlo en pos del cumplimiento de las promesas acordadas. La primera formación *recontra* con una organización formalizada fue el llamado Frente Democrático de Salvación Nacional (FDSN), representado por un “Estado Mayor” de once personas que, durante la guerra contrarrevolucionaria, habían ocupado cuadros intermedios. Posteriormente se crearían otros grupos, como el Frente Norte 3-80 encabezado por José Ángel Talavera –*el Chacal*–, dándose así un proceso de atomización de la actividad armada que, cada vez más, recordaba al fenómeno del bandidaje más que al “político-militar”.

Pero, como era de esperar, el rearme de ex contras causó temor a los miembros de las cooperativas –mayoritariamente de adscripción sandinista– y a los desmovilizados del EPS y del MINT en las regiones I, V y VI. Así, éstos –como mecanismo de protección²⁴– retomaron las armas creando el colectivo que se conocería como los *recompas*. En un primer momento los *recompas* se organizaron en torno al llamado Movimiento de Autodefensa Nacional (MADN); posteriormente tomaría notable relevancia la organización llamada Frente Obrero y Campesino (FROC) dirigido por el ex mayor del EPS Víctor Manuel Gallego –apodado *Pedrito el Hondureño*– y que actuaría por la zona norteña de Estelí.

El resultado de esta dinámica fue que, a mediados de 1992, el Ejército –en su balance semestral– estimó que el número de rearmados era, entre *recontras* y *recompas*, de 21.905, es decir, casi la misma cantidad de miembros que había iniciado la desmovilización de la RN en 1990. Los nuevos contingentes de rearmados llegaron a disponer de 13.980 fusiles automáticos y otro tipo de armamento como ametralladoras, minas, misiles antiaéreos y antiblindados. Todo este material había estado almacenado en zulos y cuevas (*buzones*, tal como se les llama en Nicaragua) antes del “desarme oficial” realizado por la CIAV y ONUCA. Tal como comentaron los rearmados con quienes hablé en la comarca de La Patriota (Matiguás), los ex combatientes sólo dieron a las organizaciones competentes el material en desuso, y lo rubricaron de la siguiente forma: “con lo del desarme dimos los fusiles *descachimbados*... Hicimos sólo *la mueca*”. De esta forma, una vez más, en muchos de los poblados que anteriormente fueron escenario del conflicto bélico (como Matiguás, Pantasma, Waslala, Wasaka, San Juan de Limay, Wiwilí, El Cuá, Yalí, El Ayote, Quilalí, El Júcaro, La Concordia, La Trinidad, Yolaina, Río Blanco...) se volvió a presenciar una espiral de violencia.

El panorama que se dibujó entonces fue el de un círculo vicioso de incomprensión; de acusaciones mutuas de incumplimiento entre el Gobierno y los colectivos rearmados; de ajustes de cuentas entre desmovilizados; y de negociaciones interminables. De dichas negociaciones surgieron nuevos “rearmes” como estrategia de los grupos rearmados para presionar y obtener beneficios²⁵; y nuevos “desarmes” y acuerdos *ad hoc* como estrategia coyuntural del Estado para acallar la agitación en el campo²⁶.

A mediados de 1992, el Ejército –en su balance semestral– estimó que el número de rearmados era, entre *recontras* y *recompas*, de 21.905, es decir, casi la misma cantidad de miembros que había iniciado la desmovilización de la RN en 1990

En el campo se empezó a observar la gestación del fenómeno de la violencia anómica. Nacieron bandas armadas compuestas aleatoriamente por ex contras y ex sandinistas, bandas a las que el ingenio popular terminó apodándolas como *los revueltos*

De esta forma se empezó en el campo a observar la gestación –y posterior expansión– del fenómeno de la violencia anómica, donde los conflictos que anteriormente se basaron en un discurso y una simbología política fueron diluyéndose en un magma de acciones que tenían poco que ver con posicionamientos político-ideológicos. Así, empezaron a quebrarse los actores político-militares que antes se habían caracterizado por su solidez, y se observó la aparición de alianzas pasajeras en las que los colectivos que anteriormente se habían enfrentado se unían para luchar contra la institucionalidad y para demandar intereses comunes y cotidianos que daban poco margen a la ideología o a la retórica²⁷. De esta forma nacieron bandas armadas compuestas aleatoriamente por ex contras y ex sandinistas, bandas a las que el ingenio popular terminó apodándolas como *los revueltos*.

Desde entonces, la actividad de los “nuevos” colectivos armados se caracterizó por la adopción de prácticas y estilos cercanos al bandolerismo, donde los autores materiales de los hechos estaban más preocupados en sobrevivir y saldar diferencias personales que en *luchar contra el comunismo* o en *crear el hombre nuevo*. De la misma manera, la creación de “impuestos de guerra”, bajo la forma de extorsión de fondos, robos de ganado o de café, ya no se realizaba en aras de financiar nuevas guerras, sino que se sustentaba en objetivos más prosaicos como, por ejemplo, permitir el día a día de los guerrilleros transformados cada vez más en desesperados, inadaptados y desarraigados. En ese sentido, durante la década de los noventa se fue observando que los integrantes de las bandas a las que hacemos mención eran, mayoritariamente, campesinos empobrecidos y adolescentes que no tuvieron ningún protagonismo especial durante la guerra contrarrevolucionaria. Ambos colectivos, procedentes de áreas rurales y sin perspectivas de futuro, dan fe de la descomposición social en que se sumergieron diversas zonas del interior del país. Dicha situación, que difícilmente puede solucionarse por la vía policial, es la que han denunciado repetidamente diversos colectivos, organismos internacionales y miembros de la Iglesia católica (entre quienes destacan los polémicos obispos de dichas regiones).

Fruto de lo expuesto fue la toma de fincas y cooperativas, así como secuestros y asesinatos de campesinos y productores. Precisamente por ello el área descrita se calificó desde inicios de la década de los noventa como la *frontera del conflicto*. Zona donde, según un estudio realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1991, más del 50% de la población vivía en condiciones de pobreza extrema y que, durante ese lustro, el saldo de la actividad armada fue la muerte violenta de una persona cada dos días²⁸, así como se hacía patente la subsiguiente inseguridad para llevar a cabo cualquier tipo de actividad social o económica.

A consecuencia de lo expuesto, toda lealtad o referencia hacia una autoridad institucional en el área desapareció, creándose un *vacuum* de poder del que surgieron, muchas veces, siniestros señores de la guerra que mantenían, en determinadas comarcas, *su dominio del terror*²⁹. Así, se hundió también un sistema de regulaciones y de controles impuestos por el EPS y la RN hasta finales de la década de los ochenta; y apareció un tipo de violencia donde la frontera de lo social, lo político y lo económico devino sumamente borrosa (Bataillón, 1993:32).

Por otro lado, sin embargo, también surgieron diversas expresiones que dieron lugar a cierto optimismo. Entre éstas destacaron coincidencias creativas entre los campesinos que habían ejercido de *correos* o de colaboradores de la RN, los productores vinculados a la UNAG y los cooperativistas de adscripción sandinista. En esta dirección, en una investigación realizada por el Centro de Investigación y Promoción para el Desarrollo Rural y Social (CIPRES)³⁰ se exponía (Núñez et. al, 1991:564):

“En las regiones I y VI se han realizado encuentros entre desmovilizados de la Resistencia y cooperativistas donde se han manifestado actitudes maduras, sinceras, abiertas y de reconciliación (...). Ambos colectivos tienen conciencia de la problemática que están viviendo (...). No han habido reclamaciones por ninguna de las partes en cuanto a lo sucedido durante la guerra, más bien han ido cediendo espacios al interior de las cooperativas para minimizar el conflicto de la tierra”.

De ello, en pequeñas poblaciones rurales otrora golpeadas por la guerra, estos colectivos –anteriormente enfrentados– empezaron a *reconstruir* sus comunidades a partir de la percepción de que entre ellos existía mucho más en común que con quienes anteriormente los enfrentaron y comandaron desde Managua o Miami. Sobre esta base, y a partir de cuestiones tan cotidianas como la reconstrucción de los círculos de compra-venta de bienes de consumo básico entre los pobladores, la organización de *liguillas* comarcales de partidos de béisbol, o la apertura de locales donde se concentran los vecinos de la comunidad para celebrar las festividades, se inició la esperanza de recomponer el país campesino. Y es precisamente a partir de ello que podemos comprender declaraciones y comentarios como los siguientes, donde se enfatizan las coincidencias que existen entre estos colectivos y las divergencias con sus ex jefes:

“Nos inculcaron que ellos eran comunistas y a ellos les enseñaron que nosotros éramos contrarrevolucionarios, y ninguna de las dos cosas era verdad”³¹.

“*Mirá* hombre, a los ricos no les importa si los afectados son ustedes o nosotros, porque todos nosotros somos *palmados*. Aquí la cosa está entre los ricos y nosotros, los *chapiollos*. Entonces tratemos de ver como nos defendemos (...) y establezcamos una coordinación para que nos ayudemos si alguno de nosotros lo necesita”³².

“Hay que ser honrados (...) no siempre se entendió que la contrarrevolución había creado su base social en el campo (...) la gente de la RN con que hablé *ahorita* son campesinos, incluso encontré productores que fueron amigos míos en los años sesenta (...). Ahora no tienen dinero, ropa, zapatos... y sólo *hacen un tiempo* de comida... los enclaves están verdaderamente en una situación dramática... En medio de todo esto, muchas veces han sido los mismos cooperativistas, tantas veces víctimas de la acción guerrillera, los que han estado compartiendo con ellos lo poco que tienen”³³.

“Diez años de guerra fueron más que suficiente. Ahora tenemos que entendernos y empezar a producir (...). Hay que destacar algo

En pequeñas poblaciones rurales otrora golpeadas por la guerra, estos colectivos –anteriormente enfrentados– empezaron a *reconstruir* sus comunidades a partir de la percepción de que entre ellos existía mucho más en común. Sobre esta base, se inició la esperanza de recomponer el país campesino

importante: por primera vez en la historia de Nicaragua, los sectores antes confrontados se quedan y tienen derecho a vivir en el país. Tenemos que entendernos”³⁴.

“Antes no me atrevía a cruzar el río. Más allá del Cerro de Cantagallo le podían caer los contras. Nunca iba a la comunidad vecina... Nos mirábamos mal... Ahora es diferente, los recelos entre nosotros van desapareciendo... Nos necesitamos para sacar a delante nuestro *tuquito* de tierra”³⁵.

De esta forma, se observaron dos tendencias contradictorias. Por un lado, la creación de un nuevo conflicto que tomó el relevo a la guerra contrarrevolucionaria de los ochenta. Se trataba de un conflicto bastardo, sin laureles, anómico y confuso, que tenía sus bases en la supervivencia, la descomposición social, y la falta de perspectivas y esperanzas de quienes –durante toda una década– fueron movilizados y armados por coroneles, generales y políticos que, desde 1987 habían iniciado un proceso negociador y que a inicios de los noventa ya compartían un hemicycle, una institucionalidad y -muchas veces- unos intereses. Por el otro, el surgimiento de dinámicas que han ido vinculando de forma pacífica y creativa a los miembros de los colectivos antes enfrentados. De dichas dinámicas ha empezado a surgir un nuevo fenómeno que podríamos calificar como (en oposición a la rearticulación de pactos intraelitarios que se desarrollaron a partir del Protocolo de Transición del Poder Ejecutivo) la reconciliación desde abajo.

Referencias bibliográficas

BATAILLÓN, G. “La violencia en Nicaragua y El Salvador. 1991-1992.” *Polémica*. No. 2:19 (1993).

–*Violence et politique en Amérique Centrale. Essai sur la mise en place de la guerre civile nicaraguayenne et des affrontements armés au Guatemala et au Salvador*. París: Tesis Doctoral, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1996.

BENDAÑA, C. *La tragedia campesina*. Managua: CEI-EARIES, 1991.

BUTLER, J. *Nicaragua’s Lessons in the for R’s: Reconciliations, Reconstruction, Reinsertation and Rehabilitation*. XIX LASA Congress: Mimeo, 1995.

BUTLER, J. et al. *Conflictos difíciles, soluciones parciales. La búsqueda del consenso en Nicaragua, 1990-1995*. Cambridge: Iniciativas Hemisféricas, 1995.

ClAV. *Informe de la desmovilización durante 1990*. Managua: Mimeo, 1991.

– *Memoria de trabajo. Comisión Tripartita ClAV-Gobierno de Nicaragua-Comisión de Verificación Cardenal Obando y Bravo*. Managua: Mimeo, 1993.

– *La Frontera del Conflicto*. Managua: Mimeo, 1995.

– *La desmovilización y reinserción de la Resistencia Nicaragüense*. Washington: OEA, 1998.

CUADRA, E. y SALDOMANDO, A. *Los problemas de la pacificación en Nicaragua. Recomposición de grupos armados y conflictos sociales*. Managua: CRIES, 1994.

DODSON & O'SHAUGHNESSY *Fundational Pacts, Political Transition and Democracy Consolidation in El Salvador and Nicaragua*. LASA XIX Congress: Mimeo, 1995.

DUNKERLEY, J. *Power in the Isthmus*. Londres: Verso, 1988.

– *The Pacification of Central America*. Londres: ILAS, 1993.

MARTÍ, S. *Nicaragua 1977-1996: La Revolución Enredada. Un análisis de la realidad política desde la insurrección hasta las inciertas elecciones de 1996*. Madrid: Catarata-Cooperacció, 1997.

– "Recompas y Recontras. Un análisis de la violencia política en la Nicaragua posrevolucionaria". En: *Nueva Sociedad*. Nº 166 (1998), p. 42-60, Caracas.

NÚÑEZ, O. et al. *La guerra en Nicaragua*. Managua: CIPRES-NORAD, 1991.

PNUD-CARTER CENTRE *Nicaraguan Property Disputes*. Atlanta: Latin American and Caribbean Program, 1995.

VICKERS, G.R. & SPENCE, J. "Nicaragua: Two Years after the Fall." *World Policy Journal* No 3 (1992).

SPENCER, J. & VICKERS, G. *Patchwork Democracy. Nicaraguan Politics Ten Years After the Fall*. Cambridge: Hemisphere Initiatives, 2000 .

ZALAQUETT, M. *Julián, tu fantasma*. Managua: Vanguardia, 1992 .

Publicaciones periódicas

Amanecer, Barricada, Barricada Internacional, Crítica, El Semanario, Envío, La Prensa, New York Times, Pensamiento Propio

Notas

- 1 La CIAV-OEA se constituyó 30 días después de suscribirse el acuerdo de Tela.
- 2 Para ver un análisis del proceso de pacificación en el ámbito regional centroamericano ver: (Dunkerley,1993; Dodson & O’Shaughnessy,1995).
- 3 Posteriormente observaremos como los cálculos del Ministerio de Defensa y de diversos organismos internacionales sobre la composición de la tropa de la RN no eran demasiado acertados, ya que, en realidad los *contras* eran más del doble de la cifra expuesta.
- 4 Extraído del *New York Times*, 15-10-1989.
- 5 Extraído de una entrevista realizada a Max Martínez Rodríguez (*Wilmer*) y editada en (Bendaña,1991:95-115).
- 6 Extraído de una entrevista realizada a José Boanerges Matus (Pepe) y editada en (Bendaña,1991:245-246). En el mismo sentido, al realizar trabajo de campo en las comarcas de Matiguás, Copalar, Palacagüina y Boaco, los desmovilizados de la Contra enfatizaron que su principal demanda fue la tierra y la obtención de insumos para trabajarla.
- 7 Para consultar dichos acuerdos de forma íntegra véase la revista *Amanecer*,1990/67.
- 8 El área geográfica donde se crearían los “polos de desarrollo” era la comprendida entre los siguientes puntos: San Ubaldo, Acoyapa, Santo Tomás, Villa Sandino, Muhan, La Gateada, Muelle de los Bueyes, Ciudad Rama, Río Rama, Río Kukra, Miramar, Monkey Point, Punta Gorda, Barra de San Juan, Río San Juan, Mojón número 12, 13, 14, San Carlos, San Miguelito, y Morrito, a excepción de la reserva forestal del Sur-Este y del proyecto SI-A-PAZ. Además de dicha zona, en la región norte se estableció la posibilidad de crear polos en la zona comprendida entre Río Blanco, San Pedro del Norte, Siuna y Waslala.
- 9 Sobre ello coincidían los diversos miembros de la CIAV con quienes conversé. En la misma dirección también apuntan múltiples testimonios de ex combatientes como el de Pedro Turín Blandón –recogido en (Bendaña,1991:151)– cuando expone la sorpresa de los responsables de la desmovilización al ver el número de gente concentrada en las zonas acordadas: “Sabíamos la sorpresa que se llevaría el Frente porque nunca pensó que la guerrilla fuese tan grande como llegó a ser... Aun la CIAV y la ONUCA, cuando nos desmovilizamos nosotros, se quedaron asustados por la cantidad de gente. Ellos pensaron que el trabajo lo iban a hacer con cuatro personas. Cuando ocurrió la desmovilización de La Pedrera, los de la CIAV colgaron sus hamacas en unos lugares y cuando se llenó no había espacio para tanta gente y ellos tuvieron que escoger otro lugar para dormir. Estaban asustados de la cantidad de gente que estaba saliendo de allí... ¡no se la imaginaron nunca!”.
- 10 Extraído del documento elaborado por la ACNUR llamado *Balance del proceso de reinserción*, 1990.
- 11 Declaración de *Franklin* en *Barricada Internacional*,1990/318.
- 12 Como la anterior, pertenece a unas declaraciones de *Franklin* en *Barricada Internacional*,1990/318.
- 13 Extraído de un entrevista al comandante contra *Wilmer* en (Bendaña,1991:99).
- 14 Extraído de un entrevista al ex combatiente contra Francisco García Rivera, *El Cuervo*, en (Bendaña,1991:195).
- 15 Declaraciones realizadas por Boanerges Matus (Pepe), ex comandante *contra* y, posteriormente vice ministro del Instituto de Reforma Agraria (INRA) reproducidas en *Pensamiento Propio*,1991/83.
- 16 Extraído de una entrevista aparecida en *Crítica*,1990/2.
- 17 La mayoría de ellos habían estado viviendo en campos de refugiados auspiciados por ACNUR. Los refugiados eran étnicamente heterogéneos, la mayoría de ellos campesinos o trabajadores del campo y con poca o nula educación formal; sólo 47% eran mujeres, aunque el 30% de las cabezas de familia eran mujeres solas. La mayoría de ellos volvía sin ninguna posesión. ACNUR les facilitó el transporte hasta sus lugares de origen, en Nicaragua; un importe en córdobas equivalente a unos 50 dólares, ropa, alimentos básicos para seis meses, y materiales para la construcción de viviendas. Con todo, entre 15.000 y 20.000 refugiados regresaron “por libre” (Butler,1995).
- 18 En cuanto a la problemática de los refugiados en Centroamérica, ya en 1989 se creó la Conferencia Internacional de Refugiados en Centroamérica (CIREFCA) –auspiciada por ACNUR y en donde participaban más de 200 agencias bilaterales y ONG– con el fin de vincular la solución del

problema de los refugiados con la implementación de políticas de desarrollo integral en la región. Para más información véase: (Butler et. al,1995:41-43).

- 19 El perfil de los desmovilizados de la Contra era similar al de los refugiados: el 83% eran campesinos y sólo el 25% tenía alguna forma de propiedad, el 90% era analfabeto o semi-analfabeto y 2.000 de ellos estaban lisiados o discapacitados. La mayoría se había integrado en la RN de adolescente y no tenía ninguna experiencia como trabajador agrícola. La desmovilización y el desarme fue implementada –tal como hemos visto al inicio del capítulo– por la CIAV y la Comisión de Verificación Miguel Obando y Bravo (CIAV,1991).
- 20 La mayoría de ellos eran jóvenes que hacían el servicio militar y, a diferencia de los colectivos ya citados, eran de procedencia urbana y tenían un mayor nivel educativo. Un sector, sin embargo, pertenecía a los dos cuerpos desde inicios de la Revolución y, algunos, desde la misma insurrección. Entre 1991 y 1993, 25.500 miembros “profesionales” del EPS fueron desmovilizados y su indemnización, producto de diversas negociaciones, varió según sus rangos. La mayoría obtuvieron una mínima pensión, lotes urbanos, y/o beneficios materiales (coches, camiones...) a partir de los cuales podrían crear “microempresas”. Una pequeña minoría, con alto rango y buenas conexiones con la cúpula militar, sí obtuvieron notables beneficios que podían ir desde fincas a propiedades inmobiliarias. Con todo, es importante observar como en menos de dos años el EPS redujo su personal de casi 90.000 a 28.000 miembros. Posteriormente, en los años siguientes, seguiría reduciéndose el tamaño del ejército.
- 21 De entre los desplazados, un 80%-95% vivían en asentamientos rurales creados por el Estado a partir del recrudescimiento de la guerra. De entre ellos el 70%-95% poseía vivienda, y tenía un nivel de desempleo inferior a los desmovilizados y repatriados, pero aún el 24%-33% no poseía ninguna parcela de tierra. Uno de los mayores problemas de este colectivo fue que al volver a sus lugares de origen sus antiguas parcelas estaban ocupadas por otra gente (FONG,1991).
- 22 Extraído de *El Semanario*,1991/23.
- 23 Cabe señalar que ya el 30 de julio de 1990, 70 delegados de la RN se reunieron en Managua para plantear sus problemas de reinserción sin la obtención resultados concretos. Posteriormente, muchos de ellos regresarían a las montañas.
- 24 Ver, en esta dirección, el artículo expuesto en *Amanecer*, 1992/76, donde se ilustra la frágil y dolorosa situación en que se encontraron, desde inicios de 1990, las aldeas, los asentamiento y la cooperativas campesinas ante los ataques –mayoritariamente– de los *recontras*. Sobre ello existen muchos testimonios. Un ejemplo me lo dio el presidente de una antigua cooperativa de una comarca de Condega que fue atacada por la *recontra* en mayo de 1990, cuando los miembros de la cooperativa habían sido ya desarmados. Luego, dirigiéndose a mi añadió –“fue *arrecho*, cuando nos sacaron el fusil quedamos como desnudos”.
- 25 Ejemplo de ello fue el acto de desmovilización conjunta de *recompas* y *recontras* realizado en el departamento de Jinotega en febrero de 1992. En dicho acto, después de largas negociaciones, se estipuló el pago de 200 dólares por fusil, y 2.000 dólares y 4.000 dólares a los jefes de grupo y destacamento, respectivamente (*Barricada Internacional*,1992,347). De 1990 a 1993, el Gobierno nicaragüense desembolsó 1,3 millones de dólares en la compra de armas a los desalzados (Cuadra y Saldomando,1994:34). Efectivamente, esta actividad se convirtió en un pingüe negocio en el que el mercado negro de armas también tuvo su presencia.
- 26 Ver sobre ello los reportajes que dedican *Barricada Internacional*, 1991/338/343/340/; 1992/346/347; donde tratan la problemática de los *rearmados*, las re-negociaciones y el mercado negro de armamento titulados “*recontras*: hambre y manipulación”; “de nuevo a las armas”; “remedio de control sobre los *recontras*”; “otra vez el desarme”; y “comienza el negocio de las armas”. En cuanto a los acuerdos realizados entre los rearmados y el Gobierno y el monto de dinero desembolsado por la administración véase: (Cuadra y Saldomando,1994:35).
- 27 En esa dirección, por ejemplo, ex miembros del EPS mantuvieron relaciones con ex *contras* para realizar acciones conjuntas con el objetivo de presionar al Gobierno. Por otro lado, ex *contras* participaron en la ocupación de propiedades del entonces presidente del COSEP, Ramiro Gurdíán, quien anteriormente (en la década de los ochenta) había sido un furibundo anti-sandinista y valedor de la “causa *contra*”.

- 28** Un recuento de las muertes violentas en esa zona –realizado por el Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH)– entre 1990 y 1994 sobrepasaba las 1.500. De ellas, 542 eran ex miembros de la RN y *recontras*, 350 campesinos de adscripción sandinista, 177 miembros del FSLN y 153 miembros de las Fuerzas Armadas. Las principales regiones afectadas fueron la I, con 264 muertes, la V con 213, la VI con 874 y la Costa Atlántica, con 121. Los períodos más intensos fueron de septiembre de 1991 a diciembre de 1992 y de febrero a noviembre de 1993. Por otro lado, según informaciones de la CIAV y la Comisión de Verificación Cardenal Obando y Bravo, no todo fueron muertes con móvil político, también había riñas, delincuencia común, así como el efecto del *guaro*. En la última dirección, en una asamblea realizada por los pobladores de Bocana de Paiwas a la que asistí, los vecinos expusieron que bajo el manto de “lo político” también se realizaban “ajustes de cuentas”.
- 29** En dichas áreas la única presencia del Estado fueron los enclaves en que se mantuvo el Ejército Nacional (anteriormente Ejército Popular Sandinista), presencia que, debido al anterior conflicto, se observa hostil por buena parte de la población campesina. Así, las únicas instituciones respetadas por los pobladores de dicha zona fueron la Iglesia católica, representada por los párrocos destinados en la zona, y, en menor medida, la CIAV-OEA.
- 30** Centro creado inmediatamente después de la derrota electoral del FSLN fruto de la “conversión” del CIERA en una ONG.
- 31** Extraído de una entrevista realizada a Carlos García, presidente de la Fundación de Ex combatientes de Guerra, donde se agrupan ex miembros del EPS, el MINT y la RN.
- 32** Extraído de una entrevista al coordinador político del FSLN en Juigalpa.
- 33** Extraído de una entrevista al director de la UNAG, Daniel Núñez, en *Barricada*, 30-7-90.
- 34** Extraído de una entrevista al ex dirigente contra *Franklin*, en *Barricada*, 1991/334.
- 35** Testimonio obtenido en el trabajo de campo de un miembro de una ex CAD ubicada en una comarca oriental de Condega donde, más allá del río –que dividía la zona seca de la húmeda– era territorio de la Contra.