

El camino desconocido. Las nuevas funciones de los ejércitos centroamericanos

Aguilera-Peralta, Gabriel

Gabriel Aguilera Peralta: Politólogo guatemalteco, catedrático universitario; coordinador del Grupo de Trabajo «Fuerzas Armadas, Sociedad y Defensa Nacional» de CLACSO; coordinador del Área de Relaciones Internacionales y Estudios de Seguridad de FLACSO-Guatemala.

Después de los cambios regionales e internacionales que han modificado las relaciones cívico-militares en los países centroamericanos, el Estado y la sociedad civil deben determinar libremente la agenda de seguridad y dentro de ella los temas que realmente son defensa nacional y que deben ser atendidos por las fuerzas armadas. De lo contrario, si las fuerzas armadas se asignan roles no militares, se corre el riesgo de asistir a un militarismo renovado.

Los ejércitos centroamericanos modernos surgieron en algunos casos como parte de los esfuerzos de cambio de las revoluciones liberales de finales del siglo XIX (Guatemala, El Salvador y en alguna medida Costa Rica), en otros como producto de las intervenciones militares norteamericanas de principios de este siglo, como fue el caso de Nicaragua y de la fuerza de seguridad de Panamá y finalmente Honduras, su muy tardía modernización en la década de los 50 es producto de la dinámica de la Guerra Fría y de la transformación del Estado. Igualmente diversos han sido sus desarrollos. Es conocido que el ejército nacional que estaba desarrollándose en Nicaragua fue desintegrado como producto de las intervenciones norteamericanas y en su lugar se organizó una Constabularia que no llegó a consolidar un espíritu nacional. En el caso excepcional de Costa Rica, la temprana democratización de su régimen político y la relativa ausencia de amenazas externas fue debilitando el aparato militar que finalmente desapareció después de la revolución de 1948. En Panamá la policía evolucionó hacia un cuerpo de funciones mixtas tipo Guardia Nacional. Más continuidad tuvieron los ejércitos en Guatemala y El Salvador, que adquirieron una temprana dedicación a funciones de seguridad interna en atención a la necesidad de consolidar las nuevas relaciones de poder impuestas por los gobiernos liberales.

La función militar tradicional

En la medida que después de los Pactos de Washington de 1907 las frecuentes guerras entre los países centroamericanos prácticamente desaparecieron, los ejércitos vieron desdibujarse su misión fundamental de defensa nacional. Como además los regímenes políticos en la mayoría de los países de la región se caracterizaron por el autoritarismo, las fuerzas militares ejercieron roles de apoyo al mismo, oscilando entre un instrumentalismo que las ponía al servicio de grupos sociales que imponían su interés particular al país, o bien articularon sus propios intereses sobre la sociedad configurando una modalidad de corporativismo autoritario. Debido a esa modalidad de desarrollo histórico, las fuerzas armadas de Guatemala, El Salvador y Nicaragua tenían para los años 60 un bajo nivel profesional y reducida capacidad militar convencional; a la vez y pese a episodios de rol alternativo que fuerzas militares jugaron en diversas ocasiones, la tendencia era la de apoyar el modelo autoritario de Estado. En esa misma década el surgimiento de movimientos guerrilleros en Guatemala, El Salvador y Nicaragua significó la articulación de adversarios armados reales para los ejércitos, los cuales se fueron entonces especializando en las guerras internas, movimiento que inclusive la guerra de 1969 entre Honduras y El Salvador, los choques fronterizos entre Nicaragua y Honduras y las demandas territoriales de Guatemala sobre Belice no desvió.

Como los ejércitos son producto de los Estados a los cuales sirven, el orden autoritario los hizo cómplices y protagonistas de la supresión de las libertades democráticas, el fraude electoral y la violación a los derechos humanos. Fue también frecuente la participación de altos oficiales en las camarillas que dominaron al Estado y que lucraron con los recursos públicos a la vez que reprimían a los movimientos de la oposición. Por ello, una característica central del régimen autoritario establecido en estos tres países, pero que también tuvo algunas manifestaciones en Honduras, fue la militarización del mismo, ya que las fuerzas armadas constituyeron el eje central de mantenimiento del gobierno y de control de la sociedad. En ese período, la agenda de seguridad estuvo dominada por la percepción de la amenaza militar interna, pero que se suponía alentada desde el exterior y definida como el «comunismo internacional». Los tradicionales elementos de riesgo externo por disputas territoriales permanecieron también en la agenda, en particular en el caso de Guatemala por su disputa con Belice, pero con marcada menor relevancia.

La década de las crisis

El triunfo de la revolución sandinista en 1979 abrió la llamada «década de la crisis» durante la cual los diversos conflictos nacionales y regionales tendieron a expresarse violentamente y a entrelazarse entre sí y con la dinámica de la Guerra Fría. En efecto, la segunda experiencia latinoamericana contemporánea de un ejército regular derrotado por guerrillas, alentó a diversos sectores sociales contestatarios del sistema en la creencia de la viabilidad de la vía armada, a la vez que reforzó inicialmente la intransigencia del autoritarismo. Altamente polarizadas, las sociedades fueron a la guerra interna y a la confrontación internacional¹. En el marco de ese conflicto los ejércitos de la región se transformaron sustancialmente y se alteró su papel político. En primer lugar los ejércitos recibieron masivas asistencias externas, tanto en financiamiento y equipamiento como en entrenamiento, Nicaragua de la URSS, Cuba y los países socialistas y los otros actores de EE.UU. y sus aliados. Por consiguiente, todas las fuerzas armadas regionales se modernizaron y expandieron inclusive en los países que no eran actores directos de la confrontación como Honduras. Aun Costa Rica experimentó, aunque solamente en forma temporal, inicios de militarización de su fuerza policíaca.

La agenda de seguridad en ese período fue dominada por consideraciones de defensa nacional en dos vertientes. Por una parte en cuanto a enemigos internos, ya que Guatemala y El Salvador, así como Honduras en menor grado, confrontaron situaciones de insurgencia, a la vez que Nicaragua enfrentaba también una fuerza irregular. Por otra parte, se agudizó la percepción del enemigo externo, por la configuración de la confrontación entre Nicaragua y El Salvador y Honduras, en la que también participaron, aunque en menor medida, Guatemala y Costa Rica. Finalmente, EE.UU. se involucró directamente en ese contencioso, así como participaron en diversa escala numerosos otros actores externos². Paradójicamente, la violencia de la confrontación y los cambios que ella generó al interior de las sociedades modificó la relación ejército-sociedad. En efecto, aunque después de Nicaragua la revolución no triunfó en ningún otro país, la guerra creó las condiciones que hicieron posible el desmontaje del autoritarismo y el inicio de las transiciones a la democracia, en buena medida porque el avance de la revolución las hizo imprescindibles como alternativa. En Honduras, que en todo caso nunca llegó a desarrollar un autoritarismo como el de otros países de la región, los procesos electorales se estabilizaron temprano en la década de los 80, en tanto que en El Salvador, después del

¹Para un análisis de esa crisis, Edelberto Torres-Rivas: «Introducción a la década» en E. Torres-Rivas (ed.): *Historia general de Centroamérica. Historia inmediata*, FLACSO, Costa Rica, 1994.

²Sobre las percepciones de seguridad en el período, Gabriel Aguilera: «El equilibrio de Seguridad en Centroamérica» en *Centroamérica-USA* N° 3, 7-8/1988, FLACSO, Costa Rica.

golpe de Estado de 1979 y pese a la intensidad de la guerra, se desarrolló una peculiar transición, al igual que sucedió en Guatemala a partir del golpe de 1982. Esos decursos fueron abriendo paso a elecciones no manipuladas y a la toma del poder por gobernantes civiles con mayor autonomía del poder militar y a una mayor vigencia del Estado de Derecho³.

Esos cambios se definieron con los procesos de paz que pusieron fin a la crisis de la región. La iniciativa de Contadora, primero, y posteriormente el Procedimiento de Esquipulas generaron una trama de negociaciones internacionales e internas que en forma acumulativa resolvieron primero la disputa en relación a la revolución nicaragüense, la confrontación interna en ese país y después la guerra de El Salvador, así como iniciaron un proceso similar en Guatemala⁴. Esos procesos de negociación fortalecieron las transiciones a la democracia y redujeron en diversa medida los espacios de poder de los ejércitos. En Nicaragua, si bien la negociación establecida a partir del Protocolo de transición no incluyó estipulaciones sobre las fuerzas armadas, la salida de los sandinistas del poder y las políticas del nuevo gobierno, amén de razones económicas, impusieron una drástica reducción del Ejército Popular Sandinista, que pasó de cerca de 15.000 a 77.000 elementos. Por otra parte, el mismo cambio político hizo posible la desmovilización de 23.000 combatientes irregulares de la Resistencia Nicaragüense⁵.

En El Salvador, por el contrario, el elemento central de los acuerdos de paz de Chapultepec se refiere a la desmilitarización, lo que conllevó la reducción de la fuerza armada a la mitad de sus 60.000 efectivos, además de la desmovilización total de sus fuerzas de élite, los BIRI, la Guardia Nacional, la Policía de Hacienda, las Patrullas Cantonales, la Policía Nacional, y a la modificación de su doctrina, contenido de sus programas de estudio, etc.⁶ La conclusión de la crisis consolidó la rectificación, en Costa Rica, iniciada por el presidente Oscar Arias, en el sentido de revertir la tendencia a militarizar los cuerpos policíacos que se habían dado como efecto de la tensión regional. En Panamá y por razones ajenas al conflicto del área, la invasión norteamericana de 1989 provocó cambios políticos que llevaron a la abolición total de la Fuerza de Defensa.

3

⁴El proceso de Esquipulas, v. Francisco Rojas Aravena: «Esquipulas: un proceso de construcción de confianza» en Augusto Varas/Isaac Caro: Medidas de confianza mutua en América Latina, FLACSO/Stimson Center/SER, Santiago, 1994.

⁵Francisco Aguilar Urbina (ed.): Desmovilización y democratización en Centroamérica, Centro para la Paz y la Reconciliación / Centro Internacional para los Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático, Costa Rica, 1994.

⁶«El Acuerdo de Paz de El Salvador. Del Acta de Nueva York a la Instalación de la COPAZ» en Panorama Centroamericano N° 37, 1-2/1992, INCEP, Guatemala.

Al extinguirse el conflicto, lo que coincidió con el fin de la Guerra Fría así como con la desarticulación de la URSS y de su bloque de influencia, Centroamérica dejó de ser espacio de conflicto internacional. La hegemonía norteamericana se consolidó, pero la potencia dejó de tener intereses militares en el área, con lo que disminuyeron drásticamente los programas de ayuda militar, afectando entre otros actores al ejército de Honduras. Solamente el ejército de Guatemala permaneció relativamente inmune a ese conjunto de modificaciones en razón de la persistencia de la guerra interna en ese país. Sin embargo, en la medida que el Estado también se involucró en una negociación con los insurgentes y que el tema de la desmilitarización aparece en la agenda de discusión de ese proceso, la tendencia es igualmente a modificaciones en la situación de la institución militar⁷.

La conclusión del conflicto armado en la mayor parte de la región no significó la consolidación de la paz.

La función militar en la nueva agenda

La conclusión del conflicto armado en la mayor parte de la región no significó la consolidación de la paz. Aparte de la situación mencionada de persistencia de la guerra en Guatemala, en toda el área los problemas de gobernabilidad sustentados principalmente en la extensión de la pobreza, relacionada a su vez con la generalización de políticas económicas neoliberales, han afectado la legitimidad del régimen democrático⁸. Sin embargo, una causa específica del surgimiento de nuevas fuentes de violencia han sido los inacabados programas de reinserción para los desmovilizados, tanto de la guerrilla como del ejército en Nicaragua y El Salvador. El pase a la vida civil de miles de personas en edad productiva con experiencia y mentalidad de guerra, que no logran reinsertarse en el mercado laboral o en las relaciones civiles, que se ha reflejado en un acelerado crecimiento de la delincuencia y en el caso de Nicaragua, en la reaparición de movimientos armados sin contenido ideológico y de graves efectos de desintegración social⁹.

Tampoco está resuelto en definitiva la redefinición de la función militar en sociedades democráticas. Si bien Centroamérica tiene ahora la característica de que dos de sus siete países integrantes ya no tienen fuerzas armadas, en las restantes naciones

⁷G. Aguilera: «Los Temas Sustantivos en las Propuestas para la Paz», Cuadernos de Debate N° 24, FLACSO, Guatemala, 1994.

⁸Manuel Rojas Bolaños et al.: *Gobernabilidad y Democracia en Centroamérica*, FLACSO, Guatemala, 1995.

⁹Angel Saldomando: «Nicaragua, Conflictos y Negociación. La difícil construcción de la paz» en Rafael Vergara et al.: *Procesos de negociación comparados en África y América Latina*, FLACSO, Guatemala, 1994.

el debate militar se ha ido centrando en la definición de los contenidos de la agenda de seguridad y sobre cuáles de sus temas corresponden a los ejércitos. Esa discusión encubre una pugna por limitar o expandir los espacios de influencia y poder de los uniformados. Dicho debate es nuevo para la región y se explica por la democratización y los cambios internacionales. Durante el autoritarismo y en el mundo de la Guerra Fría, la agenda de seguridad, como mencionamos, estaba totalmente dirigida a la percepción de la «amenaza comunista» y en segundo lugar a la atención de otras amenazas externas. La determinación y manejo de la agenda se hacía exclusivamente desde el Estado. Pero actualmente el debate de seguridad tiende a aceptar una concepción alternativa, basada en definirla con la identificación de los posibles daños o amenazas al bienestar de la nación que en su mayor parte no son de naturaleza militar y que además no es definida solamente desde el Estado y su perspectiva, sino que debe involucrar también a la sociedad civil. Esa conceptualización alternativa, que ya existía en la época de la crisis¹⁰ es ahora la predominante. El discurso de las Naciones Unidas, por ejemplo, lo ha incorporado plenamente¹¹.

La discusión es central en cuanto a la redefinición de la función militar, porque los procesos de paz internos y los cambios internacionales han hecho desaparecer el principal tema de la agenda tradicional y, por consiguiente, ello plantea la pregunta de la misión militar en la Centroamérica de la posguerra. La tendencia en los ejércitos es adjudicarse como tareas los nuevos temas que aparecen en la agenda, aunque no sean militares, en tanto que grupos civilistas sostienen la necesidad de limitar a las fuerzas armadas a la defensa nacional propiamente dicha. Los esfuerzos para lograr esa redefinición se dan tanto regionalmente como en el interior de los países. En el primer plano no existe formalmente una agenda de seguridad aceptada por todos los países de la región, aunque elementos centrales de la misma sí están contenidos en el acuerdo que crea el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y que se repiten en el proyecto de Acuerdo Centroamericano de Seguridad que elaboró la Comisión de Esquipulas. Esos esfuerzos se refieren a todos los países del área con excepción de Belice. SICA define en la forma siguiente tales elementos: «Concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico».

¹⁰Por ejemplo, el concepto de «seguridad democrática», v. Juan Somavia y José Miguel Insulza (compa.): Seguridad democrática regional. Una concepción alternativa, Nueva Sociedad, Caracas, 1990.

¹¹Entre ellos el concepto de «seguridad humana» del PNUD, v. Informe Anual sobre el Desarrollo Humano 1994, PNUD / FCE, México, 1994.

co y el tráfico de armas»¹². En algunos de los países se ha redefinido la seguridad. Así, en El Salvador se distinguen ahora las misiones de defensa nacional, a la que se le da el tradicional contenido de defender el territorio y la soberanía y la seguridad que abarca también temas económicos, políticos y sociales excluidos del ámbito de la competencia militar¹³. En general, se pueden distinguir los siguientes temas en las diversas regiones de la agenda de seguridad de los países de la región:

Defensa Nacional. El tema requiere definición de los posibles riesgos a la integridad territorial y la soberanía nacional que podían afrontar los países centroamericanos, como consecuencia de agresiones armadas desde el exterior. Aparece la persistencia de diferendos fronterizos y de soberanía no totalmente resueltos, como el de la situación de la población salvadoreña que quedó dentro de los territorios en disputa adjudicados a Honduras al resolverse el diferendo fronterizo por el fallo de la Corte Internacional de Justicia, la reclamación guatemalteca en cuanto al límite con Belice, discrepancias entre Costa Rica y Nicaragua sobre el trazo de la línea divisoria del Río San Juan, la reclamación nicaragüense de las Islas San Andrés y Providencia bajo soberanía colombiana, etc.

Dado el fortalecimiento de los mecanismos colectivos de resolución de disputas internacionales y la prioridad que ha tomado la integración regional en atención al proceso globalizador, debería asumirse como imposible que esos problemas pudieran conducir a conflictos armados entre los actores involucrados. Sin embargo, miembros de las fuerzas armadas persisten en no descartarlos del todo en cuanto a escenarios posibles, tendencia reforzada por la reciente guerra de frontera, que igualmente debería haber sido imposible, entre Ecuador y Perú.

También se admite que han surgido nuevas formas de amenaza a la soberanía. Entre ellas en Guatemala y Panamá se menciona la posible extensión a sus territorios del alzamiento zapatista y las operaciones narcos y de guerrillas colombianas respectivamente. Todos los países consideran también que la narco-actividad en sus diferentes modalidades en la región, vulnera la soberanía nacional y que a pesar de constituir una modalidad de crimen común, por la potencia de los recursos de todo tipo de que dispone, su tratamiento desborda la seguridad pública y debe ser considerado materia de defensa nacional. Finalmente se incluyen las nuevas formas de alzamientos armados en Nicaragua, o la posibilidad que prevén algunos militares guatemaltecos de futuros conflictos violentos de naturaleza étnica. Este conjunto

¹²El texto de creación del SICA en: «Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA)», fotocopia del original, Tegucigalpa, 1991.

¹³«Doctrina Militar y Relaciones Ejército Sociedad», ONUSAL/Fuerza Armada de El Salvador, San Salvador, 1994.

de amenazas continúan siendo responsabilidad central de las fuerzas armadas. En los países donde las mismas no existen, se asignan a los cuerpos de seguridad pública.

Seguridad colectiva. Se trata de un tema expresado en dos vertientes. Anteriormente existieron estructuras de coordinación militar y de inteligencia, tales como el Consejo Centroamericano de Defensa (CONDECA) y su agencia regional de inteligencia (conocida como «la regional»), antecedente de la idea de que en consonancia con la posibilidad de mayores niveles de integración regional se incremente la relación de los ejércitos, eventualmente organizando estructuras de integración militar. La idea es aún preliminar y la posibilidad de suscripción del proyectado Acuerdo Centroamericano de Seguridad, con sus medidas de confianza mutua, podría ser un primer paso¹⁴.

La segunda vertiente se refiere a la participación de los ejércitos del área en operaciones de paz de Naciones Unidas o la OEA, tales como la incorporación de contingentes de Guatemala y Honduras a la fuerza multinacional en Haití. Este tema, también de atribución a las fuerzas armadas, implica la posibilidad de modificar la percepción de defensa militar del ámbito nacional al regional o internacional.

Seguridad pública. La extensión en número y gravedad de diversas modalidades del crimen común constituye probablemente el tema más importante de la agenda de seguridad, así como del deterioro de la calidad de vida en la región. Algunos de estos delitos, tales como la «industria» del secuestro, el robo de automóviles, la depredación de riquezas forestales y culturales aparte de las ya mencionadas modalidades del narcopoder se integran en poderosas mafias transnacionales, en tanto que los delitos tradicionales se han agravado por la violencia extrema en su comisión. El empeoramiento en las condiciones de seguridad pública está relacionado con un conjunto de causas complejas, tales como el deterioro del ingreso y el aumento de la pobreza y en los países que atravesaron por la guerra, los efectos de la misma, así como la ya mencionada desmovilización de los cuerpos contrainsurgentes, de los ejércitos y las guerrillas.

Es un principio que la seguridad pública debe ser atendida por las autoridades civiles a través, en general, del sistema de administración de justicia y en particular de las policías, y que las fuerzas militares puedan ser convocadas solamente en situaciones de emergencia, por ejemplo, motines públicos generalizados, y en todo caso por tiempo limitado y bajo dirección de la seguridad civil. Ese principio inclu-

¹⁴V. el «Acuerdo Centroamericano de Seguridad», fotocopia del original, Guatemala, 1993.

sive se ha consolidado en negociaciones de paz¹⁵. Sin embargo, la baja eficiencia de los cuerpos policíacos civiles provoca que con frecuencia se recurra a las fuerzas armadas para dicha función, aparte de que en algunos países como Honduras la seguridad pública ha estado orgánicamente integrada a los ejércitos¹⁶. Los militares suelen reclamar este tema de agenda como una de sus funciones alternativas en la posguerra.

Seguridad ecológica. Se ha generalizado el reconocimiento de que los temas ecológicos pueden formar parte de las agendas de seguridad, en especial en cuanto a la protección del medio ambiente y de la depredación forestal. El tema hace referencia a una forma delictiva ya mencionada, la deforestación industrial ilegal, pero también a políticas económicas de mantenimiento del medio ambiente, por ejemplo, la expansión de la ganadería y de hábitos culturales o necesidades económicas, como es el consumo campesino de leña como combustible.

Si bien es correcto que esa problemática amenaza la seguridad colectiva, su tratamiento involucra diversas dimensiones y solamente algunas de ellas son susceptibles de abordarse por los mecanismos de fuerza pública. En lo que corresponde, deberían ser jurisdicción de la seguridad civil, tales como cuerpos de guardabosques, los cuales usualmente carecen de los medios y la preparación para desempeñar eficientemente esa misión. Los ejércitos tienden a atribuirse también esa «misión no militar» como parte de su agenda de posguerra, tal es el caso de los llamados «batallones verdes» en Honduras, unidades militares dedicadas a la reforestación, o la idea del ejército de Guatemala de que debe proteger los parques nacionales¹⁷.

Desastres naturales. Se trata de un tema eventual en las agendas ya que no es de presencia permanente, pero sí de aparición ocasional. En una situación de terremoto, inundación o huracán, epidemias, etc., el Estado utiliza todos sus aparatos y recursos para enfrentar la emergencia, incluyendo los medios militares. Por consiguiente, resulta lógico que los ejércitos prevean esa posible función en su diseño de escenarios y tengan preparación para los mismos.

¹⁵«El Acuerdo de Paz de El Salvador...» ob. cit. y las propuestas de la sociedad civil para el caso de Guatemala; «Asamblea de la Sociedad Civil. Propuestas para la Paz», Documentos FLACSO, Guatemala, 1995.

¹⁶Leticia Salomón: «Cambios globales y paz: resolución de conflictos, desarme y control de armamentos tras la Guerra Fría: el caso de Honduras» en Luis Guillermo Solís (ed.): De la guerra a la integración: la transición y la seguridad en Centroamérica, FLACSO-Chile / Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Costa Rica, 1994.

¹⁷Lázaro Avila Soleno: «Percepción de las amenazas en Centroamérica» en Desmovilización..., cit.

Tareas de desarrollo. Se discute si la problemática del subdesarrollo y sus secuelas, principalmente la pobreza, deben incluirse como tema de seguridad. Ciertamente amenazan el bienestar colectivo, pero dada su naturaleza estructural y lo complejo de su tratamiento, algunos autores estiman que pertenecen a la gestión regular de gobierno y que no deben incluirse en la agenda de seguridad, ya que de lo contrario ello ampliaría tanto el concepto de seguridad que lo haría inmanejable ¹⁸. Pese a esto, se ha generalizado considerar tales problemas como cuestión de seguridad. Si así fuera sería evidente que su administración es cuestión de aparatos civiles. Los ejércitos, sin embargo, también reclaman un papel en el combate al subdesarrollo, aduciendo tener la capacidad instalada para asumir con eficiencia la construcción de infraestructura o el suministro de servicios de salud y educación.

La sociedad y el poder militar

Uno de los presupuestos centrales es que la conclusión de la crisis consolide la democratización de la región como paso previo a la desmilitarización de las sociedades. La militarización, entendida como el «desborde» de la función militar hacia otras áreas del Estado o hacia la misma sociedad civil, junto con la expansión de la ideología que justifica la primacía militar, ha sido un elemento presente en la mayoría de las sociedades centroamericanas en virtud de las razones históricas analizadas. Por ello, la consolidación de la democracia debe significar redefinir la función militar en atención al concepto de gobierno, de sociedad y de agenda de seguridad que tiene el orden democrático. La discusión de la agenda se vuelve por consiguiente de primera importancia, porque la tendencia de los ejércitos a asumir la gestión de misiones no militares no solamente se dirige a justificar su existencia en la posguerra, sino a institucionalizar su presencia y su influencia en espacios que no le corresponderían.

Es posible pensar un proceso a la inversa. El Estado y la sociedad civil deben determinar libremente la agenda de seguridad y dentro de ella los temas que realmente son defensa nacional y que deben ser atendidos por las fuerzas armadas. Ello llevaría a decidir qué porcentaje de los recursos nacionales deben destinarse al aparato militar y cuáles deben ser sus dimensiones. Inclusive es posible pensar que un país pueda llegar a la convicción de que los riesgos de defensa nacional son tan reducidos que no se requiere una fuerza militar, sino únicamente cuerpos de seguridad pública como propone el movimiento civilista en Nicaragua, inspirándose en los ejemplos de Costa Rica y Panamá. Pero aun si una solución así se estima como no

¹⁸Esa discusión en Brian Job (ed.): *The Insecurity Dilemma. National Security of Third World States*, Lynne Rienner Publishers, Boulder y Londres, 1992.

realista para la época, es claro que hay un perfil deseable de ejércitos para los países centroamericanos, dada la ubicación geopolítica de los mismos y sus necesidades reales de defensa nacional. Deberían ser fuerzas de menores dimensiones y profesionales, lo que conllevaría a abolir el servicio militar obligatorio y reemplazarlo por el voluntariado. Asumido que misión fundamental sería la defensa nacional, pensando escenarios de conflictos posibles y no fantásticos, junto con la preparación para situaciones de desastre natural y de misiones de seguridad colectiva, su estructura y equipamiento requeriría de elementos diferentes a los de la guerra contrainsurgente que fue su definición anterior. Esa modernización de las fuerzas armadas no es precisamente de bajo costo, por lo que la reconversión militar no es sinónimo de reducir el presupuesto de gastos militares. En este punto, empero, los gobernantes y la sociedad civil deben determinar las prioridades en el uso de recursos escasos, atendiendo a las ingentes demandas de los gastos sociales.

Igualmente, la readecuación de los uniformados debe incluir el cambio de doctrina y de contenido de la formación, para ir creando una mentalidad diferente en los oficiales, una de acatamiento a la primacía del poder civil y del Estado de derecho. La separación de los militares de las misiones que no le corresponden debería ser inexorable, aunque en algunos casos, como la seguridad pública, podría ser procesual en tanto se van capacitando las fuerzas de seguridad civiles. Sin embargo, es claro que tareas ecológicas o de desarrollo no pueden ser consideradas misiones militares. En este punto debe incluirse el estudio de los espacios económicos que han tendido en ir ocupando los ejércitos, para evitar que bajo la pretensión de fortalecer los programas militares de seguridad social, usualmente bajo la forma de los Institutos de Previsión Militar, se dé en realidad la construcción de grupos empresariales propios que aumentan la autonomía de las fuerzas armadas en relación al Estado. La América Central que entra al siglo XXI debería haber resuelto la problemática de las relaciones cívico-militares que han estado presentes desde el inicio de su modernización. Los cambios internacionales y regionales, los procesos de negociación y paz y las mismas necesidades de la globalización han creado un entorno favorable para alcanzar la resolución de esa cuestión, pero la posibilidad de que ello sea así, depende de que las fuerzas democratizantes aprovechen esa oportunidad histórica.

Referencias

*Torres-Rivas, Edelberto, HISTORIA GENERAL DE CENTROAMERICA. HISTORIA INMEDIATA. - Costa Rica, FLACSO. 1994; Torres-Rivas, E. -- Introducción a la década.

*Aguilera, Gabriel, CENTROAMERICA-USA. 3 - Costa Rica, FLACSO. 1988; Varas, Augusto; Caro, Isaac -- El equilibrio de Seguridad en Centroamérica.

*Rojas-Aravena, Francisco, MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA EN AMERICA LATINA. - Santiago, FLACSO/Stimson Center/SER. 1994; Esquipulas: un proceso de construcción de confianza.

*Aguilar-Urbina, Francisco, DESMOVILIZACION. DESMILITARIZACION Y DEMOCRATIZACION EN CENTROAMERICA.

*Anónimo, PANORAMA CENTROAMERICANO. 37 - Costa Rica, Centro para la Paz y la Reconciliación/Centro Internacional para los Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático. 1994; Vergara, Rafael -- El Acuerdo de Paz de El Salvador. Del Acta de Nueva York a la Instalación de la CO-PAZ.

*Aguilera, G., CUADERNOS DE DEBATE. 24 - Guatemala, INCEP. 1992; Solís, Luis G. -- Los Temas Sustantivos en las Propuestas para la Paz.

*Rojas-Bolaños, Manuel, GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA EN CENTROAMERICA. - Guatemala, FLACSO. 1994; Nicaragua, Conflictos y Negociación. La difícil construcción de la paz.

*Saldomando, Angel, PROCESOS DE NEGOCIACION COMPARADOS EN AFRICA Y AMERICA LATINA. - Guatemala, FLACSO. 1995; Cambios globales y paz: resolución de conflictos, desarme y control de armamentos tras la Guerra Fría: el caso de Honduras.

*Somavia, Juan; Insulza, José M., SEGURIDAD DEMOCRATICA REGIONAL. UNA CONCEPCION ALTERNATIVA. - Guatemala, FLACSO. 1994; Percepción de las amenazas en Centroamérica.

*Anónimo, INFORME ANUAL SOBRE EL DESARROLLO HUMANO 1994. - Caracas, Nueva Sociedad. 1990;

*Anónimo, PROTOCOLO DE TEGUCIGALPA A LA CANA DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS CENTROAMERICANOS (ODECA). - México, FNUD/FCE. 1994;

*Anónimo, DOCTRINA MILITAR Y RELACIONES EJERCITO SOCIEDAD. - Tegucigalpa. 1991;

*Anónimo, ACUERDO CENTROAMERICANO DE SEGURIDAD. - San Salvador, ONUSAL/Fuerza Armada de El Salvador. 1994;

*Anónimo, ASAMBLEA DE LA SOCIEDAD CIVIL. PROPUESTAS PARA LA PAZ. - Guatemala. 1993;

*Salomón, Leticia, DE LA GUERRA A LA INTEGRACION: LA TRANSICION Y LA SEGURIDAD EN CENTROAMERICA. - Guatemala, Documentos FLACSO. 1995;

*Avila-Soleno, Lázaro, DESMOVILIZACION. DESMILITARIZACION Y DEMOCRATIZACION EN CENTROAMERICA. - Costa Rica, FLACSO-Chile/Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. 1994;

*Job, Brian, THE INSECURITY DILEMMA. NATIONAL SECURITY OF THIRD WORLD STATES. - Costa Rica, Centro para la Paz y la Reconciliación/Centro Internacional para los Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático. 1994;

Boulder; Londres, Lynne Rienner Publishers. 1992.

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad N° 138, Julio-Agosto de 1995, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.