

El papel de las Fuerzas Armadas en América Latina

Seguridad interna y democracia

**David Álvarez Veloso - Juan Carlos Garzón Vergara
Loreta Tellería Escobar - María Paz Fiumara**



EL PAPEL DE LAS
FUERZAS ARMADAS EN
AMÉRICA LATINA

SEGURIDAD INTERNA
Y DEMOCRACIA

DAVID ÁLVAREZ VELOSO
JUAN CARLOS GARZÓN VERGARA
LORETA TELLERÍA ESCOBAR
MARÍA PAZ FIUMARA

La Colección Becas de Investigación es el resultado de una iniciativa dirigida a la difusión de los trabajos que los investigadores de América Latina y el Caribe realizan con el apoyo del Programa Regional de Becas de CLACSO.

Este libro presenta las investigaciones que los autores realizaron en el marco del concurso de proyectos para investigadores de iniciación a la investigación sobre *El papel de las fuerzas armadas en América Latina y el Caribe* organizado por el Programa Regional de Becas de CLACSO con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, Asdi.

Proceso de evaluación de contenidos: Los contenidos de este libro han sido evaluados por dos especialistas externos a la institución en un proceso de revisión por pares.

El papel de las Fuerzas Armadas en América Latina : seguridad interna y democracia / David Álvarez Veloso ... [et.al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2012.
E-Book. - (Becas de investigación)

ISBN 978-987-1543-95-3

1. Fuerzas Armadas. 2. Seguridad Nacional. 3. Democracia. I. Álvarez Veloso, David
CDD 355.03

Otros descriptores asignados por la Biblioteca Virtual de CLACSO:
Fuerzas Armadas / Democracia / Seguridad / Relaciones cívico-militares / Seguridad nacional / Conflictos sociales / Militarización / América Latina / Caribe

COLECCIÓN BECAS DE INVESTIGACIÓN

EL PAPEL DE LAS
FUERZAS ARMADAS EN
AMÉRICA LATINA

SEGURIDAD INTERNA
Y DEMOCRACIA

DAVID ÁLVAREZ VELOSO
JUAN CARLOS GARZÓN VERGARA
LORETA TELLERÍA ESCOBAR
MARÍA PAZ FIUMARA



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



CLACSO

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Editor Responsable Emir Sader - Secretario Ejecutivo de CLACSO

Coordinador Académico Pablo Gentili - Secretario Ejecutivo Adjunto de CLACSO

Colección Becas de Investigación

Directora de la Colección Bettina Levy - Coordinadora del Programa Regional de Becas

Asistentes del Programa Natalia Gianatelli - Magdalena Rauch

Revisión técnica de textos Ernesto Funes

Área de Producción Editorial y Contenidos Web de CLACSO

Responsable editorial Lucas Sablich

Director de arte Marcelo Giardino

Arte de tapa Marcelo Giardino

Primera edición

El papel de las Fuerzas Armadas en América Latina. Seguridad interna y democracia
(Buenos Aires: CLACSO, mayo de 2012)

ISBN 978-987-1543-95-3

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4811 6588 | Fax [54 11] 4812 8459 | <clacso@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO <www.biblioteca.clacso.edu.ar>

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

ÍNDICE

PRÓLOGO		9
JUAN CARLOS GARZÓN VERGARA LA SEGURIDAD Y LAS FUERZAS ARMADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: NUEVOS DESAFÍOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA DEMOCRACIA		11
DAVID ÁLVAREZ VELOSO FUERZAS ARMADAS EN CHILE: ENTRE LA CONFIGURACIÓN DE NUEVOS ROLES Y LA NORMALIZACIÓN DE LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES		63
LORETA TELLERÍA ESCOBAR FUERZAS ARMADAS, SEGURIDAD INTERNA Y DEMOCRACIA EN BOLIVIA: ENTRE LA INDEFINICIÓN ESTRATÉGICA Y LA CRIMINALIZACIÓN SOCIAL: 1982-2003		105
MARÍA PAZ FIUMARA ÉXITOS Y FRACASOS: LAS FUERZAS ARMADAS Y DE SEGURIDAD EN EL SALVADOR Y HAITÍ		143

PRÓLOGO

ESTE LIBRO PRESENTA LAS INVESTIGACIONES realizadas durante el año 2004 por David Álvarez Veloso, Juan Carlos Garzón Vergara, Loreta Tellería Escobar y María Paz Fiumara el marco del Concurso CLACSO-Asdi sobre “El papel de las fuerzas armadas en América Latina y el Caribe”. Los resultados finales de estas investigaciones fueron actualizados y preparados para su publicación en el año 2009.

Esta iniciativa forma parte de un conjunto de actividades que el Programa Regional de Becas de CLACSO viene desarrollando con el objeto de fortalecer la producción académica latinoamericana y caribeña y promover la reflexión crítica sobre los grandes desafíos que enfrentan las sociedades de la región. Esta convocatoria buscó estimular estudios y debates sobre la problemática de las fuerzas armadas de América Latina y el Caribe a fines del siglo XX y principios del siglo XXI, período en el cual diversas situaciones de inestabilidad política favorecieron las tendencias que criminalizaban el conflicto social y propiciaban la militarización. En este sentido, la región enfrentaba los desafíos de redefinir el papel de sus fuerzas armadas, replantear las concepciones de seguridad y formular un nuevo tipo de relaciones entre militares y civiles. Estos desafíos demandaban una reflexión seria por parte de los científicos sociales para comprender la nueva institucionalidad y el nuevo papel de las fuerzas armadas en el actual

contexto internacional y local; y un compromiso intelectual en la formulación de principios de políticas públicas que puedan ser apropiados colectivamente y aplicados desde las instancias de poder.

Queremos destacar que esta actividad no hubiera sido posible sin la confianza y el apoyo brindado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (Asdi) quien auspicio la organización de este concurso. Asimismo, dejamos constancia del valioso aporte realizado por los académicos que formaron parte de los Jurados que asumieron la tarea de evaluar y seleccionar los trabajos presentados: Sonia de Camargo (Instituto de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, Brasil IRI/PUC), Robinson Salazar Pérez (Universidad Autónoma de Sinaloa UAS, México), Edelberto Torres Rivas (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Jaime Zuluaga Nieto (Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia IEPRI/UNC). también a los directores de los Centros Miembros de CLACSO respaldaron las presentaciones y facilitaron la tarea de los investigadores en sus respectivas instituciones.

Muy especialmente agradecemos a los investigadores ganadores del concurso por el aporte que hicieron al programa. En orden alfabético sus nombres son: David Alejandro Álvarez Veloso, Inés María Mancini, José Sebastián Monsalve Egaña, Juan Carlos Garzón Vergara, Loreta Tellería Escobar, María Eva Muzzopappa, María Maneiro, María Paz Fiumara, Pablo Andrés Nieto Ortiz y Roberto Andrés Gallardo Terán.

Programa Regional de Becas
Buenos Aires, marzo de 2012

JUAN CARLOS GARZÓN VERGARA*

LA SEGURIDAD Y LAS FUERZAS ARMADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

NUEVOS DESAFÍOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA DEMOCRACIA

EL FIN DE LA GUERRA FRÍA eliminó la sombrilla universal de seguridad que propició la confrontación entre el denominado capitalismo y el comunismo, cuya adopción por parte del pensamiento militar latinoamericano dio origen, en su forma extrema, a la llamada Doctrina de Seguridad Nacional, la cual fue el fundamento ideológico de las dictaduras militares de los años setenta.

Esta doctrina exacerbó la idea de la lucha entre el “comunismo” y la “democracia” a tal punto de borrar el carácter de confrontación hegemónica entre dos superpotencias, para volverla una suerte de cruzada entre el bien y el mal, que no estaba limitada ni en el tiempo ni en el espacio. La mayoría de países latinoamericanos y del Caribe, como parte de “Occidente” se prepararon para afrontar por un lado la posibilidad de la “guerra total”, en la cual asumirían un papel, y por el otro lado la encarnación de la amenaza comunista adentro de sus naciones, en la forma de la subversión, de movimientos revolucionarios que se expre-

* Político de la Universidad Javeriana, especialista en Teoría y Resolución de Conflictos Armados de Los Andes. Investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional, investigador de la Fundación Seguridad y Democracia, consultor del Programa Presidencial de DDHH y DIH; especialista del Departamento de Sustentabilidad democrática y Misiones Especiales de la Secretaría de Asuntos Políticos, de la Organización de los Estados Americanos y docente de la Universidad Javeriana.

saban en las guerrillas, de movimientos sociales y populares, entre otras formas de expresión y acción. Con esta imagen, con la cual se llegó a ver la amenaza como un todo multifacético y permanente, el dilema de la preservación de la democracia y la necesidad de mantener la inestabilidad se resolvió a favor del anticomunismo, perdiendo validez las consideraciones sobre la legitimidad o los procedimientos democráticos.

La aplicación de esta visión de seguridad nacional propició la denominada reorganización de la sociedad, a la cual sólo la podían conducir las Fuerzas Armadas, única parte del Estado que tenía la comprensión real del peligro que se enfrentaba y la voluntad de asumir los enormes costos de la guerra contrainsurgente. De esta manera, queda abierta la puerta para la toma del poder por parte de los militares y de su ejercicio con una extrema dureza. Es necesario aclarar que si bien en algunos países no se llegó a plantear en toda su expresión esta doctrina, sí se incorporaron elementos de la misma en el pensamiento contrainsurgente de las fuerzas armadas de la región.

Con el fin de la Guerra Fría, manifestado en cuestiones como el final de la guerra en El Salvador; que terminó con una negociación entre gobierno y guerrilla impulsada por los norteamericanos y los soviéticos, y el retiro de las tropas de Cuba en 1991, se dio un cambio en los intereses geopolíticos; de un momento a otro, la fuentes de tensión y seguridad colectiva que habían dominado por medio siglo las políticas y los temores en el hemisferio quedaron atrás. Paralelamente, en el campo económico hubo una revolución de un orden más profundo: el abandono definitivo del modelo de protección de la industria local y la aplicación de las denominadas recetas neoliberales, que supuestamente resolverían la crisis de la deuda externa en los años ochenta, y que incluían: desmantelamiento del Estado benefactor; disminución del proteccionismo, apertura de los mercados nacionales, flexibilización laboral, entre otros ítems.

Formalmente, los esquemas de manejo de la economía y de la seguridad no estuvieron conectados en lo conceptual y tuvieron orígenes bien diferentes, pero en los distintos países ambos modelos, el manejo proteccionista de la economía y el Estado de seguridad fueron los pies en los que diferentes regímenes, con distinta intensidad y extensión, sostuvieron su estabilidad política y sus capacidad de gobernar (Pardo, 1999:7); una vez rotos estos esquemas, al Estado enfrenta una nueva dinámica que da paso a la expansión de vacíos en la gestión de la seguridad y la justicia social, que propician, entre otros fenómenos, el aumento de la protesta por parte de sectores marginados y un nivel creciente de violencia criminal¹.

1 Es importante resaltar que a principios de los noventa, en Brasil y Uruguay la tasa de homicidios había subido alrededor del 70%, en Ecuador el 60%, en Argentina y Venezuela entre el 23% y el 30% (Dammert, 2001: 3- 4).

En este contexto, las Fuerzas Armadas en América Latina y el Caribe se ven enfrentadas a un conjunto de realidades distintas – el tránsito de la dictadura a la democracia como sucedió en los países del cono sur, el cambio de un modelo de guerra a un modelo de paz como sucedió en algunos países centroamericanos – que propician reacciones diferentes². Si bien en la década de los noventa se da una democratización de los gobiernos militares y el repliegue político de las Fuerzas Armadas, el grado, la intensidad y la significación del rol político de los militares en la región se encuentra aún determinado por la estabilidad de los gobiernos y la definición del orden deseado.

En este contexto, es confusa la diferenciación entre los conceptos de seguridad nacional, de defensa y de subfunción de protección del ciudadano contra el delito común (seguridad ciudadana). La primera noción, en una definición amplia, hace referencia a la garantía del bienestar de la sociedad; la segunda, a la protección del cuerpo social de amenazas violentas; esta última requiere cabalmente el empleo de medios armados, en su caso militares, sin embargo, puesto que la defensa no engloba la seguridad sino a la inversa, no se debe aplicar el instrumento militar a la totalidad de casos de seguridad, ya que ello significaría: "...aplicar a la sociedad leyes y reglas de la guerra y... militarizar el poder político..." (Monsat: 1987).

Es la articulación de estos elementos y su interrelación con la problemática política y social, el punto central en la definición del papel de la Fuerzas Armadas en América Latina y el Caribe, problemática que se debe dirigir a resolver preguntas tales como: ¿Cuál es el panorama de seguridad y de estabilidad que se tiene y que se espera? ¿Qué tanto ha cambiado la seguridad en el hemisferio? ¿Hay ahora nuevos elementos de seguridad que sean aplicables para el continente o para América Latina y el Caribe? ¿Cuál es el contenido de la seguridad? Estos, entre otros cuestionamientos, se perfilan como las vías que este artículo pretende abordar para dar un panorama general acerca de la seguridad y las Fuerzas Armadas de América Latina y el Caribe, en el contexto actual.

En el primer capítulo, a partir de determinados cambios sociales, económicos y geopolíticos, se presentan los riesgos y amenazas que enfrentan las Fuerzas Armadas de la región. Este apartado aborda un conjunto de amenazas que podrían llegar a tener relación con el papel de las Fuerzas Militares de América Latina y el Caribe, observando en qué consisten, cuál es su riesgo real y la importancia para el

2 En este conjunto de realidades, Colombia es el único escenario donde hay un conflicto armado interno.

continente. En el segundo capítulo, tomando como punto de partida los riesgos y amenazas considerados, se abordan los cambios en las concepciones y doctrina de seguridad. Este apartado tiene como objetivo, hacer una revisión de las doctrinas de seguridad que rigen a los países de América Latina y el Caribe, con el propósito de observar el marco general en el cual se manejan las Fuerzas Armadas. El tercer capítulo contiene un análisis de tres casos que muestran escenarios totalmente distintos: ausencia de Fuerzas Militares – Haití -, Fuerzas Militares en transición – Argentina -, y Fuerzas Militares involucradas en asuntos internos – Colombia -. Desde esta perspectiva se pretende dar una muestra de lo complejo que resulta el escenario regional y las distintas dinámicas que pueden enfrentar los distintos países en un escenario presente y futuro. Por último, en el cuarto capítulo y a modo de conclusión se hace un balance de la situación de las Fuerzas Armadas de América Latina y el Caribe.

RIESGOS Y AMENAZAS QUE CONFRONTA LA SEGURIDAD EN LA REGIÓN

Los hechos del 11 de septiembre de 2001 introdujeron cambios en las percepciones de las amenazas y la seguridad. Estados Unidos como la potencia hegemónica, al haber sido objeto de un ataque directo y sin precedentes por parte de una red terrorista multinacional, redefinió su agenda nacional de seguridad en relación a esa amenaza y, por su peso, influyó en las agendas de los organismos internacionales. Se debe decir que el terrorismo ya figuraba en los listados de amenazas a la seguridad – antes de aquél 11 de septiembre ya se habían realizado dos conferencias especializadas en la Organización de Estados Americanos (OEA) que lo habían considerado-; sin embargo, luego de los ataques a las Torres Gemelas y al Pentágono, se convirtió en el tema más importante.

En este contexto se produce la Conferencia Especial de Seguridad organizada por la OEA en México, los días 27 y 28 de octubre de 2003, de donde salió la “Declaración sobre Seguridad en las Américas”, la cual reconoce un amplio catálogo de amenazas, dividiéndolas en varias categorías: tradicionales (las amenazas que se heredaron de la Guerra Fría) y nuevas (las de la post – Guerra Fría); así como desafíos producto de las debilidades económicas y sociales de la región con un impacto directo en la seguridad, como lo pueden ser las derivadas de la pobreza y la debilidad institucional de los países. De la misma manera en la declaración se reconocen las denominadas amenazas “duras”, encabezadas por el terrorismo. Este conjunto de amenazas ya habían sido consideradas en el año 2002, en la reunión de la OEA realizada en Bridgetown, catalogándolas como “multidi-

mensionales”, por su origen diverso, la distinta importancia que los países les dan y las variadas herramientas para hacerles frentes. En la Declaración sobre Seguridad, en el apartado i, se dice: “Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar las amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, de salud y ambientales”.

De acuerdo a Raúl Benítez, en su artículo “La Nueva Seguridad hemisférica. Después de México ¿hacia dónde?” (Benítez, 2003:4), en la “Declaración sobre Seguridad en Las Américas”, las amenazas se enlistan en el orden siguiente: 1) Amenazas “duras” a la seguridad: terrorismo, delincuencia organizada transnacional, narcotráfico, corrupción, lavado de dinero, tráfico ilícito de armas; 2) Amenazas de origen social con impacto en la seguridad: la pobreza; 3) Amenazas provenientes de la naturaleza y la salud: desastres naturales, deterioro del medio ambiente y HIV – SIDA; 4) Amenazas contra la integridad de las personas, originadas por causas sociales, pero realizadas por grupos de crimen organizado, como la trata de personas; 5) Amenazas “On Line”: delitos cibernéticos; 6) Amenazas provenientes del transporte de productos peligrosos, desechos tóxicos, petróleo y material radioactivo; 7) La amenaza por la posible posesión de armas de destrucción masiva por personas o grupos terroristas que puedan actuar en el hemisferio.

Como se puede observar el conjunto de amenazas es amplio y diverso, además de no tener diferenciaciones en términos de importancia. Esto sucede porque la Declaración es el resultado de la visión que tienen los distintos países acerca de los problemas de seguridad. Por ejemplo para los países del Caribe y Centroamérica cobra más relevancia el asunto de los desastres naturales que para el resto del continente; para la región Andina el narcotráfico es más preponderante, mientras que el del terrorismo para algunos es un tema marginal. Definitivamente la ampliación de lo que se entiende por seguridad, también amplió el número de amenazas, aunque también se podría decir que la diversificación de las amenazas hizo necesario extender el término “seguridad” a distintas problemáticas, como se verá en el siguiente apartado.

Si bien antes sólo se consideraba la amenaza tradicional, es decir la posibilidad de que un país transgrediera la fronteras de otro y se produjera una disputa territorial, ahora con el conjunto diverso de amenazas, parece que el tema de la seguridad dejó de ser un asunto exclusivamente militar, para pasar a ocupar espacios en la agenda de la seguridad ciudadana y policial, así como en lo político, lo econó-

mico, lo social, e incluso lo sanitario. Para algunos este cambio es saludable, en la medida que se acepta que el tema de la seguridad va más allá de la posibilidad de defender la soberanía; para otros es riesgoso en la medida que se puede “securitizar” o militarizar temas que son de índole exclusivamente civil. Lo cierto es que si se observa el conjunto de amenazas citadas en la “Declaración de Seguridad de las Américas”, son pocas las que son directamente responsabilidad de las Fuerzas Militares.

Este capítulo pretende abordar un conjunto de amenazas que podrían llegar a tener relación con el papel de las Fuerzas Militares de América Latina y el Caribe, de tal manera que se observe en qué consisten, cuál es su riesgo y real importancia para el continente. Cuestiones como la pobreza, los desastres naturales, el SIDA y el deterioro del medio ambiente, no serán abordados debido a que en principio serían responsabilidad de otras instituciones, aunque como se verá más adelante, también han entrado a ser parte de las funciones de las Fuerzas Armadas de algunos países.

Al final de este capítulo se hará una referencia especial a las respuestas que han dado los Estados de América Latina y el Caribe a la protesta social, para determinar si realmente ésta es considerada como una amenaza. Algunos analistas perciben que hay una tendencia a criminalizar la protesta social en el Continente, e incluso a asumir esta problemática dentro del tema del terrorismo; sin embargo son pocas las evidencias – en lo referente a estudios cuantitativos – que demuestren si esto es cierto. El objetivo de esta sección es determinar la utilización de la fuerza por parte de los Estados en el tratamiento de eventos como huelgas, paros y marchas de manera tal que se observe si hay una represión a las manifestaciones.

LA GUERRA COMO LA AMENAZA MÁS TRADICIONAL: ¿HAY POSIBILIDADES DE UNA GUERRA INTERESTATAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE?

En el apartado j de la “Declaración de Seguridad en las Américas” se menciona: “Las amenazas tradicionales a la seguridad y sus mecanismos para enfrentarlas siguen siendo importantes y pueden ser de naturaleza distinta a las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad y los mecanismos de cooperación para hacerles frente”. La amenaza más tradicional definitivamente es la posibilidad de un conflicto armado entre Estados.

Los países de América Latina aún enfrentan más de una docena de conflictos fronterizos y territoriales sin resolver. Desde el comienzo del nuevo siglo, en cinco de esos conflictos, al menos un Estado usó la fuerza, y en otros dos conflictos al menos un Estado hizo despliegue de fuerza – esos incidentes implicaron a 10 de los 19 países indepen-

dientes de Sudamérica y Centroamérica - . Una revisión más atenta de estas confrontaciones suscita una cierta preocupación, ya que 10 de los 16 conflictos que implican o implicaron países latinoamericanos y caribeños permanecen activos, condicionando en cierta forma la militarización de las relaciones entre los Estados.

Las más grandes disputas interestatales que implicaron a países latinoamericanos o caribeños en el último tercio del Siglo XX estuvieron directamente relacionadas con conflictos limítrofes o territoriales. En 1969 hubo una guerra por asuntos territoriales entre El Salvador y Honduras, en 1982 entre Argentina y el Reino Unido, y en 1995 entre Ecuador y Perú. Las siguientes disputas más graves que casi llevan a la guerra tuvieron su origen en causas territoriales y fronteras semejantes: en 1978 Argentina y Chile estuvieron al borde de la confrontación; a finales de los años setenta, las relaciones entre Chile, por una parte, y Bolivia y Perú, por la otra, estuvieron muy tensas; y en 1987 hubo un enfrentamiento naval entre Colombia y Venezuela (Domínguez, 2003:19).

Por otro lado, tres son los casos de avance colonial británico tras la independencia hispanoamericana que siguen siendo fuente de conflicto territorial: el conflicto entre Argentina y el Reino Unido por las islas del Atlántico Sur, entre Venezuela y Guyana por la mitad del territorio de Guyana, así como el que acaece entre Guatemala y Belice por la independencia de este último. Estos conflictos, entre otros, han tenido un cierto impacto en un ámbito más amplio de las relaciones internacionales de las Américas. Los países del Caribe anglófono se han cohesionado en la defensa de la soberanía y la integridad territorial de Belice y Guyana. De cuando en cuando las relaciones han sido tensas entre los países anglófonos y Guatemala y Venezuela. En décadas recientes el Reino Unido se ha visto compelido a retener una relación militar con Belice por más tiempo del que el Reino Unido hubiera deseado para proteger la independencia de su antigua colonia. El Mercado Común Centroamericano colapsó cuando Honduras y Salvador entraron en guerra (Domínguez, 2003:20).

No se debe, sin embargo suponer que los conflictos entre Estados son siempre el resultado de conflictos fronterizos. Como lo muestra David Mares en su escrito "Conflictos limítrofes en el hemisferio occidental", las migraciones, el contrabando, el comercio de drogas ilícitas, las guerrillas e incluso los desacuerdos en la implementación de tratados ratificados por todas las partes, han producido severos conflictos, incluida la acción militar. La invasión a Panamá por parte de Estados Unidos en 1.989 en la que más de 20.000 marines norteamericanos capturaron a Manuel Noriega a costa de la vida de 5.000 personas, fue en nombre de la guerra contra las drogas. Incluso los propios latinoamericanos han estado dis-

puestos a utilizar la fuerza en contra de sus vecinos por razones que tienen poco que ver con el territorio, como es el caso de la masacre de entre 12.000 y 30.000 emigrantes haitianos por parte de la policía dominicana en 1937. Recientemente ha habido un deterioro en la relaciones entre Colombia y Venezuela por motivos relacionados con la guerrilla, el contrabando y las migraciones, más que por desacuerdos fronterizos. De la misma manera la disputa fronteriza fue un punto secundario, en la disputa entre Honduras y El Salvador en 1.969, la cual cobró la vida de 4.000 vidas y que tuvo como eje central las migraciones (Mares, 2003:53).

Se debe decir que en el pasado las hipótesis de conflictos interestatales eran un punto central en la política de defensa de los países en el continente. Además de justificar la expansión de los presupuestos militares, estas políticas contribuyeron al mantenimiento de las prerrogativas que disfrutaban las Fuerzas Armadas y perpetuaron de cierta manera la importancia del pensamiento estratégico en la región. Dinámicas persistentes de rivalidad se han repetido a sí mismas en un conjunto de relaciones bilaterales, como Argentina – Brasil, Bolivia – Chile, Bolivia – Paraguay, Chile – Argentina, Chile – Perú, Colombia – Venezuela y Ecuador – Perú. La mentalidad clásica de la carrera armamentista en la región estimuló la expansión de las industrias nativas de material bélico, y permitió la diversificación del acceso al mercado internacional de armas. Mientras que los cálculos de balance de poder representaron el principal leit motiv de las políticas de seguridad en la región, el conflicto o las disputas interestatales estuvieron motivados por reclamos territoriales y de recursos naturales (Mares & Berstein, 1998:49-79).

A pesar de que en los últimos veinte años la democratización ha limitado la preeminencia política de los militares en la mayor parte de los países de América Latina, permitiendo la desactivación de las doctrinas basadas en un ataque externo, la cultura política que subyace a las mismas no ha sido eliminada por completo. Comparado con los años sesenta y los ochenta, el gasto militar disminuyó de manera drástica hacia finales del Siglo XX; sin embargo, ha comenzado a aumentar de nuevo, aunque en una escala más modesta que los años precedentes. En un extremo, Argentina ha sido el país que ha limitado más el gasto en defensa; mientras que en el otro, Colombia ha doblado su personal militar durante los últimos 15 años. Es importante también mencionar el caso de Venezuela, que aun cuando no enfrente un conflicto armado interno como su vecino, ha incrementado su personal militar en más del 60%. Chile ha disminuido su gasto en términos absolutos, pero el porcentaje de gastos militares en

el presupuesto nacional es todavía uno de los más altos de la región. Brasil, que ha aumentado su presupuesto militar, todavía muestra uno relativamente bajo, si se le compara con países como Chile, Ecuador, Perú y Venezuela (Hirst, 2003:44).

Pese a que las tensiones creadas por disputas territoriales han desaparecido casi por completo, es posible observar la presencia de percepciones basadas en rivalidades del pasado. Pueden señalarse casos dramáticos, como la falta de relaciones diplomáticas entre Chile y Bolivia; el lento proceso de reconciliación entre Perú y Ecuador; las hostilidades entre Venezuela y Colombia; así como el rechazo de la comunidad kelper a profundizar la construcción de medidas de confianza mutua con la Argentina para superar la marca dejada por la guerra de las Malvinas.

De todas maneras hay que decir que de acuerdo a los estándares internacionales las Américas han estado bastante libres de guerras. En su mayor parte los latinoamericanos no temen agresiones de sus vecinos. No esperan que sus países entren en guerra entre sí, y se sorprenden cuando estalla la violencia interestatal en la frontera. Con este escenario es poco probable que en el Latinoamérica o el Caribe se de un conflicto armado interestatal. Además hay que considerar, como lo hace Jorge Domínguez, que "... las instituciones y procedimientos interamericanos y los hábitos de conducta estatal mantienen las guerras infrecuentes y breves" (Domínguez, 2003:17).

EL TERRORISMO COMO AMENAZA Y SU PESO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En el libro *Jaque a la democracia: orden internacional y violencia política en América Latina* (Vargas, 1990), editado por Augusto Vargas, se indica que entre 1976 y 1987 hubo 7.000 atentados en el mundo, con un saldo de 6.000 muertos. El 11 de septiembre de 2001, en sólo un atentado terrorista en Nueva York, murieron unas 3.500 personas. Lo anterior muestra que este hecho definitivamente cambió la escala y magnitud del fenómeno. Un recuento de atentados terroristas en América Latina, entre 1990 y 1995, señala una cifra de 782 atentados. En éstos se reporta un número de bajas que estaba alrededor de las 980 víctimas. En el mismo período, los atentados terroristas internacionales alcanzaban la cifra de 2.558 (Macloachlan, 1997). El Informe del Coordinador de la Oficina Antiterrorista del Departamento de Estado indica que en el año 2000 se incrementaron en un 8% con respecto al año anterior; estos alcanzaron la cifra de 423, de los cuales la mitad tuvieron como blanco objetivos o ciudadanos estadounidenses. Asia fue la región del mundo que acumuló el mayor número de atentados, 281. En África se produjeron 73, en América Latina y Medio Oriente

19 respectivamente, y 12 atentados en la región euroasiática (Astié, 2002). Lo anterior muestra cómo América Latina no es un territorio prioritario en términos de ataques terroristas.

No obstante, es importante decir que en las Américas, el tema del terrorismo ha estado presente en la agenda internacional. Formas de violencia subversiva y contrainsurgente se han hecho permanentes en la región, en especial en Colombia. En muchos de estos casos, el uso de la violencia adquiere características de terrorismo. En países como Chile, el terrorismo, que tuvo importancia a principio de los años noventa, fue eliminado. Argentina sufrió dos graves atentados terroristas contra la embajada de Israel y la Asociación de Entidades Judías; ambos atentados ligados a la crisis política – militar de Medio Oriente. En Perú, con un alto costo para la democracia, se eliminó una de las expresiones más violentas del terrorismo, Sendero Luminoso. No obstante, en fechas recientes se han producido atentados terroristas de significación, como el efectuado a pocos días de la visita del presidente Bush a Lima. El caso de la triple frontera (Argentina, Brasil y Paraguay) ha sido señalado en reiteradas oportunidades; sin embargo, hasta la fecha no hay datos específicos que permitan comprobar que acciones efectivas originadas allí se ligen al denominado terrorismo global (Aravena, 2004).

En América Latina los países han buscado establecer acuerdos efectivos para combatir el terrorismo. La medida más importante en las Américas, en el período post 11 de septiembre de 2001, fue la Convención Interamericana en Contra del Terrorismo, adoptada en la primera sesión plenaria, celebrada el 3 de junio de 2002. El eje fundamental de la Convención está dado por la definición de delito, algo que se establece en el artículo 2; el objeto y los fines del documento son prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo. Hay que decir que aunque el papel de América Latina y el Caribe en la denominada “guerra contra el terrorismo” ha sido marginal, las mareas cambiantes desde el 11 de septiembre han tenido un impacto inevitable en la seguridad regional.

Según Mónica Hirst, el más visible impacto es el que se percibe en las relaciones de seguridad, militares y no militares, entre Estados Unidos y América Latina. Ha habido una expansión considerable de la presencia de la inteligencia estadounidense a lo largo de la región. La ampliación de las operaciones del FBI, de la DEA y de la CIA, en conexión directa con las tareas de rastillaje de seguridad interior llevadas a cabo en Estados Unidos, ha afectado el carácter de las actividades policiales y de inteligencia de toda América Latina. Más aún, el nuevo conjunto de medidas de seguridad financiera, tendientes a reducir las operaciones de lavado de dinero, que fueron lanzadas junto al Programa de rastreo de activos externos de terroristas en Estados Unidos, introdujo nuevas limitaciones al sistema bancario de América Latina, particularmente en la región caribeña (Hirst, 2003:54).

Los países de América Latina se situaron sobre bases individuales, en lugar de actuar como un bloque regional en el contexto mundial posterior al 11 de septiembre. Al mismo tiempo, los países de la región compartieron preocupaciones comunes y sufrieron las mismas consecuencias; sin embargo, esto no generó una visión compartida y un espacio de acción común.

NARCOTRÁFICO Y CRIMEN ORGANIZADO

¿AMENAZAS PRIORITARIAS PARA LAS AMÉRICAS?

El narcotráfico es tal vez la amenaza que tiene el mayor impacto en la región latinoamericana y caribeña; en especial en lo relativo a la producción en el área andina y el uso de Centroamérica y el Caribe como lugares de tránsito y de lavado de dinero, aunque hay que decir que los países del Cono Sur han sido utilizados como lugares de exportación. En lo que se refiere a la producción, a lo largo de las últimas décadas se han producido cambios significativos en el marco de lo que se ha denominado el “efecto globo”, es decir, que el hecho de ejercer presión en una zona conlleva el desplazamiento y la expansión de la misma actividad en otra.

Según un estudio realizado por la DEA³, en 1995 la producción de cocaína fue de 930 toneladas métricas; de éstas, Perú fue responsable de 460, Bolivia de 240 y Colombia de 230. Seis años después el volumen total de producción era el mismo, 930 toneladas métricas. Sin embargo, la distribución nacional de la producción había cambiado radicalmente. Colombia es responsable del 78.5% de la producción, lo que significan 730 toneladas. Mientras tanto Perú y Bolivia redujeron drásticamente su participación: el primero alcanzó a un 15% con 140 toneladas; y el segundo un 6.5%, con 60 toneladas.

Se ha buscado erradicar los cultivos ilícitos, especialmente por parte de los gobiernos colombianos, con una serie de métodos que van desde el control territorial por parte de las Fuerzas Armadas hasta la aspersión aérea. Sin embargo, estas disposiciones no han sido capaces de superar el “efecto globo”. Las reducciones en un lugar han significado aumentos en otro, y si bien se supone que el negocio de la cocaína esta en recesión, no es seguro de que ésta sea una situación que se prolongue. Un aspecto central en la imposibilidad de reducir las áreas de cultivo es la ausencia de alternativas efectivas para los campesinos; la crisis de productos tradicionales como el café se ha transformado en un incentivo para la producción de droga, abriendo nuevos espacios para su producción⁴.

3 www.dea.gov

4 Informe Latinoamericano. “ONU confirma declinación de la coca”. 25 de marzo de 2003.

Además del grave problema de producción, el narcotráfico como actividad, y más precisamente como crimen organizado, produce situaciones que atentan directamente contra la gobernabilidad democrática. Una muestra de de qué manera el poder paralelo de estas organizaciones criminales con creciente poder de fuego afecta las capacidades de las autoridades democráticas, es la “huelga” producida por el narcotráfico en Río de Janeiro a pocos días de la elección presidencial, en octubre de 2002⁵. En este mismo sentido algunos países del Caribe han manifestado las dificultades que tienen sus gobiernos al carecer de recursos de poder efectivos para hacer frente al chantaje del narcotráfico, en un contexto de cierre de mercados para productos como el banano.

En Sudamérica, la lucha contra el tráfico de drogas ha abierto un debate alrededor del papel de las Fuerzas Armadas y los límites de su participación en el combate contra este delito. En el caso de los países del área andina este rol parece normal; sin embargo, en algunos países del cono sur ha habido más cautela, y las autoridades han asumido que las Fuerzas Armadas deben asistir, mas no involucrarse de manera directa. Como lo muestra Mónica Hirst, el aumento del entrenamiento y la asistencia de Estados Unidos han sido comunes a todos los casos (Hirst, 2003:51). El país donde tal acción mostró mejores resultados ha sido Bolivia, particularmente desde la implementación del denominado “Plan Dignidad”, iniciado en 1997. Sin embargo, el resultado exitoso en lo referente a la erradicación del cultivo y tráfico de coca ha dado lugar a consecuencias sociales devastadoras, debido a que ésta era una fuente de ingresos importante para un parte significativa de la población rural. En Colombia, un conflicto armado complejo que tiene entre sus motivaciones el dominio por el negocio de las drogas ilícitas, mezclado con la guerra de guerrillas y la actividad paramilitar, ha producido altos niveles de violencia. Desde mediados de los años noventa, las conexiones financieras y la cooperación logística entre el tráfico de drogas y los grupos guerrilleros, así como los paramilitares, han hecho aún más complejo este escenario (Hirst, 2003:68-74).

De acuerdo a Fajnzylber, Lederman y Loayza, en el libro *Crimen y Violencia en América Latina*, ésta región es una de las más proclives al crimen en el mundo. Las recurrentes crisis económicas y el pobre desempeño macro de la “década perdida” de los años ochenta han contribuido a la proliferación del crimen y la violencia en la región. Sin embargo, para algunos países de Latinoamérica con tasas excesivamente altas de crimen (Brasil, Colombia y México, por ejemplo), es

5 El diario Clarín de Buenos Aires calificó esta situación como un “toque de queda virtual que se adueñó de la capital carioca”. 1 de octubre de 2002.

necesario buscar respuestas adicionales. En estos países se encuentra una fuerte relación entre el crimen y las actividades relacionadas con las drogas ilegales. Los países que producen drogas y los países con mayores tasas de posesión de drogas tienen una mayor incidencia del crimen (Fajnzylber, Lederman & Loyza, 2001:55).

Julio A. Cirino, investigador del Centro de Estudios Hemisféricos Alexis Tocqueville, describe al crimen en Latinoamérica como un fenómeno complejo y pluricausal, que tiene facetas múltiples que van desde la delincuencia marginal del pequeño hurto, pasando por los asaltos perpetrados por bandas armadas, secuestros a empresarios, y robo a entidades bancarias, hasta una creciente presencia del crimen organizado internacional, que se ha extendido cada vez más rápido por todo el hemisferio y que merece una consideración aparte, no sólo por su peligrosidad, sino además por la enorme capacidad con que cuenta para corromper las estructuras políticas, jurídicas y policiales de los países que toca. Haciendo referencia a un informe publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Cirino llama la atención sobre el costo que el crimen tiene para la región. Son 168.000 millones de dólares los que en el Hemisferio consume la creciente violencia: esto supone casi el 15% del PIB de todos sus países. Encabeza la lista El Salvador, donde la violencia se lleva el 25% del PIB (Cirino, 2001).

Para los países del hemisferio, afectados en diversos grados por una crisis económico-social que se extiende como una epidemia, resulta cada vez más difícil destinar los recursos necesarios para combatir estos problemas que amenazan con devenir en un factor de inestabilidad política. Sucede que mientras los grupos sociales más favorecidos cambian sus modos de vida para protegerse y contratan guardias privados, aparatos electrónicos, edificios vigilados, comunidades cercadas, coches blindados o helicópteros de transporte, quienes no cuentan con esos recursos quedan cada vez más expuestos a los criminales, mientras aguardan de los estados nacionales soluciones que hasta ahora no han llegado (Cirino, 2001).

¿ES LA PROTESTA SOCIAL UNA AMENAZA?

Para autores como Emilio Taddei (Taddei, 2002:33) en los últimos años se ha venido presenciando lo que el denomina la consolidación de los intereses de los Estados Unidos en la región: el despliegue militar (Plan Colombia y Plan Andino), la criminalización de las protestas sociales bajo el pretexto de la lucha antiterrorista, el renovado estímulo a las políticas de liberalización comercial en paralelo con el aumento de las políticas proteccionistas norteamericanas y, por último, el cambio de actitud – en relación a las turbulencias financieras precedentes – en el tratamiento de las crisis económicas en curso.

Desde esta perspectiva en América Latina y el Caribe la protesta social no sólo estaría siendo reprimida sino también militarizada, bajo la premisa de que la misma es una “amenaza” para los gobiernos y sus modelos de desarrollo económico. La cuestión es cómo probar este postulado. Por lo menos en el plano político (discursivo) no hay referencias claras a que los jefes de Estado, las Fuerzas Militares o la Policía consideren a la protesta social como una amenaza para sus países. Por el contrario, los acuerdos internacionales y las medidas internas promueven el sistema democrático y obligan a su respeto. El 11 de septiembre de 2001 en Lima (Perú), los países del continente firmaron la denominada “Carta democrática”⁶, la cual en el artículo 1 dice: “Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”. Desde este punto de vista entonces sería difícil sostener que los gobiernos de América Latina y el Caribe observen la protesta social como una amenaza.

Sin embargo, este argumento no es suficiente para descartar que de hecho se criminalice la protesta social o que se le mire como una amenaza; habría que observar cómo los gobiernos responden ante estos eventos. No se debe ignorar que sí hay tendencias que pretenden conservar el marco de la denominada Doctrina de Seguridad Nacional y militarizar cada vez más cuestiones como la protesta social o los movimientos de oposición. Un ejemplo de esto es la reunión de la Junta Interamericana de Defensa (JID) el 6 de septiembre de 2001 - en la cual participaron delegados militares de 22 países de los 43 que integran la OEA -, donde se habló de la denominadas “nuevas amenazas” asumiendo con excepcional amplitud el tema del terrorismo. Sus motivaciones irían desde el “fundamentalismo religioso” hasta “los reclamos de determinados grupos sociales que buscan la renovación de los gobiernos e inclusive el cambio del sistema”. En esta reunión se citaron como potenciales amenazas de la región, la crisis en Argentina, el movimiento cocalero en Bolivia, las intenciones revolucionarias de Chávez en Venezuela, entre otros factores. Habría entonces que observar cómo estas tendencias han afectado internamente a los países, y si se han producido cambios tanto en el número de protestas como en las respuestas represivas a las mismas. Lo que se busca básicamente es contraponer el discurso a los hechos, para de esta manera determinar si la protesta social es vista o no como una amenaza y si realmente ha habido un aumento en la represión por parte de los gobiernos, especialmente de las Fuerzas Militares.

Para esto se tomó como base la información de las cronologías del conflicto publicadas en las revistas del Observatorio Social de América Latina y el Caribe (OSAL) de CLACSO, las cuales tienen como objeti-

6 http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

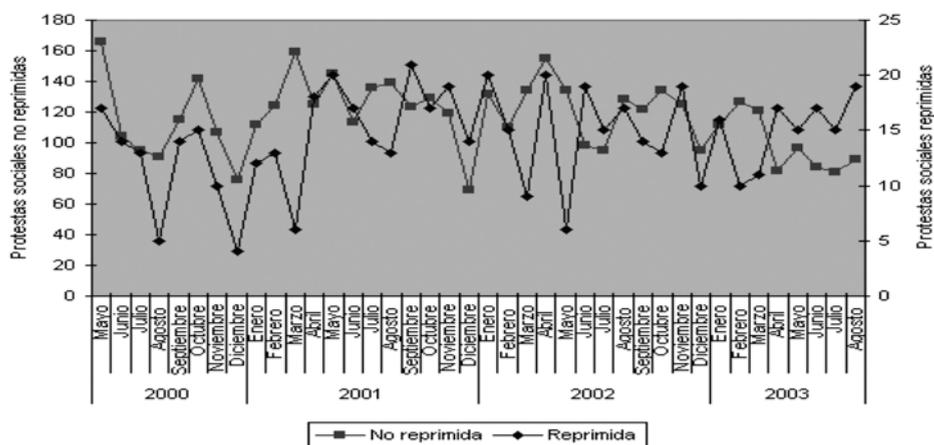
vo hacerle un seguimiento al desarrollo de los principales conflictos sociales ocurridos en la región latinoamericana. Como todo y sus dificultades⁷, esta fuente de información permite por un lado mirar el volumen de la protesta social (entendida como el número de eventos) y las respuestas del gobierno (si fueron reprimidas o no); y, por otro, establecer comparaciones entre los países. Antes de avanzar en el análisis es necesario hacer algunas aclaraciones metodológicas. La primera de ellas es la conformación de una base de datos que da cuenta de 5.771 eventos de protesta social en 19 países de América Latina y el Caribe⁸, la cual contiene la fecha de cada uno de los hechos, el lugar donde sucedió, una breve descripción, así como una categorización que permite diferenciar en el nivel de aplicación de la fuerza por parte de cada uno de los gobiernos. La segunda aclaración hace referencia al período manejado, el cual va desde enero de 2000 hasta diciembre de 2003. A este respecto es relevante mencionar que, debido a irregularidades en el registro para las comparaciones entre países, se tomó desde mayo de 2000 hasta agosto de 2003 para un conjunto de 18 países, excluyendo a Costa Rica por dificultades en el acceso a la información.

De las 5.771 protestas, 644 fueron reprimidas, lo equivale al 11.5%. Es decir que en uno de cada diez eventos la Fuerza Pública usó la fuerza. Lo difícil es determinar si esto significa un nivel de represión alto o bajo, ya que se carecen de parámetros internacionales de comparación; de todas maneras el porcentaje de eventos reprimidos es muy dicente. Si se toma el conjunto de países (excluyendo a Costa Rica), en el período de mayo de 2000 a agosto de 2003, se puede observar en la siguiente curva que el comportamiento mensual de la protesta social, al igual que su represión, se han conservado en los niveles regulares.

7 En la presentación de la cronología en la Revista No. 1 de la OSAL señala las dificultades de hacer este ejercicio diciendo: "... toda pretensión de exhaustividad en la cobertura y relevamiento de los conflictos quedaría desairada ante las enormes dificultades que plantea una empresa de este tipo. Numerosos obstáculos se interponen en el camino: desde el carácter disruptivo y efímero de muchos de ellos hasta su extremo localismo, en algunos casos, y la menos que mediocre cobertura que tanto los medios como las agencias gubernamentales efectúan de los mismos, unos y otros hermanados en su común afán por minimizar la presencia de las contradicciones y antagonismos sociales en nuestros países".

8 Los países son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Salvador, Uruguay y Venezuela.

Gráfico 1
 Protestas sociales y represión en 18 países de América Latina,
 de mayo de 2002 a agosto de 2002



Fuente: Observatorio Social de América Latina y el Caribe (OSAL) de CLACSO

Por otro lado, se pueden observar cambios en los niveles de represión anuales. Mientras que en 2000 – de marzo a diciembre – de las 988 protestas sociales fueron reprimidas el 9.3%, en 2001 (con 1.677 eventos) y 2002 (con 1.639) fueron reprimidas el 11%, en el período de enero a agosto de 2003 de las 913 protestas el 13% tuvieron una respuesta represiva por parte de los gobiernos. Lo anterior entonces muestra un cierto aumento en los niveles de represión, lo que podría tener que ver con la percepción cada vez más frecuente de la protesta social como una amenaza, aunque en realidad no se percibe un cambio drástico. Esto cuestionaría en principio la afirmación de que a raíz de los hechos del 11 de septiembre de 2001 se produce una alteración en los niveles de respuesta, aumentando los niveles de represión como resultado de la lucha antiterrorista.

Cinco países concentraron el 42% de las protestas sociales en América Latina en el período de mayo de 2000 a agosto de 2003: México con 617 eventos (11%), El Salvador con 465 (8,1%), Bolivia con 455 (7,9%), Ecuador con 440 (7,7%) y Guatemala con 405 (7,1%). Esta lista es distinta a la de aquellos países con mayores porcentajes de represión, la cual la encabeza Puerto Rico con el 28.6% de protestas sociales reprimidas (uso de la fuerza por parte del Ejército o la Policía), le sigue

Bolivia con el 19,5%, Brasil con el 16,5%, Chile con el 15,9% y Venezuela con el 15,8%. Lo anterior entonces muestra por un lado cómo la represión en principio no está relacionada con una mayor actividad de protestas y por el otro, cómo la represión desincentiva la protesta. Este planteamiento es importante si se consideran los países con los niveles más bajos de protesta social, entre los cuales se encuentran Colombia, Nicaragua, Puerto Rico, Honduras y Perú. Llama la atención que en cuatro de estos cinco países hay o hubo un conflicto armado interno entre Estado y guerrilla, lo cual es posible que haya provocado la estigmatización del movimiento social, ubicándolo bajo la percepción del enemigo interno. En Puerto Rico la dinámica está más relacionada con la represión de movimientos que reclaman la independencia absoluta de Estados Unidos, oponiéndose a las maniobras militares que desde 1941 la Marina de este país realiza en la zona de la isla de Vieques.

Si se analiza el porcentaje de represión por años se pueden observar cambios en los países. Para esto se clasificaron los porcentajes de protestas reprimidas en tres niveles: bajo (cuando el porcentaje está entre 1 y 10%), medio (entre 11 y 20%) y alto (más del 20%). El resultado de esta metodología se puede ver representado en el siguiente conjunto de mapas. De mayo a diciembre de 2000 los países que se encontraron en un nivel alto de represión fueron Puerto Rico y República Dominicana - en este país los hechos estuvieron relacionados con represión por parte de la Policía contra sectores diversos como los damnificados por el huracán Georges, la Central Nacional de Transportistas Unificados y los estudiantes de la Universidad Autónoma de Santa Domingo -. En el nivel medio se encontraban Brasil (contra el Movimento União Brasil Caminhoneiro y el Sindicato dos Caminhoneiros, así como contra el movimiento Trabalhadores Rurais Sem Terra), Paraguay (contra la Federación Nacional Campesina, por problemas de ocupación y desalojo de algunos terrenos), Bolivia (hechos relacionados con protestas realizadas en la ciudad de Oruro por la Central Obrera, la Federación de Fabriles y algunas juntas vecinales debido a la falta de políticas de desarrollo, así como con los bloqueos realizados por campesinos cocaleros del Chapare), y Perú (contra trabajadores, estudiantes, jubilados y organizaciones sociales que marchan en todo el país para demandar al gobierno y a la Junta Nacional Electoral la postergación de la segunda vuelta, y protestan por el tercer mandato de Fujimori).

En el año 2001 República Dominicana sigue ubicándose en los niveles más altos de represión, y Bolivia asciende a esta categoría tras la aplicación de la fuerza contra el movimiento cocalero a la cabeza de Evo Morales y la participación de la Asociación de Productores de Coca de Los Yungas, así como por la represión ejercida contra la Coordinadora del Agua y sus seguidores. En el nivel medio se mantiene Brasil, y

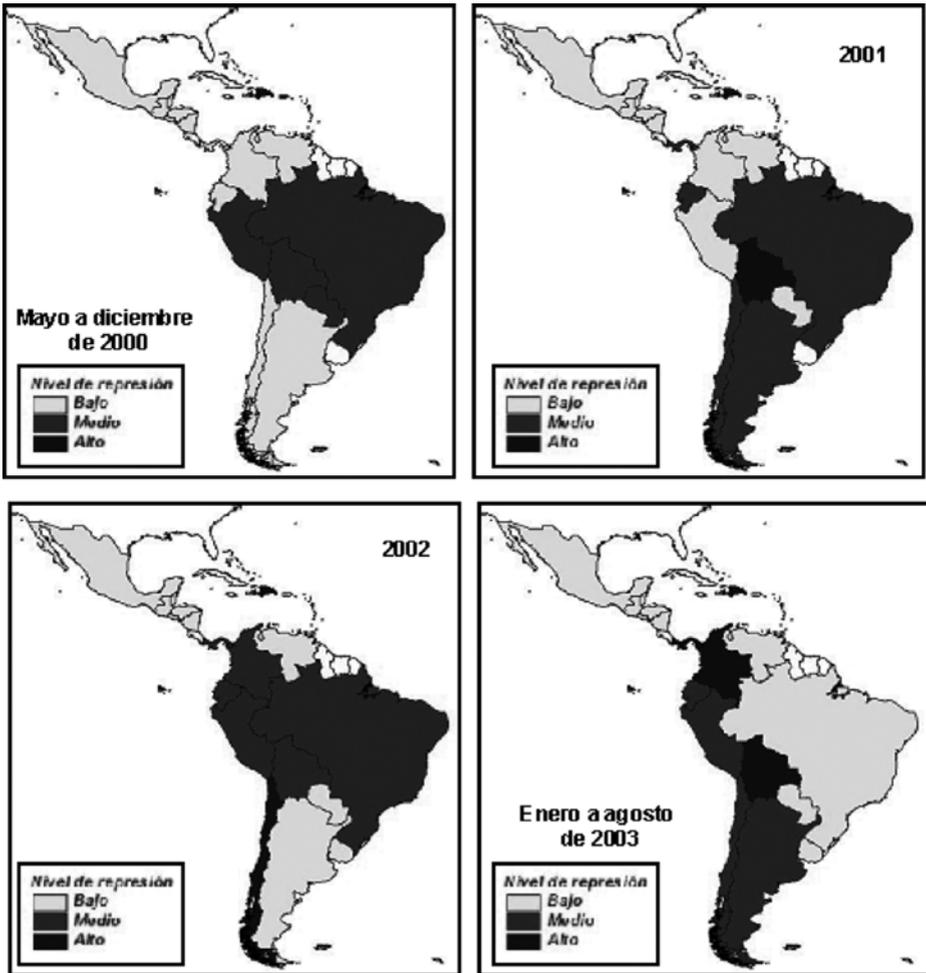
ascienden Panamá (represión ejercida contra los habitantes del corregimiento El Chorrillo, encabezados por el dirigente Héctor Ávila, quienes protestan por la falta de empleo y la condonación de las deudas del Banco Hipotecario, así como contra la Unión de Trabajadores Desempleados Colonenses), Chile (contra movilizaciones de los Mapuches, el paro estudiantil acatado por 48 mil alumnos de la región metropolitana, dejando como saldo la detención de 368 estudiantes por carabineros, diversas manifestaciones contra la privatización del Fondo Solidario, y contra las protestas de los pescadores), Ecuador (en contra de las movilizaciones de indígenas y campesinos en distintas provincias del país, por las políticas económicas dictadas por el FMI y llevadas adelante por el gobierno del presidente Noboa), y Argentina (hechos relacionados con las protestas contra el IV Foro Empresarial para las Américas, las manifestaciones por el no pago de sueldos atrasados y la conversión de sueldos en bonos, así como el “cacerolazo” para exigir la renuncia de los miembros de la Corte Suprema de Justicia que convalidó las restricciones para los depósitos–; contra la corrupción y, particularmente, rechazando la designación del ex-intendente capitalino Carlos Grosso –acusado de ilícitos cometidos durante la gestión menemista– como jefe de asesores de la Jefatura de Gabinete del presidente Rodríguez Saa; y el descongelamiento de los depósitos bancarios, entre otras demandas) (ver Mapa 1).

En el año 2002, República Dominicana continúa entre los niveles más altos de represión, acompañada por Chile tras la represión de centenares de pehuenches que protestaron por el incumplimiento del protocolo de acuerdo firmado con la empresa española Endesa, que establecía la entrega de 2,1 millones de dólares a 184 familias afectadas por la construcción de la central hidroeléctrica; al igual que la utilización de la fuerza para responder a las movilizaciones de desocupados que pedían planes de empleo y de estudiantes de distintas universidades que junto a la Confederación de Estudiantes de Chile marcharon exigiendo la asignación de una partida de 6 mil millones de pesos para crédito fiscal. En el nivel medio de represión siguieron ubicándose Brasil, Perú, Ecuador, Bolivia y Panamá, e ingresó Colombia con hechos relacionados con protestas por el recorte de prestaciones extralegales, la reforma laboral y pensional, el aumento de las tarifas de los servicios públicos y la privatización de las empresas del Estado.

Por último, en el período de enero a agosto de 2003, República Dominicana, como sucede con los años anteriores, encabeza la lista de los países con los niveles más altos de represión, seguido por Colombia, Bolivia y Panamá. En el nivel medio se encontraban Perú, Chile, Ecuador y Argentina. Es de resaltar que Brasil descendió al nivel más bajo, lo que puede estar relacionado con las disposiciones del gobierno del presidente “Lula” Da Silva.

Mapa 1

Represión de la protesta social en 19 países de América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Observatorio Social de América Latina y el Caribe (OSAL) de CLACSO

Al hacer este recorrido por cada uno de los períodos se puede observar cómo progresivamente son más los países que se encuentran en los niveles altos de represión, lo que puede estar relacionado con el endurecimiento de las posiciones de los distintos gobiernos acerca de la protesta social. Este ejercicio también permite postular algunas

conclusiones: a) La protesta social abarca un conjunto amplio de movimientos y reclamos, que utilizan diferentes maneras de protestar; b) en la medida en que las protestas comprometan de manera más cercana la economía o la gobernabilidad los gobiernos estarán más dispuestos a hacer uso de la fuerza; c) cuando los gobiernos deciden reprimir las manifestaciones utilizan más frecuentemente a la Policía que al Ejército; d) en algunos países, como Bolivia, el papel del Ejército es muy activo en el control de la conflictividad social. De acuerdo a estos planteamientos, no hay que ignorar que la protesta social en coyunturas determinadas es observada como una amenaza para los procesos económicos o el mantenimiento de los gobiernos, sin embargo es arriesgado pensar que esto sea un comportamiento constante. Por lo tanto no hay que caer en generalizaciones como que todos los países de América Latina son represivos, pero tampoco hay que descartar que si necesitan utilizar la fuerza para mantenerse no dudarán en hacerlo – en la medida que las condiciones les sean favorables -.

LA SEGURIDAD EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

Puede decirse que la concepción moderna de la seguridad nacional es un producto de la Guerra Fría, que militarizó las relaciones internacionales, lo que trajo algunas consecuencias para los países del denominado “tercer mundo”. La misma surgió de políticas elaboradas por los Estados Unidos de América, como el Acta de Seguridad Nacional promulgada en 1947, así como de la estrategia de contención frente a la Unión Soviética, puesta en práctica desde ese mismo año. En América Latina tuvo su expresión en la elaboración de la rígida teoría militar del Estado y el funcionamiento de la sociedad, conocida como la Doctrina de Seguridad Nacional, y en particular desde el comienzo de su aplicación con el golpe militar de 1964 en Brasil. Mediante la promulgación del anticomunismo, base ideológica de esta nueva concepción política, el concepto de “seguridad nacional” desplazó en importancia al de “defensa nacional”. La seguridad nacional supone una permanente amenaza de fuerzas nacionales e internacionales vinculadas al comunismo, a diferencia de la defensa nacional, cuyo objetivo era la tradicional salvaguardia de la soberanía, principalmente frente a los países vecinos. La defensa nacional se convirtió en el medio para garantizar la seguridad, y de esta forma quedó involucrada también en la lucha anticomunista.

En la actualidad la seguridad nacional sigue siendo un factor destacado de la militarización de la política. Pese a la finalización de la Guerra Fría y la crisis conceptual que este hecho representó para la seguridad, por diversas razones, como la necesidad de sostener la economía de guerra que se creó durante este período y la unipolaridad militar de Es-

tados Unidos en el mundo, la militarización de los asuntos de seguridad se resiste a cambiar. También ha contribuido a la permanencia de ese modelo la inestabilidad desatada en varios países por los cambios de las relaciones internacionales surgidos de la finalización de aquella guerra.

Desde que terminó la Guerra Fría se han buscado definiciones alternativas a la tradicional relativa a la “seguridad nacional”. Cómo se verá en este capítulo, aunque hay avances conceptuales, en la práctica no ha habido cambios significativos, debido a que ellos no se han aplicado. Esta situación incide en la dificultad para solucionar la diversidad de problemas que con frecuencia se inscriben en las agendas de seguridad. Para complicar aún más el escenario, los hechos acaecidos el 11 de septiembre de 2001, antes que fortalecer la cooperación nacional como oportunidad para hacer nuevas alianzas frente a la amenaza del terrorismo, fomentaron la desconfianza de los países del Norte con respecto a los ciudadanos de los países del Sur.

Bajo este marco, hay varias dificultades cuando se pretende abordar las doctrinas de seguridad que rigen a cada uno de los países en América Latina y el Caribe, ya que a partir del término de la Guerra Fría se puede decir que el concepto se rompe y comienza a tomar varias vertientes. Para empezar, hay que decir es que no es fácil identificar el marco doctrinario, es decir, en algunos casos los países no expresan claramente qué es lo que entienden por seguridad nacional, incluso no tienen leyes que definan esta noción. En la mayoría de los casos las apreciaciones o consideraciones acerca de la seguridad se dan en el plano internacional hemisférico. De todas maneras, hay que decir que lo que acontece en el hemisferio tiene un gran impacto en términos de establecer pautas y directrices para cada uno de los países; en esta medida la definición del marco doctrinario nacional interno pasa por la revisión del marco doctrinario hemisférico. Desde esta perspectiva es importante mencionar que la definición de los principios rectores de la seguridad hemisférica está íntimamente ligada a la formulación de la políticas nacionales, en una relación de doble vía: la seguridad hemisférica es el reflejo de lo que los países entienden por seguridad, y la seguridad nacional es la visión particular de los países partiendo de los principios rectores de la seguridad hemisférica.

Este apartado tiene como objetivo entonces, hacer una revisión de las doctrinas de seguridad que rigen a los países de América Latina y el Caribe, con el propósito de observar el marco general que rige a las Fuerzas Armadas. Se parte del supuesto de que encontrando los principios rectores de la seguridad nacional se podrá hallar el papel de las Fuerzas Armadas, sin embargo, como se expondrá más adelante estos no siempre se corresponden. En otras palabras, la parte conceptual no corresponde en ciertas ocasiones con lo que sucede en la realidad. Esto

ha causado toda suerte de confusiones que han provocado el desdibujamiento de las funciones de las FFAA, dando paso a que éstas asuman labores policiales, humanitarias, de socorro, entre otras, que en principio no tendrían nada que ver con su objeto primero: la defensa del territorio.

Para alcanzar el objetivo antes enunciado se partirá del desarrollo de la seguridad hemisférica, para luego abordar las “doctrinas nacionales”. Primero se hará una revisión de las principales nociones de seguridad tratadas por los países de América Latina y el Caribe, de modo tal que se tenga una idea general de la discusión que se ha dado. En una segunda sección se examinará el “Cuestionario sobre nuevos enfoques de la Seguridad Hemisférica”⁹ y los resultados de la Conferencia Especial de Seguridad organizada por la OEA en México, los días 27 y 28 de octubre de 2003, como una manera de observar los últimos avances en el tema de seguridad en América Latina y el Caribe. Esto en cuanto al marco hemisférico.

La tercera sección de este capítulo tiene como propósito hacer una revisión de las doctrinas de seguridad nacionales por medio de la observación de la legislación vigente sobre la defensa, observando su relación con la seguridad nacional y las Fuerzas Armadas, lo cual será complementado con aportes de las entrevistas realizadas a los agregados militares de algunos países de América Latina.

MARCO CONCEPTUAL DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD¹⁰

Con el fin de la Guerra Fría y la desaparición del comunismo como una amenaza latente para el hemisferio, se generó un enorme vacío conceptual en el sistema de seguridad colectiva; sin un enemigo común, la asociación de los países en una organización continental para la defensa perdió en cierta manera el sentido de ser. Bajo esta dinámica, desde hace una década se propició un debate hemisférico alrededor de la seguridad del continente, que si bien no ha dado lugar a avances significativos, sí ha permitido hacer una revisión de alternativas que permitan un sistema más equilibrado, y la construcción de un concepto de seguridad común.

Seguridad Colectiva

El concepto de “seguridad colectiva” está basado en la construcción de un organismo multilateral de seguridad, bajo la aceptación de los países de renunciar al uso de la fuerza, y ayudar a cualquiera de los

9 <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=S&sLink=http://www.oas.org/documents/spa/oasissues.asp>

10 Este capítulo está basado en el texto de Restrepo, Cesar 2004 *La nueva seguridad Hemisférica* (Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia).

miembros de la comunidad en caso de que un Estado recurriera al uso de la fuerza. Es un sistema que contempla una reacción de fuerza de parte de la comunidad internacional en caso de quebrantamiento de la paz internacional. A diferencia de la defensa colectiva, la seguridad colectiva está dirigida hacia todo ataque producido dentro de la comunidad (Born, Fluri & Jonson, 2003). La seguridad colectiva se materializa a partir de la creación de un mecanismo efectivo de coerción capaz de disuadir hasta suprimir la agresión (Santamaría, 1996). Esta modalidad de seguridad basada en la disuasión, requiere de una fuerza con características estratégicas orientada a mantener un sistema defensivo creíble, racional y costeable (Santamaría, 1996). Para esto, se debe contar con una fuerza armada de carácter multinacional que ejerza tanto labores disuasivas como de neutralización de una amenaza desbordada en el menor tiempo posible.¹¹ Claramente, la seguridad colectiva fue pensada como una respuesta a las confrontaciones entre Estados, por lo que la aparición de nuevas amenazas de origen diferente al estatal puso en juego su capacidad para responder a las complejas situaciones de hoy, razón por la cual los países socios del sistema internacional han iniciado un debate en el interior de sus regiones y en el foro global sobre un concepto que actualice la idea fundacional de dicho sistema.

Seguridad Cooperativa

La seguridad cooperativa, según Gareth Evans, es “un enfoque amplio de la seguridad, de alcance multidimensional; [que] enfatiza la confianza y la seguridad, más que la disuasión; es incluyente más que excluyente; no limita el ingreso de miembros; favorece el multilateralismo más que el bilateralismo; no privilegia las soluciones militares sobre las no militares; supone que los Estados son los actores principales en el sistema de seguridad; no exige la creación de instituciones de seguridad formales, pero tampoco las rechaza; y sobre todas las cosas, resalta el valor del diálogo sobre una base multilateral” (Evans, 1993:224). Es importante mencionar en este sentido que el esquema de seguridad colectiva cambia el concepto de soberanía como históricamente se lo ha entendido, en un concepto de “co-soberanía”¹², en el

11 Un claro ejemplo de la aplicación del concepto de seguridad colectiva es la Organización de Naciones Unidas (ONU), la cual resulta de la construcción de un régimen de seguridad internacional basado en la renuncia de los Estados al uso individual de la fuerza en supuestos de peligro, obteniendo a cambio la garantía de que la amenaza o el uso de la fuerza de que fueran objeto sería contestado por la sociedad en su conjunto. Ver Sánchez, Marín 2002 “Establecimiento de un sistema de seguridad colectiva” en <<http://www.5campus.org/leccion/der025>>

12 Según lo explica Carlos Bruquetas Galán, en entrevista sobre la Seguridad Cooperativa.

que la preeminencia de los intereses generales da lugar a un panorama de soberanía ampliado territorial y políticamente, lo que aportaría un escenario de estabilidad para la consolidación de sus características.

Seguridad Defensiva

El punto central de esta noción es que para garantizar un escenario en el cual los Estados superen el temor a que cualquiera de sus vecinos o socios regionales se convierta en una amenaza latente, se requiere de una asociación bajo parámetros específicos, como el reconocimiento del legítimo derecho a la seguridad, la aceptación de la resolución pacífica de las controversias sin recurrir bajo ninguna circunstancia a las acciones armadas, la homogenización de los aparatos militares, el respeto al derecho internacional y el reconocimiento político y militar de todas las partes. Asimismo, requiere de la consolidación de una visión defensiva de las fuerzas armadas, en la que el desarrollo de actividades militares típicamente agresivas y de armas de destrucción masiva, se limite y sea verificable por un organismo internacional definido por los países. Es importante mencionar que la seguridad defensiva, sin embargo continúa siendo un concepto que responde a esquemas de conflicto propios de la Guerra Fría, en los que la amenaza a neutralizar siempre era de carácter estatal y externa.

Seguridad Preventiva¹³

El concepto de “seguridad preventiva” es quizás el concepto de más reciente discusión entre la comunidad internacional. El recrudecimiento de las tensiones entre los EE.UU. y los países que el presidente Bush ha llamado “el eje del mal” (Irak, Irán y Corea del Norte) lo posicionó en la escena internacional. La percepción de los EE.UU. de tener en estos países una amenaza latente que podría materializarse en cualquier momento, se convirtió en un factor de primera mano para estudiar la posibilidad de emprender una acción armada con el fin de neutralizarla, y así evitar cualquier acción agresiva en su contra.

La seguridad preventiva, podría definirse como cualquier acción de carácter individual o colectivo, política o armada, que pretenda neutralizar, de manera anticipada, una amenaza latente contra la seguridad del territorio o población de un país. La seguridad preventiva, es un concepto que entra a competir con la visión generalizada de los

<http://www.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-3/bruquet.htm>

13 Alrededor del término preventivo, existe un debate sobre la traducción al español. La palabra utilizada en el inglés para definir las acciones anticipadas, proactivas y de carácter ofensivo, se denominan “preemptive”, concepto contrario al termino del ingles “preventive”, que define acciones de tipo defensivo y pasivo.

sistemas de seguridad que fundamentan su accionar en la resolución pacífica de conflictos, la existencia de cuerpos militares configurados exclusivamente para la defensa in situ, y la definición de medidas de confianza mutua, tendencia actual de la seguridad.

Seguridad Multidimensional

La aparición de nuevas amenazas globales que atentan contra la seguridad de los Estados, da origen a la concepción multidimensional de la seguridad, que busca dar respuestas alternativas a los retos de seguridad que enfrentan los Estados, y que serían difícilmente combatidos con medidas de carácter militar. La Asamblea General de la OEA de 2002 en Barbados marcó un hito importante en el reconocimiento del carácter multidimensional de la seguridad en el hemisferio americano. Allí, el Primer Ministro de Barbados, Owen Arthur, planteó que “una definición de peso de seguridad no puede limitarse a las operaciones militares tradicionales, sino que tiene que adoptar un concepto integrado que aborde las condiciones que dan lugar a la inestabilidad social, como es el VIH/SIDA, el tráfico ilícito de armas y de drogas, el crimen transnacional, los desastres ecológicos y la pobreza que aflige a cerca de 170 millones de personas en el hemisferio”. La seguridad multidimensional es un concepto complementario que surge de las características especiales resultantes de los retos y amenazas que el escenario internacional actual enfrenta. Su reciente definición y la posibilidad de que englobe todos los problemas del Estado en factores que atentan contra la seguridad, lo hacen un concepto muy discutido.

Seguridad Humana

El nuevo orden internacional después de la Guerra Fría produjo una disminución sustancial de las preocupaciones por una confrontación armada de carácter interestatal de dimensiones extraordinarias. Paralelamente, generó debates que involucraban a gobiernos, organizaciones civiles y organismos internacionales, sobre todo aquello que se empezaba a configurar como amenazas para la supervivencia y desarrollo de los individuos, en ausencia de las amenazas tradicionales. La Comisión de Seguridad Humana¹⁴, patrocinada por el Gobierno de Japón, pero con alta ascendencia de la Organización de Naciones Unidas, analizó los elementos relacionados con esta nueva preocupación de la humanidad y presentó un informe sobre la visión global de la seguridad humana. En el esbozo del informe de la Comisión, los analistas plantearon que “la seguridad humana significa proteger las libertades vitales, proteger a las personas expuestas a amenazas y a

14 www.humansecurity-chs.org/index.html

ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y aspiraciones, crear sistemas que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida”.

El concepto de seguridad humana propone cambios sustanciales en la visión de los Estados acerca de las cuestiones de seguridad. Y aunque no desconoce los factores de inseguridad tradicionales que han sido neutralizados por medio del uso de la fuerza, es evidente que el posicionamiento del ser humano como eje central convierte a la seguridad en un concepto que requiere de la incorporación de elementos económicos, sociales, tecnológicos y ambientales. Debido a su amplitud y a la novedad de su estudio, la seguridad humana es un concepto que teóricos y analistas corren el riesgo de convertir en todo aquello que representa un obstáculo para el desarrollo humano, desdibujando el alcance real de la seguridad como elemento necesario para la supervivencia y el libre desarrollo.

NUEVOS ENFOQUES DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA

Durante la Segunda Cumbre de las Américas, realizada en Santiago de Chile en 1998, los jefes de Estado y de Gobierno del hemisferio decidieron estimular “el diálogo regional con miras a revitalizar y fortalecer las instituciones del Sistema Interamericano, tomando en cuenta los nuevos factores políticos, económicos, sociales y estratégico – militares en el Hemisferio y en sus sub – regiones”¹⁵. Con este fin, se encomendó a la Organización de Estados Americanos, a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica: 1) Efectuar el seguimiento y profundización de los temas relativos a medidas de fomento de la confianza y seguridad; 2) Realizar un análisis sobre el significado, alcance y proyección de los conceptos de seguridad internacional en el Hemisferio, con el propósito de desarrollar los enfoques comunes más apropiados que permitan abordar sus diversos aspectos, incluyendo el desarme y el control de armamento; 3) Identificar las formas de revitalizar y fortalecer las instituciones del Sistema Interamericano relacionadas con los distintos aspectos de la seguridad hemisférica.

Este mandato fue reiterado por los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos durante la Tercera Cumbre de las Américas, realizada en la Ciudad de Quebec, Canadá, en el 2001, donde se decidió que los Estados “celebrarán una Conferencia Especial sobre Seguridad en el año 2004, para lo cual la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA deberá concluir la revisión de todos los temas que se refieren a los enfoques sobre la seguridad internacional en el Hemisferio, tal como

15 <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=S&sLink=http://www.oas.org/documents/spa/oasissues.asp>

fue establecido en la Cumbre de Santiago”. Dentro de las tareas de la Comisión estuvo la realización de una encuesta dirigida a los países, que se denominó “Cuestionario sobre nuevos enfoques de la Seguridad Hemisférica”¹⁶ la cual se concentró en cinco temas: la definición de las amenazas a la seguridad hemisférica; el concepto que los países tienen sobre el Tratado de Asistencia Recíproca; el concepto sobre el Pacto de Bogotá, el análisis sobre la relaciones entre la OEA, la Comisión de Seguridad Hemisférica y la Junta Interamericana de Defensa.

Del resultado de estos cuestionarios se puede apreciar una marcada preferencia por enfatizar la incidencia que tiene la cooperación en el actual contexto internacional. Desde esta perspectiva, los países del hemisferio tendrían una disposición a abordar el enfoque preventivo de la seguridad en contraposición a uno basado en la reacción o la confrontación, donde priman los principios de confianza recíproca, comunicación entre los cuerpos armados a través de medidas de confianza, y mejores prácticas como métodos de colaboración armónica y transparencia en las políticas de defensa y seguridad. Llama la atención por otro lado el énfasis que algunos países le dan al concepto de seguridad humana; además, resalta el consenso de los once países sobre la importancia de reconocer la vinculación estrecha entre seguridad, desarrollo y consolidación de la democracia, así como la relación histórica entre paz y democracia.

El resultado del cuestionario más o menos daría el siguiente concepto: seguridad cooperativa, humana y con carácter multidimensional. ¿Pero es realmente éste un marco doctrinario en lo referente a la seguridad? Si se tiene en cuenta la Declaración sobre Seguridad en las Américas, donde los países firmantes expresan: “Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional”, no existe una definición estricta de los que se debe entender por seguridad, y se consideran tantos temas que es difícil precisar responsabilidades.

Es claro que las Fuerzas Militares no pueden ser responsables totalmente de la búsqueda de la seguridad humana, ya que es el Estado en su conjunto el que debe asumir este concepto y convertirlo en po-

16 <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=S&sLink=http://www.oas.org/documents/spa/oasissues.asp>

líticas efectivas. Esto evidentemente genera un vacío en términos de referente doctrinarios, que puede hacer aún más difícil la definición del papel de las Fuerzas Armadas.

SEGURIDAD, DEFENSA Y EL PAPEL DE LAS FUERZAS MILITARES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Referente a este tema, lo primero que hay que decir es que en las legislaciones internas de los países las referencias al concepto de seguridad nacional son escasas. Durante la Guerra Fría, en las escuelas militares de América Latina y el Caribe se definía la seguridad nacional como una situación en la cual los intereses vitales de una nación se encuentran a cubierto de grandes amenazas, y a la defensa nacional como toda medida que se adopta para alcanzar tal situación. Desde esta visión, la definición de la seguridad entonces era una situación a alcanzar, y la defensa era toda medida que se adoptaba para ello. En el momento actual las relaciones entre estos dos conceptos no son muy claras, ya que en algunos casos la seguridad aparece desligada de la defensa, y este último concepto suele ser muy restringido.

Los Ministros de Defensa de las Américas han formalizado un proceso de diálogo desde 1995, en el que los temas de las agendas de las distintas reuniones han estado centrados principalmente en la transparencia y las medidas de confianza mutua, y también en el rol de las fuerza armadas en el nuevo contexto democrático. En cuanto al segundo tema, los puntos desarrollados en las reuniones han sido los siguientes: en Williamsburg (1995), se abordó el tema de la “Democracia y fuerzas armadas en el siglo XXI”, bajo el cual se consideró la educación y entrenamiento civil y militar en la democracia, las fuerzas armadas y el desarrollo, y, por último, la adaptación de las fuerzas armadas para el futuro. Posteriormente en Bariloche (1996), bajo la conferencia “Nuevos roles y perfiles”, los temas fueron: cooperación multilateral en la preservación de la paz; operaciones de mantenimiento de paz y coaliciones multinacionales; medio ambiente, desastres naturales, búsqueda y rescates, educación de civiles y militares, ciencia y tecnología: posibles campos de cooperación e intercambio de información y desminado.

En Cartagena (1998), el título del encuentro fue “Funciones complementarias de las fuerzas militares en sociedades democráticas” y se habló del apoyo de las fuerzas militares en el desarrollo económico y social de las naciones, la promoción de los derechos humanos y observancia del derecho internacional humanitario, los nuevos desarrollos de las relaciones cívico – militares en sociedades democráticas, y el informe sobre operaciones de mantenimiento de paz, desastres naturales, medio ambiente y desminaje en Centroamérica. En Manaus

(2000), bajo la agenda “Defensa y desarrollo: posibilidades de cooperación nacional”; los temas a tratar fueron: desastres naturales: lecciones aprendidas y posibilidades de cooperación, fortalecimiento de las relaciones entre civiles y militares, propuesta de una red de aprendizaje a distancia, vinculado a las Escuelas Superiores de Defensa, en el hemisferio y las amenazas transnacionales experiencias nacionales y oportunidades de cooperación. Finalmente, en Santiago (2002), se abordó el tema “Defensa y sociedad: posibilidades de cooperación nacional”, bajo el cual se consideraron los siguientes tópicos: formación de los civiles en la defensa, experiencias en el proceso de desminado y la contribución de las fuerzas militares en el desarrollo social.

Aunque este mecanismo no es de carácter vinculante, sino más bien es una herramienta para promover el conocimiento recíproco y el intercambio de ideas, sí ha marcado tendencias, y se observan ya en las agendas temas como el medio ambiente y desarrollo económico, entre otros, que amplían de este modo, no sólo el concepto de seguridad sino también el de defensa.

A nivel individual, de acuerdo con la legislación nacional sobre Fuerzas Militares de cada uno de los países, se entiende que la regulación de la defensa y, por extensión, de las fuerzas armadas se define a partir de la estructura constitucional, la cual determina las características de sus funciones y los límites de su accionar. De acuerdo con lo anterior, la misión fundamental y tradicional de las fuerzas armadas no ha tenido un cambio sustantivo con la producción de una nueva visión de la seguridad, ni con la ampliación en algunos casos de la noción de defensa. Sin embargo hay que decir que se han venido adecuando a una dinámica del Estado democrático que implica la modernización y la transformación institucional en algunos casos, acorde a las nuevas exigencias y misiones.

Las Fuerzas Armadas son instituciones estatales, cuya organización corresponde a la necesidad del Estado para responder a los conflictos de origen externo, proveyéndose de una capacidad defensiva que le permita generar condiciones de disuasión que eviten o neutralicen la emergencia de posibles amenazas. Este rol (defensivo – disuasivo) es declarado por cada uno de los Estados e incorporado a las instituciones castrenses. Además, en algunos casos, se les reconoce un rol cooperativo con el desarrollo socio – económico y cultural del país.

Además si se revisan las actividades de las Fuerzas Armadas de algunos países de América Latina y el Caribe, se encontrará que desarrollan una diversidad de acciones que sobrepasan la función básica de la defensa y el orden constituido. Las denominadas “labores complementarias” han hecho que los ejércitos se dediquen a misiones distintas, que desbordan su fin primero. De esta manera el rol de las

Fuerzas Militares rebasa claramente el objetivo de la defensa, cuestión que puede ser ventajosa o perjudicial dependiendo de los contextos y las circunstancias. El punto central es que tras la ausencia de conflictos fronterizos y de ataques externos, las Fuerzas Armadas no tienen mucho que hacer. Por esta razón en parte se han ocupado de otras labores como una manera de justificar su existencia, ganar presupuesto y mantenerse activos.

La pregunta es si en la estructura del Estado ellos son los más indicados para llevar a cabo este tipo de funciones. Hablando con el agregado militar de Ecuador en Argentina, el Coronel Bolívar Picolo, al exponerle esta cuestión afirmaba que las Fuerzas Armadas tienen la experiencia, el conocimiento y sobre todo la capacidad de llegar a regiones donde ningún civil podría llegar; lo que en cierta manera es verdad. Sin embargo habría que hacer un examen riguroso de cada una de las labores complementarias realizadas por las Fuerzas Armadas para determinar si son la institución del Estado adecuada para ocuparse de asuntos como la educación, la salud y el medio ambiente. Esto definitivamente es un punto central en la definición del papel de las Fuerzas Armadas en los países de América Latina y el Caribe.

HAITÍ, ARGENTINA Y COLOMBIA, TRES SITUACIONES DISTINTAS PARA CONSIDERAR EL PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS

Hablar de las Fuerzas Armadas de Latinoamérica y el Caribe, de manera general, plantea una serie de dificultades metodológicas que pueden dar lugar a presupuestos que no enmarcan de modo alguno al conjunto de los países que estas regiones comprenden. Cada Estado tiene sus dinámicas propias, las cuales han tenido variaciones autónomas a lo largo de la historia. Abarcar cada uno de los países es una tarea que desborda los propósitos de este trabajo. Sin embargo, tomar algunos casos puede dar luces acerca de las particularidades y la necesidad de reflexionar tanto sobre el tema de las amenazas como el de la seguridad en el nivel local.

Como manera de profundizar en el ámbito nacional, se propone en este capítulo abordar tres casos que muestran de manera peculiar cuál ha sido el papel de las Fuerzas Armadas. Con este objetivo se escogieron a Haití, Argentina y Colombia como tres países con dinámicas muy distintas, que permiten mostrar cómo las FFAA asumen roles diferentes, según las circunstancias y los contextos políticos. Haití, se caracteriza por una pronunciada crisis política en la cual hay una ausencia de Fuerzas Armadas, pero también la existencia de milicias y grupos paramilitares que pusieron en juego la gobernabilidad de este país; Argentina por una transición de un régimen dictatorial a la democracia, y con una fuerte crisis política y social; Colombia por un

prolongado conflicto armado interno, y con un fuerte presencia del narcotráfico. A continuación entonces se analizarán estos tres casos, tomando como ejes analíticos el desarrollo histórico de las Fuerzas Armadas, su papel dentro del Estado, las amenazas que enfrentan y su situación actual.

HAITÍ: DE LAS FUERZAS MILITARES A LAS MILICIAS

Las antiguas Fuerzas Militares de Haití y la actual Fuerza Policial Haitiana, son fuerzas históricamente ligadas a la política interna, y han fungido como soportes fundamentales de los regímenes dictatoriales. Esta actitud alejada del respeto a su misión constitucional es el resultado de un país sin estructura institucional clara. La seguridad y el orden haitiano, durante sus 200 años de existencia han estado bajo la responsabilidad de estos órganos de seguridad politizados, de grupos paramilitares y de milicias de oposición armadas, que luchan entre sí por un lucrativo mercado ilegal alimentado por el narcotráfico, el tráfico de armas y la extorsión.

En los últimos quince años, los momentos de mayor estabilidad han estado acompañados por una fuerte presencia militar extranjera que ha impuesto un orden mínimo con el ánimo de crear un espacio favorable para la construcción de una institucionalidad consistente para el desarrollo de un sistema político democrático estable. No obstante, ante el repliegue de las fuerzas de ocupación, siempre los periodos de tranquilidad han derivado en guerras civiles sangrientas.

Las Fuerzas Militares Haitianas nacieron en 1801 como un cuerpo de gendarmería encargado del orden público, dividido en dos modalidades: la gendarmería montada que se encargaba de los asuntos de orden nacional, y la gendarmería de a pie que se encargaba de los asuntos locales y era liderada por las entidades territoriales locales que dispusieran su creación¹⁷. El desarrollo de las Fuerzas Militares Haitianas estuvo marcado por el devenir histórico de la consolidación institucional y política de su país. Después de la independencia haitiana en 1804, los regímenes políticos en el país estuvieron signados por periodos dictatoriales extensos e intentos de perpetuación en el poder que involucraban a las fuerzas de seguridad en las luchas internas por el sostenimiento de los regímenes políticos, por encima de las necesidades del Estado de mantener el orden interno y la seguridad de la población.

Tras las guerras por el control territorial de la isla que compartían con la colonia española de la República Dominicana y la independencia definitiva de Francia, las Fuerzas Militares de Haití se convirtieron en un aparato de seguridad concentrado en el sostenimiento de los go-

17 Constitución haitiana de 1801. <http://www.upmf-grenoble.fr/Haiti/Const1801.htm>

biernos de turno, aplazando la consolidación de una institucionalidad estatal suficientemente consistente para soportar el poder que les daba la posesión de las armas del Estado. Posteriormente, en el siglo XX, las luchas políticas se intensificaron, y la inestabilidad haitiana causó la primera ocupación militar del siglo con la intervención estadounidense de 1915, que duraría 19 años, y que tuvo su fin con el reestablecimiento temporal del orden institucional, orden que fue quebrantado de nuevo en 1946. Después de este año, Haití vivió durante 11 años un periodo de inestabilidad que desembocó en la dictadura más larga del Siglo XX, el régimen de la familia Duvalier entre 1957- 1986.

Este régimen creó un cuerpo paramilitar, los “Voluntarios de la Seguridad Nacional” o “Tontons Macoutes”, que actuaba como una policía política con jurisdicción en todo el territorio haitiano y que se convertiría en el apoyo principal de Duvalier para el sostenimiento de su dictadura. Este cuerpo no significó la desaparición de las Fuerzas Militares ni de la Policía, quienes mantuvieron sus funciones operativas de control de la seguridad interna a favor del sostenimiento del Régimen Duvalier. Tras la finalización del régimen de la familia Duvalier se promulgó una nueva constitución para Haití, y se convocaron elecciones populares para la conformación del gobierno. Este momento histórico de vital importancia para iniciar la construcción de una estructura institucional fuerte en Haití, se vio afectado por tres golpes militares entre 1987 y 1994, que no permitieron la actuación del Presidente Aristide, elegido popularmente, por un periodo mayor a siete meses, y por el contrario lo relegaron al exilio.

Este último periodo marcado por la sublevación política del aparato militar, dio origen al proceso de desmonte de las Fuerzas Militares haitianas. Tras el regreso de Aristide al gobierno a finales de 1994, se inició en Haití un periodo de transición que buscaba disminuir al máximo las Fuerzas Militares y conformar un nuevo cuerpo armado que dependiera del Ministerio del Interior y que se sometiera al mandato del gobierno civil para el control de orden público en todo el país. Para el Presidente Aristide, el desmantelamiento de las Fuerzas Militares, responsables constitucionales de asegurar la integridad y la seguridad del territorio haitiano¹⁸, era una necesidad imperiosa para poder sostenerse en el poder, y así iniciar la reconstrucción institucional haitiana, sin el temor de tener a sus espaldas un cuerpo armado con la capacidad de derrocarlo en cualquier momento.

Esta decisión significó la desarticulación de las fuerzas terrestres, navales, aéreas y técnicas, compuestas por cerca de 7500 efectivos desplegados en las principales ciudades, y el desmonte de los

18 Artículo 264 de la Constitución de Haití de 1987.

cuarteles y puestos de avanzada localizados en las zonas rurales del país, dirigidos por los Jefes de Sección, autoridades militares con un enorme poder local, que contaban con centenares de hombres bajo su mando, y con la capacidad de ejercer control político, económico y social sobre los territorios de su jurisdicción (Beaulieu, 1996). La Policía Nacional de Haití surgió entonces a partir del reclutamiento de 1500 ex militares, los cuales fueron entrenados por los programas de cooperación de la ONU y del gobierno de los EE.UU., y equipados con armas aptas para el control policial. Sin embargo, estos esfuerzos no fueron los suficientemente efectivos, dada la incidencia de las malas prácticas de los ex militares y el desbalance en equipamiento que enfrenta la policía haitiana respecto de las milicias armadas ilegales, que contaban con un armamento superior.

Los 6000 miembros restantes de las Fuerzas Militares quedaron a disposición de las milicias armadas ilegales haitianas, con un poder de fuego considerable y quizás la única oferta de trabajo efectiva para los exmilitares, que combinaron el control armado de sus zonas con el tráfico de drogas, armas, y la extorsión a la aduana en zonas portuarias. Una vez más la asociación de delincuencia y política dio origen a grupos paramilitares como los “Chimeres”, que como los “Tontons Macoutes” se encargaban de sostener en la sombra el gobierno, y grupos opositores como los que controlan la ciudad de Gonaives, promilitaristas, que ven en Aristide su principal enemigo.

Tras el desmantelamiento de las Fuerzas Militares y la iniciación de una etapa en la cual la policía haitiana se encargaba de todos los asuntos de seguridad del país, la presencia y actuación de las milicias haitianas recrudeció, y en ciudades como Gonaives el gobierno decidió abandonar las operaciones de control, con la excusa de evitar un baño de sangre entre la población (Caroit, 2003). Las milicias opositoras crecieron en número y armamento tras la incapacidad del Estado haitiano para controlar las armas y el territorio. El rol de las fuerzas militares en Haití fue entonces asumido por la policía, circunscribiéndose a la protección de los intereses del gobierno, en detrimento de la seguridad pública y de la construcción de la institucionalidad necesaria para sacar a Haití de su condición de Estado no-viable.

Más allá de hacer una transición de Fuerzas Militares a Fuerza de Policía, este país enfrentó el recrudecimiento de la violencia política, reflejada en la reaparición de ejecuciones extrajudiciales por parte de los nuevos cuerpos policiales, y la intensificación de la violencia derivada de las milicias opositoras. El resultado de la transición fue ciertamente negativo, dado que los avances democráticos no se hicieron evidentes y la seguridad del país estaba cada vez más fuera del control

del Estado, lo que hace pensar que la inexistencia de un cuerpo armado con suficiente capacidad disuasiva para el sostenimiento del orden interno y la constitución, era una política inconveniente en pos de la reconstrucción haitiana.

Ante la incapacidad disuasiva del aparato de seguridad haitiano, las fuerzas multinacionales asumieron un rol que garantizaba en un mínimo el control de la situación de orden público¹⁹. Sin embargo, la situación no avanzó mas allá de la ya conocida necesidad de una fuerza de intervención para el sostenimiento de los mínimos de seguridad en el interior del país. En ese sentido, la necesidad de una fuerza de carácter militar con capacidad disuasiva es un imperativo para la construcción de la institucionalidad haitiana. Ante la imposibilidad de un desarrollo inmediato con fuerzas nativas, dada su contaminación política y la influencia de las milicias armadas ilegales interesadas en sostener un ambiente de inestabilidad que garantice el éxito de sus acciones delictivas, las fuerzas militares multinacionales son las llamadas a garantizar el ambiente de desarrollo democrático, en un periodo de transición que supervise la formación de un cuerpo armado realmente independiente de carácter militar o policial, comprometido con el respeto de la ley y la institucionalidad. Una transición guiada y no incompleta, como aquella que fracasó en la década de los '90, y que 10 años mas tarde pone a Haití en el comienzo de su reconstrucción.

ARGENTINA: FUERZAS ARMADAS PARA LA DEMOCRACIA

La transición de la Argentina de la época de las dictaduras militares al periodo democrático que inició con el gobierno del Presidente Alfonsín, es el punto de inflexión para el nacimiento de unas nuevas Fuerzas Armadas en ese país. El retorno de la democracia a Argentina significó entonces el comienzo de una reflexión interna sobre un esquema de seguridad hacia el interior y hacia el exterior, que garantizara que nunca volviera a presentarse la participación de las armas en el desarrollo político del país.

19 En este sentido, es importante revisar las operaciones desplegadas por la ONU y la OEA durante las crisis haitiana desde 1993, en las cuales se reconocía la necesidad del envío de equipo civiles y policiales para la construcción de una institución de seguridad que respondiera a los retos del país y el diseño de estrategias para superar el caos institucional, pero que privilegiaron en varias oportunidades el envío de tropas militares multinacionales que permitieran sostener el orden interno para iniciar los procesos de reconstrucción. Es el caso del despliegue de 15000 militares estadounidenses en 1994 para presionar la dimisión del gobierno militar golpista y la restitución de la democracia en Haití.

Las Fuerzas Armadas y el gobierno habían estado encargados durante poco más de diez años de preservar el orden interno, entendido como la disposición de todo su aparato operativo para combatir un enemigo interno de características comunistas. Asimismo, cumpliendo sus funciones de preservación de la soberanía enfrentaron una guerra externa, la guerra de las Malvinas, con la cual buscaban recuperar el control marítimo y territorial de estas islas del Atlántico sur en poder del Reino Unido. En el ámbito interno, las actividades relativas a la seguridad pública se concentraron en el control político y la represión de las organizaciones de oposición, para lo cual los organismos de seguridad disponían de todos sus recursos, consolidando así una vía expedita a una Argentina próspera y segura, siempre bajo la tutela de sus Fuerzas Armadas.

El debate sobre el nuevo rol de las Fuerzas Armadas, después del periodo de las dictaduras y de su ingerencia en los asuntos políticos, que las llevó a un alto desprestigio entre los ciudadanos argentinos, se inició en torno a las nuevas actividades que deberían asumir para justificar la importante apropiación presupuestal que año a año les era asignada, y al sostenimiento de otras, tradicionales e inobjetables, como la protección de la soberanía, la integridad del territorio y la protección de las fuentes de riqueza. Las justificaciones tradicionales para la existencia de las Fuerzas Armadas no eran, pues, el problema. La asignación de nuevas tareas, por el contrario, evolucionó hacia una discusión amplia, en la cual confluían las más diversas actividades, que buscaban dar una respuesta a los problemas que la coyuntura iba presentando.

De un lado, la lucha contra el narcotráfico, que se constituía como un comportamiento delictivo de impacto significativo, desarrollado por organizaciones que si bien no alcanzaban a poner en peligro la soberanía, integridad territorial y riqueza, en primera instancia, sí empezaba a significar un reto importante para la seguridad pública. De otro, la participación de las Fuerzas Armadas en misiones que apoyaran el desarrollo del país o en operaciones de asistencia humanitaria en el caso de desastres naturales que afectaran la seguridad del país, significando esto una clara relación del aparato militar con el desarrollo del novedoso concepto de “seguridad humana”.

La solución, entonces, significaba adicionarle a las Fuerzas Armadas funciones que de nuevo las inmiscuirían en asuntos de seguridad pública; y, por otro lado, que probablemente las harían partícipes del juego político interno, en la medida en que empezarían a convertirse en ejecutores de planes de desarrollo y políticas asistencialistas, prometidas por un gobierno que representaba una bandera partidista. Acercar de tal forma las Fuerzas Armadas a la vida interna del país era despertar algunos fantasmas del periodo

de las dictaduras, que la sociedad argentina, más exactamente los actores políticos perseguidos durante ese periodo, no estarían dispuestos a aceptar.

A partir de 1984 este proceso tomó rumbo propio, aunque su dinámica todavía fuera muy lenta. Durante seis años la sociedad y el sistema político argentino participaron de un periodo en el cual se buscaba reconstruir la confianza y se hacían los preparativos necesarios para reconfirmar el posicionamiento de los gobiernos civiles y democráticos, a partir de la transición de uno a otro gobierno por la vía de la elección popular sin ningún sobresalto. Las características especiales de ese periodo de seis años y la necesidad de avanzar hacia un espacio en el que no quedara duda del posicionamiento de la democracia, produjeron una marcha lenta en el debate sobre las nuevas Fuerzas Armadas y el nuevo esquema de seguridad, externa e interna, para la Argentina.

Para 1990, Argentina había recorrido el camino crítico de la transición, y los argentinos habían asistido al primer cambio exitoso de gobierno de manera democrática en 16 años. Estas nuevas condiciones dieron un espacio amplio para emprender un cambio sustancial en las instituciones de seguridad, a partir de la reformulación del esquema institucional y de sus misiones. El gobierno del recién posesionado Presidente Menem dictó una serie de políticas que disminuyeron el protagonismo de las Fuerzas Armadas en el sistema político y la economía argentina, y devolvió al estamento armado la esencia de su existencia: la defensa de Argentina como nación.

Estas medidas, sin observar un orden cronológico, fueron: la disminución al mínimo de la participación de las Fuerzas Armadas en el aparato productivo del país, el desmonte del conglomerado industrial para la defensa, la desvinculación de las Fuerzas Armadas del control de la seguridad y el orden público, la reformulación de las instituciones y procedimientos de inteligencia, la reducción del presupuesto militar, la eliminación del servicio militar obligatorio, y la promulgación de una nueva política de defensa y seguridad. (Escudé, 2004).

Dado que durante la última dictadura la responsabilidad de la seguridad interna recaía sobre el mando de las Fuerzas Armadas, la gendarmería federal, los cuerpos policiales, las fuerzas de seguridad y los organismos de inteligencia civil, dependían de sus planes y directrices (Ugarte, 2004). Esto significaba que ningún organismo de seguridad interna estaba preparado adecuadamente para el control del orden interno, y mucho menos las nuevas amenazas develadas tras la desaparición del enemigo interno. De hecho, tras el fin de las dictaduras, la efectividad de las acciones sobre la seguridad pública, y más exactamente el desarrollo del rol policial, se vio contaminado por las

prácticas inadecuadas y por una inteligencia con enfoque militar, muy diferente a la necesaria para enfrentar los retos a la seguridad ciudadana. En esa medida, el gobierno implementó una reformulación de la seguridad interna desligando todo el aparato de seguridad pública de las Fuerzas Armadas y trasladándolo al Ministerio de Interior, donde respondería a las directrices del poder político ejecutivo para la reformulación de los procedimientos operativos y de la recolección de información para adecuarlos a las necesidades de la nueva realidad.

De otra parte, el gobierno del presidente Menem dio un nuevo enfoque a la agenda internacional de seguridad y defensa del país, alineando al país con la promoción y el desarrollo de medidas de Confianza y Seguridad, el fomento del concepto de seguridad cooperativa en la región suramericana, especialmente en el Cono Sur, y promoviendo la participación de las Fuerzas Armadas argentinas en las Operaciones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas - esta última, probablemente como una estrategia para darle a los militares misiones reales que los alejaran de tentaciones de poder político en el país.

Adicionalmente, para una parte de la sociedad argentina era una prioridad el cumplimiento de procedimientos judiciales contra los miembros de las Fuerzas Armadas que incurrieron en violaciones de Derechos Humanos durante el período de la dictadura. Este punto de la agenda, de gran preocupación tanto para víctimas como para victimarios, fue tratado por el gobierno con una ley de “punto final”, que garantizó el espacio político necesario para maniobrar en la implementación de las anteriores reformas, las cuales dieron el marco necesario para empezar a configurar las nuevas Fuerzas Armadas argentinas, modernizadas, respetuosas de la democracia y los derechos humanos, y ocupadas en nuevos roles internos y externos.

Como resultado del proceso se llegó entonces a unas Fuerzas Armadas en las que priman la defensa de la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y su capacidad de autodeterminación, y la protección de la vida y la libertad de sus habitantes. Estas nuevas Fuerzas Armadas tienen una misión de apoyo a la comunidad, de asistencia humanitaria, y de búsqueda y salvamento, así como de apoyo técnico y científico en actividades Antárticas, Servicio de Hidrografía Naval, y Servicio Meteorológico Nacional, entre otros. Estas misiones, unas nuevas y otras sostenidas en el tiempo, fueron mantenidas probablemente con el ánimo de una reconstrucción de la relación entre el ciudadano argentino y sus Fuerzas Armadas.

De otra parte, la transformación dio lugar a la consideración de la participación de las Fuerzas Armadas en el combate contra las “nuevas amenazas”, como la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Una misión que en cierta forma es restringida, dado que explícitamente

te limita el uso de las Fuerzas Armadas a operaciones logísticas, de ingenieros y de comunicaciones, de manera subsidiaria ante la autoridad policial encargada de la situación²⁰. Esta autorización limitada sólo podría evolucionar hacia una acción integral como resultado de la existencia de una situación que signifique una amenaza seria para la existencia del Estado y que el Sistema de Seguridad Interior no esté en capacidad de solucionar²¹.

El gobierno abordó la reconstrucción de la relación entre la población civil y los militares a partir de la definición de un nuevo rol de las Fuerzas Armadas, que les permitiera ser reconocidas como asociadas a un proyecto de nación en el que cumplen una función de protección externa y asistencia interna. Actualmente las Fuerzas Armadas argentinas continúan avanzando en el desarrollo de su nuevo rol operacional. Sin embargo su respeto a la constitución, la ley y el sistema democrático, ha quedado ya demostrado con su posición neutral ante la reciente crisis político – económica argentina. Este avance es el resultado de su inserción apolítica en el proyecto de nación argentino y la internacionalización de sus actividades, un gran logro de su participación en misiones de estabilización internacionales.

COLOMBIA: FUERZAS MILITARES Y SEGURIDAD INTERNA

La participación de las Fuerzas Militares en la atención de asuntos internos que ponen en peligro la seguridad de un país, es vista en muchos casos como una ingerencia desmedida del aparato militar contra los ciudadanos de su mismo país, y en otros casos como una ingerencia directa en la determinación política de una nación. Sin embargo, en el caso colombiano la participación de las Fuerzas Militares en el desarrollo del conflicto armado interno, se convirtió en una acción necesaria para la protección de los ciudadanos y la defensa de la constitución y el sistema político, que se ven amenazados por la confluencia entre grupos armados ilegales y el crimen transnacional. En este sentido, las Fuerzas Militares de Colombia hacen parte del eje central de la seguridad interna y externa de Colombia, la Fuerza Pública, a la cual también pertenece la Policía Nacional²². La misión de las Fuerzas Militares en este eje es la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional²³.

20 Ley 24059 de Seguridad Interior. Artículo 27.

21 Ley 24059 de Seguridad Interior. Artículos 31 y 32

22 Constitución Política de Colombia. Artículo 216.

23 Constitución Política de Colombia. Artículo 217.

La historia de Colombia muestra pocas confrontaciones externas. Tal vez la más importante fue la guerra con el Perú, entre 1932 y 1933, en la cual las Fuerzas Militares recuperaron el control de la ciudad fronteriza de Leticia en el departamento de Amazonas, hecho que generó la actual demarcación limítrofe entre los dos países. Adicionalmente, las Fuerzas Militares han participado en unas pocas operaciones internacionales. La poca actividad de las Fuerzas Militares de Colombia en defensa externa y en operaciones internacionales de seguridad, ha sido el resultado de una política exterior respetuosa del derecho internacional, y del poco ánimo expansionista de sus gobernantes y comandante militares.

La guerra de los Mil Días y la violencia política marcaron la primera mitad del Siglo XX, como las épocas de mayor confrontación en el país. En estos periodos las Fuerzas Militares servían como aparato represivo del partido político que ostentaba el poder, tranzándose en una confrontación basada en ejecuciones sumarias, masacres y guerra de guerrillas. Posteriormente se presentó el periodo de mayor politización de las Fuerzas Militares en Colombia. Tras una crisis partidista y la inminencia de una nueva confrontación política armada el General Gustavo Rojas Pinilla fue nombrado Presidente de la República (1953-1957), buscando la distensión del país político y una salida política a la crisis.

Durante la presidencia de Rojas la tensión se mantuvo controlada; sin embargo, hacia 1957 un ambiente de confrontación política volvía a aparecer en el ambiente, ya no como resultado de una nueva lucha entre los dos partidos tradicionales, Conservador y Liberal, sino por el deseo de Rojas de mantenerse en el poder desconociendo en cierta forma el control del país que los partidos habían mantenido hasta el momento. Es así como en 1957 el presidente Rojas es reemplazado por una junta militar que se encargaría de una transición de un año hasta la puesta en marcha de una nueva solución política que involucraba exclusivamente a los partidos liberal y conservador, y que devolvía a los militares a sus cuarteles, lejos del control político de la nación; un proceso que se dio inercialmente y sin mayor resistencia de las Fuerzas Militares.

La solución política llamada “Frente Nacional”, contemplaba la repartición del poder entre liberales y conservadores de manera alterna cada cuatro años durante un periodo de dieciséis años, y tenía como objetivos principales conseguir la paz del país y lograr acabar con los numerosos grupos armados fuera de la ley que operaban en el territorio nacional. Tras la finalización del periodo de violencia política y durante el periodo de transición militar, algunas facciones de los grupos armados que habían combatido durante “la Violencia” se res-

guardaron en zonas montañosas del sur del país, donde construyeron un para-Estado con normas y leyes diferentes a las del orden nacional, y apoyadas en el ideario comunista, como una alternativa al reparto de poder de los partidos tradicionales, del cual no eran beneficiarios.

Ante la aparición de estas agrupaciones campesinas armadas, el gobierno nacional ordenó a las Fuerzas Militares la recuperación del control de esos territorios, y garantizar la aplicación de la constitución nacional y la ley. La misión de recuperación de esos territorios, llamada "Operación Marquetalia", se llevó a cabo el 1 de mayo de 1964, dando origen a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC- y al comienzo del conflicto armado interno que actualmente vive el país.

Durante los últimos cuarenta años el conflicto ha aumentado paulatinamente y han nacido varios grupos insurgentes, que han reclamado por la vía armada desde espacios para su participación política hasta el cambio del sistema de económico y de gobierno del país. Sin embargo, el deterioro crítico de la confrontación en Colombia se inicia aproximadamente veinte años atrás con la inserción del narcotráfico en el conflicto y la aparición de poderosas bandas mafiosas que en algunas regiones se alinearon con las guerrillas y les financiaron la compra de armas y de pertrechos, así como el reclutamiento de nuevo personal para el cuidado de sus plantaciones de coca y de los laboratorios de procesamiento; en otras regiones crearon sus propias organizaciones armadas, que además de cumplir con la misión de proteger la producción de narcóticos se encargaban de repeler a algunos grupos guerrilleros que pretendían usufructuar sus riquezas. No obstante, el conflicto interno no sólo fue dinamizado por la inserción de los narcotraficantes. Ante la falta de presencia del Estado y el aumento de la inseguridad en las zonas rurales, algunos gremios productivos y organizaciones de campesinos se armaron y organizaron grupos de autodefensas que buscaban retornar la seguridad a sus fincas y veredas.

Ante este escenario, el Estado enfrentó la necesidad de fortalecer su acción armada en el interior del país, y de formular seriamente una respuesta a estos enemigos de la legítima institucionalidad constitucional. Pero la amenaza no sólo era de origen rural. Las organizaciones nacidas en medio de la desprotección rural y la inacción estatal, replicaron sus estructuras en el espacio urbano y dieron origen a un nuevo frente de combate, en el cual el terrorismo, el secuestro y la extorsión, se convirtieron en las estrategias más utilizadas y con mejores resultados. La existencia de dos frentes de batalla en el interior del país, en el que el Estado enfrenta diversos actores con orígenes y objetivos diferentes, generó un involucramiento completo de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

El desarrollo reciente del conflicto armado llevó al Estado colombiano a identificar los mayores peligros para la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional, en el interior del país, justificando así la movilización de la Fuerza Pública en defensa de los ciudadanos colombianos y su sistema político, adoptado legítimamente. El inicio de la confrontación de mayor escala contra grupos armados ilegales, terrorismo, narcotráfico y crimen transnacional en el interior del país, significó en la mayoría de los casos un ejemplo de descoordinación, duplicidad de esfuerzos y luchas internas por un mayor protagonismo en los resultados positivos que permitían mantener el orden interno y resguardar la seguridad de los ciudadanos.

En la segunda mitad de la década de los '80, el Gobierno vio aumentar el poderío de las organizaciones de narcotraficantes en tal medida que se convirtió en el enemigo de mayor tamaño en el interior del país. Ante la gravedad de la amenaza y el terror sobre la sociedad, el Estado formula la especialización de unidades de la Fuerza Pública, para lograr una lucha más efectiva contra los narcotraficantes. Esta medida, que llevó a la creación de fuerzas especializadas llamadas Bloques de Búsqueda en las Fuerzas Militares y en la Policía, consiguieron acorralar a los grandes carteles de la droga y, por fuerza de sus acciones de inteligencia, iniciar una guerra entre bandas que terminó fragmentando las organizaciones mayores y desprotegiendo a los cabecillas.

Sin embargo, esta exitosa estrategia no consiguió el desmonte del negocio del narcotráfico en su totalidad. A partir de la desarticulación de los grandes carteles de la droga, se inició un mayor involucramiento de los grupos armados ilegales, de izquierda y de derecha, en el narcotráfico, una actividad delictiva que les proporcionaba los recursos financieros necesarios para alcanzar sus objetivos. El aumento de la producción de narcóticos y los efectos derivados de esto sobre el conflicto interno, llevó al gobierno colombiano a finales de la década de los '90 a plantear una nueva estrategia que disminuyera al mínimo posible la producción y tráfico de narcóticos desde Colombia, causando un efecto directo sobre las fuentes de financiación de los grupos armados ilegales que controlaban vastas zonas del territorio colombiano, donde imponían su ley y su autoridad. Esta estrategia, presentada por el Presidente Pastrana en 1999, se llamó "Plan Colombia", y contaba con diez estrategias dirigidas a sostener una lucha frontal contra el narcotráfico, recuperar el control estatal de las zonas de producción de narcóticos, y plantear una solución política al conflicto armado.

El "Plan Colombia" obtuvo financiación local de parte de un entramado interinstitucional dispuesto para su desarrollo, y financiación internacional a partir de la cooperación para la lucha contra el

narcotráfico de los EE.UU., y para el proceso de paz por parte de la Unión Europea y su mesa de donantes. En cuanto a lo recibido por la Fuerza Pública para el cumplimiento de su misión en el plan, la cooperación de los Estados Unidos y la destinación adicional de recursos por parte del gobierno colombiano, permitieron llevar a cabo el proceso de modernización y el equipamiento de las Fuerzas Armadas, más importante que haya tenido durante el siglo XX.

A pesar de que la implementación del “Plan Colombia” se realizó con celeridad a partir de su presentación, y que la Fuerza Pública contaba con las capacidades técnicas y operacionales para enfrentar la amenaza combinada que ofrecían ilegales y narcotráfico, las guerrilla de las FARC había recolectado tal nivel de recursos que su actividad armada empezó a sentirse en gran parte del país, aprovechando las ventajas que les significaba tener una zona desmilitarizada de 44.000 km² en el sur de Colombia para desarrollar conversaciones de paz con el gobierno del presidente Pastrana. Para algunos analistas, la apertura de una zona desmilitarizada significaba otorgarle una ventaja estratégica a las FARC, con lo cual irían aumentando la producción de narcóticos y por ende su poderío hasta poner en peligro la estabilidad del Estado legítimo. Sin embargo, durante este periodo las Fuerzas Militares y la Policía avanzaron sustancialmente en su modernización, entrenamiento y equipamiento, con base en la estructura de fuerzas especializadas, para enfrentar un eventual escalamiento del conflicto.

Los abusos de las FARC y el aumento relativo de sus capacidades de combate llevaron al proceso de paz a un final abrupto, en el cual quedaba planteada una confrontación a gran escala, pero que tras el avance de las Fuerzas Militares en capacidades operacionales y en tácticas de combate, entre ellas el aumento de su capacidad de combate nocturno, las FARC iniciaron un repliegue estratégico que disminuyó su presencia en combates de gran escala y privilegió la realización de actos terroristas como estrategia de lucha. Por su parte, los grupos paramilitares aumentaron los asesinatos selectivos, las masacres y la lucha por el control de las zonas de cultivos ilícitos, donde buscaban importantes fuentes de financiación que les permitiera alcanzar la capacidad necesaria de combate para enfrentar a las guerrillas.

El final del gobierno del presidente Pastrana estuvo marcado por un aumento de la actividad terrorista por parte de los guerrilleros y de acciones armadas contra la población civil por parte de todas las facciones ilegales. Asimismo, coincidió cronológicamente con los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y el inicio de la “guerra mundial” contra el terrorismo, lo que significó un aumento de la cooperación de los EE.UU. con Colombia para apoyar la lucha contra los grupos que amenazaban a la población colombiana

con acciones terroristas. Esto significó un giro radical en la relación de cooperación y un involucramiento más profundo de las Fuerzas Militares estadounidenses en el asesoramiento y apoyo logístico a los militares colombianos.

El apoyo estadounidense a la lucha contra el terrorismo en Colombia, el sostenimiento del apoyo al “Plan Colombia” y el deterioro de la situación de seguridad en el país, dio origen al surgimiento de una propuesta de gobierno, en cabeza del actual presidente Álvaro Uribe, que planteaba una guerra frontal contra los ilegales y el narcotráfico para recuperar por completo la seguridad del país y superar la descomposición resultante del narcotráfico y la delincuencia asociada. El candidato Uribe fue elegido como presidente con dicha plataforma política y presentó ante el país su plan de Gobierno, “Política de Seguridad Democrática”, con la cual la Fuerza Pública una vez más tomaba la iniciativa de la recomposición del orden interno y recibía la mayor responsabilidad en la búsqueda de la paz nacional. Desde el inicio de la implementación de la Política de Seguridad Democrática, las Fuerzas Militares de Colombia están encargadas de la mayor ofensiva de los últimos 40 años contra los grupos ilegales, y la Policía Nacional de la desarticulación de las nuevas bandas de narcotraficantes, sin abandonar el esquema que durante los últimos 20 años pretende cubrir los frentes de combate rural y urbano, con base en fuerzas especializadas.

BALANCE DE LA SITUACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En el análisis del papel de las Fuerzas Armadas en América Latina y el Caribe, no se puede pasar por alto el preponderante rol – político – que han jugado los militares en los diversos países. Además de considerar las amenazas que se deben enfrentar y los marcos doctrinarios mediante los cuales se piensan asumir, es relevante observar cuál es el papel que de hecho las Fuerzas Armadas han tenido en el continente. El propósito de este último capítulo es observar, a la luz de lo desarrollado en los anteriores apartados, el papel de los militares, la redefinición de sus roles en un marco democrático, y la posibilidad de que se integren a determinadas tareas bajo marcos definidos por los civiles bajo la nueva agenda.

FUERZAS ARMADAS, POLÍTICA Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Los Estados de América Latina y el Caribe desde sus inicios han sido marcados por la participación de los militares en la política, y específicamente en el manejo del poder. Jaime García (García, 2002:74) incluye este aspecto en las tres características distintivas que diferencian

a la historia de las Fuerzas Armadas de Latinoamérica de otras evoluciones militares en el mundo. En el marco de la Guerra Fría y bajo el paraguas de la lucha contra el comunismo – Doctrina de Seguridad Nacional – surgieron regímenes cívico-militares en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Honduras, Guatemala, Paraguay y Perú; ni siquiera las democracias uruguaya y colombiana, que por años se caracterizaron por la civilidad de sus instituciones, lograron escapar del ciclo de gobiernos militares. De esta manera, históricamente su peso político se fue configurando en una especie de auto – asignación de roles y objetivos de “fuerza estabilizadora”, “árbitro social”, “institución protectora de la Constitución” y “vigilante del desarrollo nacional”, entre otras, los cuales aún hoy en día se ven reflejadas en las leyes de algunos países. Como lo muestran Dirk Kruijt y Kees Koonings, en la consecución de estos objetivos las mismas han intervenido en asuntos políticos con total inmunidad e impunidad. Ejerciendo esta capacidad interventora, los militares ejecutaron “misiones estabilizadoras” en la arena política, y fueron diseñadores y ejecutores de “proyectos militares” o de “revoluciones desde arriba” en sus respectivos países. Esto ha hecho que a menudo los generales hayan sido más bien políticos con uniformes que líderes de soldados (Kruijt & Koonings, 2002:8).

El protagonismo político de los militares en América Latina y el Caribe sigue vigente aún en lo que Diamond denomina el “tercer ciclo de democratización” (Diamond, 1999). En la década de los ochenta y noventa, el descontento de los militares con respecto a algunos gobiernos civiles provocó cuartelazos e intentos de golpes de Estado en Argentina y Venezuela. En Brasil y Chile, los militares manifestaron públicamente su desacuerdo con las reformas constitucionales, la política laboral y los derechos humanos. Las Fuerzas Armadas peruanas apoyaron el autogolpe del presidente Fujimori en 1992, mientras que en Guatemala el ejército estuvo directamente comprometido en el frustrado intento de autogolpe del presidente Serrano en 1993. En otros países, viejos dictadores militares o líderes de conatos de golpes de Estado han llegado a través de las elecciones populares al poder: Banzer fue elegido presidente en Bolivia, al igual que Chávez en Venezuela, y Ríos Montt fue elegido presidente del Congreso Guatemalteco en 2000. Todo esto sin contar la reaparición de los pronunciamientos militares en la escena latinoamericana. A pesar de estas cuestiones parece existir un consenso generalizado entre los analistas de que América Latina está en vías de la consolidación democrática.

Sin embargo, el proceso de consolidación de la democracia no ha tenido el mismo impacto en todos los países. En algunos países los militares efectivamente regresaron a los cuarteles y dejaron de intervenir en la escena política nacional, ahora enteramente en manos

de civiles. En otros países en cambio las instituciones armadas han seguido manteniendo posiciones claves en el sistema de toma de decisiones nacionales. Kruijt y Koonings distinguen tres “tipos ideales” de militarismo político (Kruijt & Koonings, 2002:15-17):

- *Retorno a los cuarteles*: Se refiere a una situación de institucionalización consolidada y exitosa de los gobiernos civiles. En estos casos, la sucesión de los gobiernos se regula por medio de elecciones libres, y hay un creciente y masivo apoyo público al sistema democrático. El caso clásico es del Costa Rica, en donde hace 57 años se abolió el ejército como un esfuerzo de evitar toda futura influencia política por parte de las instituciones armadas. Argentina, Brasil, Uruguay y posiblemente, Bolivia y el Salvador son ejemplos de este tipo ideal²⁴.
- *Democracia blindada*: Se refiere a la preservación de las ambiciones intervencionistas de los militares. Estas ambiciones pueden ser mantenidas en un contexto en donde los gobiernos democráticos se caracterizan por su debilidad, o en donde se dan conflictos políticos abiertos y permanentes entre políticos y civiles. Bajo tales condiciones se llega a una situación en donde los militares cumplen (o son llamados a cumplir) el rol de guardián o árbitro con respecto a las instituciones democráticas formalmente restauradas (Hale, 1994). Aceptando la legalidad de un gobierno civil y del funcionamiento de las instituciones democráticas, los militares ejecutan la tarea de velar para que la democracia no se convierta en un peligro para la nación. El ejemplo más claro es el de Guatemala en los años ochenta y noventa. Chile también ha sido considerado como una democracia tutelada a pesar de la estabilidad de su proceso de transición.
- *Los hombres fuertes cívico-militares*: Es la versión modernizada de una alianza cívico-militar de un régimen político autoritario y plebiscitario, cuyo brazo fuerte son las instituciones armadas. Un ejemplo de esto es la integración explícita de las Fuerzas Armadas dentro del nuevo modelo del gobierno en Venezuela, la llamada República Bolivariana bajo la presidencia del ex oficial Chávez. El caso más ejemplar, sin embargo, fue la “dictadura civil” en Perú durante la década del gobierno Fujimori.

24 En Argentina y Brasil las ambiciones políticas de los militares han disminuido notoriamente, sin embargo, el problema de las violaciones de los derechos humanos nunca recibió un tratamiento adecuado.

De manera general se puede decir que el modelo que prima en América Latina y el Caribe es el de “democracia blindada”, bajo el cual los militares siguen conservando el marco del guardián nacional, incluyendo intervenciones legitimadas constitucionalmente, el rol de moderadores y de vigilantes del orden, así como de la estabilidad nacional, la acción cívica y la función dual del militar con tareas castrenses, pero también responsables del desarrollo nacional (Fith, 1998). En donde sí se observan cambios es en el terreno de la percepción del enemigo (o de las amenazas, cómo se vio en el primer capítulo). Como se observó en el primer capítulo, el contrincante típico de la Guerra Fría era el “enemigo subversivo marxista”. Posteriormente el enemigo de la posguerra Fría comenzó a ser definido en términos aún más difusos, pero siempre como una amenaza al orden y los valores nacionales: el narcoterrorista – por ejemplo en Colombia -, el guerrillero maoísta – por ejemplo en Perú -, los movimientos de los pobres y los excluidos – por ejemplo el movimiento de los Sem Terra en Brasil -, los indígenas cocaleros – en Bolivia -, los desocupados – en Argentina.-, entre otros (Marcella, 1994:1-33). De esta manera, a pesar de que el modelo ideal es el de “retorno a los cuarteles”, los militares aún tienen un rol muy activo, con ausencia de límites definidos por los civiles, y con una capacidad de intervenir en asuntos que van más allá de la defensa de la soberanía.

En este contexto las Fuerzas Armadas en América Latina y el Caribe se ven enfrentadas a un conjunto de realidades distintas, como se expuso en el anterior capítulo – el tránsito de la dictadura a la democracia como sucedió en los países del cono sur, el cambio de un modelo de guerra a un modelo de paz como sucedió en algunos países centroamericanos – que propician reacciones diferentes²⁵. Si bien en la década de los noventa se da una democratización de los gobiernos militares y el repliegue político de las Fuerzas Armadas, el grado, la intensidad y la significación del rol político de los militares en la región se encuentra aún determinado por la estabilidad de los gobiernos y la definición del orden deseado. En este sentido, Rosendo Fraga (Fraga, 1993:114) señala cuatro variables principales que rigen esta dinámica: a) Las tensiones económico – sociales. A mayor conflictividad en este campo, mayor será el rol político de las Fuerzas Armadas; como se sugiere en el apartado que hace referencia a la amenazas. Utilizarlas para reprimir saqueos de supermercados y disturbios sociales – como sucediera en Venezuela-, siempre tendrá consecuencias en las relaciones del poder militar con las autoridades civiles; b) El bloqueo

25 En este conjunto de realidades, Colombia es el único escenario donde hay un conflicto armado interno.

institucional. Esta variable se da cuando los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) entran en conflicto, paralizando la acción del gobierno; c) La corrupción en la dirigencia. Determina el debilitamiento y el desgaste de las instituciones democráticas en la opinión pública y sirve de pretexto para las críticas del autoritarismo contra la eficacia del sistema democrático; d) La guerrilla y el narcotráfico. Cuanto más se vea amenazado un Estado por ambos factores, mayor será el rol político que tendrán los militares, como sucede en Perú y en Colombia. La participación militar en la represión de ambos fenómenos siempre arrastrará consecuencias políticas.

LATINOAMÉRICA: DE ESTADOS EMERGENTES A ESTADOS EN EMERGENCIA

Hay que decir que el proceso de democratización no ha traído mejores condiciones sociales ni de seguridad para los países latinoamericanos, ya que los cambios en la economía no fueron favorables. Como lo muestra Luis Tibiletti, la región latinoamericana "... ha pasado de ser (conformada por) los estados emergentes estrellas- que parecían florecer en los 90 con la combinación de democracia y libremercado – a estados en emergencia en los 2000 signados por graves crisis políticas, económicas y sociales" (Tibiletti, 2003). En este marco es frecuente la tendencia de las autoridades políticas a utilizar a las Fuerzas Armadas en tareas alejadas de sus misiones específicas, con la finalidad de recuperar las capacidades estatales debilitadas y poder actuar mejor frente a las emergencias²⁶, así como resistir a aquellos factores que ponen en juego a determinados gobiernos.

Como se pudo observar en el segundo capítulo, la tareas son amplias y diversas. Muchas de ellas deberían ser atendidas en principio por organismos civiles, sin embargo hay que considerar que ante un contexto de escasez, los Estados deben utilizar los recursos disponibles. Cada país tiene unos problemas específicos que atender, sobre los cuales las Fuerzas Armadas podrían asumir distintas misiones. Esto fue ejemplificado en el capítulo anterior por medio del análisis de los tres casos. Seguramente en esta discusión aparecerá la consideración sobre el desmantelamiento de las Fuerzas Armadas, tomando como argumento la baja probabilidad de conflictos armados entre Estados. Sin embargo pocos países estarán dispuestos a hacerlo, a menos que su desmonte sea dado de manera general – casi mundial -, cuestión que es bastante improbable.

Hay que ser claros: las Fuerzas Armadas existen y van a seguir existiendo. Para algunos serán un mal necesario, para otros un bien

26 Por emergencia se entiende la aparición de una situación anómala, no prevista o no susceptible de ser solucionada por los mecanismos habituales de un Estado.

utilizable a favor de las distintas tareas estatales. En un nivel ideal cada uno de los países debería asumir el modelo de retorno a los cuarteles, en la medida en que sus realidades se lo permitan, y en que el nivel alto de las amenazas desaparezca. Es necesario que los militares cada vez más asuman su rol de líderes de soldados, y no de protagonistas políticos. Esto pasa necesariamente por el fortalecimiento de los aparatos policiales, los cuales son los que deben responder a cuestiones como el narcotráfico, el terrorismo, la criminalidad e incluso el desbordamiento de las luchas sociales. Aunque este trabajo sólo hace relación a las Fuerzas Armadas, no hay que perder de vista que un tema principal para los países latinoamericanos debe ser el de la Policía. De manera general se puede decir que este cuerpo necesita un fortalecimiento y una serie de reformas urgentes, de tal manera que se configure como una institución capaz, transparente, respetuosa de los derechos humanos, así como competente para brindar la seguridad necesaria para los ciudadanos. Mientras que esto no suceda, seguirá en la mesa la discusión acerca de la utilización de las Fuerzas Armadas para la conservación del orden público.

NUEVOS DESAFÍOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA DEMOCRACIA

Nótese que se ha señalado que lo ideal es que las Fuerzas Armadas solamente estuvieran destinadas a su función primaria: la defensa de la soberanía nacional. Sin embargo, ante la ausencia de conflictos armados entre países y la necesidad de los Estados de hacer mucho con pocos recursos, el aprovechamiento de la infraestructura de las Fuerzas Armadas para el abordaje de algunas tareas secundarias específicas bajo la dirección civil ha surgido como alternativa. A pesar de esto no hay que dejar de señalar que la participación de las Fuerzas Armadas en tareas secundarias plantea una serie de desafíos para el entorno democrático.

Como lo señala Kruijt, en un artículo denominado “Seguridad, Democracia y Militarismo en Latinoamérica” (Kruijt, 2001), la intromisión de las Fuerzas Armadas en otras tareas podría traer consigo distintos problemas. La intromisión militar en tareas policiales llevaría a una renovada estigmatización de las Fuerzas Armadas como instrumento represivo; envolver a los militares en tareas relacionadas con la lucha contra el narcotráfico llevaría consigo el riesgo de corrupción institucional; poner énfasis exagerado en la acción militar para actividades de desarrollo local o la protección del medio ambiente de ninguna manera contribuye al gasto público en armamento y equipo, o en entrenamiento especializado. Las únicas misiones tanto prestigiosas y aceptables para profesionales militares parecen ubicadas en el ambiente de las operaciones de paz y de monitoreo de conflictos

resueltos. El traspaso multilateral, en el servicio de Naciones Unidas en el exterior podría reducir además la dependencia casi total de la influencia norteamericana de las fuerzas armadas latinoamericanas. Pero entonces, de nuevo surge el cuestionamiento acerca de si las tareas entorno a la paz en otros países justificaría los esfuerzos financieros nacionales en entrenamiento y equipo.

Lo que es determinante en este sentido, es que para la construcción de la democracia en cada uno de los países, más allá del problema de tener o no Fuerzas Armadas, el punto central es crear un entorno en el que los espacios civiles predominen en la defensa y garantía de los derechos de los ciudadanos. En la medida en que la democracia tome fuerza, la amenaza del uso de la fuerza por parte de los militares va a ser cada vez menor. Pero para esto hay que tener una sociedad robusta, acompañada de un buen gobierno, un parlamento respetado y un sector público competente. Además, se requiere de una policía rural y urbana bien organizada, bien paga, y capacitada para dar respuesta a las distintas amenazas bajo la tutela del gobierno civil. Como lo muestra Kruijt: “La presencia fuerte y marcada de autoridades civiles, apoyadas por presupuestos razonables, en regiones deprimidas y subdesarrolladas es crucial. Y sobre todo es vital diseñar una campaña deliberada de largo plazo contra la pobreza masiva... Cuando se hallan cumplido las condiciones mínimas para un bienestar social, la estabilidad de las instituciones democráticas y los demás pilares de la sociedad civil será tal, que la hegemonía militar en la política nacional sea asunto del pasado” (Kruijt, 2001). Mientras que la democracia no se consolide en la región, más allá de los conceptos alrededor de la seguridad y las misiones establecidas, las Fuerzas Armadas permanecerán en medio de papeles difusos, siempre bajo el presupuesto de ser los guardianes del poder civil. Este es pues el verdadero reto.

BIBLIOGRAFÍA

- Aravena, Francisco 2002 “América Latina: en la búsqueda de la globalidad, la seguridad y la defensa”, en Anuario Elcano, América Latina 2002-03 <www.realinstitutoelcano.org>.
- Astié, Walter 2002 “Terrorismo en el siglo XXI” en Rosas, María Cristina (ed.), Terrorismo, Democracia y Seguridad (México: Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad Nacional de Australia).
- Beaulieu, Laurent 1996 “Comment l’armée haïtienne fut démantelée”. <<http://pauillac.inria.fr/~maranget/volcans/06.96/comment.html>>

- Benitez Manaus, Raúl 2003 “La nueva seguridad hemisférica. Después de México ¿hacia dónde?” en Boletín de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina, Año II, Número 13, Noviembre/Diciembre de 2003.
- Born, Hans, Fluri, Philipp H y Jonson, Anders B 2003 Control Parlamentario del Sector de la Seguridad. Principios, Mecanismos y Prácticas (Ginebra: IPU/DCAF).
- Caroit, Jean-Michel 2003 “Haiti, la loi des milices” <<http://www.wehaitians.com/haiti%20la%20loi%20des%20milices.html>>
- Cirino, Julio 2001 “Crimen organizado y Violencia en América Latina” (Centro de Estudios Hemisféricos Alexander Tocqueville) <<http://www.centrotocqueville.com.ar/htm/htm/jc02090101es.htm>>.
- Dammert, Lucía 2001 “Violencia Criminal en la Argentina de los 90’s. Diagnósticos y Desafíos. Ponencia presentada en el Congreso de la Latin American Studies Association (LASA), Washington, 6 – 8 de septiembre.
- Diamond, Llarry. 1999 Developing Democracy: Toward Consolidation (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).
- Domínguez, Jorge 2003 “Conflictos Territoriales y Limítrofes en América Latina y el Caribe” en Domínguez, Jorge (comps.) Conflictos Territoriales y Democracia en América Latina (Argentina: Siglo XXI Editores, FLACSO y Universidad de Belgrano).
- Escudé, Carlos “La muerte de la política exterior: el callejón sin salida de un estado parasitario” <<http://www.atlas.org.ar/Archivos/pp21.pdf>>
- Evans, Gareth 1993 Cooperating for peace: the global agenda for the 1990s and beyond. (St. Leonards, Australia: Allen & Unwin).
- Fajnzylber, Pablo; Lederman, Daniel y Loayza, Normán 2001 “Crimen y victimización: una perspectiva económica”, en Fajnzylber, Pablo (ed.) Crimen y Violencia en América Latina, (Colombia: Banco Mundial).
- Fitch, Samuel 1998 The Armed Forces and Democracy in Latin America (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).
- Fraga, Rosendo 1993. La Cuestión Militar en los Noventa (Buenos Aires: Ed. del Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría).
- García, Jaime. “El Militar Postmoderno en América Latina” en Security and Defense Studies Review, Vol. 2, Summer 2002.
- Hale, William 1994 Turkish Politics and the Military (London: Routledge).
- Hirst, Mónica 2003 “Seguridad Regional en Las Américas”, en Grabendorff, Wolf (Ed.) La Seguridad Regional en Las Américas (Bogotá: FESCOL y CEREC).

- Kruijt, Dirk 2001 “Seguridad, Democracia y Militarismo en Latinoamérica”. <http://www.rnw.nl/informarn/html/cpa020701_kruijt.html>
- Kruijt, Dirk y Koonings, Kees 2002 “Fuerzas Armadas y política en América Latina: perspectivas futuras” en *Iberoamericana*, II, No. 8.
- Macloachlan, Colin 1997 “Manual de terrorismo Internacional” en *Revista Occidental*, (México).
- Marcella, Gabriel 1994 *Warriors in Peacetime: The Military and Democracy in Latin America* (Ilford, Essex): Frank Cass).
- Mares, David 2003 “Conflictos Limítrofes en el Hemisferio Occidental” en Domínguez, Jorge (comps.) *Conflictos Territoriales y Democracia en América Latina* (Argentina: Siglo XXI Editores, FLACSO y Universidad de Belgrano).
- Mares, David y Berstein, Steven 1998 “The Use Force in Latin American Interstate Relations” en Domínguez, Jorge (ed.) *International Security & Democracy. Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- Monsat, Juan José 1987 “La Seguridad como objetivo” En *Estado y Reforma* (Caracas, Venezuela) Año I, enero-junio.
- Pardo Rueda, Rafael 1999 *Nueva Seguridad para América Latina* (Bogotá: Cerec, Fescol).
- Restrepo, Cesar 2004 *La nueva seguridad Hemisférica* (Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia).
- Rojas Aravena, Francisco. “América Latina: en la búsqueda de la globalidad, la seguridad y la Defensa”, en *Anuario Elcano*, América Latina 2002-03 <www.realinstitutoelcano.org>
- Taddei, Emilio 2002. “Crisis económica, protesta social y ‘neoliberalismo armado’ en América Latina” en *Revista del Observatorio Social de América Latina - CLACSO* (Argentina) Número 7.
- Tibiletti, Luís 2003 “El papel de las FFAA en situaciones de emergencia política, económica y social” <www.resdal.org/Archivo/d00001a0.htm>
- Toro, Humberto 1996 “Antecedentes para la Seguridad Hemisférica”. <www.revistamarina.cl/revistas/1996/5/torosant.pdf>
- Ugare, José Manuel 1997 “Argentina, frente a un nuevo desafío: La seguridad pública”. <<http://www.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-10/inseguse.htm>>
- Vargas, Augusto 1990 *Jaque a la Democracia: orden internacional y violencia política en América Latina* (Buenos Aires: FLACSO – Chile).

DAVID ÁLVAREZ VELOSO*

FUERZAS ARMADAS EN CHILE

ENTRE LA CONFIGURACIÓN DE NUEVOS ROLES Y LA NORMALIZACIÓN DE LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES

INTRODUCCIÓN

El estudio de las Fuerzas Armadas en Chile ha sido foco de un fructífero análisis en los años posteriores al retorno democrático. El interés por analizar su rol en el sistema político surgió en forma tardía, producto de la crisis generada por el golpe militar de 1973 (Varas, 1987) y tras la salida de las Fuerzas Armadas del gobierno el grueso de las investigaciones se ha concentrado en las relaciones cívico-militares en democracia y el impacto de enclaves legados del autoritarismo que aún hoy no permiten el pleno control civil de las instituciones armadas.

Aun cuando hoy las Fuerzas Armadas gozan de un nivel extraordinariamente alto de autonomía,¹ la relación entre el mundo civil y militar es muy distinta a la de comienzos de los años noventa. Marcada, entre otros, por la presencia de Pinochet en la comandancia en

*Cientista Político y Magíster en Ciencia Política, mención estudios de Defensa de la Universidad Católica de Chile. Actualmente es investigador de FLACSO-Chile y editor de la Revista Fuerzas Armadas y Sociedad. El autor agradece a Gabriel Fajón por sus comentarios a los trabajos preliminares.

1 No sólo nos referimos a los enclaves autoritarios (que probablemente estén a punto de ser eliminados), además las Fuerzas Armadas tienen una alta autonomía en el control del presupuesto y, como se desarrolla en este trabajo, en la formulación de varias de sus misiones.

jefe del ejército, una creciente demanda por clarificar la verdad sobre las violaciones a los derechos humanos, y las recientes investigaciones sobre enriquecimiento ilícito que afectan a Pinochet, la relación entre el poder ejecutivo y las fuerzas armadas han transitado por tres etapas (Agüero, 2003): desde la confrontación durante el primer gobierno de Aylwin se pasó al apaciguamiento en la primera mitad de la administración Frei. Tras la detención de Pinochet en Londres se inauguraría la catarsis, período que se vio profundizado por el 30° aniversario del golpe militar y el reconocimiento explícito del informe Valech (Álvarez 2003 y 2004)

Basados en esta visión, el siguiente trabajo explora una dimensión poco abordada por los estudios precedentes e intenta dilucidar si estas etapas son replicables en la dimensión profesional de la relación civil-militar. Sustentado en un análisis de carácter institucional (North, 1990), la hipótesis principal del estudio es que las Fuerzas Armadas, como cualquier organización, tienden a mantener su supervivencia mediante la defensa de sus antiguas prerrogativas y la búsqueda de nuevas misiones para justificar sus tareas en un nuevo contexto. A las bien conocidas transformaciones del fin del conflicto bipolar se sumó el retorno democrático al país, lo que juntos se configuraron como un momento clave para la modernización de prácticas e instituciones típicas del período de la vieja democracia (Fernández, 1999). La interdependencia política, económica y social impactó en todas las áreas, y en el plano de la defensa se configuró como una oportunidad única para repensar cuál sería el rol de los militares en democracia (Agüero y Fuentes, 2002).

En el siguiente trabajo exploraremos cómo los militares se han acomodado y ajustado a un nuevo escenario, y hasta qué punto han sido capaz de plantear nuevos roles de manera autónoma e independiente. Además, analizamos cómo el poder civil responde a la alta capacidad del sector castrense de generarse roles sin la concurrencia de la autoridad política, de acuerdo a la legalidad vigente y a la autonomía con la cual los militares enfrentan el desarrollo institucional.

En la primera parte, señalaremos brevemente cuáles son los cambios fundamentales del período que constituyen un nuevo escenario para los militares: el fin del conflicto bipolar, el cambio estratégico regional y la democratización del país. Por toda la amplia bibliografía existente respecto de este punto, su desarrollo se entiende solamente como contexto de estudio.

En la segunda parte desarrollamos un análisis de los nuevos roles a partir de una investigación cualitativa de documentos que nos permitirán ir conociendo cómo a través de estos catorce años cada una de las distintas fuerzas plantean los desafíos del nuevo contexto y generan doctrina a partir de aquello. El foco estará dado por cuatro

áreas principales: Doctrina de seguridad nacional, fuerzas armadas e identidad nacional, fuerzas armadas y conflictos internacionales, y profesionalización de las fuerzas armadas.

Para investigar la respuesta civil, analizaremos casos específicos en los que las autoridades gubernamentales han hecho explícitas algunas políticas que cuestionan ciertos desarrollos propios de las fuerzas armadas, incluyendo: el Libro de la Defensa, la política de operaciones de paz, las medidas de confianza mutua y el foro de modernización del Servicio Militar Obligatorio. Esto dará origen a la tercera parte del estudio.

I. FUERZAS ARMADAS EN UN CONTEXTO DE CAMBIOS

Hacia finales de la década de los ochenta, Chile comenzó a experimentar uno de los cambios políticos más importantes de su historia. El triunfo de la oposición al gobierno militar en las urnas el 5 de octubre de 1988 desencadenó una serie de eventos consagrados en la Constitución de 1980 que terminó finalmente con el traspaso de poder el 5 de marzo de 1990 de manos de los militares al gobierno democráticamente electo. Patricio Aylwin recibió del propio General Pinochet la banda que representa el poder político del país, pero se quedó Aylwin al mando de la comandancia en jefe hasta 1998, por dos períodos adicionales.

El alto -y obvio- grado de influencia de los militares durante los años del régimen se perpetuó después de la salida de Pinochet mediante una transición impuesta, enclaves autoritarios y una favorable estructura legal para defender sus intereses y prerrogativas (Montes y García 2004; Cavallo, 1998). Instituciones como el Consejo de Seguridad Nacional, el mínimo presupuestario establecido en la Constitución para las Fuerzas Armadas, la inamovilidad de los Comandantes en Jefe y la existencia de senadores institucionales de los cuales cuatro son ex miembros de las fuerzas armadas² constituyen la concreción del mantenimiento de sus privilegios.

La pérdida del poder político formal, sin embargo, no fue el único cambio que enfrentaron los militares por aquellos años. La caída del bloque soviético desencadenó transformaciones que van mucho más allá del término del conflicto bipolar, configurando todo un nuevo marco para las Fuerzas Armadas. El fin del conflicto dio paso a relaciones de cooperación entre los más distantes países del

2 En total los Senadores Institucionales son 9: Dos ex Ministros de la Corte Suprema, un ex Contralor, un ex rector de Universidad Estatal o reconocida por el Estado, y un Ex Ministro de Estado. Los presidentes que cumplieron su período constitucional, vale decir 6 años, tienen derecho a ser Senadores Vitalicios.

globo, cambiando de hecho las percepciones de amenaza que años antes dividían irreconciliablemente a los dos bandos del sistema.

Las Fuerzas Armadas de la región, de pronto, se encontraron con que su tradicional enemigo desaparecía, y junto a ello la “doctrina de seguridad nacional” que por cerca de 50 años se concentró en la amenaza comunista. Este cambio constituye tal vez uno de los elementos clave de la época, y obligaría a la postre a las Fuerzas Armadas a replantearse sus funciones y roles dentro de las políticas de Estado.

El fin del conflicto Este-Oeste tuvo enormes consecuencias en el ámbito internacional, que se reflejaron en un extraordinario incremento de las relaciones de tipo económico y político e interacciones de tipo social con el surgimiento de nuevos actores, más allá del ámbito estatal. Para los militares se configuraba todo un nuevo marco de incertidumbres producto de la globalización, ante lo cual era esperable que adoptaran estrategias de acomodación (Agüero y Fuentes, 2002). La globalización implica la comprensión del mundo como un todo, incluye la unificación del mercado mundial, la expansión transnacional del capital financiero e industrial, la transformación y unificación de las formas productivas, el desarrollo exponencial de las comunicaciones, el surgimiento de más de cien nuevos Estados, y la permeabilidad de los valores culturales, entre otros (Insulza, 1993). Tras la caída del bloque soviético se comienzan a diluir las barreras y generar una fusión mayor de distintas identidades culturales, produciendo una natural relativización del ámbito de que tradicionalmente se conoce como lo nacional. Es en este contexto que para las fuerzas armadas se genera un segundo dilema, vinculado a las transformaciones que la globalización conlleva. En efecto, desde el nacimiento de los Estados latinoamericanos, las Fuerzas Armadas se han definido a sí mismas como valuarde y protectoras de la nacionalidad. Así, el nuevo contexto mundial impone un serio desafío de adaptación para las instituciones castrenses.

A nivel latinoamericano, la concertación económica comenzó a expresarse en asociaciones comerciales que aumentaron los niveles de interdependencia, coadyuvando a una baja ostensible en los niveles de beligerancia de los años anteriores. La región completa logró superar la fase más difícil de la crisis de la deuda externa, dando paso a un mayor intercambio entre los países de la región, y a una recuperación económica importante tras la denominada “década perdida”. El proceso de concertación y formación de redes de carácter económico permitió ir superando la desconfianza característica de nuestras relaciones vecinales, llegando, en algunos casos, a eliminar completamente las tradicionales hipótesis de conflicto. Los casos de Chile-Argentina y Argentina-Brasil son ejemplos de este aumento de la confianza mutua. El nuevo contexto planteó un tercer desafío de redefinición para las

fuerzas armadas vinculado a la misión que ellas tendrán en un marco de reducción—y en algunos casos eliminación—de hipótesis de conflicto vecinales tradicionales.

Por último, una ola democratizadora se expandió por todos los países de la región. El restablecimiento del estado de derecho implicó el traspaso de la autoridad hacia los civiles y la recuperación de garantías ciudadanas esenciales en una democracia. Las Fuerzas Armadas se enfrentaron a una serie de dilemas relativos a su rol dentro de la organización del Estado y su posición dentro de la sociedad. Aunque hasta hoy en día es posible encontrar disposiciones legales que garantizan gran cantidad de prerrogativas, lo cierto es que en Chile a partir del retorno democrático los gobiernos de la Coalición de partidos por la Democracia han circunscrito las tareas de las Fuerzas Armadas hacia el plano de la defensa y es a partir de ese espacio donde veremos en el grueso del estudio tiene mayor campo de acción (García, 1998).

En este escenario global, las Fuerzas Armadas chilenas se enfrentaron a un período que socavó profundamente sus roles tradicionales. Por un lado, la globalización sacudió la asociación tradicional entre soberanía, poder del estado y territorialidad (Held *et al.* 1999); por otro, la democratización terminó por desplazar del poder político —en términos formales— a quienes por 17 años llevaron el rumbo del país, intercambiando los roles con sus opositores, y quedando ahora ellos en una especie de exilio (García y Montes, 2004:45).

Alejados del poder, el paso de la seguridad interna a la externa fue natural y en la propia política de defensa se configuró el espacio propicio para la búsqueda de mantener ciertas ventajas. En Chile, las Fuerzas Armadas han gozado tradicionalmente de un alto grado de autonomía (Fuentes, 1999). A las prerrogativas en el control del gasto y ejecución presupuestaria que aún mantienen se suma una serie de privilegios establecidos en la constitución de 1980, y que se expresa por ejemplo en la inamovilidad de los Comandantes en Jefe. El control civil ha sido un tema largamente debatido y, a trece años del retorno democrático, aún no se han eliminado instituciones como la de los Senadores Designados o el rol del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA).

Sin lugar a dudas, en el caso chileno la principal fuente de confrontación durante todo el período han sido los derechos humanos. El propio Pinochet se quedó en el poder “para que no le tocaran a sus hombres” (Agüero, 2002; Hunter 1998). A pesar de lo anterior, la preocupación del mundo militar tras su salida no ha sido exclusivamente la protección contra los enjuiciamientos, también el avance en temas corporativos y profesionales han estado dentro de sus intereses, siendo la búsqueda de mayor autonomía, tanto presupuestaria como de diseño de fuerzas, una constante (Hunter, 1995).

Con todo, el proceso de acomodación del mundo militar a las nuevas tareas democráticas ha sido dinámico y complejo. Con especial énfasis durante los primeros años de la década de los noventa tanto el poder civil como el militar exploraron los límites de obediencia y subordinación, llegando incluso a situaciones que tensaron al extremo la relación. Erosionar el poderoso arsenal de leyes que privilegiaban la salida de los militares fue una de las principales tareas de la nueva democracia y en general, la mayoría de la literatura especializada en la transición chilena desde un punto de vista de las relaciones cívico-militares se ha centrado en investigar esta materia.

¿Qué ha pasado, entonces, con el proceso de reordenamiento profesional?. Las Fuerzas Armadas tempranamente fueron capaces de dar cuenta del nuevo entorno estratégico que se configuraba con la democratización y la caída del muro de Berlín (Varas y Fuentes, 1994), y de forma casi intuitiva comenzaron a aparecer nuevas tareas para nuevas amenazas. Siendo en el contexto de los años noventa un tema secundario en la relación cívico-militar, las etapas de *confrontación*, *reacomodamiento* y *catarsis* parecen (Agüero, 2003) no haberse replicado en esta materia, por lo que se configuró una vía sin obstáculos –y casi compensatoria– para el desarrollo institucional. El análisis de este proceso dará pie a nuestro siguiente capítulo.

II. NUEVOS ROLES PARA LOS NUEVOS TIEMPOS

Cuando en 1988 el gobierno del General Pinochet perdió el plebiscito, militares y civiles no se sentaron a dialogar los términos de la transición (Agüero, 2003). El proceso, más bien, se dio en términos de la legalidad que establecía la propia constitución de 1980, y en particular, la ley orgánica de las Fuerzas Armadas. Ambas establecieron una serie de poderes para los militares que incluyeron la inamovilidad de los comandantes en Jefe, poder de convocatoria y veto en el Consejo de Seguridad Nacional, senadores designados y un mínimo presupuestario equivalente al otorgado en 1990, al que se agrega la ley reservada del cobre³.

Como se mencionó escuetamente, los gobiernos de la concertación han dado una dura lucha por transformar la constitución y eliminar al menos algunas de las defensas legales con las que cuentan los militares y, aunque hasta hoy la constitución se mantiene sin reformas, han logrado encontrar pequeños espacios de democratización

3 Ley que tiene antecedentes en instrumentos de 1938 y posteriores modificaciones. Ver un detallado análisis de la ley reservada del cobre en Pattillo, Guillermo; 2003: "Asignación de recursos a las Fuerzas Armadas en Chile. Situación actual y propuestas". *Estudios Públicos*. N° 89. disponible en www.cepchile.cl

(Hunter, 1998). Durante los primeros años de democracia, la cautela por no erosionar las posibilidades de éxito de la transición permitieron a las Fuerzas Armadas contar con un aun mayor grado de autonomía, lo que en definitiva les permitiría afianzar la búsqueda de nuevos roles sin un mayor conflicto con el poder civil.

Por disposición de la carta de 1980 son sólo tres las tareas fundamentales de las Fuerzas Armadas. “Existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la república⁴”. A estas se suman algunas tareas adicionales, como el resguardo del orden público durante los procesos electorales⁵, y aquellas funciones relacionadas con el poder de convocatoria, voto y veto que las Fuerzas Armadas poseen en el Consejo de Defensa Nacional⁶.

Bajo este marco legal, el programa de gobierno de la Concertación para las elecciones presidenciales tras el plebiscito de 1988 estableció cinco prioridades para la Defensa Nacional, cuatro de las cuales tuvieron directa relación con el desarrollo de su quehacer profesional. Conscientes del gran poder con el que se retiraban los militares, y al mismo tiempo, de la necesidad de contar con buenas relaciones en caso de acceder al gobierno, el capítulo dedicado a la defensa señalaba en su primer párrafo algo que en perspectiva aparece muy similar a lo que establecen los dos Libros de la Defensa editados hasta hoy. “La defensa nacional es responsabilidad de todos los chilenos. Junto a las Fuerzas Armadas concurren a proteger la paz otras instituciones estatales, así como el conjunto de la sociedad⁷”. Sin embargo, a poco de avanzar en la lectura, se señala: “La definición de sus objetivos políticos y la evaluación de su rendimiento es tarea que corresponde a la autoridad emanada de la soberanía popular –Ejecutivo y Congreso- la que, constituida en Estado, tiene en la misión militar una función específica de relevancia máxima para la vida nacional.”

A la postre, fue éste el programa que se convirtió en gobierno, y resulta interesante observar cómo a través de catorce años de democracia los distintos representantes y las Fuerzas Armadas aprovechan los espacios disponibles para por un lado ganar terreno en el control militar, y por el otro mantener y ampliar sus roles institucionales.

4 Capítulo X. Artículo 90. Constitución de la República de Chile. Esta última tal vez la más polémica de sus tareas.

5 Artículo 18. *Ibidem*.

6 Capítulo XI. Consejo de Seguridad Nacional. *Ibidem*

7 Programa de gobierno de la Concertación. 1989. V.- Defensa Nacional y Fuerzas Armadas. Pág. 6.

EL PESO DEL GOBIERNO MILITAR

Tradicionalmente las Fuerzas Armadas han establecido un vínculo estrecho entre las instituciones que las componen, la historia del país y la formación de una identidad nacional. Obviamente, no se piensan como agentes exclusivos de socialización. La familia, las congregaciones religiosas, establecimientos educacionales, instituciones civiles y militares han ido aportando desde diferentes perspectivas hacia la configuración de lo nacional, correspondiendo a los militares una serie de héroes, eventos e hitos claves en este proceso. (Valenzuela, 1999).

Es por este estrecho vínculo que la identidad nacional y su relación con las Fuerzas Armadas fue uno de los aspectos más delicados de la refundación democrática, pues se trata de reinsertar los valores y símbolos militares dentro de la sociedad civil, con todo la carga del pasado autoritario. Desde esta perspectiva, la tarea del nuevo gobierno no era fácil: por un lado se buscaba la reconciliación nacional y la subordinación militar; por el otro lado existía el compromiso de establecer verdad y justicia en las atrocidades cometidas durante la dictadura, con un general Pinochet en la comandancia en jefe del Ejército.

Bajo este contexto, el gobierno del presidente Aylwin en su primer año tuvo como eje primordial la reconciliación, señalando explícitamente que no se pretendía enjuiciar al régimen pasado o a las Fuerzas Armadas, haciendo un llamado a la sociedad a ser cautelosos en prejuicios y suposiciones, y a esperar el trabajo de la Comisión de Verdad y Reconciliación. No obstante las buenas intenciones de la primera administración de la Concertación, el denominado "Informe Rettig", entregado en 1991, provocó el rechazo y desconocimiento del trabajo de la delegación por parte de las Fuerzas Armadas, lo que hacía dar pie atrás en los propósitos gubernamentales de perfilar a los militares dentro de la sociedad democrática: "el Ejército, en aras del prestigio y dignidad elementales de la institución, manifiesta su fundamental discrepancia con el Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación y le niega tanto validez histórica como jurídica" (CEP, 1991).

Pese a este suceso que pudo desviar la relación cívico-militar, se mantuvo el objetivo de Aylwin de promover la unidad nacional. Dos meses más tarde de las declaraciones castrenses, en el discurso presidencial del 21 de mayo, la posición del gobierno se centró en fomentar la armonía nacional a través de la comunión de los mismos valores, como son el amor a la patria, el espíritu de trabajar por su bienestar, y el respeto a las instituciones democráticas y al estado de derecho.

Sin embargo el problema del control civil sobre las fuerzas armadas durante este gobierno se acrecentó en dos ámbitos esenciales: el primero dice relación con la subordinación institucional castrense, que se grafica en la negativa permanente a reformar la Constitución

en sus enclaves autoritarios; y en segundo lugar, la desobediencia al sistema democrático en vista de las conductas fácticas de las fuerzas armadas. Un claro ejemplo lo constituye lo ocurrido en 1993, en el acto más crítico de esta refundación, con el “boinazo”. Dicho evento fue el producto de una investigación al hijo de Pinochet con respecto a la utilización de cheques del ejército para fines personales. La reapertura de este caso trajo consigo un contingente de boinas negras, que el 28 de mayo de ese año rodeó el edificio central de las fuerzas armadas en señal de acuartelamiento, generando preocupación en los círculos gubernamentales. Finalmente el acto terminó cuando aquellos se reunieron a negociar el ministro del Interior Enrique Krauss con los representantes de las fuerzas armadas, que no sólo lograron el fin de la investigación sobre los “pinocheques”, sino además un espacio de discusión informal sobre otras demandas militares.

Si el período de relaciones cívico militares que se desarrolla durante el primer gobierno de la concertación es definido como de “refundación”, el gobierno del presidente Frei puede ser catalogado como una etapa de creciente dinamismo. La relación entre Fuerzas Armadas e identidad nacional, por lo tanto, no está ajena a este proceso, en el que los valores que representan las instituciones se manifiestan en el quehacer nacional.

Uno de los espacios que encontraron las Fuerzas Armadas para avanzar en este aspecto fue la contribución de las mismas a la población civil en casos de catástrofes; sin embargo, a través de los textos se desprenden otras formas de contribución en esta dimensión, que generan una mayor polémica con el poder civil (Nuñez, 1995):

- La elaboración o debate de proyectos de inversión pública
- La toma de decisiones que comprometan el futuro nacional
- La determinación de fronteras interiores para el crecimiento
- La detección de zonas de crecimiento económico o de soberanía nacional
- Colaboración técnica en la generación de industrias altamente especializadas.
- Colaboración académica en niveles de postgrado sobre materias especializadas.

Si bien no se trata de una versión doctrinaria, los lineamientos tan poco acotados generaron preocupación en la cúpula gubernamental, y cada vez fue más evidente la necesidad de explicitar una política de defensa. La primera iniciativa del segundo gobierno de la Concerta-

ción en este ámbito se enmarca en torno al planteamiento de un trabajo conjunto de civiles, académicos y técnicos en la discusión de los temas del área, que en primera instancia se traducirían en la edición de un informe de defensa anual accesible a la ciudadanía, de manera de acercar la renovación militar a la población (Frei, 1994). Más tarde esta propuesta toma forma en la edición del Libro de la Defensa Nacional de Chile, en cuya elaboración participó una pluralidad de actores nacionales ligados a la materia⁸.

Aunque hoy la relación entre las fuerzas armadas y la sociedad se encuentran en un considerable mejor pie que en los años noventa, su consolidación ha estado limitada a las prerrogativas constitucionales que aún prevalecen, y que cada cierto tiempo se evidencian como un obstáculo en la verdadera normalización de la función militar. Con todo, el progreso en la definición de una política de defensa, la modernización de las Fuerzas Armadas y la discusión de los temas de derechos humanos han provocado una cercanía creciente entre civiles y militares, en una sociedad en que la identificación castrense con el autoritarismo y las violaciones a los derechos humanos era extremadamente alta a comienzo de los años noventa⁹.

Varios elementos han cooperado para que estos últimos cuatro años se haya avanzado en el mejoramiento de las relaciones civiles-militares. Desde la detención de Pinochet en Londres en el año 1998 ha existido una desvinculación paulatina de las fuerzas armadas hacia su imagen, acompañada del juicio público y formal que ha recibido el ex dictador. El año 2000 el Ejército, encabezado por el General Izurieta, acepta conformar la mesa de diálogo. El hito no sólo se configuró como la primera vez en que víctimas y victimarios se sentaron a con-

8 Al respecto, desde mediados de los años noventa se genera un creciente interés en la capacitación y formación de oficiales y civiles en temas de seguridad que se canalizan a través de programas de magíster institucionales en materias como conducción político-estratégica nacional y análisis político estratégico, y se consagra con la creación en el ejército del Centro de Estudios e Investigaciones militares -Cesim-, cuya misión fundamental es satisfacer las necesidades de investigación y extensión formales, y continuar con la actividad académica en materias propias de la defensa nacional, estrechando la relación civil- militar Comando de Ingenieros y Cuerpo Militar del Trabajo. El Cuerpo Militar del Trabajo y su Contribución al desarrollo Nacional. Revista memorial del Ejército. N° 461. 1999

9 Según el Estudio Social y de opinión Pública del CEP de marzo de 1991, sólo un 21% de los encuestados consideraba que el ejército tenía una actitud positiva hacia el informe Rettig, en comparación con el 64% que recibía el gobierno. Mientras que ese mismo año un 42,4% consideraba que las relaciones entre gobierno y FFAA serían mejores en el futuro. Actualmente, el gobierno de Lagos recibe una de las mejores calificaciones en cuanto a la relaciones que tiene con las FFAA, en comparación con otras instituciones del Estado. www.cepchile.cl

versar de los hechos ocurridos en la dictadura; además significó para las Fuerzas Armadas reconocer los abusos y violaciones a los derechos humanos que durante años fueron negados.

Con el nombramiento del general Juan Emilio Cheyre como Comandante en jefe del Ejército se acelera el proceso de modernización castrense, y a través de gestos se busca separar definitivamente la imagen de las Fuerzas Armadas con la dictadura militar, lo que se refleja en el “nunca más” del general Cheyre a participar en política y a los excesos cometidos¹⁰. Durante el año 2004, el ejército daría un paso más, al aceptar la responsabilidad institucional en las violaciones a los derechos humanos –con aclaraciones y reinterpretaciones de por medio- y al convertirse en la institución que apoyó con mayor fuerza el informe de la comisión sobre prisión y tortura, mas conocida como comisión Valech.

Cuadro 1
Respuestas de las Fuerzas Armadas y de orden a los resultados de las Comisiones Rettig y Nacional sobre prisión Política y Tortura

	Informe Rettig	Informe Valech
Ejército	Rechaza completamente	Acepta responsabilidad ética
Armada	Rechaza	Acepta sin responsabilidad institucional
Fuerza Aérea	Acepta / Ambigua	Acepta sin responsabilidad institucional
Carabineros	Rechaza	Acepta sin responsabilidad institucional

Fuente: Álvarez, David. 2005. “Fuerzas Armadas y Derechos Humanos en el 2004. De la tortura sí se habla” en *Anuario FLACSO 2005*. por aparecer.

Transcurridos catorce años de democracia, la participación de las Fuerzas Armadas en tareas como las desarrolladas en Haití (Tripodi, 2004) adquieren mayor notoriedad que sus vínculos con el pasado. Si bien las actitudes de la población en la región aún parecen demostrar

10 Durante una actividad militar en la ciudad de Calama, en el norte del país, el general Cheyre afirmó su llamado a superar el tema de las violaciones a los derechos humanos y a no permitir que se repitan los hechos del 11 de septiembre de 1973: “Me refiero al nunca más una clase política que fue incapaz de controlar la crisis que culminó en septiembre de 1973. Nunca más a los sectores que nos incitaron y avalaron oficialmente nuestro actuar en la crisis que provocaron. Nunca más excesos, crímenes, violencia y terrorismo. Nunca más un sector ausente y espectador pasivo. En fin, nunca más una sociedad chilena dividida”. www.latercera.cl. 13/06/2003.

preocupantes preferencias hacia el autoritarismo (Latinobarómetro, varios años) el vínculo entre las Fuerzas Armadas y la sociedad parece retornar a un carril de normalidad. En la búsqueda de nuevos roles serían otros los espacios que generarían mayor conflicto, sobre todo durante los primeros años del retorno democrático.

LA SEGURIDAD (INTER)NACIONAL

La refundación de las relaciones cívico-militares en el gobierno de Aylwin es uno de los rasgos más característicos de su administración. A través de gestos y acciones que le permitían la propia constitución¹¹, este primer gobierno de la transición buscó contar con un creciente control civil, que provocó más de algún roce con las Fuerzas Armadas. Ciertamente se trató de un período especial. Por única vez, se redujo el mandato presidencial de 6 a 4 años, y las relaciones con el mundo castrense se vieron fuertemente influenciadas por la presencia de Augusto Pinochet al mando del Ejército.

Las características de este período generaron condiciones propicias para que las Fuerzas Armadas avanzaran en la redefinición de sus roles con bastante autonomía del poder civil, toda vez que la preocupación de éste estaba centrada en subordinar desde el punto de vista de la autoridad legal al mundo militar, y no forzar una crisis en la frágil democracia. De esta forma, el espacio para que los militares readecuaran su función institucional quedó abierto, y se expresó directamente en la dimensión de la seguridad.

En este contexto, la “doctrina de seguridad nacional” se ajustó rápidamente, transitando desde la tesis de guerra contra el marxismo que la caracterizó desde antes de la llegada del gobierno militar hacia los planteamientos del nuevo gobierno, en base a los lineamientos generales de la política de defensa nacional (más bien implícitos). El enemigo interno se reemplazó por nuevas amenazas, lo que en cierta medida determinó el retorno de las Fuerzas Armadas a su labor clásica, la defensa del Estado y la preservación de la soberanía. Aunque da la impresión de que el ajuste fue natural, los roces por la búsqueda de la consolidación de las nociones que precisan a las instituciones armadas como profesionales, jerarquizadas y no deliberantes (Art. 90, Constitución) continuaron siendo parte importante de la relación civil-militar.

Aun cuando se reconocía el hecho de que las posibilidades de conflicto con otros países eran cada vez más improbables, la doctrina del Ejército continuó dando a la anarquía del sistema internacional gran importancia, lo que obligaba a introducir modificaciones en

11 Como reducir el presupuesto de las Fuerzas Armadas el año '91 a los mínimos establecidos en la Constitución o frenar los ascensos del alto mando institucional

las estructuras y funciones de las FFAA (Pinochet, 1992), y por ende, espacio para replantearlas. Estar preparados para enfrentar la amenaza implicó, eso sí, considerar las condicionantes internas de vulnerabilidad que afectasen a la prosecución del objetivo país, dejando la puerta abierta a un camino sin claro destino. “La seguridad nacional, así entendida, emerge de un concepto destinado no sólo a proteger la integridad de un Estado, sino muy especialmente a defender los valores esenciales que conforman el alma o tradición nacional, ya que sin ellos la identidad misma se destruiría” (Fuentes, G., 1992)

Para limitar esta autonomía, la apuesta del gobierno de Aylwin fue invitar a las Fuerzas Armadas a participar de la definición de aspectos importantes del desarrollo del país, y por otro a integrarse a la “civilidad” nacional, apegadas a sus labores constitucionales (Aylwin, 1990) que por la urgencia de la transición no encontró los espacios suficientes para su desarrollo.

Aunque escuetos, los planteamientos del programa de gobierno del segundo período de la concertación con respecto a las Fuerzas Armadas dan cuenta del cambio en la planificación de las relaciones civiles-militares. Del tema central de la administración Aylwin se pasa al proyecto de Frei, organizado en torno a una política de defensa nacional, que como marco general cuenta con la “plena subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político civil legítimo y el estricto respeto al carácter que ellas tienen de cuerpos armados esencialmente obedientes y no deliberantes¹²”.

No obstante, el control civil sobre los militares aún no presenta directrices claras sobre los alcances de la política de defensa hacia sus tareas, lo que permitió situaciones como las de comienzos del gobierno de Frei, cuando el entonces Comandante en jefe del Ejército Augusto Pinochet expuso su doctrina “Conquista y Consolidación de las fronteras Interiores: Una Tarea del Ejército”, tema desarrollado en base a un proyecto institucional claramente estructurado, que tiene como meta la protección de la soberanía y seguridad del país (Pinochet, 1994). Al respecto, un mes más tarde, en la inauguración del mes del ejército, el Presidente de la república reconoce la importancia del problema, asumiendo que: “El Ejército nos ha invitado a enfrentar el problema de las fronteras interiores; la respuesta del gobierno es ampliamente positiva, en efecto, el objetivo central de esta propuesta se articula razonablemente con la política nacional de modernización con equidad” (Frei, 1994).

12 El programa de gobierno hace hincapié en algo que está contenido en la constitución. Concertación de Partidos por la democracia. 1993. *Programa de Gobierno candidato Eduardo Frei Ruiz - Tagle*.

Las relaciones entre gobierno y fuerzas armadas durante esta etapa pueden definirse dentro de un esquema de consenso mayor al mostrado por el primer gobierno de la concertación. La administración Frei muestra signos de colaboración hacia la definición de una política de defensa y hacia una cercanía en las relaciones cívico-militares. “Yo creo que es posible construir una relación entre el gobierno y el Ejército en otros términos y por ello siento una alegría interior muy poderosa al conocer la propuesta del Ejército, sería insuficiente que dijera sólo que acepto la propuesta en torno a las fronteras interiores. Ustedes y el país se merecen una respuesta profunda y global” (Frei, 1994). Para ese entonces, el gobierno tenía claro la necesidad de explicitar su política a través de un documento público, el cual se materializó tres años más tarde en el Libro de la Defensa Nacional.

La Seguridad Nacional, a partir de entonces, se entendió como la condición alcanzada por el país como consecuencia del desarrollo armónico de su poder nacional, distinto a la conceptualización de los años ‘60 que la establecía como la acción destinada a procurar la preservación del orden jurídico institucional del país. Más que una acción se trató de una condición, en donde las Fuerzas Armadas se incorporaban como agentes importantes pero no únicos, subordinados al poder civil y limitados al ámbito de la seguridad externa (Ministerio de Defensa, 1997)

Asumido un tercer gobierno de la concertación, la seguridad nacional ya mostraba signos de mayor consenso entre las fuerzas armadas y el ejecutivo. Se le asigna un valor importante a las relaciones internacionales como agente protector de la seguridad nacional en términos de disuasión, a través de la exclusión del uso de la fuerza, para la obtención de ventajas comerciales o políticas, y la participación y cooperación como mecanismo de obtención de poder, para negociar la inserción en el sistema internacional (Thauby, 2001, Arancibia, 2001).

FUERZAS ARMADAS Y CONFLICTOS INTERNACIONALES

La proyección de la defensa como parte integrante de la política internacional se constituyó tempranamente tras el retorno a la democracia. Si bien la modernización de las fuerzas armadas se orientó en el camino de establecer una visión de los militares como coadyuvantes de la política exterior (Aylwin, 1991), las instituciones militares, disfrutando de amplia autonomía, avanzaron rápidamente hacia una doctrina internacional, fijando prioridades y posicionando temas en la agenda con bastante independencia del poder civil.

Un claro ejemplo ocurre con la Armada y la tesis del “mar presencial” como concepto que “constituya para el Estado de Chile una forma de cautelar los intereses nacionales y de contrarrestar amenazas direc-

tas o indirectas a su desarrollo y, por lo tanto, a su seguridad” (Martínez Bush). Esta noción se institucionalizó en la ley N° 18.892 del año 1992, situándose como un sector clave de la política de Defensa¹³.

De esta manera, aun cuando no se plantean proyectos específicos con respecto a los desafíos y oportunidades del nuevo orden mundial, existe una percepción conjunta, que se manifiesta en discusiones y seminarios permanentes, en torno al reto que representa para las fuerzas armadas la estructura internacional y la definición de las tareas que le competen en esta área.

Dentro de este ámbito, la política de Defensa del gobierno de Patricio Aylwin y la política exterior de las fuerzas armadas está marcada por la incertidumbre. Aun cuando existió plena conciencia, tanto en el gobierno como en las ramas castrenses, de que se estaba ante un nuevo escenario, no se definen cuáles serían las amenazas en base a las cuales se orientaría la política de defensa; más bien, se trata de una etapa de reordenamiento político militar, en la búsqueda de una integración de las fuerzas armadas al desarrollo del país.

Aunque no se puede designar este período como una instancia inerte en el campo internacional -puesto que se da inicio a una nueva etapa de reinscripción de las fuerzas armadas a través de la participación de Chile en misiones de mantenimiento de la paz de la ONU, y la creación de un programa especial de cooperación internacional- no se percibe un esquema conjunto que delimite claramente cuáles serán las funciones militares en la proyección de la política exterior con objetivos claramente establecidos, por lo menos hasta superado el gobierno de la transición. .

Hacia 1994 la política exterior chilena adquiere una importancia creciente, y a través de lineamientos generales se observa una mayor definición de la defensa como un eje clave de las relaciones internacionales del país. Al respecto, en el segundo año del mandato del presidente Frei, éste señaló que los cambios mundiales demandan un nivel de participación distinto, que se traduce en una mayor integración en los planteamientos y foros internacionales, como la incorporación a Tlatelolco, al tratado de no proliferación Nuclear y las negociaciones con APEC; MERCOSUR Y NAFTA (Frei, 1995).

A pesar de que los lineamientos de la política exterior incorporaban una dimensión clara de la participación militar en tareas internacionales, la autonomía de las fuerzas armadas quedó en evidencia

13 Heraldo Muñoz, entonces embajador de Chile ante la OEA, señala en el seminario de Política de Defensa de la Academia de Guerra que: “Un país pequeño como Chile tiene que concentrarse en algunos aspectos claves, definirlos de una manera muy clara... obviamente nos interesa maximizar algunas áreas claves, como por ejemplo, nuestra presencia antártica o la proyección marítima de Chile en el Pacífico”. Memorial del Ejército N° 438, 1991.

durante este período. En 1994, el Comandante en jefe del Ejército, Augusto Pinochet, se niega desde el discurso a participar en misiones de operaciones de paz. Es cierto que un año más tarde las instituciones militares participan en la pacificación de Irak y en el proceso que busca terminar con el conflicto peruano-ecuatoriano entre 1995 y 1998, pero no sería hasta la publicación del Libro de la defensa Nacional de Chile y a la promulgación de un par de decretos de leyes¹⁴ en las que se institucionalizan dichas misiones como una política de estado, que las Fuerzas Armadas las asumirían como una tarea propia.

La relevancia de las relaciones internacionales para las Fuerzas Armadas toma forma a medida que avanza el gobierno de Frei, ajustándose en cierta medida a la política exterior del país y a la propuesta modernizadora militar, que busca, entre otras, la cooperación con ejércitos de otros países, como ocurre, por ejemplo, con la participación en la Conferencia de Ejército Latinoamericanos -CEA-; en el ámbito de los comandantes en jefe, como también en organizaciones dependientes de la OEA. Asimismo, a partir de la política de defensa nacional se genera una iniciativa conjunta con Argentina sobre el desarrollo bilateral de medidas de confianza mutua, que han permitido un mayor nivel de interrelación entre ambas naciones¹⁵.

El escenario internacional generó en las fuerzas armadas una discusión permanente sobre el rol castrense en temas como narcotráfico, terrorismo, desastres ambientales y otros, señalando un camino que al menos en el discurso se alejaba de la militarización: “se estima impropio el empleo de la fuerza militar para su combate porque no sólo desnaturaliza sus funciones, sino que la involucra en un ambiente que ha probado ser altamente perjudicial para el profesionalismo de sus integrantes. Con todo contribuye en los niveles de asesoría que se requiere para su prevención y continúa siendo, el último recurso del estado ante situaciones que sobrepasen los organismos encargados de su combate” (Pinochet, 1997). La doctrina del comandante en Jefe no agotaría la discusión, y hasta hoy se observan presiones por incorporar a las Fuerzas Armadas en labores que escapan a las constitucionales liberales.

Hacia el año 2000 el país había alcanzado un extraordinario dinamismo en materia de relaciones internacionales, en especial en el área de cooperación e intercambio económico. La detención del General Pinochet en Londres no mermó esta inserción en el ámbito militar, y más aun, incrementó el distanciamiento entre el Ejército y la figura del ex Comandante (Hunneus, 2002). La cooperación exterior de las

14 Ver más adelante “Operaciones de Paz”

15 Frei, Eduardo. 1999. *Mensaje Presidencial*. 21 de mayo. Presidencia de la República.

instituciones castrenses adquirió mayor relevancia como mecanismo disuasivo en función de la protección de la seguridad nacional (Lagos, 2001), y afianzó la proyección de las labores castrenses como una política de estado más que de las propias fuerzas armadas. A este punto, la confrontación había sido reemplazada por un acuerdo total en donde las propias Fuerzas Armadas evaluaban positivamente estas tareas como parte de su nuevo rol.

Esta modernización de la política de defensa se evidencia fundamentalmente en acciones de seguridad de alcance global mediante el fortalecimiento de la presencia chilena en la ONU y las operaciones de paz, las políticas de seguridad regional en el marco de las conferencias de ministros de defensa y las políticas de alcance regional y vecinal, con la búsqueda de una metodología de homologación del gasto en defensa y la realización de ejercicios conjuntos.

Con esta perspectiva, la subordinación militar en el campo internacional en el gobierno de Lagos parece ser uno de los ámbitos en que el control civil sobre las Fuerzas Armadas ha sido más efectivo, cuestión que se refleja en las actividades realizadas durante los últimos años por las instituciones castrenses, que siguen las directrices fijadas en una primera instancia por el Presidente de la República y más tarde por la política de la defensa. Aunque los militares han tenido una activa participación en la elaboración de dicha orientación, la colaboración institucional en la definición de sus roles es destacada, pues de un estado centrado en la reinserción internacional de las fuerzas armadas se pasa a un dinámico período en que los militares chilenos participan activamente de la cooperación internacional y la discusión acerca de las implicancias que ello tiene para la institución.

MODERNIZACIÓN Y EDUCACIÓN MILITAR

Una de las condiciones para lograr una subordinación castrense al poder civil consiste en la participación conjunta en la planificación estratégica de la profesionalización de las fuerzas Armadas (Fuentes, 1996). Bajo esta premisa, la administración Aylwin pasó desde una posición un tanto pasiva, donde se dejó en manos de las ramas institucionales la definición de las investigaciones y estudios (Aylwin, 1991), a una etapa más activa, en que se define como política de defensa el perfeccionamiento profesional y la modernización gradual de la institución a través de la búsqueda de la eficiencia y la formación permanente.

De esta manera, la planificación estratégica de cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas tiene como guía la política de defensa establecida por el gobierno. Sin embargo, la determinación de los límites a los roles cumplidos por los militares en esta materia parecen no estar muy claros en los primeros años de la redemocratización.

Aunque esta cuestión, más que actuar como un perjuicio a los intereses castrenses, parece ser un estímulo al análisis de las funciones que debe cumplir la institución.

El año 1992, el entonces comandante en jefe del ejército planteó la modernización de las fuerzas armadas. Al respecto señaló no sólo la necesidad de una transformación organizacional, sino que también esbozó las orientaciones y parámetros bajo los cuales debe realizarse dicha reforma, e incluso especificó la autonomía del trabajo a realizar de acuerdo “a los caminos adecuados, y en momentos oportunos, con los estamentos de la sociedad que correspondan” (Pinochet, 1992).

La educación y profesionalización castrense durante los primeros años de la redemocratización se enmarcó dentro de los márgenes de la modernización, es decir, ante el diagnóstico de la necesidad de cambio derivada de los eventos nacionales e internacionales, por lo que surgió la emergencia de una transformación de la carrera militar. No obstante, dicha evolución no estuvo subordinada a las proyecciones del gobierno de Patricio Aylwin, sino más bien partió de las iniciativas particulares de cada una de las ramas de las FF.AA. Bajo esta perspectiva no se genera una reforma en conjunto a la política de Defensa, más bien se trata de una definición de roles de acuerdo a cada institución, donde el Estado procura aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos y los militares buscan renovarse y participar de las dinámicas del desarrollo nacional.

Si hay algo que caracteriza a este período de mayor colaboración entre civiles y militares es el énfasis puesto en la profesionalización de las Fuerzas Armadas como respuesta a las disyuntivas planteadas durante el primer gobierno de la Concertación. Tempranamente, en 1992, Pinochet enunciaba un esquema modernizador que “dinamizará la búsqueda de la readecuación que nos lleve a conformar un Ejército acorde a los tiempos que vendrán y plenamente participativo en todo el quehacer nacional, en beneficio del bien común para Chile” (Pinochet, 1992). Dicho programa se materializa en 1994 con la puesta en marcha del Plan Alcázar, que apunta a la estructuración de una fuerza militar con alto grado de instrucción y entrenamiento, acorde al desarrollo del país y los cambios en el sistema internacional¹⁶.

La autonomía del ejército, entonces, en la concepción de sus roles a futuro puede claramente ser vista en el ámbito profesional, donde vemos cómo a partir de una proyección del ejército se estructura un plan modernizador y se ejecuta a largo plazo, ante la aprobación y condescendencia del poder civil. Aun cuando dicho marco se articula desde una política estatal de modernización del Estado, como eje de la administración

16 La tercera on line, especiales 2002.

Frei, de todas formas el mundo militar cuenta con los espacios suficientes para crear una política renovadora acorde a sus intereses: “Un ejército moderno, y así lo ha entendido la institución, requiere de una verdadera cultura del cambio, para poder responder con celeridad y eficiencia a las nuevas exigencias impuestas por las actuales condiciones; sin renunciar por ello a los elementos que constituyen su esencia”(Frei, 1994).

La educación y profesionalización de las Fuerzas Armadas se constituyen como un pilar de la modernización militar durante el gobierno de Frei. Como se ha señalado, el dinamismo en la relación se manifiesta en la importancia asignada a los cambios organizacionales castrenses como la continuación de la reactivación de las instituciones de la defensa, la renovación y adquisición de equipos de las instituciones militares y el perfeccionamiento del servicio militar obligatorio.

Por otra parte, se da una preocupación progresiva, como corolario de los cambios globales, sobre los temas del avance tecnológico explosivo de la década de los noventa. Las instituciones castrenses no quieren quedar atrás en el desarrollo tecnológico, más aun cuando la educación y profesión militar requieren de un nivel de desarrollo mayor que las aplicaciones empleadas por civiles. De acuerdo a lo anterior, las Fuerzas Armadas consideran como un deber la cooperación científico-tecnológica, ya que este vínculo es interpretado como un aporte al desarrollo nacional (Muñoz, 1998).

Con esta premisa, el gobierno de Lagos se ha orientado a una renovación del sector defensa desde el poder político, cuestión que involucra no sólo los sistemas de armas, sino también la doctrina, el sistema de educación y los modelos organizacionales. Para el gobierno, se ha logrado una de las principales metas de esta modernización, cual es el establecimiento de una política de defensa en el año 2002, cuyo texto se organiza de un modo que responde a una Política de Defensa en forma y contenido (Bachelet, 2003).

La visualización de la modernización militar se traduce en 55 medidas que conciernen a cinco áreas de trabajo: educación, logística, salud, operaciones y personal, que buscan una mejora en la gestión de procesos organizacionales. Un tercer eje de estos avances, y quizás uno de los más discutidos en la opinión pública, tiene relación con el Servicio Militar Obligatorio y las discrepancias existentes en torno a la posibilidad de que sea voluntario, y a los costos que implicaría su profesionalización. Por último, otra área que causa disyuntiva es la asociada a los mecanismos de financiamiento y su distribución, así como al sistema previsional de las Fuerzas Armadas y Carabineros.

De esta manera, la evolución de los roles militares se ha traducido en una mayor subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil a través de una planificación estratégica conjunta del gobierno, el ministerio de defensa y las instituciones castrenses.

No obstante, cabe preguntarse por las implicancias de la definición de las tareas militares, que actualmente se encuentran en ejecución o aún en un nivel de planificación, puesto que, pese a que se ha tratado de una profesionalización integral de las FF.AA, también es cierto que los últimos años los militares han elaborado sus tareas con ciertos niveles de autonomía - aun cuando en el último gobierno de la Concertación se ha tratado de revertir esta situación -. La historia política y militar desde mediados del siglo XX parece haber sentado fuertes precedentes, que todavía son difíciles de modificar.

III. POLÍTICA PÚBLICA, RESPUESTA PÚBLICA

Cuando en 1990 las fuerzas armadas enfrentaron la disyuntiva de su rol fuera del gobierno, el Ejecutivo comenzaba un cauteloso camino para afianzar la democracia. Durante los primeros años las Fuerzas Armadas fueron un actor permanente dentro del escenario político del país, cuestión que ciertamente generó tensión en el camino hacia la reconstrucción de la normalidad política. La presencia de Pinochet en la Comandancia en jefe marcó la pauta de un período caracterizado por una confrontación de poderes entre el Ejecutivo y principalmente el Ejército, que al contrario de la Armada y la Fuerza Aérea se mantuvo en el escenario político coyuntural con mucha mayor fuerza. (Agüero, 2003; Rojas y Fuentes 1998).

Quizás por esta razón es que el primer gobierno de la democracia no se caracterizó por las grandes reformas en materia de política de defensa. Aylwin concentró la mayor parte de su esfuerzo en consolidar la débil institucionalidad, y utilizó los reducidos espacios que tenía a su alcance para demostrar supremacía sobre las Fuerzas Armadas. A pesar de los roces y tensiones que se podrían generar, se creó la Comisión Rettig, que investigó las violaciones a los derechos humanos, se negó el ascenso a determinados oficiales e incluso se disminuyó el aporte fiscal a las Fuerzas Armadas a los niveles mínimos estipulados en la Constitución¹⁷.

Durante su segunda cuenta anual, Aylwin dedicó sólo unos pequeños párrafos de su discurso a delinear su política sectorial. Para esa fecha el interés estaba dado por “asegurar la conducción superior y la continuidad de funcionamiento operativo cada vez más profesional de nuestros institutos armados. Apartados de la contingencia política y dedicados a su vital misión de seguridad externa y a los múltiples y beneficiosos roles de paz que cumplen día a día” (Aylwin, 1991).

17 La ley Orgánica Constitucional de las FFAA establece como mínimo el aporte realizado en la ley de presupuestos de 1989 reajustada según el IPC y los reajustes generales del sector público. Como parte de la lógica de poderes el presupuesto del año 91 fue el menor que se otorgó en todos los años de democracia.

Exactamente un año después, durante su discurso, la política de defensa apareció en sólo dos ocasiones: la primera, para señalar que su gobierno en esta materia se ha “ceñido al más riguroso ordenamiento constitucional y legal de la República”, y en la segunda para recordar que el “objetivo fundamental de nuestra política militar es mantener un alto nivel de preparación, entrenamiento y motivación profesional de nuestras Fuerzas Armadas” (Aylwin, 1992; 45).

Conscientes de los límites y de la dinámica de la relación cívico-militar, fue durante este período cuando las Fuerzas Armadas -aprovechando el espacio dejado por el ejecutivo- desarrollaron y explicitaron los lineamientos de su modernización, cuestión que con una lógica distinta a la de la lucha por los Derechos Humanos se constituyó en un punto de encuentro que contribuyó a ir mejorando las relaciones mutuas. Al plan Alcázar planteado por el Ejército en 1992 le antecedió el plan de desarrollo de la Armada recién inaugurada la democracia, y las perspectivas profesionales de la Fuerza Aérea en el año '91. A esto se sumó la reinsertión internacional del país, que permitió extender a las Fuerzas Armadas los beneficios de la recomposición de los lazos con el exterior, y realizar de forma creciente ejercicios conjuntos con países de la región.

De esta manera, las características del entorno para este primer gobierno de la Concertación establecieron ciertas limitantes que impidieron materializar desde el gobierno objetivos y criterios específicos para la defensa. Pero, por cierto, esto no significó una ausencia de pensamiento ni de obras. Fue durante este gobierno en el que se avanzó como en ningún otro momento en la solución pacífica de controversias con Argentina, lo que generó toda una dinámica de buenas prácticas en materia de medidas de confianza mutua que en definitiva mejoraron enormemente la transparencia y las relaciones vecinales. Reconociendo los avances, es posible afirmar que el contexto nacional e internacional permitió a las Fuerzas Armadas contar con extraordinarias condiciones para repensar su rol y readecuar la doctrina. Si para Agüero este fue un período de confrontación en materia de relaciones cívico-militares, en el ámbito profesional las Fuerzas Armadas encontraron un camino sin obstáculos que, por el contrario, generó dinámicas de encuentro entre ambos mundos.

Mi gobierno ha respaldado sus planes de desarrollo institucional, abriendo nuevas oportunidades para sus miembros a través del incremento de la cooperación internacional, de la participación en misiones de paz y del aumento del número anual de ejercicios combinados entre nuestras Fuerzas Armadas y contingentes armados de países amigos (Aylwin, 1992; 45)

Una nueva etapa en el ámbito de las relaciones cívico-militares es la que se inaugura en el período del presidente Frei. Desde el programa de gobierno, la Concertación planteó la necesidad de pensar la política de defensa como una política pública más, y de esta manera “fijar los objetivos de la defensa y determinar qué medios son factibles de utilizar para alcanzarlos plenamente¹⁸”. El fuerte respaldo con el que asumió su presidencia generó las condiciones favorables para dar marcha a un plan modernizador que abarcó todas las áreas de desarrollo nacional, y en el ámbito militar le permitió sentirse más cómodo frente a las Fuerzas Armadas.

Si bien hasta ese momento los intentos por modificar la Constitución y eliminar los enclaves y prerrogativas militares habían sido infructuosas –y de hecho han sido inútiles hasta hoy- durante la presidencia de Frei se intentó mejorar las relaciones con el mundo militar; intentando sólo simbólicamente modificar la constitución y manteniendo cierta distancia con el General Pinochet, quien hasta entonces todavía era Comandante en Jefe del Ejército. El apaciguamiento, eso sí, estuvo acompañado de la búsqueda de vías alternativas de control civil, esta vez por el camino de la consolidación de políticas que provinieran desde el ejecutivo como propuesta y no como reacción. De esta manera, en el plano profesional, lo que caracterizó a esta segunda etapa de la transición fue la búsqueda por materializar el pensamiento sobre política de defensa que durante los años anteriores simplemente fue imposible implementar.

Superada la etapa del conflicto, el consenso general sobre los grandes lineamientos estaba implícito, y se generaron las condiciones para que tanto el gobierno como las Fuerzas Armadas trabajaran como en el desarrollo de varios temas de interés profesional desde una perspectiva conjunta. El primer libro de la defensa y el foro de modernización del Servicio Militar Obligatorio constituyen dos ejemplos de esta política, que no fue de apaciguamiento sino de extraordinario dinamismo.

LIBRO DE LA DEFENSA NACIONAL

Los libros “blanco de la defensa nacional” de 1997 y “actualización” del 2002 constituyen uno de los avances más importantes en materia de política de defensa de los años pasados, y un paso gigantesco en el camino de consolidación de medidas de confianza mutua. En su primera versión adquirió aun mayor significación, puesto que se trató de un esfuerzo unilateral por parte del estado chileno, y se dio cumplimiento a uno de los ejes del programa de gobierno, cual era explicitar la política de defensa del país.

18 Concertación de Partidos por la Democracia. 1993. “Un gobierno para los nuevos tiempos”. *Bases programáticas del segundo gobierno de la Concertación*. Santiago. Pág. 26

En efecto, el segundo programa de gobierno de la Concertación reservó cuatro puntos para la defensa, dos de los cuales hacían mención a la necesidad de plantear el tema desde el Estado con pleno control civil sobre el mundo militar (Concertación de Partidos por la Democracia, 1993).

Como ya se ha señalado, la política de defensa durante los primeros años de democracia se concentró en reconstruir los débiles lazos existentes entre las Fuerzas Armadas y el poder civil, legado de 17 años de autoritarismo. El discurso del presidente Frei del 21 de mayo del 2004 dio cuenta de esta necesidad, comprometiéndose a desarrollar una conciencia nacional sobre los beneficios y deberes de la defensa, que según sus palabras competen a todos los ciudadanos el Estado. (Frei, 1994).

La decisión de publicar un libro blanco de la defensa, se configuró entonces como un paso con varios objetivos. Por un lado, avanzar en la consolidación del poder civil a partir de hacer explícita una política de defensa, generar espacios para reunir las distintas posturas sobre la materia en vías de mejorar las relaciones cívico-militares, y demostrar a la comunidad internacional los principios orientadores de la defensa del país.

En 1996, dando cumplimiento al interés del gobierno de generar un documento oficial en materia de defensa el Ministerio encargado convocó a un ciclo de 12 talleres con representantes de varios sectores de la comunidad de defensa a fin de obtener aportes calificados para la configuración del libro. Dada las características propias del libro de la defensa, éste debía contar con una amplia legitimidad de todos los sectores de la comunidad de defensa. El 10 de junio de ese año se dio inicio a la discusión que reunió a más de 120 expertos civiles y militares, y 650 intervenciones en 100 horas de diálogo, que generaron más de 50 documentos¹⁹.

Más allá del análisis de contenidos del Libro, son importantes en este trabajo las características propias de la configuración del proceso que generó finalmente su publicación. Se trata, eso sí, de un primer esfuerzo que sentó las bases conceptuales de la defensa, más que de la explicitación de una política propiamente tal, y un avance sustantivo no sólo para el país, sino la región.

Durante el año 1997 la relaciones cívico-militares ya se encontraban en una franca mejoría respecto del momento vivido hasta 1994. A diferencia de la modernización que se dio en otros sectores de la sociedad, la política de defensa aún no contaba con un consenso que lograra superar completamente la doctrina de seguridad nacional. En

19 FLACSO. 1996. "Preparación del "Libro de la Defensa Nacional" en Chile", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 11(4): 25-31

el nuevo contexto, fue necesario consensuar posiciones, pero el resultado final se articuló como una medida desde el poder civil. Para el gobierno, sus 213 páginas en la versión de 1997 fue la manifestación más importante en el camino de hacer explícita la política de defensa de Chile (Perez-Yoma, 1997). Se reconocen áreas no abordadas principalmente por la naturaleza propia de la defensa o por debates en proceso, por lo que se estableció un horizonte de 5 años para la publicación de un nuevo documento.

El libro de la defensa del 2002 es la respuesta a ese mandato. En un proceso similar al anterior se comenzó a discutir con amplios sectores la actualización del libro de 1997 el 18 de mayo del año 2002. Para el gobierno, el interés estaba enfocado en revisar críticamente el libro original sin replicar el debate que lo originó. De esta forma, son sus contenidos en perspectiva comparada los que aparecen más interesantes de analizar.

Tal como se estableció en su primera versión, se reconoce que tanto la política de defensa como la política exterior sufren cambios sustantivos permanentemente, los que afectan directamente el quehacer de la defensa. Un ejemplo de esto lo constituyen los atentados terroristas a Estados Unidos el año 2001.

Uno de los aspectos relevantes de esta segunda edición lo constituyen los roles establecidos para las Fuerzas Armadas. En su primera versión se estipulan, además de las constitucionales, una serie de otras funciones, como la ayuda en caso de catástrofes, que en la segunda versión ni siquiera se mencionan. En perspectiva, este segundo libro es más civil, menos conceptual y más político. Con un margen de maniobra distinto al de 1996, los militares retrocedieron en ciertos ámbitos de su quehacer para desarrollarlos en una perspectiva global: no como tareas de las Fuerzas Armadas, sino que de defensa. Así, las políticas de orden territorial, por ejemplo, recogieron todo un bagaje de intereses que durante los años de la transición fueron apareciendo paulatinamente desde los propios militares. El mar presencial, las fronteras interiores, la política espacial o medio-ambiental se recogen en un gran capítulo dedicado al sector de defensa y las políticas nacionales, otorgándole un estatus de coadyuvante en las tareas que el Estado ejerce en este ámbito, y declarando misiones específicas para cada rama. El resultado es entonces de una dimensión programática que no se observa en la primera edición del libro de la defensa.

Otro de los cambios refieren a la forma de obtener la seguridad exterior. A diferencia del primero, que ponía el énfasis en la disuasión, la segunda edición incorpora a la cooperación como un eje fundamental para alcanzarla. Mediante la cooperación internacional en distintos niveles se avanza en pro de la estabilidad, y en este ámbito las instituciones de la defensa tienen una tarea necesaria e irremplazable.

La modernización de las instituciones que componen la defensa es otra de las áreas de interés. Por lo menos hasta la primera mitad de la década fue ésta la dimensión que con mayor autonomía abordaron las Fuerzas Armadas. Incipientemente en el primer libro, y con mayor decisión en el segundo, se intenta plantear una política desde el ejecutivo, que incluyen el servicio militar obligatorio y la incorporación de la mujer en roles relevantes. La modernización contenida en este libro muestra un equilibrio entre los intereses sectoriales que nacieron a comienzos de la transición, con la respuesta desde del ejecutivo que plantea ciertos lineamientos de cómo debe desarrollarse este proceso; pero a la vez plantea temas que son de interés del gobierno desarrollar. Veremos a continuación dos claros ejemplos.

SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO

El mismo año en que el país retomó la senda democrática el Servicio Militar cumplió noventa años como la principal fuente de reclutamiento de personal para las Fuerzas Armadas. Sin modificaciones sustanciales durante casi un siglo, el fin del gobierno militar se configuró como un momento propicio para generar cambios y repensar aspectos básicos de su funcionamiento.

Durante el gobierno de Patricio Aylwin la conscripción experimentó sólo una modificación sustancial: Se redujo de 24 a 14 meses el periodo de reclutamiento en el Ejército y la Fuerza Aérea. Para lograr dicho cambio, organizaciones juveniles²⁰ y partidos políticos del oficialismo presionaron al gobierno para debatir abiertamente sobre éste y otros puntos, que finalmente no lograron concretarse durante este gobierno.

La postura del gobierno apuntó a que el Servicio Militar mantuviera la estructura vigente: “El ministro de Defensa, Patricio Rojas, luego de reunirse con dirigentes estudiantiles de cinco federaciones universitarias, indicó que el servicio militar no será derogado y que la legislación en esta materia no se modificará”²¹. Las Fuerzas Armadas, por su parte, se mostraron contrarios a eliminar la obligatoriedad, abriendo, sí, espacios para la incorporación de capacitación a aquellos jóvenes que realizaban su conscripción.

Ciertamente las dificultades de la relación civil-militar durante este período impidieron al ejecutivo plantear reformas radicales al sector defensa con miras a mantener buenas relaciones entre ambos actores. Sin embargo, el gobierno tampoco deseaba realizar grandes modificaciones a un sistema que provee de un contingente seguro a las Fuerzas Armadas a un aparentemente bajo costo.

20 El Mercurio 7/8/91; 22/8/91; 2/9/91; 15/9/91; 16/12/91; La Nación 05/01/92;

21 El Mercurio 22/8/91. Base de datos FLACSO

Quien tradicionalmente se ha opuesto con mayor fuerza a modificaciones del Servicio Militar ha sido el Ejército. Esto porque recoge más del 90% del total de jóvenes conscriptos de todas las Fuerzas Armadas. Hacia principios de los años noventa la base de la conscripción superaba los 25.000 jóvenes anuales, y cualquier cambio hacia la eliminación de la obligatoriedad afectaba directamente el reclutamiento del personal.

Sin polemizar abiertamente con el gobierno, en diferentes oportunidades el Ejército manifestó su posición, y declaró los beneficios para el país de mantener este tipo de instituciones. Los argumentos, en este caso, van desde los factores estratégicos (vulnerabilidad del país, que hace necesaria la conscripción), pasando por los valores (es una fuente de valores patrios y formación cívica de los ciudadanos), y llegando a los económicos (SMO como sistema económico que además genera externalidades positivas). “La unidad nacional, que nosotros los chilenos deseamos, está casualmente en la base del servicio militar para nosotros los militares. El paso del contingente por las diferentes unidades de organismos militares es muy necesario para la cohesión cívico-militar²²”.

La preocupación por las distorsiones que se generan en el ingreso al SMO²³ fueron abordadas marginalmente durante este período. La Dirección General de Movilización Nacional comenzó un programa de asistencia a los colegios para permitir que los estudiantes se inscribieran en los cantones, sin tener que recurrir a las oficinas correspondientes. El Ejército, por su parte, realizó convenios con algunos establecimientos educacionales de la zona oriente de Santiago para que jóvenes de estratos sociales acomodados realizaran la conscripción en períodos especiales durante el verano (Varas y Fuentes, 1994). Con todo, entre los años 1990 y 1994 no se realizaron grandes reformas en este tema, y la discusión debería esperar otras condiciones para ser abordada.

El programa de gobierno de la Concertación para las elecciones de 1994 se denominó “Un gobierno para los nuevos tiempos”. Eduardo Frei asumía la presidencia en condiciones favorablemente distintas a las de 1990 y como tal, los debates en torno a modificaciones de varios de los enclaves autoritarios comenzaron a sentirse con fuerza.

22 Augusto Pinochet. Discurso. El Mercurio. 8/07/1992

23 Se considera como un impuesto regresivo. A menor ingreso del joven, más posibilidades tiene de realizar la conscripción, puesto que quienes ingresan a la Universidad (jóvenes de familias que accedieron a una mejor educación y que tienen dinero para costear los estudios superiores) pueden postergar el cumplimiento de este deber, lo que en la práctica significa no realizarlo nunca.

Aunque el SMO ha sido una institución ligada al Estado desde sus primeros años²⁴, su imagen se vio afectada por los hechos ocurridos durante el saliente régimen militar. El segundo gobierno de la Concertación se configuró entonces como espacio adecuado para relanzar las propuestas de cambio en torno a la conscripción.

La voluntad del gobierno de realizar reformas de fondo en el ámbito de la defensa se manifestaron a poco andar del nuevo gobierno. El ministro del ramo, Edmundo Pérez-Yoma, a sólo días de asumido el cargo manifestó que el Gobierno realizaría un largo y amplio análisis para estructurar una política de Estado consensuada en materia de defensa. Añadió que dicho estudio abordaría todos los aspectos, entre ellos el servicio militar obligatorio y la modernización de las FFAA²⁵.

El anuncio en este ámbito no generó polémica con las Fuerzas Armadas. Estas se mostraron favorables a una revisión de aspectos de interés para los jóvenes, pero manteniendo la esencialidad del sistema obligatorio. El Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, general Ramón Vega, dijo que se estaba tratando de optimizar dentro de la FACH el actual sistema de Servicio Militar Obligatorio, el cual entrega numerosos beneficios a los jóvenes que lo cumplen en cuanto a su formación personal. Explicó que una posible modificación del Servicio Militar sería una tarea que le correspondería resolver a los sectores políticos²⁶.

Para los retractores de la obligación constitucional, un cambio de fondo debía realizarse en función de configurar un sistema más justo para todos. La juventud del Partido por la Democracia inició una campaña para reunir al menos 100 mil firmas que obligaran a las autoridades a enviar un proyecto de ley que eliminara la conscripción en forma definitiva. El gobierno desestimó dicha opción, señalando que una conscripción voluntaria implicaría costos que el Estado no estaría en condiciones de asumir²⁷. Aun así, se manifestó propicio a perfeccionar el sistema vigente²⁸.

Producto del debate, tras dos años del gobierno de Eduardo Frei el ejecutivo incorporó un cambio al sistema de reclutamiento. El objetivo era completar las vacantes del Servicio Militar con voluntarios en una primera instancia, y a través de un segundo llamado llenar

24 De hecho se encuentran articulados referentes a la guardia nacional y la movilización nacional en casi todas las constituciones del país

25 *El Mercurio*. 26/03/1994

26 *El Mercurio*. 22/04/1994

27 *El Mercurio*. Entrevista a Edmundo Perez-Yoma. 10/06/1994

28 *El Mercurio*. 16/06/1994

aquellas plazas vacantes de la primera²⁹. El sistema generó respaldo de todos los sectores, pero no eliminó las desigualdades que genera el sistema hacia jóvenes de sectores menos acomodados. Por tal motivo, a partir del año 1997 la Dirección General de Movilización Nacional (DGMN) comenzó una campaña pública de promoción del Servicio Militar y de incentivos para quienes lo realizaran.

A través de programas de capacitación técnico/profesional, nivelación de estudios básicos y medios, y becas para estudios superiores, entre otros procedimientos, se buscó compensar a los jóvenes y generar una oferta interesante para aumentar la voluntariedad. El resultado fue que, en promedio, cada año más de un 60% de la conscripción es completada con voluntarios (Álvarez e Izquierdo, 2002).

Las mejores relaciones entre las Fuerzas Armadas y el Ejecutivo permitieron el consenso en varias materias del servicio militar, pero las modificaciones incorporadas no opacaron las críticas que sectores juveniles ni objetores de conciencia continuamente manifestaban en contra de la conscripción. El Foro Nacional sobre el Servicio Militar Obligatorio fue la primera iniciativa que generó los espacios para escuchar a dichos sectores.

El año 2000 asumió la presidencia el tercer gobierno de la Concertación. Las bases programáticas del gobierno de Lagos dedicaron un espacio destacado a la defensa nacional, y en sus páginas se reconoció la necesidad de avanzar en la modernización de la defensa, “respondiendo satisfactoriamente las interrogantes a qué tipo de Fuerzas Armadas necesitamos para el próximo siglo, cuánta defensa nacional el país esta en condiciones de proporcionar y cuáles son los roles que le asisten en una sociedad realmente democrática³⁰”.

En el ámbito de la conscripción, el gobierno de Lagos dio un paso cualitativo en vías de su modernización, convocando tempranamente al denominado Foro Nacional sobre el Servicio Militar Obligatorio el año 2000. El propósito, reunir a todos los actores interesados de la sociedad a debatir posibles transformaciones y un nuevo marco legal que actualizara la conscripción, de acuerdo a los cambios que habían experimentado el país y el sistema internacional.

29 Existen de hecho, dos proyectos que se presentan el año 1996. El primero, que incorpora la objeción de conciencia y que llegó hasta el primer trámite constitucional. Boletín N° 1833-02. El segundo, ingresó a la Cámara el 4 de diciembre de 1996 y tenía por objeto incorporar el segundo llamado y establecer las causas de postergación y exclusión. Sólo llegó al primer trámite constitucional

30 Concertación de Partidos por la Democracia. 1999. “Iniciar el siglo XXI con más democracia y más derechos”. *Bases Programáticas*. Santiago, 23 de junio. Pág. 13.

Durante dos meses³¹, representantes del poder Ejecutivo, Fuerzas Armadas, académicos, partidos políticos, organizaciones religiosas, juveniles y sociales tuvieron la oportunidad de exponer sus visiones y debatir abiertamente las distintas posturas respecto del Servicio Militar Obligatorio. Como meta, el poder Ejecutivo se planteó la modernización del Servicio Militar, incorporando mecanismos que terminaran efectivamente con la discriminación en el ingreso.

Desde diciembre del año 2000 se encuentra en trámite parlamentario una moción que moderniza el SMO. Este proyecto, a diferencia de los anteriores, ha tenido un intenso debate legislativo, y a él se han incorporado artículos que evitan la discriminación a favor de los estratos más pobres y evitan la objeción de conciencia. El proyecto de ley se encuentra en segundo trámite legislativo, y se espera que entre en vigencia el año 2005, fecha que coincide con los objetivos planteados en el Foro.

A pesar de la polémica entre el candidato opositor a la presidencia Joaquín Lavín, y la ministra de defensa Michelle Bachelet³² en torno a establecer un modelo totalmente profesional, ésta última en innumerables ocasiones se ha manifestado en contra³³, principalmente por los altos costos que implican este tipo de alternativas; y todo indica que será la propuesta del gobierno la que prospere finalmente.

Si bien las Fuerzas Armadas preferirían un modelo profesional³⁴, entienden que las características económicas del país no permiten contar con esta opción, por lo que se manifiestan a favor de mantener el SMO. La incorporación de la objeción de conciencia no les ha sido del todo grata, sobre todo en el caso del Ejército, ya que prevé una baja considerable de su personal con la incorporación de este recurso legal.

Más allá de las transformaciones efectivas, en el caso del Servicio Militar Obligatorio es posible observar una agenda política desde el poder civil en un tema no menos sensible para las Fuerzas Armadas. A partir del Foro *ad hoc* y de su posterior proyecto de ley, el gobierno se posicionó como un actor proactivo -en condiciones favorables- lo que permitió impulsar una reforma sustancial del sistema de defensa. Si

31 Entre el 22 de mayo y 31 de julio del 2002. http://www.defensa.cl/paginas/public/foro_smo/foro.htm

32 A propósito de las pre candidaturas presidenciales se inició un intenso debate público por el SMO. *El Mercurio* 7/06/2004; 9/07/2004; 14/06/2004; 17/06/2004, 18/09/2004; 19/08/2004, *La Tercera* 9/07/2004, 5/07/2004, 14/07/2004, *La Nación* 10/06/2004

33 *El Mercurio*, 25/02/2002; 27/03/2003; 18/09/2004

34 General Emilio Cheyre en declaraciones a *El Mercurio*, 15/06/2004 y Almirante Vergara, *La Nación* 19/08/2004

bien el sistema mantiene su fondo, mecanismos para garantizar una obligatoriedad objetiva o la objeción de conciencia dan cuenta de cómo en temas con múltiples intereses se puede llegar a ciertos consensos.

A lo largo de catorce años de democracia, y tal como lo establece el propio libro de la defensa (Ministerio de Defensa Nacional, 2002; 80), se ha avanzado hacia una política crecientemente explícita. La conscripción constituye un caso destacado en este esfuerzo.

OPERACIONES DE PAZ

El Compromiso de Chile con la cooperación y la paz mundial es de larga data. En 1935 formó parte del protocolo que creó la Comisión Mixta Neutral para la solución del conflicto entre Paraguay y Bolivia por la región del Chaco Boreal. Desde 1949, el país ha enviado permanentemente tres militares a la frontera entre India y Pakistán, y a partir de 1967, Chile ha participado activamente en la zona del Medio Oriente. Estos, constituyen sólo tres ejemplos de una vocación histórica que hasta mediados de los años noventa se plasmó principalmente en el envío de observadores militares a zonas de conflicto.

El año 1994, a poco de asumir Frei la presidencia, el Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros-Ghali, solicitó formalmente al país una mayor participación del país en Operaciones de Paz³⁵. El gobierno evaluó dicha petición como un reconocimiento a la labor realizada por el país en materia de paz, pero a su vez, como una forma de mejorar la proyección y reinsertión internacional a la cual estaban abocados desde el retorno democrático. Rápidamente, el entonces Canciller Edmundo Pérez-Yoma señaló la voluntad del gobierno chileno de incrementar su participación, analizando en cada caso el envío de contingentes³⁶.

Esta postura oficial, sin embargo, no fue acogida con el mismo entusiasmo por la autoridad militar –que, recordemos, hasta 1998 fue ejercida por el General Pinochet– quien consideraba a este tipo de misiones como no adecuadas para el Ejército y las Fuerzas Armadas: “las intenciones de algunos en el sentido de transformar a las fuerzas armadas en un instrumento de características policiales en el ámbito internacional, en el caso de Chile no tienen asidero”³⁷.

Con todo, en 1996 el gobierno de Eduardo Frei dio un salto cualitativo en materia de Política de Defensa al ser el primer gobierno que explicitó a través de un decreto de ley cuáles serían las directrices que

35 *El Mercurio*, 17/03/1994

36 *El Mercurio*, 18/03/1994

37 Pinochet, Augusto. 1994. “Modernización del Ejército: Realidad y Futuros Alcances”, Conferencia del Comandante en Jefe del Ejército. Agosto.

normarían la participación del país en materia de ayuda internacional y Operaciones de Paz. En noviembre de ese año se publicó el Decreto SSG N° 94, donde se declara la voluntad de Chile de participar activamente en este tipo de misiones (Fuenzalida, 1996).

A partir de este momento, las Fuerzas Armadas y carabineros tenían expresamente una misión adicional a las consideradas en la Constitución, esta vez emanada proactivamente desde el poder político, que incluía la colaboración en actividades de carácter multilateral de verificación de cese del fuego, colaboración en la separación de fuerzas, certificación del registro, entrega y/o destrucción de armamentos, desminado, y observación de actos electorales, entre otros.

El instrumento legal señalaba expresamente que la responsabilidad de organización y control de las fuerzas que participaren en este tipo de misiones sería del Ministerio Nacional de Defensa, quien cada año debería considerar dentro de la ley de presupuesto las provisiones necesarias para enfrentar los costos que significan este tipo de misiones.

Este marco legal, sin embargo, no cambió la percepción que desde el Ejército -o mejor dicho de su comandante en Jefe- se tenía sobre las Operaciones de Paz. En 1997, con ocasión de la tradicional clase Magistral en honor al mes institucional, el General Pinochet señaló que: “el Ejército, consecuente con la política nacional, sostiene como doctrina que, en materias de operaciones de paz, éstas tienen exclusivamente fundamentos humanitarios, por lo que considera improcedente en empleo coercitivo de la fuerza para imponer la paz.” (Pinochet, 1997; 48). Agregó que la participación chilena se ha enmarcado tradicionalmente en el ámbito de la observación militar en zonas de conflicto, de lo que se desprende que debería continuar así.

Esta diferencia de opiniones no generó, por cierto, ni crisis vocacional ni conflicto con el ejecutivo. En las publicaciones de la Marina y la Fuerza Aérea -que ya habían experimentado un recambio generacional- se puede apreciar, aunque con una mirada externa, una preocupación por la temática, y una vez lanzada la política oficial, la misma incorporada como parte de sus misiones. Recién en 1999, “Memorial del Ejército” publicó un artículo sobre las organizaciones militares y las acciones humanitarias, artículo que por lo demás, no reflejaba una visión oficial al respecto.

La seriedad y fuerza con la que el gobierno tomó el tema de las Operaciones de Paz se reflejó nuevamente en 1998, cuando estableció una agregaduría de defensa en la Misión Permanente de Chile ante las Naciones Unidas, vinculándose directamente con el Departamento de Operaciones de Paz de la organización. Ese mismo año se decidió el envío de un pelotón de helicópteros a Timor Oriental (Tripodi, 2004).

Un año después, el gobierno del presidente Frei vuelve a dar un fuerte impulso en la materia al lanzar un nuevo decreto supremo, bajo el título: “Nueva política nacional para la participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz³⁸”. En su artículo 1 se señala que el mantenimiento y la promoción de la paz mundial constituyen objetivos permanentes de la política exterior chilena, y se expandió la posibilidad de actuar en misiones de imposición y construcción de la paz de acuerdo al capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas.

Durante la última administración, el gobierno del presidente Lagos reafirmó el compromiso de Chile con el sistema internacional y la paz no sólo a través del envío de tropas a Haití³⁹, sino generando una política de largo plazo al inaugurar bajo su mandato el Centro de Entrenamiento Conjunto para las Operaciones de Paz (CECOPAC). Inaugurado el año 2002, el CECOPAC tiene como misión el entrenamiento de militares y civiles nacionales y extranjeros que deban participar en este tipo de misiones. Dependiente del Ministerio de Defensa, el CECOPAC está acreditado por las Naciones Unidas como centro de entrenamiento, y desde su inauguración es el organismo asesor principal del Ministerio del ramo.

Ciertamente, la formulación de una política de Operaciones de Paz obedece a varios factores. Durante los años del gobierno militar, el sistema internacional mantuvo aislado al país en el ámbito político (Milet y Álvarez, 2004). El retorno democrático y las condiciones de los países de la región fueron posicionando al país en un lugar destacado, lo que de una u otra manera permitió a los gobiernos de la Concertación asumir un rol internacional de mayor jerarquía. La política exterior, de esta forma, se fue configurando más allá de la búsqueda del intercambio comercial, adquiriendo nuevas obligaciones multilaterales que se expresaron en una creciente participación del país en actividades de este tipo.

La generación de una política *ad hoc* no se generó en un clima favorable, principalmente por la oposición del entonces General de Ejército Augusto Pinochet. A partir del cambio de mando, sin embargo, en las diferentes publicaciones de las Fuerzas Armadas se comenzó a hablar del tema; eso sí, desde un punto de vista más técnico-

38 DS. SSG N° 68, 14 de octubre de 1999

39 El envío del contingente policial a Haití generó un gran debate entre el oficialismo y la oposición, que adujo que los problemas de seguridad interna eran demasiado graves como para perder 18 policías en las calles. En esta oportunidad, las Fuerzas Armadas y de Orden se alinearon a la postura del presidente y apoyaron por completo el envío de tropas a la isla.

profesional y legal⁴⁰ que vocacional. De todas maneras, a partir de los libros de la defensa, y de las buenas relaciones entre el mundo civil y militar, éste último fue asumiendo con cada vez mayor compromiso a ésta como una función propia de la política de defensa, como coadyuvante de la política exterior⁴¹. Las Operaciones de Paz comienzan incluso a ser vistas como una tarea fundamental en el acercamiento de la población civil hacia la función de defensa (Neira, 2001).

Lo novedoso del decreto de ley de 1996 es que se constituye en una de las primeras políticas expresas en el plano de la defensa (y de las relaciones internacionales). A partir de su promulgación, las Fuerzas Armadas incorporan un rol permanente de acuerdo a las decisiones que el Ejecutivo considera pertinentes en su evaluación, lo que en definitiva se constituye como una expresión de la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil. En un contexto favorable se configuró un nuevo rol explícito, probablemente el primero que se configuró en democracia con estas características.

CONCLUSIONES

Las relaciones cívico-militares, el rol de las Fuerzas Armadas en la transición, los enclaves autoritarios y la autonomía militar ha sido objeto de un profundo análisis durante los años posteriores al retorno democrático. Luego de catorce años y tres sucesiones presidenciales, las fuerzas armadas no sólo han tenido gran éxito en mantener sus prerrogativas constitucionales sino también, al contar con el apoyo de una parte importante de la elite política, en conservar su autonomía del poder civil en varios temas que le permiten generar doctrina y lineamientos institucionales sin la concurrencia del ejecutivo.

Por cierto, esta autonomía no consistió en un comportamiento lineal durante todos los años de la transición, ni dependió exclusivamente de las iniciativas que llevara adelante la autoridad civil o castrense. Más bien, está fuertemente ligada a las características del contexto y a la existencia de leyes que permiten dicha autonomía

Si las relaciones civiles-militares han transitado por tres etapas claramente definidas, desde el punto de vista profesional éstas no se han replicado de la misma manera. Los primeros años de la democracia se configuraron claramente como los más sensibles de la relación

40 Por ejemplo en las diferencias entre *Peacekeeping* y *peace enforcement* y la preparación para cada caso.

41 Aunque no directamente, el Comandante en Jefe del Ejército, Ricardo Izurieta, esbozó el rol internacional del Ejército en una presentación ante el Ejército de Ecuador. Izurieta, Ricardo, 2001. "Doctrina Militar del Ejército de Chile, su sentido y proyecciones" *CESIM*, Año 6, N° 2.

cívico-militar. La débil democracia y una política de consensos generó todo un *set* de condiciones para que los militares acomodaran sus funciones con gran autonomía, sin que el poder civil fuera capaz de generar una política específica para cada rama de la defensa, ni mucho menos una política de defensa propiamente tal.

Los planes de modernización nacieron del seno de cada rama, y la lucha por el control civil durante esos años se concentró mayoritariamente en aprovechar los pequeños espacios que la constitución dejaba al ejecutivo. La *autonomía* fue la característica de esta etapa, en la cual las Fuerzas Armadas fueron capaces de dar cuenta del nuevo contexto sin la concurrencia ministerial, que en pro de la transición funcionó en forma bastante limitada.

Esta primera etapa de confrontación cívico-militar se configuró entonces como el momento más fructífero en la conformación de pensamientos y objetivos de largo alcance por parte de las propias autoridades castrenses. La tensión en el plano cívico-militar se reemplazó por la calma en el plano profesional, lo que ayudó a mejorar ostensiblemente las relaciones mutuas y a preparar todo un nuevo contexto para el siguiente período.

El gobierno de Frei, desde temprano se planeó la necesidad de pensar la política de defensa como una política pública más, y el alto apoyo de la población en las urnas le permitió sentirse mucho más cómodo que Patricio Aylwin en su relación con las Fuerzas Armadas. Al acomodo señalado anteriormente le corresponde una etapa de *incipiente control civil* en la búsqueda de generar una política de defensa propiamente tal.

Es cierto que durante este período Frei no intentó realmente modificar la Constitución ni las prerrogativas militares; sin embargo, la búsqueda del control civil se intentó por la vía profesional, delineando propuestas de política por parte del ministerio correspondiente. La materialización de una política de defensa se expresó de la forma más evidente en la promulgación de un Decreto de Ley sobre operaciones de paz, y en la publicación del primer libro de la defensa.

Superada la etapa del conflicto, el consenso general sobre los grandes lineamientos estaba implícito, y se generaron las condiciones para que tanto el gobierno como las Fuerzas Armadas trabajaran en el desarrollo de varios temas de interés profesional desde una perspectiva conjunta. El primer libro de la defensa y el foro de modernización del Servicio Militar Obligatorio constituyen dos ejemplos de esta política, que no fue de apaciguamiento sino de extraordinario dinamismo en la búsqueda del control civil como respuesta a la autonomía militar.

La última etapa de las relaciones cívico militares estuvo determinada inalienablemente por los temas de derechos humanos. Tras la detención de Pinochet en Londres y la conformación de la mesa

de diálogo, las Fuerzas Armadas enfrentaron por primera vez el reconocimiento de su sangriento papel durante los años de la dictadura, cuestión que obligó a los altos mandos a replegarse con mayor fuerza que en las etapas anteriores en los temas de desarrollo profesional. A diferencia de los primeros años de la transición, esta búsqueda fue consensuada, y aun desde el punto de vista legal se está lejos de la completa normalidad, durante el gobierno de Lagos se avanzó enormemente en afianzar el control civil.

La catarsis se configuró entonces como el mejor aliado del ejecutivo para avanzar en algunas reformas que implican grandes concesiones para las Fuerzas Armadas. Tal como en los primeros años de la transición la necesidad de afianzar la democracia aumentó la autonomía del mundo militar, el reconocimiento público de las violaciones a los derechos humanos generó la necesidad de enfrentarse a la sociedad como entes no deliberantes y respetuosos de la autoridad civil. Las reformas al Servicio Militar Obligatorio, al sistema de pensiones o a la ley reservada del cobre eran sencillamente impensables solo años atrás, y aunque éstas aún no se constituyen en nuevas reglamentaciones, existe un contexto mucho más favorable para que ello ocurra.

Por cierto, no estamos afirmando que en Chile existe hoy un pleno control civil sobre las Fuerzas Armadas. Se ha mencionado en varias oportunidades como la existencia de leyes legadas de la dictadura, de no cambiar o eliminarse, hacen de esa frase una gran mentira. La transición y el paso de tres gobiernos democráticos han sido un complejo camino hacia el afianzamiento del control civil, y a partir de esta investigación podemos establecer que ha sido mucho más exitoso que el realizado por las Fuerzas Armadas. Claro está que no se trata de una competencia, se trata de un camino deseable para el desarrollo democrático del país, que tras largos años aún tiene un largo camino por recorrer.

BIBLIOGRAFÍA

- Agüero, Felipe 2003 “30 años después: La ciencia política y las relaciones Fuerzas Armadas, Estado y Sociedad en *Revista de Ciencia Política* XXIII (2), 251-272.
- Agüero, Felipe 2002. “Militares, estado y sociedad chilena: Mirando el futuro desde la comparación histórica” en *Revista de Ciencia Política* XXII. (1), 39-65
- Agüero, Felipe 1999 “Legacies of Transition: Institutionalism, the Military, and Democracy in South America” en *Mershon International Studies Review*, 42 (2).

- Agüero, Felipe y Fuentes, Claudio 2002 "Importing Globalization: Military Discourse and Practice in Argentina and Chile", paper presentado en *International Studies Association Annual Convention*.
- Alfonso, C. L. 1998 "Conflictos internacionales y sistemas de seguridad: experiencias del pasado y perspectivas futuras." en *Política y Estrategia* (Santiago) 74.
- Álvarez, David 2005 "Fuerzas Armadas y Derechos Humanos en el 2004. De la tortura si se habla" en *Anuario FLACSO 2004*.
- Álvarez, David 2004 "Relaciones cívico-militares en el 2003, el año de los gestos" en Stefoni, Carolina (ed.) *Chile: Los nuevos escenarios (inter)nacionales. 2003-2004* (Santiago: FLACSO) 145-158.
- Álvarez, David y Izquierdo, José Miguel 2002 "Análisis de la estructura de incentivos del Servicio Militar Obligatorio" en *Estudios de Defensa* (Universidad Católica de Chile) 4.
- Arancibia, Jorge 2000 "Concepto estratégico de la Armada de Chile" en *El Mercurio* (Chile) 30 de Abril.
- Auel, Heriberto J. 1999 "El pensamiento nacional en la era de la globalización" en *Geopolítica* (Argentina) XXIV (68), 49-53.
- Aylwin, Patricio 1992 "Mensaje del Presidente Patricio Aylwin al Congreso Nacional" en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* Año 7 (2), 45-46.
- Aylwin, Patricio 1991 "La reinserción internacional de Chile", Mensaje Presidencial del 21 de Mayo de 1991, Santiago.
- Aylwin, Patricio 1990 "Reinserción internacional de Chile en la comunidad internacional" Mensaje Presidencial del 21 de Mayo de 1990, Santiago.
- Binnendijk, Hans 2002 *Transforming America's military* (Washington: National Defense University Press).
- Booth, Ken 1998 "Conclusion: Security within global transformation?" en Both, Ken *Statecraft and Security: The Cold War and Beyond* (Cambridge University Press).
- Cavallo, Ascanio 1988 *La historia oculta del régimen militar* (Santiago: Ediciones la Época).
- Cavallo, Ascanio 1998 *La historia oculta de la transición. Memoria de una época*. Chile 1990-1998 (Santiago: Grijalbo).
- Centro de Estudios Estratégicos 2000 "Nuevos riesgos y amenazas para la seguridad y defensa en las Américas" 3er encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, paper, Buenos Aires.
- CEPAL 2001 *Metodología común para la medición de los gastos de defensa* (Santiago: CEPAL) Serie 14.

- Concertación de Partidos por la democracia 1988 “Programa de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democrática” en *Documentos* (Santiago).
- Concertación de Partidos por la democracia 1993 “Un gobierno para los nuevos tiempos” en *Programa de gobierno* (Santiago).
- Dahl, Robert 1989 *La Poliarquía* (Madrid: Tecnos).
- Diamit, Ruth (ed) 1999 *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano).
- Durán, Roberto y José Morandé 1993 “Percepciones en la política exterior chilena: un estudio sobre líderes de opinión pública” en *Estudios Internacionales* (Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile) Vol. XXV, N° 104.
- Fernandois, Joaquín y Francisco Rojas. 1990. “La reinserción internacional de Chile” en *Revista Cono Sur* Volumen X, N° 1.
- Fernandez, Mario 1998 “El sistema político chileno: características y tendencias” en Toloza, Cristian y Eugenio Lahera (Eds) *Chile en los noventa* (Santiago: Dolmen).
- Fitch, Samuel 1996 “Armies and politics in Latin America: 1975-1985”, en Lowenthal, Abraham y Samuel Fitch (ed) *Armies and politics in Latin America* (Holmes and Meier).
- Frühling, Hugo; Portales, Carlos y Varas, Augusto 1982 *Estado y Fuerzas Armadas* (Santiago : Stichting Rechtshulp Chili / FLACSO-Chile).
- Fuentes, Claudio 2000 “After Pinochet: civilian policies toward the military in the 1990s Chilean democracy” en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* (Estados Unidos) N° 3.
- Fuentes, Claudio 1999 “After Pinochet: Civilian Unity, Political Institutions, and the Military in Chile (1990-1998) en *Working Paper* (Duke-University of North Carolina Program in Latin American Studies) N° 28.
- Fuentes, Claudio 1996 “El discurso militar en la transición chilena”, Working Paper (Santiago: Nueva Serie FLACSO-Chile).
- Fuentes, Claudio 1990 “La respuesta civil al tema militar. Estrategias y espacios de negociación en Chile” en Diamit, Rut (Ed) *Control civil y fuerzas armadas* (Argentina: GEL).
- Fuentes, Gabriel 1992 “Política de defensa, diplomacia, y derecho”, Memorial del Ejército, 453, 14-26
- Fuenzalida, Arturo 1996 “Chile y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz” en *Revista de Marina* Vol. 113 (6).

- García, Gonzalo 1998 "La defensa nacional y las fuerzas armadas", en Toloza, Cristian y Eugenio Lahera (Eds) *Chile en los noventa* (Santiago: Dolmen).
- García, Jaime 1998 "El desafío político estratégico y estratégico militar en América Latina" en *Cuaderno de Difusión* Vol. 1 (1), 49-65.
- García, Jaime 2001 *El diplomático, el militar, el marino y el aviador del siglo XXI*. FLACSO-Chile, Santiago
- Garretón, Manuel Antonio 1989 *The Chilean Political Process*. Unwin Imán, Boston, 1989.
- Hunter, Wendy 1998 "¿Continuidad o cambio?. Las relaciones cívico-militares en Argentina, Chile y Perú democráticos" *Revista Occidental*. Año 15(1-2): 35-62
- Hunter, Wendy 1995 "Conflicto civil-militar y acomodación en las nuevas democracias latinoamericanas", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 10(4): 27-32.
- Held, David et al. 1999 *Global Transformations: Politics, Economics, and Culture*. Stanford. Stanford University Press.
- Huneus, Carlos 1998 "Malestar y desencanto en Chile: legados del autoritarismo y costos de la transición", *Programa de estudios prospectivos PEP*, Tiempo 2000, Santiago.
- Huneus, Carlos 1998 *El estudio de las FF.AA en Chile*. Academia de Humanismo Cristiano;
- Insulza, José Miguel 1998 *Ensayos sobre política exterior de Chile*, Editorial Los Andes, Santiago.
- Izurieta Caffarena, Ricardo 2000 "Globalización, soberanía y seguridad". *Política y Estrategia* (Santiago) (80).
- Laidlaw, Carlos 1996 Identificación de intereses regionales frente a la situación mundial en materia de seguridad internacional. *Revista Escuela Superior de Guerra* (Argentina) 74 (521):9-117.
- Lanzarini, Mario 2000 "Seguridad, defensa e intereses". Paper. III Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, 23 al 25 de Octubre, 2000, Buenos Aires.
- Milet, Paz y Álvarez, David 2004 "La Política exterior de los gobiernos de la concertación. Trece años de gestión internacional en democracia". En *Más voces para la democracia, Los desafíos de la sociedad civil*. Más Voces. Santiago. Pp. 117-192.
- Ministerio de Defensa 1998 *Libro de la Defensa Nacional*. Santiago, Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Defensa 2002 *Libro de la Defensa Nacional*. Santiago, Ministerio de Defensa Nacional.

- Moneta, Carlos 1994 “Los procesos de globalización, reflexiones sobre su concepción y efectos sobre la evolución del sistema mundial”, *Estudios Internacionales*, N° 106, Santiago, Abril-Junio.
- Montes, Juan Esteban y Gonzalo García 2004 *¿Y que paso con los militares?* Centro de Estudios para el desarrollo CED. Santiago.
- Morlino, Leonardo 1989 “Los autoritarismos” en Pasquino, Gianfranco (Ed.) *Manual de Ciencia Política*, Alianza Editorial, Madrid.
- Muñoz, Heraldo (ed.) 1989 *Chile, política exterior para la democracia*, Pehuen Editores, Santiago.
- Muñoz, Heraldo 1986 *Las relaciones exteriores del Gobierno Militar chileno*, Ediciones PROSPEL-CERC, Santiago.
- Neira, Alfonso 2001 “Rol de las Operaciones de Paz en el área de la Defensa Nacional” *Memorial del Ejército*. Santiago. N° 466.
- North, Douglass 1990 *Institutions, institutional Change and Economic Performance*. New York. Cambridge University Press.
- Núñez, Hernán 1995 “Ejército de Chile en apoyo a la población civil y su contribución al desarrollo nacional. *Memorial del Ejército*. N° 447. pág. 111.
- O’Donnell, Guillermo 1997 “Tensiones en el Estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia” en O’Donnell, Guillermo, *Contrapuntos, ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia*, Paidós, Buenos Aires.
- Pattillo, Guillermo 2003 Asignación de recursos a las Fuerzas Armadas en Chile. Situación actual y propuestas. *Estudios Públicos*. N° 89. disponible en www.cepchile.cl
- Pérez Yoma, Edmundo 1997 “El Libro de la Defensa Nacional de Chile”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 12(4): 32-33.
- Pinochet, Augusto 1989 *Mensaje Presidencial*, 11 de Septiembre de 1989.
- Pinochet, Augusto 1992 “Ejército de Chile: trayectoria y futuro”, Clase magistral. 21 de agosto, Santiago.
- Pinochet, Augusto 1993 “Ejército de Chile: posibles elementos a considerar en su proyección futura”, clase magistral, 19 de agosto, Santiago.
- Pinochet, Augusto 1994 “Modernización del Ejército: Realidad y Futuros Alcances”, Conferencia del Comandante en Jefe del Ejército. Agosto.
- Pinochet, Augusto 1997 El Ejército de Chile: Visión de un Comandante en Jefe”, Clase Magistral del Comandante en Jefe del Ejército. en *Memorial del Ejército*, N° 461.
- Piuzzi, José 1995 “Algunos basamentos de la integración civil-militar en Chile” *Fuerzas Armadas y Sociedad*, FLACSO-Chile (1), Santiago.

- Pons, Luis A. 1997 Efectos estratégicos de la integración Chile-Argentina. *Revista de la Escuela de Defensa Nacional* (Argentina) (46):11-23.
- Portales, Carlos 1989 “Los factores externos y el régimen autoritario; evolución e impacto de las relaciones internacionales de Chile en el proceso de transición a la democracia”, *Documentos de Trabajo*, FLACSO, N° 419, Santiago.
- Rojas, Francisco 2000 “A detençaõ do general Pinochet e as relacoes civis-militares“ En: D’Araujo, Maria Celina y Celso Castro 2000 *Democracia e forcas armadas no Cone Sul*, Rio de Janeiro. pp.125-157.
- D’Araujo, Maria Celina y Celso Castro 2003. *La inseguridad en América Latina pos 11 de septiembre*. FLACSO. Nueva Sociedad. Venezuela.
- Sain, Marcelo 1997 “El control civil sobre las fuerzas armadas en los procesos de democratización: redefinición teórico-conceptual para los casos sudamericanos” *El mercosur de la defensa*. FLACSO-Chile; CLADDE, Paz y Seguridad en las Américas, Santiago.
- Sain, Marcelo 1999. “Alfonsín, Menem y las relaciones civiles-militares”. *Tesis doctoral*, Departamento de Ciencias Sociales. Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas, Universidad de Campinas, Campinas.
- Salgado, Juan Carlos 1997 Conveniencia para Chile de un compromiso con los países del Cono Sur. *Política y Estrategia* (Santiago) (72):105-113.
- Sartori, Giovanni 1988 *Teoría de la democracia. 2. Los problemas clásicos*. Alianza Editorial, Madrid.
- Tomassini, Luciano 1990 “La política exterior de Chile en América Latina” *Cono Sur*, Vol. IX(2), Santiago.
- Tomassini, Luciano 1994 “Globalización y regionalismo”. *Revista Diplomacia*, Santiago, N° 66.
- Touraine, Alain 1995 *¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Tressler, Frank, “Bases de la política exterior chilena en la década de los noventa”, *Revista Diplomacia*, Octubre-Diciembre, Santiago, 1998.
- Tripodi, Paolo 2004 “La misión de Haití desde la mantención hasta la imposición de la paz: Nuevos desafíos para los cascos azules chilenos”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 18(1-2): 123-138.

- Valenzuela, Renato 1999 Contribución de la Armada de Chile a la identidad y defensa nacional en la Región del Norte de Chile. *Revista de Marina*. Nº 489. 1999(2).
- Varas, Augusto 1994 *Defensa Nacional, Chile 1990-1994*. FLACSO, Chile. *Santiago*
- Varas, Augusto 1988 *Autonomía militar en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad
- Varas, Augusto 1987 *Los Militares en el poder*, Pehuen editores, Santiago.
- Verbitsky, Horacio 2001 “Nuevas/viejas amenazas. El ejército y la intervención ilegal en seguridad interior”. *Página 12*, 25 de Febrero, 10-11.

LORETA TELLERIA ESCOBAR*

**FUERZAS ARMADAS, SEGURIDAD
INTERNA Y DEMOCRACIA
EN BOLIVIA**

**ENTRE LA INDEFINICIÓN ESTRATÉGICA Y LA CRIMI-
NALIZACIÓN SOCIAL: 1982-2003**

INTRODUCCIÓN

El nuevo escenario internacional inaugurado con el fin de la Guerra Fría trajo consigo la necesidad de redefinir el concepto de seguridad a nivel mundial. En América Latina, la obsolescencia de la doctrina de Seguridad Nacional y los procesos de democratización dieron paso a un periodo de transición estratégica, que sin dejar vacante el núcleo gravitacional del “enemigo interno”, tendieron a modificar las interpretaciones sobre la seguridad.

En las últimas dos décadas la situación regional ha sido mucho más proclive a construir una atmósfera de estabilidad y confianza recíproca a partir de procesos de concertación, desmilitarización y paz. Esto se dio gracias a notables progresos en materia de seguridad, promovidos por gobiernos democráticos, junto a la primacía de políticas de integración que están contribuyendo significativamente a modificar las tradicionales hipótesis de conflicto interestatal.

* Loreta Tellería Escobar es Licenciada en Ciencias Políticas y Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos. Docente universitaria y coordinadora académica de la Maestría: “Investigación en políticas públicas de seguridad y defensa”, Universidad PIEB. Autora del libro *“Construyendo una policía comunitaria”* y coautora del libro *“Policía y Democracia en Bolivia: una política institucional pendiente”*. Directora del Observatorio de Democracia y Seguridad (ODyS), La Paz-Bolivia.

A pesar de que las democracias en la región han hecho retroceder los poderes armados de las fronteras, este repliegue no ha supuesto, en muchos casos, la suspensión automática de su poder e influencia interna, o peor aún, su adecuación a las nuevas necesidades de la defensa. Durante los últimos años, la activa participación de las fuerzas armadas en escenarios de seguridad interna, está trayendo consigo problemas de diversa naturaleza; entre ellos, el interrogante acerca de la calidad de nuestras democracias, la verdadera subordinación al poder civil, la vulnerabilidad de los derechos ciudadanos, y el rol constitucional de la fuerza pública.

En la región no existen muchos trabajos que aborden la incursión de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interna. No obstante está presente en la discusión académica la confusión entre lo interno y externo de la seguridad: “mientras la policía ha militarizado su orientación institucional por los temas del narcotráfico y el terrorismo (...) los militares reducen su perfil institucional hacia labores policiales” (Barrios, 2000). El crecimiento de la violencia al interior de las ciudades incorpora una problemática al tratamiento del tema: “¿cómo restablecer mecanismos efectivos de mantenimiento de la seguridad interior que a un tiempo logren atemperar la sensación de inseguridad y garanticen el respeto de los derechos individuales?” (Binder y Martínez: 1998)

Frente a sociedades cada vez más inseguras, las fuerzas armadas se ven llamadas a contribuir al control de la violencia. Control que en la mayoría de los países está impregnado de elementos propios de la tradición centralista y autoritaria que caracterizó a la región durante décadas. De ahí la preocupación de los analistas sobre el itinerante rol que las fuerzas armadas están adoptando, siendo urgente la necesidad de asumir su modernización y fortalecimiento institucional. Sin embargo, es de temer que “en el caso de las Fuerzas Armadas sudamericanas no se trate de instituciones profesionales ni modernas, sino de organizaciones altamente burocratizadas, dotadas de no poco material de guerra obsoleto y orientadas a una misión interna, cuyo personal uniformado sigue siendo adoctrinado y a la vez distanciado de la sociedad a la que debería proteger” (Radseck: 2001)

En Bolivia las fuerzas armadas tienen una historia relativamente corta de inserción democrática, que no es en absoluto desdeñable, por los cambios que se han producido en su interior. El resultado más importante es que hoy se cuenta con una institución formalmente apegada a valores y procedimientos de orden institucional. A pesar de la herencia autoritaria y los momentos críticos que la democracia ha debido sortear, no existen riesgos objetivos de ruptura o tentación antidemocrática que permita a los militares abandonar las reglas del juego político. Sin embargo, ello no ha significado la eliminación de

conductas y expresiones que constantemente cuestionan su lealtad y vulneran principios sustantivos del Estado de derecho. En democracia todavía perviven lógicas e inercias conspirativas del pasado en el corazón del sistema político, que otorgan a las fuerzas armadas la posibilidad de compensar su debilidad en momentos de crisis institucional. Desafortunadamente, es esta lógica la que ha presidido e impulsado la participación militar ampliada la que debiera ser corregida a partir de la construcción institucional de la seguridad, esto es, la definición de una Política de Defensa que limite la presencia militar en escenarios de seguridad interna y orden público.

Desde el restablecimiento democrático el rol que han desempeñado las fuerzas armadas ha consistido en incrementar sus funciones respecto de la seguridad interna, a través del desplazamiento y conversión de roles militares tradicionales hacia funciones de naturaleza policial, con las consecuencias institucionales que esta situación genera. El presente trabajo aborda de manera resumida cuál fue el papel que desempeñaron las fuerzas armadas en el periodo democrático en Bolivia; cuáles fueron sus problemas en el difícil camino de la modernización y la profesionalización, teniendo en cuenta la pervivencia de rasgos institucionales tradicionales; y finalmente, cuáles son las causas y efectos que genera su participación en la seguridad interna a través de tres ámbitos: la lucha contra el narcotráfico, la represión del conflicto social y la seguridad ciudadana.

Todo este análisis desemboca en una pregunta central: ¿Cuáles son las consecuencias político-institucionales de que las fuerzas armadas participen en tareas de seguridad interna? La respuesta es desalentadora. Lo cierto es que constituye un verdadero riesgo que a partir de nociones autoritarias de orden, las fuerzas armadas refuercen nuevamente su papel político y represor, creando condiciones poco apropiadas para garantizar los principios democráticos en Bolivia.

FUERZAS ARMADAS Y DEMOCRACIA

El fin de la Guerra Fría trajo consigo cambios importantes en el paradigma de seguridad mundial. El concepto de Seguridad Nacional expandido en el continente americano, basado en la disuasión como modelo político estratégico y en el balance de poder, fue interpelado por otro tipo de conceptos que abarcaban nociones amplias de democracia e integración, tales como la Seguridad Democrática, Seguridad Cooperativa y Seguridad Humana.

El surgimiento de las nuevas visiones de seguridad se dieron paralelas al surgimiento de nuevas amenazas propias de un proceso de transición a nivel mundial. Si bien durante la Guerra Fría la amenaza más importante en el continente americano y específicamente en la región latinoamericana era el comunismo, en el nuevo

escenario las amenazas se diversificaron y ampliaron a espacios que van más allá de la amenaza militar a los estados. Hoy en día el narcotráfico, el terrorismo, las crisis económicas, medioambientales, y culturales también forman parte del espectro de amenazas que los estados deben enfrentar.

Todo esto repercute directamente en las definiciones de defensa y seguridad que deben desarrollar los estados. Es decir que a partir de un nuevo contexto de seguridad internacional, el surgimiento de nuevas amenazas y la expansión de la democracia en la región, es necesario readecuar la conducta de las fuerzas armadas a los nuevos escenarios, lo que implica cambiar sus prioridades al igual que sus procesos de profesionalización y modernización, en consonancia con el régimen democrático en el cual se desenvuelven.

A nivel regional se han dado importantes avances en este camino de cambio y modernización de estrategias de seguridad. Los procesos de seguridad por desarme e igualación del gasto militar, la construcción de zonas de paz¹ y medidas de confianza mutua², así como la construcción de una cultura de defensa³ y la búsqueda de institucionalización, han hecho posible cada vez más la conformación de estados capaces a cooperar entre sí en materia de seguridad, dejando de lado antiguos litigios fronterizos y competencias estratégicas.

De la misma manera, la profundización de procesos de integración, como es el caso del MERCOSUR⁴ y la Comunidad Andina, así como el multilateralismo y la diplomacia de cumbres, expresado en las Cumbres de las Américas, las Cumbres Iberoamericanas, el Grupo de Río y las Conferencias de Ministros de Defensa, tratan y han tratado la cuestión de seguridad en sus distintas vertientes,

1 La Declaración del MERCOSUR como zona de paz en 1998, firmada por los países miembros plenos de dicho mercado común (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) más Bolivia y Chile.

2 El mayor avance de MCM en la región se ha dado principalmente en el plano bilateral, especialmente cuando nos referimos a Argentina-Chile; Argentina-Brasil; y en menor medida Bolivia-Paraguay, Argentina-Bolivia. Pese a los avances vistos en esta materia, aún se está muy lejos de conformar un régimen institucionalizado de MCM que alienten, promuevan y verifiquen tales medidas, pero no solamente en el ámbito bilateral sino extendiéndose a medidas cooperativas entre los países del MERCOSUR.

3 La cultura de defensa hace referencia a las concepciones que cada Estado tiene respecto de los temas de defensa y seguridad. Es algo así como la identidad estratégica de cada país, misma que es influenciada, especialmente en la región, por clivajes históricos; entre los cuales el principal es la transición a la democracia.

4 Desde el comienzo de la convergencia del MERCOSUR se han realizado numerosas reuniones conjuntas (por ejemplo: de Estados Mayores Conjuntos de las Fuerzas Armadas de los países del MERCOSUR más Bolivia y Chile), así como ejercicios y maniobras combinadas entre las Fuerzas Armadas de los distintos países.

ayudando a agendar el tema como prioridad en la comprensión de los actuales problemas de la región. Lo positivo de los avances de integración y cooperación regional se encuentra en el tratamiento de la diversificación de amenazas en los distintos países, y la posibilidad de que más allá de su uniformación, que sería caer en antiguas concepciones, está la necesidad de readecuar los conceptos y las acciones apuntando a un objetivo común que es el de mejorar las condiciones democráticas de seguridad, atendiendo a las condiciones específicas de cada Estado.

Los intentos hasta ahora son positivos. No obstante, lo que ha caracterizado este proceso de diálogo y propuestas es un exceso de retórica, y la inexistente institucionalización de los compromisos. A pesar de los avances notables en materia de seguridad que se pueden observar en la región: medidas de confianza mutua, zonas de paz, acuerdos bilaterales, etc., hasta ahora el proceso de transición que se vive desde principios de los años noventa continúa asemejándose a un *statu quo* que preocupa, pues marca una diferencia notable entre el mantenimiento de estrategias y roles militares en los países del área, y las perspectivas de integración y cooperación que tan afanosamente tratan las autoridades político-militares y las élites intelectuales en diversos seminarios y coloquios internacionales.

En el plano internacional, al momento se vive un proceso de redefinición de los conceptos que tienden hacia el cambio de visiones de seguridad, pero que aún son parte de un proceso de transición. Un ejemplo claro de esto, es el tratamiento de las nuevas amenazas o riesgos identificados por la comunidad internacional, tales como el terrorismo, narcotráfico, agresiones medioambientales y crimen organizado. La ausencia de una priorización coordinada de ellos, la falta de definición de tareas que deben cumplir las fuerzas armadas y la carencia de una estrategia para combatirlos, muestran un grave clima de indefinición funcional, agravado por la pervivencia de antiguas amenazas, como los conflictos fronterizos vecinales, la búsqueda de jerarquía militar (expresada en los libros y documentos de defensa de los países de la región⁵), el au-

5 Los documentos expresan una contradicción conceptual entre lo que por un lado significa la integración y la cooperación, y el hecho de que por otro lado dan cuenta del interés y la autonomía nacional desde una perspectiva tradicional. Tal es el caso de Brasil, Chile y Uruguay, que refuerzan categóricamente su interés nacional y su soberanía, en oposición a Argentina, que tiene un enfoque más cooperativo sobre el tema. La pregunta que surge entonces es: ¿cómo incorporan y operacionalizan estos Estados la integración y cooperación en sus respectivas políticas de defensa?

mento del gasto militar⁶, la pugna por influencias y el descontento con el *statu quo*⁷, lo que repercute en factores potenciales de hostilidad entre los Estados.

En el plano interno, las nuevas corrientes estuvieron dirigidas a implementar un verdadero control civil sobre los militares, entendido como “la capacidad de un gobierno democráticamente elegido para definir la defensa nacional y supervisar la aplicación de la política militar, sin intromisión de los militares” (Diamint, 1999). Sin embargo, los gobiernos democráticos se encontraron con varias dificultades para definir sus políticas de defensa y el rol que las fuerzas armadas debían desempeñar en consonancia con las democracias que se inauguraban.

Bolivia no escapa a esta situación, la crisis de indefinición estratégica abarca el contexto externo e interno del país. La falta de una política de defensa ha contribuido a que las fuerzas armadas sean un actor débil en el escenario internacional, y a seguir la línea retórica de la diplomacia de cumbres y la diplomacia militar, además de acentuar la crisis de funciones que las fuerzas armadas viven desde la implementación de la democracia en 1982⁸.

En lo interno la capitulación de las fuerzas armadas ante la democracia en Bolivia se dio bajo una tónica de desconfianza social y política, justificada por un pasado de violación a los derechos, ineficiencia en el manejo del Estado y altos niveles de corrupción. En el plano externo, al igual que las demás fuerzas armadas de la región, su retorno a la democracia estuvo empujado también por una ola de democratización que reforzaba la idea de primacía del poder civil sobre el militar.

Dado este escenario, el periodo de apertura democrática fue incapaz de llevar a cabo un proceso radical de recomposición militar

6 La poca transparencia que existe en los gastos militares, tema estrechamente relacionado con los temas de desarme, se expresa en un proceso cada vez más creciente de adquisición de armas en la región, que pone en duda el hecho de que la seguridad por el desarme se identifique plenamente con los intereses de los Estados.

7 El reconocimiento del *statu quo* en la región no significa que todos los Estados estén satisfechos con el actual ordenamiento territorial. Tal es el caso de Bolivia, que sigue planteando su reivindicación marítima a Chile. A esto se suma la distinta jerarquía que adquieren los países a la hora de ser parte de procesos de cooperación regional, en cuanto a la clasificación de Estados fuertes y Estados débiles.

8 El retorno a la democracia en Bolivia se dio, como en varios países de la región, a través de un proceso de descrédito militar fruto de un largo y accidentado periodo de gobiernos *de facto* a cargo de las fuerzas armadas. En este periodo adquiere especial importancia el gobierno de García Meza, 1980-1981, que fue considerado por su dureza, niveles de corrupción y vinculación con el narcotráfico, el más ruin de los gobiernos militares.

que estuviera de acuerdo con los principios democráticos que se pretendían implantar en el país. La crisis económica, la eclosión social y el desequilibrio político que impregnaron el primer gobierno democrático, a la cabeza de Hernán Siles Zuazo (1982-1985), hicieron lejana la posibilidad de reformar la institución militar y cobrarle las deudas pendientes del pasado a través de procesos de depuración, modernización y profesionalización que tanto les hacía falta a las fuerzas armadas.

Esta situación, aunque con ligeras variaciones de intensidad, se reprodujo a través de todo el periodo democrático: las crisis económicas y sociales, sumadas a la falta de voluntad política para abordar el tema militar hicieron que las fuerzas armadas vivieran constantes crisis de legitimidad, institucionalización e identidad en el transcurso de los años. En general se puede afirmar que durante todo el régimen democrático (1982-2003) las fuerzas armadas de Bolivia no fueron subordinadas bajo un estricto control civil democrático que impulsara su modernización y profesionalización; por el contrario, fueron parte de un “control civil informal que agudizó su crisis de identidad dentro el espacio democrático además de procesos de descomposición interna”. (Quintana, 1999).

La sucesión de seis gobiernos democráticos desde 1982⁹, a pesar de presentar matices en la conducción militar, reproducen comunes denominadores que reflejan de manera general los siguientes elementos:

• **Falta de una agenda democrática de seguridad.** Hasta el momento no existe en Bolivia una política de defensa que permita transmitir coherente y transparentemente su orientación en temas de paz y seguridad. Las fuerzas armadas - y peor aún: el sistema político boliviano- han sido incapaces de definir una agenda democrática de seguridad que incorpore temas urgentes como ser: procesos constantes de modernización y profesionalización militar, efectivo control civil a través de un Ministerio de Defensa eficiente administrativamente, manejo eficaz del presupuesto destinado a cumplir los objetivos delineados en la política de defensa, y finalmente, roles definidos de actuación de las fuerzas armadas, acordes con los nuevos conceptos de seguridad y las nuevas tendencias de inseguridad tanto externa como interna.

9 Los gobiernos democráticos de Bolivia desde 1982 hasta 2004 fueron los de los presidentes Hernán Siles Zuazo, 1982-1985; Víctor Paz Estenssoro, 1985-1989; Jaime Paz Zamora, 1989-1993; Gonzalo Sanchez de Lozada, 1993-1997; Hugo Bánzer Suarez, 1997-2001; Jorge Quiroga Ramírez, 2001-2002; Gonzalo Sánchez de Lozada, 2002-2003; Carlos Mesa Gisbert, 2004; Eduardo Rodríguez Veltze, 2005; Evo Morales Ayma, 2005 hasta el momento.

Por otra parte, si bien una agenda democrática de seguridad debe incluir la labor del parlamento, hasta ahora las fuerzas armadas bolivianas se manejan al margen de cualquier tipo de fiscalización y control institucional. Esto promueve el surgimiento de una institución militar semiautónoma que en vez de beneficiarse de una autonomía creativa que le permita delinear su futuro, se osifica en términos de actuación tradicional, lo que a su vez le trae graves consecuencias políticas e institucionales, expresadas en una crisis de legitimidad originada por las denuncias de violación a los derechos humanos en tareas de orden público, y en una crisis de identidad, motivada por una institución orientada legalmente hacia la defensa externa, pero empleada operativamente en la seguridad interna del país.

Una tercera consecuencia de la falta de agenda democrática de seguridad es que la sociedad boliviana no sabe con certeza qué tipo de fuerzas armadas tiene, ni sus capacidades, ni sus opciones a futuro. En gran medida, tampoco los oficiales tienen una idea clara de cuál es la función, rol y misión que deben desempeñar bajo un nuevo contexto de democracia y globalización. Todo este panorama repercute en un escenario incierto, capaz de avivar la incertidumbre y la desconfianza social.

• **Ausencia de una estricta subordinación civil-militar.** Esto favorece el surgimiento de la autonomía institucional. En la actualidad la institución militar es libre de definir: número de efectivos, manejo del presupuesto, ascensos y destinos, procesos de control y fiscalización, y una pseudo-definición estratégica.

Entre las consecuencias más importantes de este tipo de relaciones cívico-militares, está la reproducción de tradicionales mecanismos de cooptación militar por parte de la clase política. En democracia, el desdén y la indiferencia del sistema político por abordar el tema militar para fines de institucionalización democrática se ha traducido en un tipo de relación informal que más allá de reproducir mandamientos legales y éticos favorece acciones represivas, ilegales e impunes, teñidas de prebendalismo, manejo de influencias y corrupción, lo que repercute directamente en el tipo de fuerzas armadas con las que se cuenta y en la crisis de legitimidad de todo el sistema.

• **Marginal tratamiento normativo.** Durante el periodo democrático comprendido entre 1982 y 2003, el parlamento boliviano ha tratado en una sola oportunidad el tema militar, cuando se refirió a la promulgación de una nueva Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas en 1992, la misma que incorporó pequeños cambios en relación a la ley preexistente de 1976. Entre los cambios más importantes están: la ampliación del papel de las fuerzas armadas para el desarrollo, la

afirmación de la subordinación del poder militar al poder civil, las condiciones para el ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional, y la ampliación del tiempo de servicio de 30 a 35 años.

Los cambios introducidos en esta oportunidad no significaron un giro importante en la estructura de las fuerzas armadas en el país, pues éstas siguieron manteniendo la estructura de épocas dictatoriales, con la excepción de que esta vez tenían que responder a un poder civil que las tomaba en cuenta solo en ocasiones de inestabilidad política y social.

• **Asignación de nuevos roles.**-La Constitución Política del Estado dispone en su artículo 208° que: “Las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia nacional, la seguridad y estabilidad de la República y el honor y soberanía nacionales; asegurar el imperio de la Constitución Política, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido y cooperar en el desarrollo integral del país”. Sin embargo, las fuerzas armadas en democracia, a partir de su indefinición estratégica, han optado por desempeñar roles que no incumben a su naturaleza militar. Esta opción no sólo ha sido fruto de la decisión militar, sino que ha sido producto de los intereses gubernamentales nacionales (e internacionales) por solucionar problemas coyunturales que amenazaban a su estabilidad política, económica y social.

En efecto, la participación de las fuerzas armadas en tareas como la lucha contra el narcotráfico, el orden público y la seguridad ciudadana han contribuido a desdibujar la verdadera función de los militares. Esto tomando en cuenta que no existió ni existe un proceso de discusión, análisis y reflexión que incorpore a actores civiles y militares sobre los nuevos roles que le tocan desempeñar a las fuerzas armadas. O bien siguen al mando de la seguridad externa y se adaptan a los cambios de conceptos y paradigmas en el tema; o por el contrario definen nuevos roles que les habilitan legítimamente a participar en funciones de seguridad interna, asumiendo que para esto necesitan un cambio de visión y misión institucional que incorpore la formación, profesionalización y modernización de la institución armada.

En resumen, el proceso democrático boliviano ha dejado pendiente la problemática militar, actuando más como un catalizador de su indefinición estratégica que como un orientador hacia una política democrática de seguridad que abarque aspectos nacionales e internacionales. Entre los primeros está su profesionalización, modernización y definición estratégica, y entre los segundos se encuentra su proyección a los nuevos conceptos de seguridad internacional y los nuevos roles que les tocaría desempeñar en el futuro.

MODERNIZACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN DEMOCRACIA

La inserción de las fuerzas armadas en la democracia conduce a repensarlas dentro un nuevo sistema de roles y funciones que estén acordes con los principios democráticos. Esto implica incorporar procesos de modernización y profesionalización que vayan a tono con las nuevas funciones militares. En este sentido Michel Radseck hace una tipificación de las características que deben incluirse en cualquier proceso de modernización y profesionalización de las fuerzas armadas dentro de un contexto democrático. Siguiendo estas características y aplicándolas al caso boliviano, podemos hacer el siguiente análisis.

MODERNIZACIÓN

• **Conceptos estratégicos adaptados a la época:** Como se mencionó anteriormente, en Bolivia no existe una política de defensa definida que exprese sus puntos de vista, objetivos y políticas en relación con la defensa, al mismo tiempo que exprese al ciudadano las orientaciones y contenidos de dicha política.

Hasta el momento sólo se cuenta en materia normativa dentro de las fuerzas armadas con la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (1992) y la Ley del Servicio Militar Obligatorio (1966).

La falta de una política de defensa definida implica la ausencia de conceptos estratégicos adaptados a la época. Si bien Bolivia es parte de varios acuerdos multilaterales y bilaterales en materia de defensa, aún hoy en día sus miembros, y la sociedad en general, no conocen con precisión cuál es el rol que le toca desempeñar para precautelar la defensa y seguridad del país.

• **Determinación de estructura, tamaño y equipamiento de las fuerzas armadas, incluida la revisión del servicio militar obligatorio:** éste es un punto estrechamente relacionado con el anterior, ya que la falta de una política de defensa definida implicó que ninguna reforma legal tratara elementos tales como la estructura, el tamaño y el equipamiento.

En este sentido es importante mencionar la labor del parlamento durante el periodo democrático. A pesar de ser constitucionalmente la institución encargada de fiscalizar y legislar sobre las fuerzas armadas, ha demostrado una ineficiencia total en el tema. Ya sea por desinterés, inexperiencia o simplemente ignorancia en temas militares, las funciones parlamentarias relativas a temas de defensa en Bolivia se han reducido a unas cuantas funciones rutinarias: peticiones de informe a ministros y comandantes de las fuerzas armadas; aprobación de su presupuesto sin procesos de control y fiscalización previos; y aprobación de ascensos a generales, muchos de ellos con serias denuncias de ingerencia político-partidaria.

En cuanto al Servicio Militar Obligatorio, éste continúa enfrentando constantes denuncias de violación a los derechos humanos, explotación de los conscriptos en trabajos de beneficio privado, y discriminación racial.

En la actualidad, tanto la estructura, como el tamaño y el equipamiento militar no son políticas gubernamentales, ni mucho menos de Estado, son producto de los vaivenes del liderazgo corporativo y político y del presupuesto disponible en determinada gestión ministerial. Situación que determina la volatilidad del tema.

• **La reorganización del ministerio de defensa, apuntando al fortalecimiento del estado mayor conjunto y a la dirección civil:** La incesante rotación de los ministros de defensa en Bolivia durante el periodo democrático (18 en 22 años de democracia), hace repensar el sentido que tomó la reorganización ministerial: o bien cambio tantas veces como se cambiaron los ministros de defensa; o simplemente no se pudo cambiar nada, debido a este continuo cambio de dirección. Sea una de estas dos alternativas, la situación final es que ningún cambio habido pudo obtener un verdadero control civil al cual se subordinara eficientemente el Estado Mayor militar.

Cuadro N°1
Ministros de defensa en democracia, 1982-2003

Nº	NOMBRE Y APELLIDO	PROFESIÓN	PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
1	José Ortiz M.	Abogado	Hernán Siles Z. 1982-1985
2	Manuel Cárdenas	Militar	
3	Elías Gutiérrez	Militar	
4	Luis Fernando Valle	Abogado	Víctor Paz Estenssoro 1985-1989
5	Alfonso Revollo	Adm. Empresas	
6	Héctor Ormaches	Abogado	Jaime Paz Zamora 1989-1993
7	Alberto Saenz K.	Militar	
8	Antonio Céspedes	Abogado	Gonzalo Sánchez de Lozada 1993-1997
9	Raúl Tovar P.	Adm. Empresas	
10	Jorge Otasevic	Médico	
11	Alfredo Kreidler	Adm. Empresas	
12	Fernando Kieffer	Adm. Empresas	
13	Jorge Crespo	Economista	Hugo Banzer Suarez. 1997-2001
14	Oscar Vargas	Militar	
15	Oscar Guilarte	Militar	Jorge Quiroga. 2001-2002
16	Freddy Teodovich	Adm. Empresas	Gonzalo Sánchez de Lozada. 2002-2003
17	Carlos Sánchez Berzain	Abogado	
18	Gonzalo Arredondo	Militar	

Fuente: PIEB, 2003

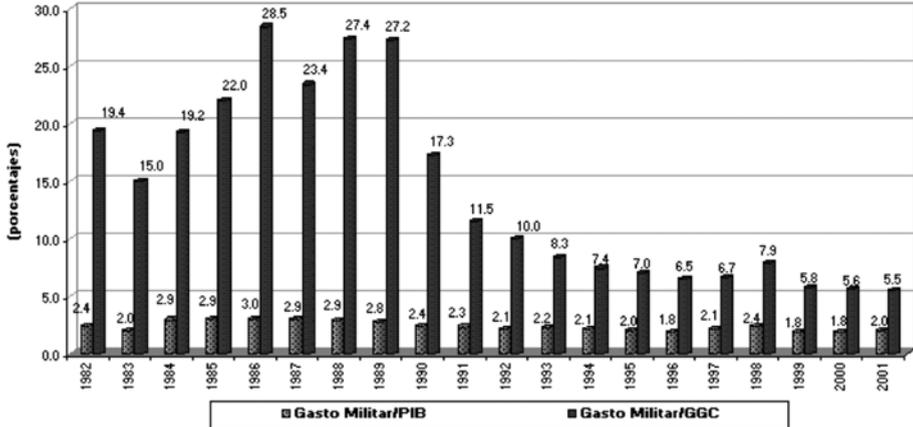
De los 18 ministros de defensa que hubo entre 1982 y 2003, seis fueron militares, y los demás respondieron a una variedad de profesiones entre abogados, administradores de empresas, un médico y un economista, con una rotación de al menos un ministro por cada 1,2 años de gestión. Los distintos ministros de defensa oscilaron entre la administración y el manejo político de la institución, existiendo también aquellos que administraron el poder de una forma sombría, con resultados funestos para la democracia y el Estado de derecho -tal es el caso de la gestión de Carlos Sánchez Berzaín (agosto a octubre de 2003)-. Esta última gestión se caracterizó por la muerte de 80 personas y cientos de heridos en los hechos de octubre de 2003, que tuvieron como desenlace la renuncia y posterior huida del ex presidente Sánchez de Lozada junto con varios de sus ministros, incluido el de Defensa.

En la mayoría de los casos la dirección civil fue lograda no como parte de un mandato constitucional que promovió comportamientos democráticos, sino como un tipo de subordinación civil informal que se caracterizó por procesos ampliados de violencia, violación a los derechos humanos, e impunidad. El Estado Mayor militar no formó parte de un plan de fortalecimiento dirigido desde el Ministerio de Defensa, las actuaciones militares estuvieron enfocadas a sofocar problemas sociales, de seguridad ciudadana y vinculados al narcotráfico, situaciones que les ocuparon la mayor parte de su tiempo, además de reproducir tareas rutinarias de carácter administrativo y operativo.

• **Hacer más eficiente y transparente el manejo de los recursos de defensa, lo que significaría la reducción de los gastos de personal en beneficio de los recursos para mantenimiento, logística y equipamiento:** La lógica del gasto militar en los años noventa no siguió ningún proceso de modernización, eficiencia y rentabilidad económica. Así como las crisis económicas fueron obligando a la reducción del presupuesto militar, los gastos en mantenimiento, logística y equipamiento se fueron reduciendo con el fin de mantener una pesada carga burocrática.

En la última década el presupuesto de defensa bajó de un total de 393 millones de dólares en 1980 a menos de 150 millones, producto de la crisis económica y el enorme déficit fiscal que los gobiernos democráticos tuvieron que afrontar. El presupuesto de defensa con relación al PIB se redujo del 2.4 al 1.6% en los últimos siete años.

Grafico N° 1
Bolivia:distribucion porcentual del gasto militar vs pib y ggc.
1982-2001 (Porcentajes)



Fuente: Banco Central de Bolivia. Contaduría General-Área de Estadísticas Fiscales.

Las fuerzas armadas han sabido adaptarse a los recortes de su presupuesto, a pesar de ser éste un factor que también contribuyó a la marginalización de sus posibilidades de desarrollo institucional.

El gasto destinado a personal hoy en día abarca el 75% del presupuesto de las fuerzas armadas. Según datos del presupuesto general de la nación para la gestión 2004, el total asignado a las fuerzas armadas es de 1.124.794 bolivianos; de esa cifra, 850.292 corresponde al rubro de salarios, 161.200.000 a transporte y servicios, 83.776.000 a asesorías y apoyo institucional, y 64.489.000 a otros gastos. Como se puede observar, es muy poco el monto de dinero disponible para apoyar procesos de modernización y profesionalización. La estructura presupuestaria de las fuerzas armadas se mantiene intacta con los años, apoyando de esta manera el *statu quo* institucional.

A partir de estos cuatro elementos que nos permiten identificar de manera general la modernización o no de las fuerzas armadas durante el periodo democrático, podemos concluir que lo que primó en la estructura militar durante estos últimos 22 años fue la subsistencia de una estructura pre-democrática, con ligeros matices, como ser: la subordinación al poder civil, expresada a través de los poderes estatales; el recorte presupuestario, que como vimos fue más producto de razones económicas y sociales que de una definición estratégica; y el cambio de categoría de

las fuerzas armadas, ya no como una institución tutelar de la patria sino como pilar fundamental de ella, según su última Ley Orgánica de 1992.

En general, los cambios ocurridos dentro las fuerzas armadas en el periodo democrático fueron inducidos más por causas externas y consecuencias operativas que por un cambio de principios y valores estratégicos, que de ninguna forma llevaron a concretar una modernización de la institución militar.

PROFESIONALIZACIÓN

La primera variante de la profesionalización es la implementación de una carrera profesional con una formación estandarizada, equipamiento uniforme y una doctrina profesional común. El proceso de profesionalización va de la mano de la modernización militar, ya que no es posible la implementación de una carrera profesional con un determinado tipo de formación si no se tienen definidas las estrategias de funcionamiento y estructura militar, todo esto enmarcado dentro un contexto democrático.

La profesión militar, como todas las demás profesiones, requiere cumplir ciertas características; entre las más importantes están: 1) la responsabilidad que debe tener para con su institución y la sociedad; 2) la pericia, conformada por el conjunto de conocimientos teóricos y prácticos que poseen los miembros de la profesión; 3) la identidad, que refleja la posición única de los profesionales en el seno de la sociedad; y 4) la ética profesional, que engloba los valores que deben seguir los miembros de las fuerzas armadas en el desarrollo de su profesión (*Duty with honour*, 2003: 6).

A partir de estas premisas se puede inferir que la responsabilidad de las fuerzas armadas en un contexto post-Guerra Fría debe enfocarse a la integración externa e interna, la subordinación al poder civil y el respeto a los derechos humanos. Por otra parte, la fuerza militar debe dotarse de un conjunto de conocimientos prácticos y teóricos sobre las actuales roles que deben desempeñar, siguiendo las políticas de seguridad diseñadas por los gobiernos a los cuales pertenecen. Actualmente queda claro que los militares profesionales deben poseer las competencias no sólo de un soldado, sino también de un diplomático y un académico. La necesidad de un desarrollo profesional acumulativo les obliga a incursionar en el campo de la investigación y el análisis.

En el caso de Sudamérica y en particular de Bolivia sucede algo importante: al perderse de vista la opción de una amenaza externa, se ve la necesidad de definir nuevas funciones, que en el caso boliviano fueron asumidas por los militares de manera ilegítima, obviamente contando con la imposición y venia gubernamental. Estos nuevos roles incluyen la lucha contra el narcotráfico, la seguridad ciudadana, la represión del conflicto social, el control del contrabando y la seguridad privada. La necesidad de redefinir estrategias institucionales

incorpora la posibilidad de que las fuerzas armadas desarrollen legalmente estos roles, siendo que en la actualidad su incursión en nuevas tareas ayuda a incrementar la crisis de identidad de la institución.

Hoy en día existe una crisis de profesionalización militar: “las FFAA creyeron que el retorno a la democracia resolvería la crisis profesional experimentada durante la dictadura. De hecho ése fue el discurso oficial que mantuvieron durante la transición. Empero, ni la dictadura, peor aún la democracia, resolvieron las frustraciones profesionales” (Quintana, 2003: 161). En la actualidad la doctrina profesional militar está enmarcada en pautas tradicionales que le impiden desarrollar nuevos enfoques que podrían ayudar a la institución a superar su actual crisis de identidad. Los profesionales militares sólo van a engrosar las filas de la burocracia armada, y a contribuir de esta manera a la mantención del estado de la situación imperante en la institución.

Lo que se tiene en el caso boliviano son unas fuerzas armadas altamente burocratizadas, que desarrollan funciones políticas, socialmente represivas e impunes, y no precisamente enmarcadas en pautas profesionales; desarrollando hasta el momento un seudoprofesionismo con graves consecuencias institucionales y políticas.

Frente a este panorama de falta de modernización y profesionalización militar, se encuentran las responsabilidades que tuvieron los diferentes gobiernos democráticos en el manejo y dirección de las fuerzas armadas. Es decir, la actual crisis institucional no sólo es producto de la resistencia de la institución militar al cambio, sino que es producto, y en mayor medida, de la debilidad del sistema político expresada en varios niveles. Uno de estos niveles es la falta de definición de la misión legal y constitucional de las fuerzas armadas en democracia. Hasta el momento no existe una política de Estado que abarque este tema, situación que hace que el caso se maneje de manera pragmática y coyuntural.

Sin embargo, a la falta de compromiso político con el tema de la seguridad nacional se opone el compromiso de las fuerzas armadas con el sistema político. El continuismo de las relaciones informales entre sistema político y militares¹⁰ condiciona a que cualquier reforma institucional se haga cada vez más lejana. Frente a la falta de control y fiscalización estatal se encuentra el uso pragmático del poder con el fin de

10 Las relaciones informales entre el sistema político y el militar se expresan en diversos factores: 1) politización, cooptación de altos mandos militares por determinados partidos políticos con aspiraciones gubernamentales; 2) arreglos en ascensos y destinos de los oficiales; 3) gastos reservados en grandes cantidades con el fin de pagar antiguas y actuales lealtades; 4) impunidad, expresado a través de tribunales militares que ayudan a disfrazar las acciones de violación a los derechos humanos de los oficiales con argumentos de obediencia y subordinación.

adecuar las funciones militares a los intereses particulares del gobierno de turno. Esta interacción de intereses circunstanciales trae graves consecuencias para el desarrollo democrático del país, tal es el caso de las denuncias de violación a los derechos humanos, manejo discrecional de los fondos militares, impunidad, crisis de liderazgo civil, etc.

Todo esto denota junto a otros factores una crisis de legitimidad del aparato estatal, y dentro de él de la institución militar. En la actualidad la sociedad ya no confía su seguridad y el respeto de sus libertades a estos actores estatales; es más, el continuo “empleo legítimo de la violencia” ya no es tan legítimo, en la medida que se vuelve un accionar rutinario del gobierno. “El empleo legítimo de la violencia, si se reitera a disgusto de la mayoría de los miembros de la comunidad, revela un desajuste y anuncia una crisis de la propia legitimidad” (Baquer, 1988: 24).

NUEVOS ROLES ¿CAMBIO DE PERSPECTIVAS INSTITUCIONALES?

Durante el periodo democrático varios son los elementos que nos permiten asegurar que la preocupación por la seguridad interior ha rebasado cualquier otro tipo de preocupación gubernamental. Tanto el incremento de los conflictos sociales como el crecimiento de los índices de inseguridad ciudadana y la presión estadounidense para frenar la industria del narcotráfico, han configurado un escenario proclive a la búsqueda del orden a través de todos los medios posibles. A todo esto se suma una grave crisis económica y social en Bolivia, que produce un escenario de inestabilidad política preocupante, especialmente en momentos cruciales de la democracia boliviana¹¹.

El presupuesto de orden que recae sobre la seguridad interior con el fin de garantizar la estabilidad estatal, lleva a ver cualquier tipo de protesta y problema social como una desviación ciudadana que debe reprimirse inmediatamente. Este comportamiento, que fue el común denominador de los gobiernos democráticos hasta el presente, dirige su atención al mantenimiento de un orden preestablecido y sin posibilidades de readecuación democrática. Situación que hace tensas las relaciones entre sociedad y gobierno.

11 Estos puntos de inflexión política fueron los siguientes:

- Promulgación de la ley N° 21060, en agosto de 1985, que incorpora al país dentro de la lógica neoliberal
- Capitalización de las empresas estratégicas del Estado, en 1996
- La Guerra del Agua, de abril de 2000
- Intento de crear un impuesto a los salarios, enfrentamiento entre fuerzas armadas y policía, en febrero 2003
- Renuncia y huida del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, en octubre de 2003

La literatura sobre el tema hace notar que “no hay posibilidad de plantear el problema de la seguridad en términos democráticos si no se reconoce la existencia del conflicto social como parte integrante de la dinámica de los grupos humanos, entendiéndolo como una modalidad especial de intensidad de las fuerzas que intervienen en la resolución de conflicto” (Binder et al., 1998: 18). Es precisamente la ausencia de esta visión de tomar no sólo al conflicto social sino también a los diversos problemas que enfrenta la sociedad como parte de la dinámica democrática, lo que deviene en la criminalización social por parte de los aparatos armados del Estado, en especial de las fuerzas armadas.

La misión de las fuerzas armadas establecida en su ley orgánica dice lo siguiente: *Las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental coadyuvar, en caso necesario, a la conservación del orden público, a requerimiento del Poder Ejecutivo y de acuerdo a la Constitución Política del Estado* (Art. 6, Inciso g) LOFA, 1992).

Bajo esta perspectiva los gobiernos de turno han hecho uso de las fuerzas armadas para conservar el orden público. Esto implica el uso de mecanismos militares para hacer frente a problemas no militares, obviamente que con graves consecuencias sociales, institucionales y políticas para Bolivia. Estos problemas fueron principalmente tres: lucha contra el narcotráfico, conflictos sociales y seguridad ciudadana.

LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO

Uno de los roles asumidos por las fuerzas armadas durante el periodo democrático fue la intervención militar en la lucha contra las drogas. El debilitamiento de su rol constitucional respecto de la defensa externa, junto con la concentración de sus recursos en tareas antinarcóticos, tuvo como consecuencia tres fenómenos importantes: la injerencia norteamericana en asuntos internos, graves turbulencias sociales, y una sistemática violación a los derechos humanos.

En la década de los ochenta, Estados Unidos incluyó al narcotráfico como una de las principales amenazas a la seguridad de los estados, logrando que este tema alcanzara dimensiones continentales y se convirtiera en el eje de las políticas de seguridad de varios gobiernos de la región. Bolivia, que se encontraba entre los tres países con mayor producción de cocaína en el mundo, incorporó la lucha contra el narcotráfico dentro su agenda de gobierno, a través de lo que se ha venido en llamar la militarización, o lo que es lo mismo, la participación de las fuerzas armadas en tareas antidrogas.

La acción militar en la lucha contra el narcotráfico fue centralizada en el trópico de Cochabamba, específicamente en la región denominada El Chapare. La intención del gobierno boliviano, tutelada por el gobierno de Estados Unidos, era atacar las plantaciones de coca,

pues de esta manera se evitaba que se diera lugar al procesamiento y posterior distribución de la droga. La acción implicó la participación de las fuerzas armadas en tareas de erradicación e interdicción, con graves consecuencias sociales y políticas, tales como la estigmatización de los campesinos del área, la violación paulatina de derechos humanos, y la pérdida de soberanía del gobierno boliviano en cuestiones de política antidrogas.

La militarización de la lucha contra las drogas en Bolivia se inició en 1984, año en que el gobierno del presidente Siles Zuazo declaró a toda la superficie del Chapare tropical como zona militar, quedando su jurisdicción bajo el control y responsabilidad de las Fuerzas Armadas de la nación, cooperadas con la Policía Nacional. Para julio de 1986 se observa ya una presencia norteamericana directa en operativos antidrogas, a través de la acción de 160 marines norteamericanos altamente equipados, que condujeron campañas contra operaciones de narcotraficantes durante tres meses (Salazar, 2003: 178). En 1986 bajo la presidencia de Víctor Paz Estenssoro se dio paso al Plan Trienal impuesto por Estados Unidos, con la finalidad de lograr asistencia financiera para reducir los cultivos de coca y reprimir el tráfico de cocaína.

Otro hito importante de la militarización fue la firma del Anexo III en mayo de 1990, durante la presidencia de Jaime Paz Zamora, mediante el cual Estados Unidos se comprometió a dar un amplio apoyo económico a las Fuerzas Armadas de Bolivia para enfrentar la lucha contra las drogas. Sin embargo, la ayuda norteamericana no sólo fue económica sino también militar, técnica, de asesoramiento y de control al personal boliviano.

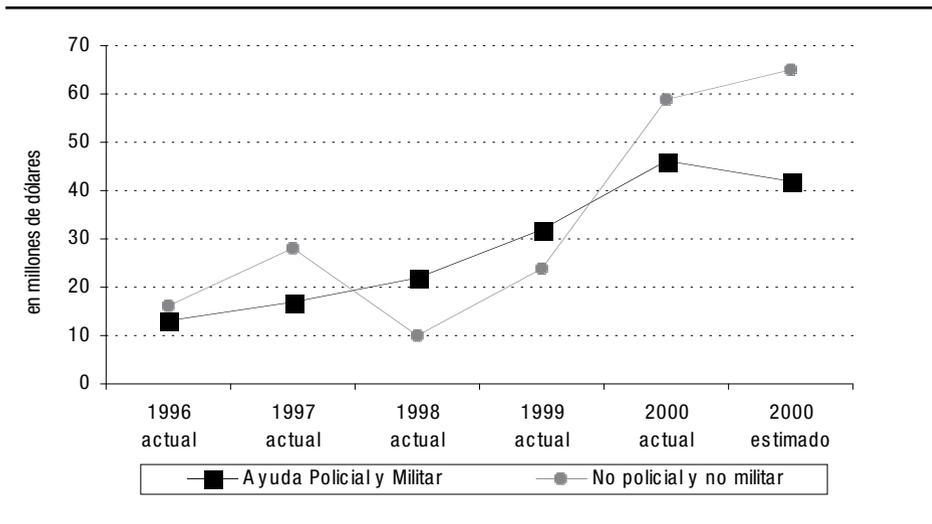
En este largo proceso de lucha contra las drogas, uno de los gobiernos democráticos que más impulso le dio a cambio de mayor cooperación económica estadounidense, fue el gobierno de Hugo Banzer Suarez (1997-2001). A través del Plan Dignidad, que constaba de cuatro pilares: desarrollo alternativo, prevención, interdicción y erradicación, el gobierno de Banzer se propuso la erradicación de 38.000 hectáreas de coca excedentaria. Para cumplir con este objetivo se creó la Fuerza de Tarea Conjunta -FTC¹² -integrada por el Ejército, la Fuerza Aérea, la Armada, cuerpos de élite de la Policía UMOPAR y la Policía Ecológica, además de estar reforzada con una fuerza militar de mercenarios denominada Fuerza Expedicionaria FTE (Salazar, 2003:

12 En noviembre de 1998 el Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas dispone la creación formal de la FTC con la misión de ejecutar tareas de seguridad y erradicación en la zona del trópico de Cochabamba para alcanzar un nivel de "coca cero" en la zona, a fin de sacar al país del circuito coca-cocaína hasta el 2002.

180). La FTE consistía en empleados civiles contratados para funciones de erradicación y represión, sobre quienes recayó una serie de denuncias de abuso y tortura contra los pobladores de El Chapare. A todos los participantes en este Plan se les dio bonos de ingresos extras, que provenían de la cooperación norteamericana: instructores, 140 dólares; soldados, 100 dólares; policías, 100 dólares, etc.

El dinero norteamericano impulsó la militarización de la lucha contra las drogas y abarcó toda una serie de rubros de la lucha contra el narcotráfico: apoyo desde la construcción de bases militares, hasta gastos de gasolina, equipos, infraestructura, vestimenta, bonos, etc. Como se observa en el gráfico N° 2, la ayuda norteamericana creció progresivamente con los años, paralelamente a la injerencia externa en la toma de decisiones.

Gráfico N° 2
Ayuda anti-droga otorgada por los estados unidos a bolivia
(En millones de dólares)



Fuente: wola. Katerine ledeburg, 2002

Con el fin de resarcir las pérdidas económicas de los campesinos productores de coca, el gobierno les diseñó un plan de desarrollo alternativo que consistía en la ayuda técnico-financiera para la producción de productos alternativos a la coca, como ser palmitos, piñas, bananas, etc. Este plan no pudo en los hechos proporcionar medios de subsistencia para las 35.000 familias afectadas por la erradicación forzosa. De esta manera se hizo cada vez más intensa la violencia ejercida por

parte de las fuerzas militares y policiales en respuesta a la oposición campesina para llevar a cabo la erradicación de sus cocales.

A fines del año 2001 entre 4.000 y 4.500 miembros de las fuerzas de seguridad estaban en El Chapare, lo que marcó un incremento de 2.000 efectivos desde fines de octubre del mismo año. Este traslado de tropas marcó el máximo de la militarización en la región (Ledeburg: 2002). Todo esto produjo el incremento de los medios de protesta y enfrentamientos entre militares y cocaleros. La violencia se convirtió en el común denominador de la región.

Los conflictos sociales producidos por la erradicación forzosa atraparon a todo el país en un clima de inestabilidad y zozobra. El conflicto se expandió y fue un factor determinante para la erosión de la legitimidad gubernamental. Las denuncias de violación a los derechos humanos por parte de los militares frente a las múltiples formas de resistencia campesina, conformaron un tipo de conflicto social que erosionó sensiblemente la autoridad estatal.

El costo social del proceso de erradicación fue muy alto, aunque la agresiva política del gobierno de Banzer Suárez logró erradicar una gran cantidad de hectáreas de coca en comparación con sus predecesores. Sin embargo, el clima de conflictividad social subió paralelamente a los niveles de erradicación, lo mismo que la cantidad de plantaciones de coca clandestinas. La erradicación forzosa, sin cooperación campesina, tuvo el efecto perverso del incremento de la letalidad de la resistencia cocalera y de las plantaciones de coca, ambas propiciando, a la vez, mayores enfrentamientos entre fuerzas armadas y sociedad.

Cuadro N° 2
La erradicación de los cultivos de coca

Meses y años	Coca erradicada (hectáreas)
Enero a diciembre de 1997	7.026
Enero a diciembre de 1998	11.621
Enero a diciembre de 1999	15.353
Enero a diciembre de 2000	7.653
Enero a diciembre de 2001	9.394
Enero a diciembre de 2001	11.839
Enero a septiembre de 2003	6.083
Total (al 9 de septiembre)	68.969

Fuente: La Razón, 17/09/03

Como se puede observar en el Cuadro N° 2 el elevado nivel de erradicación en los años 1998 y 1999 se corresponden con la agresividad con que empezó la implementación del Plan Dignidad: ya en el 2000,

como producto del incremento de los conflictos sociales, el monto de hectáreas erradicadas bajó, para volver a incrementarse en el 2001. A pesar de este sostenido plan de erradicación, en la actualidad Bolivia continúa siendo el tercer productor de cocaína en el mundo. Según datos del Viceministerio de Defensa Social sólo Colombia y Perú, que ocupan el primer y segundo lugar, tienen más capacidad de producción de esta droga.

Las consecuencias de la lucha desigual contra el narcotráfico, donde por una lado se tiene el apoyo logístico y económico del gobierno de Estados Unidos y por el otro un amplio sector campesino al que no se le ha podido incluir en los planes de erradicación y vive en constante conflicto y violencia, son dramáticas no sólo para un amplio sector de la sociedad, sino también para el propio gobierno y la institución militar.

Dentro las consecuencias sociales que tiene la militarización de la lucha contra el narcotráfico están la criminalización y estigmatización social. Las fuerzas militares tratan a los campesinos de El Chapare como a narcotraficantes, y últimamente como a terroristas desprovistos de derechos ciudadanos. Los casos alarmantes de torturas, violaciones y detenciones indebidas y demás atentados contra los derechos humanos y las libertades fundamentales se han convertido en la constante de la lucha contra las drogas¹³. Todo esto es reforzado por un clima de impunidad que amenaza las bases mismas del contexto democrático en el que vive Bolivia.

Según la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia (APDHB), desde 1987 las muertes de campesinos cocaleros a manos de fuerzas de seguridad ascienden a cincuenta y siete. Ninguna de ellas llegó nunca a la fase de juicio o sentencia previa. Estas cifras demuestran el nivel de conflictividad que tuvo y aún tiene el proceso de lucha contra el narcotráfico, y especialmente la erradicación forzosa. A esto se suma el grado de impunidad de las fuerzas militares y policiales, que al parecer tienen carta blanca por parte del gobierno para cometer todo tipo de abusos, a pesar de las constantes denuncias y recomendación de organizaciones nacionales e internacionales vinculadas a la protección de los derechos humanos¹⁴.

13 De acuerdo a un estudio realizado por Gloria De Achá durante 1996 en la población carcelaria de Cochabamba por el delito de narcotráfico, el 93% de los entrevistados dijo que no se les mostró ninguna orden o mandamiento de detención al momento de detenerlos, y el 61% dijo haber sido golpeado en el momento de su detención. (De Achá, 1996)

14 Amnistía Internacional considera que la práctica de la jurisdicción militar en

Al otro lado de los muertos y heridos que corresponden a los campesinos cocaleros se encuentran las cifras que corresponden a las fuerzas armadas y a la policía. Los enfrentamientos en el Chapare no dan tregua, ambos lados se han apropiado del conflicto y luchan por ganar posiciones a costa de vidas humanas. En la actualidad son comunes las denuncias de militares y cocaleros acusándose de tener sicarios en El Chapare¹⁵. El siguiente cuadro nos muestra las bajas militares y policiales durante enfrentamientos en este sector:

Cuadro N° 3
Bajas de las ff.Aa. Y policía durante enfrentamientos en el chapare, 1996-2001

	1996-97	1998-2001	TOTAL 1996-2001
FF.AA.	0	33	33
Heridos de gravedad	0	24	24
Muertos	0	9	9
POLICIA NACIONAL	40	83	123
Heridos de gravedad	31	78	109
Muertos	9	5	14

Fuente: la prensa, la razón

Las cifras no son menores, y las consecuencias son funestas para la propia institución militar que es objeto de nuestro estudio. Esta situación nos debe obligar a repensar la estrategia de erradicación forzosa; es decir, si atacar la producción de narcotráfico por el eslabón más débil y empobrecido de la cadena productiva es el camino mas

casos de violaciones de derechos humanos por miembros de las fuerzas de seguridad genera una situación de impunidad, y niega a las víctimas de violaciones de derechos humanos y a sus familiares el derecho a un remedio legal efectivo. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos han declarado en reiteradas ocasiones que el procesamiento por tribunales militares de miembros de las fuerzas armadas acusados de violaciones de derechos humanos es incompatible con las obligaciones que incumben a los Estados en virtud del derecho internacional.

15 “Los cocaleros tienen mercenarios que tirotean y matan a los erradicadores de cocaes”, dice el Coronel Gelaño Santiesteban, Comandante de la Novena División de Ejército, “cerebro” de todas las unidades uniformadas de El Chapare, asentada en Ibuelo (a tres kilómetros de Villa Tunari). “Como en Colombia, en Bolivia el Ejército entrena paramilitares para asesinar dirigentes cocaleros”, responde el diputado por el MAS y líder cocalero, Evo Morales. Ambos son los representantes máximos de los protagonistas de esta indeseable miniguerra de temporada, que no tiene visos de solución y que más bien innova los modos de ser peleada”. Periódico El Deber, 8/10/03

adecuado, o por el contrario, es el camino mas corto para acentuar la crisis social de Bolivia.

Otra de las consecuencias trascendentales de la militarización de la lucha contra las drogas, que es también su antecedente principal, es la pérdida de soberanía en las decisiones gubernamentales en materia de políticas de seguridad interna. El gobierno de Estados Unidos ha desnaturalizado la función principal de las fuerzas armadas, y las ha incorporado a la lucha contra las drogas en condiciones poco favorables para el desarrollo democrático. En resumen, las fuerzas armadas en Bolivia participan en la lucha contra las drogas a través de financiamiento, directrices y control externo. Tanto es así, que el sólo retroceso en la política de lucha contra el narcotráfico tiene como consecuencia la amenaza de la reducción de la ayuda proveniente del gobierno de Estados Unidos. No es raro que año tras año el gobierno boliviano vaya a Estados Unidos en busca de la certificación para optar por mayores recursos económicos, contribuyendo de esta manera al clima de violencia social reinante en la zona de El Chapare.

En síntesis, se podría afirmar que el nuevo rol desempeñado por las fuerzas armadas, concerniente a la lucha contra las drogas, es producto de la necesidad del gobierno de Estados Unidos de implementar una política dura contra la producción del narcotráfico. Para esto utiliza recursos económicos y coercitivos, sin tener en cuenta que las implicaciones de esta política para Bolivia son desastrosas en materia de violación a los derechos humanos, impunidad, incremento del conflicto social, crisis de legitimidad gubernamental, lesión a la soberanía nacional; y lo que es peor, pérdida de vidas humanas.

ORDEN PÚBLICO-CONFLICTO SOCIAL

Los conflictos sociales en Bolivia han sufrido una transformación cualitativa y cuantitativa durante el periodo democrático, y su crecimiento con los años ha dado paso a la intensificación del uso militar por parte de los gobiernos de turno. Si bien estas transformaciones han sido consecuencia de las crisis económicas, políticas y sociales que han debilitado la capacidad de gestión gubernamental y han sumido a la mayor parte de la población en condiciones de marginalidad y pobreza, es importante resaltar las nuevas características que tienen estos movimientos sociales.

El surgimiento de los movimientos sociales, principales actores de los conflictos sociales en Bolivia, tienen como peculiaridad principal el ser movimientos en su mayoría netamente politizados¹⁶, es decir, que

16 "La noción de "politización" se usa para caracterizar la tendencia de todo "movimiento social cuyos objetivos manifiestos, modelos ideológicos, sistemas de

sus reivindicaciones van mas allá de la resolución de demandas corporativas, incluyendo en ellas reformas estructurales y nuevos modelos de país. Estos movimientos sociales cuentan con estructuras de poder definidas que los habilitan para realizar movilizaciones, que si bien no tienen carácter masivo en todas sus manifestaciones, son capaces de interpelar al gobierno. Este es el caso de los campesinos, chóferes, comerciantes minoristas, maestros, universitarios, los sin tierra, etc.

La transformación de la dinámica de los conflictos sociales, tanto en número de actores como en estrategias de lucha, ha dado lugar a la intensificación del conflicto. Esto quiere decir que a mayor número de conflictos sociales, mayor resistencia de la fuerza pública y mayor resistencia de la fuerza social, lo que da como resultado el incremento de las diferencias entre gobierno y movimientos sociales.

Cuadro N° 4
Bolivia: número de conflictos sociales registrados, 1989-2003

Conflictos	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Manifestaciones y marchas	1,238	206	434	2,991	1,011	1,015	958	1,325	1,114	1,055	960	2,032	1,244	1,243	2,048
Asambleas ampliados	829	1,052	892	1,930	1,061	933	887	922	1,000	476	248	1,017	148	260	976
Tumultos	94	40	27	56	173	156	425	312	57	101	161	477	69	139	478
Huelgas	424	410	328	677	665	621	631	1,400	538	316	82	272	209	171	387
Paros y estados de emergencia	623	863	357	445	880	507	729	1,216	513	487	238	321	271	229	432
Bloqueos	342	164	133	128	503	225	173	239	274	204	135	420	415	256	470
Comunic. De repudio al gobierno	36	5	17	127	355	100	38	144	185	29	24	285	91	98	870
Total	3,586	2,740	2,188	6,354	4,648	3,557	3,841	5,558	3,681	2,668	1,848	4,824	2,447	2,396	5,661

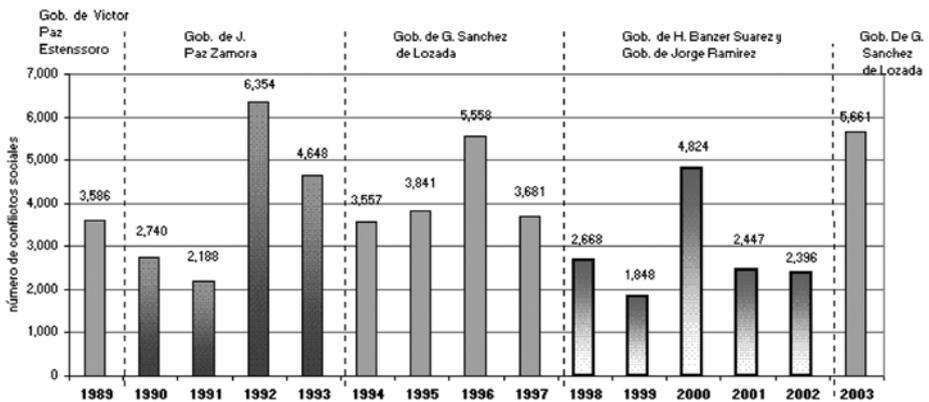
Elaboración: observatorio de democracia y seguridad (odys) a partir de los Datos del instituto nacional de estadística.

Como podemos observar en el gráfico N° 3, la variedad de disturbios sociales se ha diversificado en democracia: tal es el caso de la existencia de marchas, bloqueos, huelgas, ampliados, asambleas, tumultos,

organización y liderazgo y métodos de acción están enderezados a la modificación parcial o total de los aspectos básicos de la estructura de poder social en la cual emergen, por la modificación de los factores económicos, sociales y políticos fundamentales que están implicados en la situación” (Quijano, 2001).

paros y comunicados en contra del gobierno, en todo el territorio nacional. Lo mismo ocurre con las medidas de protesta social: éstas se han ido endureciendo a través del tiempo, desde el paro de brazos caídos, la huelga indefinida y las manifestaciones, hasta las interminables marchas a la sede de gobierno, los bloqueos de caminos, las crucifixiones, los labios cosidos, llegando a la inmólación, que fue la forma más dramática de protesta social de un minero relocalizado. Por otra parte, los conflictos sociales han tenido una amplia expansión territorial. Desde la década de los ochenta a la actualidad, estos se producen en todo el territorio nacional; tal es el caso del movimiento “sin tierra”, que continuamente ocupa propiedades en distintos lugares del país, produciendo enfrentamientos con las fuerzas militares.

Gráfico N° 3
Bolivia: Número de conflictos sociales,
1889-2003 (según Gobierno)



Elaboración: observatorio de democracia y seguridad (odys) a partir de los datos del instituto nacional de estadística.

Frente a esta diversificación del conflicto, el gobierno ha optado por recurrir a las fuerzas armadas, lo que dio como resultado la militarización del conflicto social, con terribles consecuencias para la democracia y el Estado de derecho. Ante la falta de un modelo democrático de relaciones civiles-militares, se continuó manejando el conflicto social como en épocas dictatoriales, es decir, utilizando la coerción y la fuerza para restablecer la estabilidad gubernamental. De esta manera en democracia los militares se han convertido en los instrumentos

catalizadores de la estabilidad de los gobiernos de turno. Dadas estas circunstancias no es raro que las fuerzas armadas se atribuyan ser el pilar de la democracia, pues desde el punto de vista operativo se han convertido en las constantes salvadoras de los gobiernos de turno frente a los conflictos sociales, que no pocas veces han amenazado con romper la estabilidad política del país.

El diálogo y la negociación entre el gobierno y los sectores en conflicto durante el periodo democrático siempre ha llegado demasiado tarde, es decir, cuando las medidas de fuerza tanto de las fuerzas militares como de los movimientos sociales habían tenido trágicas consecuencias económicas y sociales. Esto ha desgastado la legitimidad del gobierno frente a los movimientos sociales, y por lo tanto ha dado paso al surgimiento de nuevos conflictos fruto de la desconfianza que inspira un gobierno incapaz de prevenir los conflictos, y acostumbrado a reprimirlos por la fuerza.

Un recuento de los principales conflictos que tuvieron que sortear los gobiernos durante el periodo democrático dan como características importantes las siguientes:

1) Los conflictos sociales fueron fruto del dictado de medidas económicas que endurecían el régimen económico y afectaban directamente los bolsillos de las clases menos favorecidas del país. Este es el caso de los conflictos ocurridos a consecuencia del Decreto Supremo 21060 en agosto de 1985 (que inauguró el modelo neoliberal mediante el Programa de Ajuste Estructural). Como resistencia al Decreto se dieron un sinnúmero de conflictos protagonizados por diversos sectores sociales; esto dio como resultado la declaración del primer estado de sitio en democracia el 18 de septiembre de 1985, con varios detenidos, heridos y al menos dos muertos a causa del enfrentamiento entre fuerzas armadas y manifestantes.

Otro conflicto social producto de medidas económicas fue la Guerra del Agua en el departamento de Cochabamba en abril del año 2000, donde el conflicto se dio a causa de la privatización del servicio de agua potable. A raíz de esta protesta se sumaron otras, de tal suerte que el mismo se extendió a varios departamentos de Bolivia, provocando un grave conflicto social con severas consecuencias, como la declaración de un estado de sitio el 7 de abril del mismo año, casi un centenar de heridos y varios muertos.

Un tercer conflicto ocurrido por causas económicas se dio en febrero de 2003, cuando el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada quiso implementar un impuesto a los salarios. Varios sectores se manifestaron, entre ellos la policía, con un amotinamiento que fue la causa principal de los disturbios. Las fuerzas armadas intervinieron, dando lugar a un enfrentamiento con la policía con graves saldos humanos.

De los dos días que duro el conflicto se tuvo un saldo de 33 muertos y alrededor de 134 heridos.

2) En segundo lugar los conflictos sociales fueron también consecuencia de la dura política contra el narcotráfico implementada por los gobiernos. Los principales centros de convulsión fueron la región de El Chapare en el departamento de Cochabamba, expandiéndose a las ciudades, en especial a la sede de gobierno en el departamento de La Paz. El número de muertos y heridos en este tipo de conflictos que se extendió durante varios años es preocupante, toda vez que las cifras no son conocidas con exactitud. Pese a esto, queda muy claro que la lucha contra las drogas lideró el conflicto social en democracia.

3) Finalmente, están los conflictos que responden a varias causas, entre ellas las reivindicaciones de tierra, educación, salud, seguro social, trabajo, etc. En este sentido, dos son los conflictos dignos de mencionarse: Uno es la masacre de Amayapampa y Capacirca, donde mineros y campesinos ocuparon centros mineros reclamando la necesidad de regalías mineras, y exigiendo adeudos y compromisos laborales. En esta ocasión el conflicto entre mineros, policías y militares duró cuatro días, y el saldo fue 9 muertos y alrededor de 50 heridos.

El segundo conflicto social, que corresponde a diversas demandas, es el sucedido en octubre de 2003. Bajo las banderas de la convocatoria a una asamblea constituyente, una nueva ley de hidrocarburos y la renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, la sociedad altiplánica se movilizó durante 28 días, lo que dio un dramático resultado de 78 muertos y 400 heridos. El clima de conflictividad llegó al punto de propiciar la renuncia y huida del presidente, junto a varios de sus ministros.

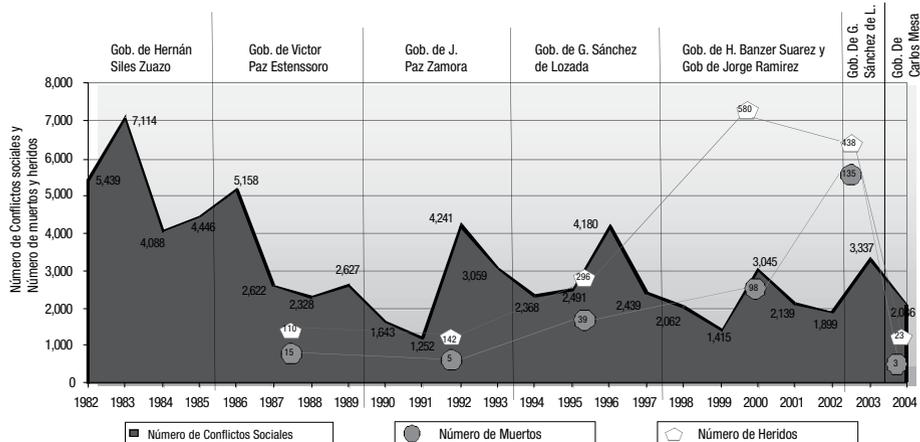
En cada uno de los tipos de conflictos sociales mencionados, el común denominador fue la presencia constante de las fuerzas armadas con el objetivo de reprimir las manifestaciones, bloqueos, marchas o cualquier otro tipo de disturbio social. Sólo así se comprende que las fuerzas armadas se convirtieran en el instrumento más fiel de los gobiernos democráticos para recuperar la paz social, a pesar de que esto trajo graves consecuencias para la democracia y la propia institucionalidad militar.

Entre las consecuencias democráticas podemos afirmar que la participación militar en los conflictos sociales tuvo como resultado la violación sistemática de los derechos humanos. Muestra de esto son las detenciones indebidas en la lucha contra el narcotráfico, el número creciente de muertos y heridos en conflictos sociales, y las denuncias de persecución a dirigentes sindicales. Los datos muestran que el número de muertos y heridos por impacto de bala ha subido con los años de forma paralela a la intervención de los mi-

litares en los conflictos sociales. Si a todo esto sumamos las graves señales de encubrimiento gubernamental e impunidad militar¹⁷, tenemos un panorama desalentador en cuestión de defensa y respeto de los derechos humanos por parte de las instituciones democráticamente establecidas.

Gráfico N°4

Bolivia: Conflictos Sociales Vs Muertos y Heridos, 1882-2004 (Según Gobierno y número de muertos y heridos en Civiles Militares y policías)



Fuente: Policía Nacional. Instituto Nacional de Estadística. CERES.
Elaboración: Observatorio de Democracia y Seguridad (ODyS)

El gráfico N°4 nos muestra que en democracia el número de muertos en conflictos sociales se mantuvo en ascenso, llegando a la cifra más alta en el último gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada con 186 muertos, fruto en su mayoría de los conflictos de febrero y octubre del 2003.

Por otro lado, a través de la policialización de las labores militares se dio paso a la dislocación de sus funciones constitucionales. Las fuerzas armadas, en un franco retroceso de los valores democráticos, empezaron a identificar “enemigos internos” a los cuales debían enfrentarse con todas sus potencialidades destructivas. Es así que su tiempo, su disposición territorial y su organi-

17 En este terreno la legalidad perdió valor frente a la eficacia militar, fue entonces donde se dio paso a todo tipo de brutalidad, corrupción, autonomía corporativa, etc.

zación estratégica se focalizaron en hacer frente a los conflictos sociales, en abierta competencia con la policía, imprimiendo una lógica de guerra y violencia que hicieron más difíciles las soluciones de estos conflictos.

A lo anterior se suma que el 90% de la represión de las fuerzas armadas en los conflictos sociales está en manos del cuerpo no profesional, es decir de los soldados que hacen su servicio militar en la institución por el transcurso de un año. Esto significa que el grado de letalidad en la represión también es fruto de la inexperiencia y falta de preparación del personal encargado. Estos muchachos menores de 25 años se ven enfrentados en situaciones en las cuales muchas veces han perdido la vida.

En la actualidad las fuerzas armadas están sufriendo las consecuencias de haberse constituido en baluartes de la estabilidad de los gobiernos de turno. El grado de inestabilidad que viven al presente, producto de un proceso de criminalización social agudizada en octubre de 2003, las hizo caer en una crisis de identidad que por un lado refuerza su postura democrática al haber obedecido órdenes superiores de gobiernos democráticamente elegidos, y por otro los acusa de ser los culpables de la muerte de cientos de personas que a su vez reclaman su juzgamiento: “el clima de incertidumbre militar tiende a agudizarse en la medida en que enfrenta dos escenarios de riesgo: por una parte, la posibilidad de verse sometidos a la jurisdicción de la justicia ordinaria para enfrentar los cargos de violación de los derechos humanos por los sucesos de febrero y octubre del 2003 y por otra, el escenario de cuestionamiento y probable revancha social en el escenario de la Asamblea Constituyente”(Quintana, 2004:15).

La participación de las fuerzas armadas en conflictos sociales paradójicamente viene a configurar un escenario de inestabilidad democrática. A partir del 17 de octubre de 2003 con la nueva presidencia de Carlos D. Mesa Gisbert, su participación es cuestionada por la sociedad, y en particular por los movimientos sociales. La impunidad tomada como una ganancia democrática, hoy en día se enfrenta a la nueva estructura de fuerzas políticas y sociales¹⁸. Las fuerzas armadas se ven desamparadas y puestas frente a un reto importante: reconfigurar sus roles democráticos o perecer ante el juzgamiento social.

18 El 6 de mayo de 2003 el Tribunal Constitucional de Bolivia dejó sentado que los militares deben ser juzgados en la justicia ordinaria cuando cometen delitos que afecten a los derechos constitucionales de las personas. El Tribunal Militar sería competente únicamente para juzgar delitos estrictamente militares.

SEGURIDAD CIUDADANA

Durante los últimos años el concepto de seguridad ciudadana ha adquirido una importancia considerable. El crecimiento de los índices de criminalidad y delincuencia en la mayoría de los países de la región se ha convertido en un tema de preocupación para los gobiernos, que han tratado bajo distintas circunstancias de buscar soluciones para combatir este mal¹⁹.

Si entendemos por seguridad ciudadana las condiciones aceptables que ofrece una comunidad para organizarse, integrarse, convivir, dotarse de estabilidad y desarrollarse con libertad y sin temor a sufrir riesgos y amenazas tanto externas como internas, vemos que la seguridad ciudadana se ha convertido en los últimos años en un elemento que mide al igual que otros la calidad de vida de las personas.

Bolivia no ha escapado a la tendencia de la región; los índices de delincuencia y criminalidad en este país han aumentado drásticamente en la última década. Según datos estadísticos Bolivia tiene una tasa de homicidios de 16 personas por cada 100 mil habitantes, cifra que la ubica como el tercer país más violento del área andina. Primero está Colombia con 56 por cada 100 mil habitantes, y en segundo lugar Venezuela con 47 por 100 mil. El área andina se convierte en la región más violenta del mundo con una tasa de 52 por cada 100 mil habitantes, siendo que el indicador de homicidios a nivel mundial es de 9 por cada 100 mil (PNUD: 2003).

Un importante estudio del Defensor del Pueblo afirma que durante la década de los noventa la delincuencia creció sostenidamente en Bolivia: de 528 delitos por cada cien mil habitantes en 1990 a 1.809 por cada cien mil habitantes en el 2001, en once años el incremento fue de 360% (Defensor del Pueblo, Bolivia 2001).

19 “La violencia urbana se expande, cada vez con mayor fuerza, en las ciudades de la región. El incremento real de los actos delictivos y la nueva percepción de la población, provocan cambios manifiestos en las urbes latinoamericanas. Allí están las transformaciones en el urbanismo (amurallamiento de la ciudad, nuevas formas de segregación residencial), en los comportamientos de la población (angustia, desamparo), en la interacción social (reducción de la ciudadanía, nuevas formas de socialización) y en la militarización de las ciudades; amén de la reducción de la calidad de vida de la población”. (Carrion, 2002)

Cuadro N° 5
Bolivia: evolución de la delincuencia y la
Criminalidad, 1995-2001

DESCRIPCIÓN	GESTION						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total general	139.690	241.474	164.093	201.523	162.276	209.218	298.602
Delitos comunes	63.529	138.246	84.331	75.944	56.181	67.052	149.663
Faltas y contraven Contravenciones	58.776	78.779	57.183	90.044	82.118	104.903	110.908
Sucesos policiales Especiales	1.293	1.930	1.144	1.561	1.496	1.626	1.660
Casos de auxilio	16.092	22.519	21.435	33.974	22.481	35.637	36.371

Fuente: INE-Policía Nacional-Defensor del Pueblo

Según el cuadro N° 5, podemos observar que los delitos comunes aumentaron entre 1995 y el año 2001 en 235%, las faltas y contravenciones en 188%, los sucesos policiales en 128%, y los casos de auxilio en 226%.

En cuanto a los robos y hurtos las cifras arrojan una cantidad de 37.774 en promedio anual, lo que implica que en el país se cometerían 3.148 delitos de robo y hurto por mes, 105 por día y casi 5 por hora. Datos importantes, más aún cuando existe un subregistro de denuncias según el cual sólo el 18% de la población denuncia este tipo de hechos ilícitos (Encuesta: “Así piensan los bolivianos”, n° 56, 2001).

La intensidad del crecimiento de la delincuencia se hace más patente en los tres departamentos más importantes del país, como es el caso de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba. El robo de autos y los grupos criminales en Santa Cruz, así como los cogoteros²⁰ en La Paz y los atracos a mano armada en Cochabamba, son los principales tipos de delitos que se presentan en la actualidad.

Frente a este panorama de inseguridad, el gobierno de Bolivia decidió implementar a partir de 1997 una secuencia de planes de seguridad ciudadana que entre sus principales características tenían: i) un enfoque represivo más que preventivo: estos planes de seguridad tenían como objetivo eliminar la delincuencia y criminalidad a través de medidas reactivas, que en la mayoría de los casos acababan en violencia; ii) este enfoque represivo dio paso a la estigmatización de amplios sectores vulnerables de la sociedad como ser los niños de la calle, los homosexuales, los drogadictos, etc, llevando a cabo una constante violación de los derechos humanos; y finalmente iii) frente a la falta

²⁰ Se llama “cogoteros” a los delincuentes cuyo accionar consiste en robar autos a través del asesinato de los propietarios, sus principales víctimas son taxistas o demás chóferes del servicio público.

de capacidad e ineficiencia de la policía para hacer frente al delito, se militarizó la seguridad ciudadana, incorporando grandes cantidades de efectivos militares al patrullaje de las ciudades, lo que repercutió sensiblemente en el grado de violencia que se imprimió a cada plan de seguridad implementado.

CUADRO N° 6
Planes de Seguridad Ciudadana

AÑO	Nombre del Plan	Descripción
1997	Plan de Seguridad y Protección Ciudadana por la Familia	Su propósito era combatir las conductas anómalas que alteran una pacífica convivencia y el normal desarrollo social. Su finalidad era lograr incrementar la seguridad ciudadana para garantizar el normal desarrollo de las actividades políticas, sociales y económicas del país. Estrategia: Fortalecimiento de la Policía Participación social Creación de la Escuela de Seguridad Ciudadana Brigadas Escolares Brigadas Vecinales Creación Gacip Más recursos (149 millones de bolivianos) Más policías y equipo de comunicación, armas, vehículos. Cooperación militar
1998	Relanzamiento	Se elaboró el Plan Estratégico de Desarrollo Institucional “El Servicio Policial hacia el Tercer Milenio”, con el propósito de poner en vigencia la interacción Policía-Sociedad para reducir los márgenes de inseguridad existentes, a través de la operativización del Plan de Seguridad y Protección Ciudadana
1999	Plan Integral de Seguridad y Participación Comunitaria	Estrategia: Lograr una mayor interacción Policía-Sociedad (Escuelas de Seguridad Ciudadana, Brigadas de Seguridad Vecinal, Brigadas Escolares y GACIP) Desconcentrar servicios policiales para obtener una mayor presencia policial en los barrios Optimizar servicios policiales Militarización de la Seguridad Ciudadana
2001	Plan Tranquilidad Vecinal y Participación Comunitaria	El Plan se elabora conjuntamente con las Fuerzas Armadas de la Nación con el fin de controlar los factores que generan intranquilidad vecinal en coordinación con los vecinos e instituciones, incrementando las acciones de participación, educación, prevención, auxilio y cooperación comunitaria. Estrategia: Efectivos militares 9082 Efectivos policiales 15339 Rol más efectivo de Prefecturas y Municipios Cultura de seguridad en las escuelas Campañas de comunicación Participación de la sociedad

AÑO	Nombre del Plan	Descripción
2002	Plan de Emergencia de Seguridad Ciudadana	<p>Estrategia: Desplazamiento de 9000 efectivos policiales a nivel nacional La Paz "Plan Relámpago" Inicio 30/08/2002 Efectivos militares 600 Efectivos policiales 1500 PLANE Vigilancia participativa, 321 civiles Cochabamba Inicio 06/09/2002 Efectivos militares 600 Efectivos policiales 800 Participación de la policía militar Mayor intensidad de vigilancia los fines de semana Santa Cruz "Plan Cerco" Inicio 17/08/2002 Efectivos militares 410 Efectivos policiales 200 Componentes policiales: PTJ, Tránsito, Diprove e identificaciones Traslado de 200 efectivos policiales de La Paz para apoyo de la vigilancia</p>
2003	Plan Nacional Integral de seguridad ciudadana y orden público	<p>Se crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana con la finalidad de articular y coordinar de manera eficaz y eficiente las políticas, planes, proyectos y programas emergentes del poder público y de todas las personas de la comunidad, en el país y en los diferentes departamentos. Entre sus acciones esta la de promover la participación de las Fuerzas Armadas, cuando así se requiera.</p>

Fuente: PIEB, 2003

Como podemos observar, la mayoría de los planes implementados incorpora la participación militar en su estrategia de acción, lo que repercute claramente en una nueva asignación de roles a las fuerzas armadas. Más allá de la eficacia o no de estos planes de seguridad, que en su mayoría por el corto tiempo de duración que tuvieron fueron ineficientes para resolver los problemas de criminalidad y delincuencia, existe un elemento importante de análisis que no debe escapar tanto a la acción del gobierno, como a la institución militar y la propia sociedad.

Ampliar las funciones militares poniendo a las fuerzas armadas en medio de la ciudadanía con el objetivo de poner fin a problemas para los cuales ellos no están preparados, trae varias consecuencias: primero, el gobierno se ve enfrentado a una crisis de legitimidad que es efecto de su incapacidad para ofrecer a la población soluciones preventivas a los problemas de delincuencia y criminalidad -por el contrario sus opciones, que se reducen a la represión, tienen un limitado margen de aceptación desde el punto de vista democrático y de respeto a los derechos humanos-. Segundo, la propia institución militar cae en esta crisis de legitimidad gubernamental. Ver a los mi-

litares en las calles ya no es un hecho aislado; por el contrario, en la actualidad se ha dado paso a la normalización de su intervención en la seguridad ciudadana, situación que frena la posibilidad de que las fuerzas armadas rearmen su rol protagónico en la defensa del estado o simplemente reacomoden su actuación bajo estrategias definidas. Tercero, la sociedad en busca de mayor seguridad confía ésta a los militares, aun sabiendo que no están preparados para hacer frente al delito, reforzando así el pedido de mano dura. Por otro lado, una gran parte de la sociedad se ve perseguida y criminalizada por el sólo hecho de ser para los organismos armados potenciales delincuentes.

La crisis de identidad que repercute en la institución militar, es efecto y causa de su indefinición estratégica. En la actualidad los militares destinan sus acciones a tareas que no son parte de sus procesos de profesionalización y por lo tanto desvían un tiempo institucionalmente necesario para definir sus nuevos roles, a tareas que diversifican su atención y su trabajo.

CONSECUENCIAS POLÍTICO-INSTITUCIONALES

Cuando la opción militar se constituye en el común denominador para la solución de los conflictos sociales, el proceso de asignación de responsabilidades es mutuo y coincidente: Estado autoritario y fuerzas armadas represivas. Las consecuencias políticas de asignar nuevos roles a los militares en tareas de lucha contra el narcotráfico, orden público y seguridad ciudadana van directamente relacionadas con la incapacidad gubernamental para llevar a cabo una verdadera democracia en Bolivia.

La alta dependencia externa demostrada en la implementación de una agresiva lucha contra el narcotráfico, en tanto influencia económica y política, refleja la incapacidad del Estado boliviano para hacer frente a una política antinarcóticos impuesta por el gobierno de Estados Unidos, cuyo único rédito ha sido la pérdida de legitimidad gubernamental, constantes procesos de inestabilidad política y social, y criminalización de amplios sectores de la sociedad.

La recurrencia constante del Estado a las fuerzas armadas durante el periodo democrático para hacer restablecer su estabilidad, repercute en una crisis de legitimidad, y lo que es peor, en el agotamiento del monopolio legítimo de la fuerza. Si bien es factible que en situaciones de emergencia se asigne responsabilidades a los militares, es distinto que este accionar se convierta en la rutina de los gobiernos de turno, situación que no es otra cosa que la criminalización de la protesta social, con todo lo que este concepto denota.

Por otra parte, la complicidad silenciosa del gobierno en sistemáticos procesos de violación a los derechos humanos contribuye a la creación de un clima de impunidad que se retroalimenta de hechos de

corrupción y uso de influencias. La inexistencia de sentencias contra militares que violaron los derechos humanos, asesinaron o simplemente infringieron la norma, es la muestra de una actuación militar que se basa en la “obediencia debida” y desconoce una disciplina militar basada en las normas democráticas y los valores éticos. “Frente a este degenerado espíritu corporativista, incompatible por completo con una sociedad democrática y con el más elemental respeto por los derechos humanos, existe otra forma de recto “espíritu de cuerpo”, basado en una alta exigencia moral y en la convicción de que un ejército que sirve a una sociedad democrática es el primer interesado en castigar y separar de sus filas a todo militar que cometa excesos en materia de derechos humanos o que atente contra las instituciones democráticas” (García, 2000: 170).

En este sentido, las consecuencias políticas se encuentran en la ausencia de un verdadero control civil democrático sobre las fuerzas armadas. Desde la instauración de la democracia en Bolivia, el sistema político se despreocupó de diseñar una política de Seguridad Nacional que reconfigure el rol tradicional de la institución, a través de un proceso de profesionalización y modernización que la incorpore a los roles y valores democráticos. Por el contrario, en democracia las fuerzas armadas respondieron a un pacto de reciprocidad con el sistema político, donde por un lado servían a intereses políticos garantizando la estabilidad de los gobiernos de turno; y por otro mantenían privilegios y prerrogativas a través de la impunidad y la pseudo-autonomía institucional. Todo esto trajo como consecuencia una crisis de legitimidad sustentada en la incapacidad de los gobiernos democráticos por implementar una política de seguridad que garantice un verdadero control civil sobre la institución militar.

Las consecuencias institucionales, por su parte, se concentraron en la pérdida de un horizonte estratégico de las fuerzas armadas, lo que implicó un rezago institucional tanto en el contexto interno como externo. El abandono de sus roles constitucionalmente asignados por aquellos de seguridad interna, le produjo a la institución efectos perversos. Por un lado, la violación de los derechos humanos a través de la lucha contra el narcotráfico y la represión a los conflictos sociales creó una crisis de legitimidad de las fuerzas armadas respecto de la sociedad, expresada en la desconfianza y el continuo enfrentamiento. Por otro lado, el ser un instrumento del sistema político para garantizar la estabilidad de los gobiernos de turno tuvo como resultado que la búsqueda de modernización y profesionalización de las fuerzas armadas no fuera un tema estratégico de los planes de gobierno, permitiendo a la institución adaptarse pragmáticamente a roles coyunturales, manteniendo a la vez intacta su estructura, funciones y valores.

Todo lo anterior tuvo como consecuencia una gran crisis estratégica militar, incrementada por un conflicto permanente con la policía. La incursión de las fuerzas armadas en tareas que incumben a los cuerpos policiales, repercutió en un clima de tensión entre ambas instituciones que terminó por explotar en febrero de 2003, con un enfrentamiento dramático entre fuerzas armadas y policía, que además de dejar varios muertos y heridos entre sus filas, dejó latente una pugna institucional que el gobierno aún no sabe saldar.

La crisis estratégica de funciones ha llevado a las fuerzas armadas a perder de vista sus roles estratégicos, y a optar por mecanismos de legitimación coyunturales que la envuelven en una suerte de “policialización” de la cual no sabe como salir. Todo esto, si bien es producto de la falta de capacidad de las fuerzas armadas para rearmarse estratégicamente en democracia, principalmente es consecuencia de la falta de interés, incapacidad o simplemente desdén del sistema político para hacerse responsable democráticamente del manejo de la institución militar. Durante el periodo de estudio (1982-2003), el conglomerado de indefiniciones que caracterizó a las fuerzas armadas no sólo enfatizó la criminalización social, sino que también abrió las puertas a opiniones dispersas sobre la necesidad o no de contar con fuerzas armadas en Bolivia, o simplemente con un aparato armado que se ocupe de la seguridad pública.

CONCLUSIONES

El nuevo escenario internacional en el tema de seguridad configura una agenda de trabajo caracterizada por nuevos conceptos que delimitan la adaptación de las fuerzas armadas al nuevo contexto democrático que vive el mundo, y la región en particular.

En el caso boliviano la integración de las fuerzas armadas a la democracia estuvo caracterizada en los últimos veintiséis años por una serie de particularidades, tales como una falta de agenda democrática que dé paso a cambios importantes en la institucionalidad militar, ausencia de una estricta subordinación civil-militar, marginal tratamiento normativo y asignación de nuevos roles.

Un análisis sobre los procesos de modernización y profesionalización de las fuerzas armadas en Bolivia, lleva a inferir la falta de conceptos estratégicos adaptados a la época. La institución militar hoy en día no cuenta con una Política de Defensa que guíe sus acciones y les muestre el escenario en el cual puedan desarrollarse. Por otra parte, no existe la determinación de una estructura, tamaño y equipamiento acorde con los requerimientos actuales. Esto denota una institución plagada de resabios del pasado, sumamente burocratizada, e incapaz de adaptarse a las exigencias del presente. En el campo del profesio-

nalismo, la ausencia de una política de defensa repercute directamente en la crisis de profesionalidad de los efectivos militares.

La falta de atención por parte de los gobiernos en diseñar una institución moderna y profesional acorde con los principios democráticos, hizo que se reprodujeran en democracia viejos vicios autoritarios. El funcionamiento de un pacto de reciprocidad entre sistema político y fuerzas armadas repercutió directamente en el uso arbitrario que los gobiernos de turno hicieron de esta institución. Uno de esos manejos arbitrarios fue la asignación de nuevos roles, tal como es el caso de la lucha contra el narcotráfico, el control del orden público y el conflicto social, y la seguridad ciudadana.

Estos nuevos roles trajeron consecuencias funestas para la democracia, entre los cuáles están: la sistemática violación de los derechos humanos, la militarización del conflicto social, la injerencia externa en asuntos internos, y la crisis de legitimidad, que afectó tanto al gobierno como a la institución militar. Por su parte, la intervención armada trajo consigo diversas consecuencias para la institucionalidad y el desarrollo profesional: readecuación doctrinaria, dislocamiento urbano-rural-fronterizo, y modificación de su estructura organizacional. Lejos de modificar el pasado, las fuerzas armadas se han convertido hasta hoy en un instrumento de estabilidad política y control social en democracia, con una activa influencia externa, cuya doctrina militar empieza a girar de modo gravitante en torno a supuestas amenazas a la seguridad nacional y la seguridad interna.

Dado este escenario, el futuro de la democracia y la institucionalidad militar está en peligro. Las crisis de estabilidad que han afectado a los últimos gobiernos democráticos se acentúan en la medida en que no se cuenta con unas fuerzas armadas profesionales y modernas. Por lo mismo, modificar la incursión de las fuerza armadas en la lucha contra las drogas, su injerencia en el orden público y su participación en tareas de seguridad ciudadana, en franca competencia con la policía, es prioritario para evitar un mayor grado de disfunción profesional, y una peligrosa tendencia a criminalizar el conflicto y la protesta social.

BIBLIOGRAFIA

- Ascanio, B. Luis Eduardo 1999 "Reforma del Estado, orden público y seguridad ciudadana", en *Comisión Andina de Juristas. Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos* (Lima: CAJ)
- Baquer, M. Alonso 1988 *El militar en la sociedad democrática* (Madrid: EUDEMA, Actualidad)
- Barrios, Raúl y Mayorga, Rene Antonio 1994 *La cuestión militar en cuestión: Democracia y Fuerzas Armadas.* (La Paz: CEBEM)

- Barrios, Raúl 2000 “Militares y democracia en Bolivia: entre la reforma o la desestabilización”, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* (Santiago de Chile) Vol. VIII, N° 3
- Bodemer, Klaus (Edit.) 2000 “El nuevo escenario de (in) seguridad en América Latina”, en *Nueva Sociedad* (Venezuela)
- De Achá, Gloria 1996 *Violaciones a los derechos humanos civiles bajo la ley 1008* (Cochabamba: Red Andina de Información)
- Defensor del Pueblo 2002 *Informe sobre Seguridad Ciudadana* (Bolivia)
- Diamint, Ruth (Editora) 1999 *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas* (Argentina: Universidad Torcuato de Tella)
- Dominguez, Jorge (Editor) 1998 *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur. Paz y Seguridad en las Américas* (Santiago: W. Wilson Center, FLACSO, Inter American Dialogue)
- Gobierno de Canadá. *Duty whit honour. The profession of arms in Canada*. Canadá, 2003
- Fruhling E, Hugo. (Editor) 1998 *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior* (Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo CED, Ediciones Segundo Centenario)
- Kriesberg, Louis 1975 *Sociología de los Conflictos Sociales* (México: Editorial Trillas)
- Quintana, Juan Ramón y Barrios, Raúl 1999 “Las relaciones civiles militares en Bolivia: una agenda pendiente”, en *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas* (Argentina: Grupo Editor Latinoamericano)
- Quintana, Juan Ramón 2003 *Dilemas y Desafíos del gobierno de “transición histórica”: a propósito del poder político y las Fuerzas Armadas en Bolivia* (Perú: Comisión Andina de Juristas)
- Seoane, José (Compilador) 2003 *Movimientos sociales y conflicto en América Latina* (Buenos Aires: OSAL –CLACSO)
- Medios de Prensa escrito: La Prensa, El Deber, La Razón, Los Tiempos.

MARÍA PAZ FIUMARA*

ÉXITOS Y FRACASOS

LAS FUERZAS ARMADAS Y DE SEGURIDAD EN EL SALVADOR Y HAITÍ

CONSIDERACIONES INICIALES

A partir de fines de la década del setenta varios países de la región comenzaron a emprender el retorno a la democracia como régimen político, y las intervenciones militares en los asuntos políticos parecieron formar parte del pasado. La posibilidad de la toma del poder por los militares dejó de ser aceptada por la comunidad internacional como patrón normal de regular la vida política de los países. Estos procesos de democratización dieron lugar a nuevas problemáticas relacionadas con la reconducción de las instituciones armadas, que cargaban con una larga historia de intervencionismos militares en las cuestiones políticas, económicas y sociales de los Estados. Dentro de estas nuevas problemáticas, las principales fueron aquéllas referentes a derechos humanos, presupuesto, y el control civil en la toma de decisiones de defensa y seguridad. Dos décadas más tarde, ya en un contexto post-guerra fría, se agre-

* Es licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

garon nuevas dimensiones¹ a estas problemáticas, ligadas sobre todo a dos cuestiones: la desactivación de las hipótesis de conflictos bélicos convencionales, y la introducción de un modelo neo-liberal. (Huntington, 1994)

Las transiciones de los países caribeños y de América Central² tienen características propias que las diferencian de aquéllas transcurridas en el Cono Sur. A diferencia de lo ocurrido en la América meridional³, en el primer grupo de países las transiciones estuvieron signadas por conflictos armados internos y una importante injerencia extranjera directa⁴. Tomaremos para el análisis los casos de El Salvador y Haití. Aunque numerosas diferencias entre estos dos países son evidentes, como los orígenes coloniales, la composición étnica de su población y las distancias culturales y de idioma resultantes entre ellos, tienen sin embargo una muy importante característica en común: el alto nivel de violencia política en el recorrido de la transición. No menos importante es la similitud en algunos indicadores socioeconómicos fundamentales: altísimos niveles de población por debajo de la línea de pobreza, exclusión social, desempleo y subempleo; gran incidencia del sector servicios en la formación del PBI, ausencia de industrias y una economía orientada históricamente a la exportación de productos primarios. El Salvador cuenta hoy con las tres armas tradicionales (Armada, Ejército y Fuerza Aérea), mientras que la Policía Nacional es la única fuerza operativa en Haití, luego de que las tres armas fuesen desmoviliza-

1 Con respecto a la primera dimensión, a causa del cambio de régimen (de uno no democrático a uno democrático) las hipótesis tradicionales de seguridad nacional habían cambiado, tendiendo a la resolución pacífica de conflictos y a la cooperación entre países vecinos. Un ejemplo de esto lo constituyen las Medidas de Confianza Mutua (MCM) entre naciones que tenían como fin desactivar las hipótesis de conflicto. Las MCM operaban generando conocimiento acerca de las actividades y capacidades de las fuerzas armadas de los estados que eran potenciales enemigos mediante, por ejemplo la publicación de "libros blancos" de las fuerzas armadas. A estas tendencias se sumó el proyecto de inserción y consecuente profundización de un modelo que requería disponer de presupuesto y capacidades para el desarrollo social, político y económico que buscaba.

2 Específicamente del grupo formado por Guatemala, Honduras, Salvador y Nicaragua.

3 No es que en América del Sur no haya habido intervención de los Estados Unidos ni de la comunidad internacional. Ya es de público conocimiento la injerencia norteamericana en el golpe y asesinato de Salvador Allende. La diferencia radica en que, para nosotros, fue permanente y cualitativamente más intensa en América Central y Caribe.

4 Estas injerencias fueron tanto de los Estados Unidos, como de otros países (Cuba, la Unión Soviética, y Argentina, por ejemplo) y Organismos Internacionales, aunque en distinta medida.

das *de facto*. Nuestra suposición al abordar este proyecto es que los diferentes roles que cumplen hoy las Fuerzas Armadas y de seguridad (o la inexistencia de alguna de éstas) en los dos países, y los que podrán cumplir en el futuro, dependieron en gran medida de las características particulares de sus transiciones. Procesos que, en ambos casos, se vieron influidos, impedidos, ayudados e incluso forzados por la intervención internacional.

Un aspecto central de los procesos de transición ha sido el control civil sobre las Fuerzas Armadas, una variable clave en la consolidación democrática. En un régimen democrático, los civiles están a cargo de los asuntos de la nación, y entre ellos, el de controlar el uso de la fuerza por parte del Estado y sus instrumentos (tanto fuerzas de defensa como de seguridad)⁵. (Agüero, 1999). Por supuesto que esta variable no es suficiente para hablar de transición democrática ni de la consolidación del régimen. Otras variables que hacen al estudio de las transiciones son el fortalecimiento y estabilización de las instituciones democráticas para otorgarles capacidad efectiva de gobierno y posibilitar el control civil; la participación de los ciudadanos en el fortalecimiento y respeto al régimen, contribuyendo, entre otras maneras, a generar (y respetar) lazos sociales basados en la tolerancia y la cooperación; y un grado importante de confianza internacional, necesaria para que el régimen pueda consolidarse más fácilmente y con cierto apoyo externo⁶.

Un segundo elemento esencial, íntimamente ligado con la idea de control civil, lo conforman las *relaciones cívico-militares*, entendidas como la dinámica de la relación existente entre determinada sociedad, que se encuentra expresada y representada (con los problemas de legitimidad que esto implica) en un Estado, y el instrumento militar del mismo. En el frágil contexto de la democratización, las Fuerzas Armadas pueden no estar dispuestas a prestar obediencia a instituciones civiles que recién se encuentran en su etapa formativa, ya que es sensato afirmar que la celebración de elecciones democráticas no es condición suficiente para la democra-

5 Una definición sintética ha sido proporcionada por R. Kohn: "La subordinación de los militares a la autoridad política ha estado entre los más viejos problemas de la gobernabilidad humana: cómo una sociedad controla a aquellos que poseen el poder último de la coerción o la fuerza física". Ver KOHN, RICHARD H. *The Forgotten Fundamentals of Civilian Control of the Military in Democratic Government*. Harvard University, John M. Olin Institute for Strategic Studies, Project on U.S. Post Cold-War Civil-Military Relations, Working Paper N° 11, junio 1997.

6 Aquí nos referimos a apoyo en el sentido de legitimidad: la idea detrás de esto es, por ejemplo, que el nuevo gobierno democrático sea capaz de encontrar tanto apoyo ideológico como potenciales y posibles socios comerciales si es que lo desea o necesita.

cia ni para el control civil democrático de las fuerzas armadas. Eso determina la necesidad de un proceso por el cual las Fuerzas Armadas abandonen el doble rol de protectores de amenazas internas y externas, re-encausándolas hacia su rol de protectores de la defensa nacional (seguridad *externa*), al tiempo que debe evitarse el uso de las Fuerzas Armadas como medio para la solución de conflictos internos en el largo plazo.

Para comprender a los actores que formaron parte de los procesos de democratización tanto como de la actualidad de Haití y El Salvador, sin embargo, es necesario que nos retraigamos primero a la génesis y desarrollo de estos actores en cada uno de los casos. Por otra parte, creemos que la especificidad de cada país es mejor comprendida si tenemos en cuenta no sólo el papel histórico de las Fuerzas Armadas y de seguridad, sino también la particular formación de las dos naciones. Es por eso que dedicaremos parte de nuestra atención a los procesos históricos que forjaron a las sociedades haitiana y salvadoreña, tanto como a sus órganos militares de defensa y seguridad.

Una vez que hemos recorrido el desarrollo de estas sociedades entraremos en los períodos en los cuales se iniciaron las transiciones en sus regímenes políticos. Para los efectos de este trabajo, entenderemos por *régimen político* el conjunto de pautas que regulan el acceso a los cargos de gobierno, las características de los actores que quedan dentro y fuera de la posibilidad de este acceso, y que determinan los márgenes de acción una vez en el poder. Estas pautas deben ser conocidas, practicadas y aceptadas por aquéllos a los cuales hacen referencia. (O'Donnell y Schmitter, 1986:73). Cuando nos referimos a la transición estamos haciendo referencia al período que se extiende desde que un determinado régimen deja de existir hasta la consolidación de uno nuevo. Durante este período el régimen saliente abandona algunos de sus rasgos, pero el sistema no ha adquirido aún las estructuras del régimen por emerger. (Morlino, 1987). Es en el corazón de este período que ambos países emprendieron distintas reformas a sus fuerzas de defensa y seguridad, redefiniendo así su rol.

Por último, veremos el grado en el que el proceso de democratización logró avanzar en cada uno de los casos a través de un breve análisis de los últimos procesos electorales en un nuevo contexto: la reforma hecha a las fuerzas de defensa y seguridad como medio para lograr la democracia. Este aspecto nos servirá para analizar hasta qué punto las reformas llevadas adelante pudieron garantizar o no un proceso democrático.

EL SALVADOR

LA INDEPENDENCIA Y EL EJÉRCITO DE LA OLIGARQUÍA

Esta nación centroamericana se ha visto azolada por una historia de sangrientos conflictos a lo largo de su historia. Los españoles asentados en Nueva España (México) comenzaron a intentar la expansión hacia América Central. La primera expedición a El Salvador, llamado Cuzcatlán por los habitantes nativos (pipiles, lencas y chortíes), fue liderada por Pedro de Alvarado en 1524. La firme resistencia⁷ de los nativos, que obligó la retirada española a Guatemala, implicó la necesidad de otras dos expediciones (en 1525 y 1528) para subsumir a los indígenas. Ante la imposibilidad de extraer metales preciosos (los pocos que había requerían mucho tiempo y trabajo) los conquistadores terminaron optando por explotar el único recurso posible: la tierra.

La poca docilidad indígena justificó que los conquistadores organizaran administrativamente la zona como una región dependiente de la Capitanía General de Guatemala, título otorgado a las zonas coloniales de frontera o a aquellas que por lo indómito de su población requerían un gobernador militar que se hiciera cargo de los gastos necesarios para mantener en pie de guerra un importante destacamento militar. Grandes porciones de tierra eran concedidas por la corona a través del sistema de *encomiendas*, en un principio y de *repartimientos*, a partir de mediados del siglo XVI. Ambos sistemas se basaban en el abuso y desprecio hacia los indígenas de parte de *peninsulares* y *criollos*. Para que esto funcionara se requerían milicias que fuesen capaces de ahogar eventuales rebeliones indígenas, recolectar impuestos y asegurar la permanencia y el cumplimiento de la mano de obra indígena. Cuando los terratenientes comprendieron la ventaja del monocultivo para la exportación, comenzó la producción a gran escala de cacao, seguida por el índigo⁸, que posicionó a San Salvador como segunda ciudad en importancia de la Capitanía General de Guatemala. El legado socio-económico de la conquista fue la consolidación de la trascendencia del uso de la tierra (aunque para la exportación, a cambio de la subsistencia) y un sentido casi nulo de identidad nacional: las lealtades continuaron siendo familiares o, como mucho, locales. Además, la estructura jerárquica de la Iglesia complementaba la estratificación social. Las milicias empleadas en el período colonial serían lo que después de la independencia formarían las fuerzas armadas.

7 El líder de la resistencia, Atlactl, es hoy homenajeado como héroe nacional.

8 La producción de índigo continuó hasta mediados del siglo XIX, cuando se truncó a causa del descubrimiento alemán de una tinte sintética cuya producción era mucho más económica.

La independencia salvadoreña estuvo marcada por una serie de funestos acontecimientos en los que se expresaban no sólo las ansias de independencia de una *élite* criolla sino el conflicto étnico-clasista entre la población indígena y esta proto-oligarquía. En 1811 tuvo lugar un primer levantamiento mestizo en busca de la autonomía, que fue ferozmente reprimido. Tres años después una nueva revuelta dio paso a siete años de guerra civil (o de independencia, según el punto de vista). En septiembre de 1821 las colonias de la Capitanía General de Guatemala declararon su independencia de España. Como respuesta a los intentos fallidos de Agustín de Iturbide de anexionar las ex colonias a México, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Costa Rica establecieron las Provincias Unidas de Centroamérica en 1823, año en el cual fue formalmente creado el Ejército salvadoreño mediante la unión de varios cuerpos de caballería, cuya función era luchar contra las incursiones del autoproclamado emperador Iturbide. Divididas en torno a conservadores y liberales, las Provincias Unidas no pudieron funcionar como la unidad pretendida; más bien las luchas fueron constantes. En este sentido, el Ejército del presidente Arce se involucró en las luchas entre las fuerzas de esos dos bandos. Las constantes tensiones y el nivel de violencia llevaron a que los cinco estados abandonaran los esfuerzos de unión y declararan la independencia de forma separada. Para El Salvador, esto ocurrió en 1841⁹.

A partir de mediados del siglo XIX la integración en la economía mundial a través de la producción cafetalera permitió la consolidación de una oligarquía productora que progresivamente fue ganando poder político, sobre todo en referencia al apoyo financiero que daba al gobierno (un promedio del 60% de los ingresos entre 1870 y 1914 se derivaba de la producción cafetalera). Esta oligarquía llegó a conocerse como las “14 familias”¹⁰ encabezadas por los Meléndez-Quiñones. A diferencia del resto de los ejércitos de la región, el salvadoreño se había convertido a mediados de siglo en una fuerza bastante disciplinada compuesta de infantería, caballería y artillería. La prioridad que para la oligarquía tomó el monocultivo determinó un cambio en las nacientes fuerzas armadas, cuya misión pasó de la defensa (externa) a la seguridad (interna); el ejército confería seguridad a la *élite* contra las frecuentes revueltas campesino-indígenas. La oligarquía, a cambio, protegía los intereses del Ejército –formado casi en su totalidad por oficiales criollos- y garantizó su profesionalización y

9 Este hecho no modificó la dependencia política de El Salvador de los presidentes guatemaltecos, especialmente de Carrera y Rufino Barrios.

10 Esta nomenclatura es más legendaria que real, en realidad se estima que se trató de varios cientos de familias.

expansión. Entre 1911 y 1913 se crearon la Comandancia en Jefe, un cuerpo de entrenamiento y un sistema de reservas que favorecieron a la profesionalización de la fuerza. La Guardia Nacional (GN) fue creada en 1912 para proveer seguridad en las fincas cafetaleras. Esta fuerza actuó como gran disuasor de cualquier demanda campesina¹¹. A pesar de la participación de conservadores en los asuntos salvadoreños, el período 1871-1927 es conocido como el Estado liberal. La Iglesia no había tomado en El Salvador el poder que sí tuvo en otros países de la región, por lo tanto el Estado tenía más margen para conducirse de acuerdo con los aspectos del liberalismo económico. No hubo en este período cambios de la estructura social, aunque sí *en* ella, particularmente, dentro de la oligarquía que agregó a sus filas los nuevos barones cafetaleros e inmigrantes que se integraban mediante el matrimonio a las familias oligárquicas. El sistema no tuvo importantes ajustes: los pocos a los que beneficiaba (la oligarquía, los altos funcionarios gubernamentales y la Alta Comandancia militar) estaban satisfechos con el *statu quo*.

LOS MILITARES EN EL PODER

Es a partir de 1931 y la llegada del general Martínez al poder que se puede verificar más claramente la vinculación entre *élite* terrateniente y fuerzas armadas. La crisis de 1929 golpeó duramente la economía salvadoreña. Entre 1928 y 1931 el precio internacional del café cayó un 54%, lo que por supuesto fue más duro para los campesinos que para la oligarquía. Los suministros alimenticios, que a causa del expandido monocultivo dependían de las importaciones, también se redujeron. Los trabajadores rurales comenzaron a prestar más atención a líderes revolucionarios como Agustín Farabundo Martí. Aunque el presidente Araujo comenzó reprimiendo las manifestaciones, más tarde cambió su estrategia y propuso elecciones municipales para diciembre de 1931, en las que permitió la participación del Partido Comunista de El Salvador (PCES). Esta concesión generó descontento en la oligarquía y en mayor medida, en las fuerzas armadas. Araujo fue derrocado por un golpe y tomó el poder su ex vicepresidente y ministro de guerra, el general Maximiliano Hernández Martínez. El general permitió igualmente la participación electoral del PCES, pero prohibió que los comunistas ganadores asumieran sus cargos. Esta denegación, sumada a la deteriorada situación económica, catalizó la revuelta campesino-indígena de

11 Esta disuasión estuvo complementada por un aprendizaje anterior: durante 1832 y 1833 un cacique indígena, Anastasio Aquino, había organizado una revuelta indígena, que finalizó con la derrota en San Vicente. La captura y posterior ejecución de Aquino evitaron levantamientos violentos por casi un siglo.

Izalco de 1932, que fue ahogada en sólo tres días. Fue recién entonces que comenzaron las represalias: el proceso conocido como *la matanza* acabó con la vida de entre 15 mil y 30 mil campesinos (en su mayoría indígenas). Por primera vez la institución militar, como tal, había conducido un golpe ante la posibilidad de un potencial giro político hacia la izquierda, y de acuerdo con los intereses de la oligarquía. Desde 1931 y por medio siglo¹² los militares, apoyados por la oligarquía, tomarían las riendas de las cuestiones políticas de El Salvador a través de represión, fraudes electorales y golpes. En el período 1931-1970 ocho de los nueve presidentes fueron militares; el único presidente civil gobernó cuatro meses hasta que fue reemplazado por un militar.

Aunque la represión institucionalizada fue una de las herramientas favoritas de Martínez, se iniciaron algunas reformas guiadas desde el gobierno, impulsadas por sectores reformistas de las fuerzas, más que nada para evitar levantamientos similares al de 1932. Aunque poco significativas, hubo algunas mejoras para el sector de la población más desposeído; se estableció una institución de ayuda conocida como “Mejoramiento Social”, se continuó con el plan de redistribución (muy limitada) de tierras iniciado por Araujo, y se trató de proteger la producción artesana local. En parte debido a sus orígenes humildes y a algunas particularidades personales del líder, la oligarquía no veía en él una figura predecible. Lo que en principio fue una leve desconfianza se profundizó con el intento de Martínez de aumentar los impuestos a las exportaciones, y por sus anhelos de permanecer en el poder después de 1944 no mediante elecciones, sino por disposición parlamentaria. Aunque el intento de golpe falló, el aumento del descontento y un paro general lo obligaron a renunciar al cargo. Su sucesor, el general Andrés Ignacio Menéndez fue derrocado después de cinco meses en el poder, y fue reemplazado por el director de la Policía Nacional (PN), coronel Osmin Aguirre y Salinas, cuyo régimen continuó con las elecciones programadas para enero de 1945, pero aseguró la victoria de su candidato, el general Salvador Castañeda Castro. Ante la incertidumbre política abierta desde 1944 Castañeda procuró deshacerse de los miembros más reformistas de la fuerza, enviándolos a entrenar fuera del país. Pero la importancia de este sector se hizo notar en 1948, cuando Castañeda intentó extender su mandato y fue derrocado por un incruento golpe de la Juventud Militar, que se conoció como la “Revolución de 1948”.

Desde la Revolución de 1948 hasta 1979 la alianza entre militares y burguesía gobernó a través del Partido Revolucionario Unidad Democrática (PRUD). El PRUD ganó todas las elecciones hasta el golpe

12 Con la excepción del brevísimo período 1960-1961.

de 1960 gracias a que los militares retuvieron la capacidad de fiscalizar las elecciones y revisar el recuento de los votos. Luego de la restauración del anterior sistema por una nueva asonada militar, el PRUD fue reemplazado por el Partido de la Conciliación Nacional (PCN). Manteniendo el esquema mediante el cual las elecciones simulaban un sistema democrático gracias a que a la oposición más moderada le era permitido participar, pero donde los partidos que no adherían a las políticas de fondo de la alianza gobernante eran proscriptos y perseguidos; la alianza entre “los 14” y los militares retuvo el control.

El golpe cambió la percepción propia del Ejército, que comenzó a verse como guardián del cumplimiento de la ley y de la soberanía nacional. En adelante, los militares se considerarían guardianes de la Constitución y no, como hasta entonces, un ejército privado de la oligarquía. Sin embargo, el Ejército nunca legitimó tal rol: evitó desafiar el poder de la oligarquía (y sus intereses), no implementó reformas sustantivas; ni, más importante aún, no puso el gobierno en manos civiles. De hecho, creó su propio partido (cuya victoria aseguró mediante sucesivos fraudes) y buscó nuevas alianzas informales con la oligarquía. La junta cívico-militar así establecida gobernó por casi dos años hasta que abrió el juego electoral en marzo de 1950. Durante ese lapso obligó a todos los oficiales de rango igual o mayor a Teniente Coronel a renunciar. El miembro más prominente de la junta, mayor Oscar Osorio, renunció a la misma y se convirtió en candidato presidencial del Partido Revolucionario de Unificación Democrática (PRUD). Cuando derrotó al Partido de Acción Renovadora (PAR) y se aseguró la presidencia, intentó modelar al PRUD a semejanza del mexicano Partido Revolucionario Institucional (PRI), aunque nunca logró una similitud real (en gran parte por la diferente génesis de ambos partidos). La posibilidad de que el pluralismo político que parecía estar gestándose se concretara fue desalentada en la elección de su sucesor, el teniente coronel José María Lemus, cuando dos de los tres candidatos “rivales” fueron descalificados, y Lemus ganó con un improbable 93% de los votos.

Una nueva caída de los precios de las exportaciones y la sanción de una ley electoral que impedía la efectiva oposición socavaron la poca satisfacción para con el gobierno de Lemus. Más tarde, la influencia de la Revolución Cubana estimuló varias manifestaciones que pedían la renuncia del presidente y la imposición de un sistema democrático. La respuesta del gobierno consistió en abandonar las pocas reformas, aumentar la represión, prohibir la libre expresión y encarcelar a todo disidente político que la voluntad de Lemus indicara. Para la *élite* el desarrollo económico no era posible en tal ambiente; la insipiente clase media se sintió igualmente amenazada; los militares no estaban

dispuestos a apoyar a un presidente que había “perdido el control”. Un golpe derrocó a Lemus en octubre de 1960. La nueva junta cívico-militar que asumió el control contaba con Fabio Castillo, un profesor simpatizante de la Revolución Cubana. Su presencia convenció a la *élite* económica y a los sectores militares más conservadores de que el gobierno estaba influenciado por el comunismo. Una vez más, ante la percepción de inestabilidad (léase: giro a la izquierda) los militares actuaron derrocando a la junta en 1961, estableciendo una nueva; y prometieron elecciones.

Aunque algunos grupos de centro e izquierda comenzaron a organizarse para las elecciones de 1962, no constituyeron un desafío concreto a las posibilidades de victoria del teniente coronel Julio A. Rivera (miembro de las juntas de 1960 y 1961), candidato del Partido de Conciliación Nacional (PCN). Este último se había conformado como producto de una fractura en el Partido Demócrata Cristiano (PDC) fundado en 1960. Aunque la oposición no pudo obtener poder real, sí logró alguna voz en el gobierno gracias a que Rivera modificó el sistema electoral para permitir la representación proporcional en el Parlamento. En las elecciones de 1964, primeras bajo el nuevo sistema, el PDC ganó trece bancas, aunque el PCN retuvo la mayoría. Uno de los fundadores del PDC, Napoleón Duarte Fuentes, ganó la intendencia de San Salvador, y sus programas le permitieron obtener la victoria en dos reelecciones consecutivas, así como ganar una base de apoyo mayormente formada por la clase media. El éxito de su administración lo convirtió en una figura de relevancia nacional.

Durante los años del PCN las Fuerzas Armadas continuaron gobernando El Salvador; el gobierno, a su vez, no dejó de atender los intereses de la *élite* económica. Las elecciones de 1967 llevaron nuevamente a la presidencia al candidato del PCN, pero el apoyo obtenido tanto por el PDC como por el PAR (cuya naturaleza percibida como comunista generó un extenso debate en el período electoral) contribuyó a la consolidación del proceso político como medio de expresión popular.

Guerra, desorden y violencia

La llamada “Guerra del Fútbol”¹³ entre El Salvador y Honduras tuvo su origen en las asimetrías económicas. Honduras era más extensa y estaba menos poblada; su economía se encontraba menos desarrollada. La densidad demográfica de El Salvador era de las más altas de

13 El incidente que inició formalmente las hostilidades y que les otorgó su nombre tuvo lugar en San Salvador, cuando a la salida de un partido de fútbol entre ambas selecciones nacionales algunos salvadoreños comenzaron a agredir a la selección del país limítrofe.

la región; la presión que ejercía la concentración de la tierra en pocas manos sólo pudo ser controlada durante décadas por las Fuerzas Armadas. Junto a la represión, la migración a Honduras permitió aliviar la tensión ocasionada por la falta de tierra fértil. Muchos salvadoreños cruzaban la frontera en busca de tierras que luego ocupaban, mientras otros establecían comercios. En gran medida, los comercios salvadoreños en Honduras eran vistos como causantes de la disparidad económica; la ocupación ilegítima de tierras hondureñas agregaba un “insulto territorial”. La tensión ya existente aumentó cuando el presidente hondureño López Arellano desempolvó una antigua ley de reforma agraria para expulsar a los ocupantes provenientes del país vecino; relatos, imágenes y rumores sobre la violenta expulsión circularon por todo El Salvador. Aunque la crisis de 1929 había sido superada gracias a la represión y capacidad de maniobra de la *élite* económica, la falta de un ajuste estructural que adaptara la economía al nuevo escenario internacional terminó haciendo eclosión a fines de la década del sesenta. Finalmente, la debacle económica producto de la guerra preparó el terreno para el desorden político.

Aunque el conflicto bélico no había durado demasiado¹⁴, tuvo graves consecuencias para el gobierno salvadoreño: a los costos propios de la guerra se sumó el cierre de fronteras –y por lo tanto de comercio– lo que a su vez ocasionó la pérdida de la importante válvula de escape económica que había provisto la migración. Los que retornaron no pudieron reemprender el tipo de agricultura que habían practicado en Honduras. El cultivo estacional de café sufrió un exceso de oferta de mano de obra producido por el flujo de los retornantes. El debate sobre la desigual distribución de tierras volvió a un primer plano, y con él, la demanda por una reforma agraria, en torno a la cual giró la contienda para las elecciones de 1972. El Partido Demócrata Cristiano, situado al centro del espectro político, se había convertido en el principal opositor al PCN. Se presentó como el partido mayoritario de la coalición Unión Nacional Opositora (UNO), cuyo candidato era Duarte. A pesar de que el resto de los partidos que la conformaban tenían una ideología más próxima a la izquierda que el PDC, la plataforma fue moderada, ya que llamaba a una reforma medida y el respeto a la propiedad privada. La elección que pudo haber hecho historia con una “solución de centro” no pudo contra la determinación de los militares de mantener su monopolio sobre los asuntos políticos de El Salvador.

14 Las hostilidades se extendieron durante cinco días, durante los cuales entre 2mil y 4mil civiles y militares perdieron la vida. Aunque la superioridad aérea hondureña era indiscutible, la superioridad de las fuerzas terrestres de El Salvador (principalmente de artillería) fue abrumante.

Aunque todas las fuentes indican que Duarte había ganado las elecciones de 1972, el gobierno suspendió el conteo e inició un recuento que arrojó victorioso al candidato del PCN, el coronel Arturo A. Molina; lo que defraudó a muchos seguidores y partidarios del PCN –incluidos miembros de las fuerzas armadas. Como en 1960, un sector progresista de las Fuerzas Armadas se unió al PDC e intentó un golpe, pero esta vez sin éxito: el sector conservador quedó a cargo de las fuerzas y del gobierno. Éste decidió recurrir a métodos distintos que la represión oficial y el fraude. Comenzó entonces a “delegar” funciones a la campesina Organización Democrática Nacionalista (Orden) –que había sido creada por Rivera con el apoyo de la GN en 1968. Esta organización paramilitar sirvió como auxiliar de las fuerzas gubernamentales en el área rural y llegó a contar con más de 50 mil miembros. Los partidarios del PDC se convirtieron en blanco de la represión militar, lo que destruyó las posibilidades de su oposición electoral (y con ello, las posibilidades de *la* oposición electoral). Sus dirigentes fueron forzados al exilio y sus miembros “empujados” a la izquierda. El ataque gubernamental contra el centro terminó así generando la extrema izquierda.

Para la década del setenta la alianza entre la oligarquía y Fuerzas Armadas había sufrido ya dos fracturas –en 1960 y en 1972- expresadas por los golpes militares y los consiguientes contragolpes que habían reestablecido el control. Al tiempo que el centro político se vaciaba y la alianza de derecha se debilitaba, se originaron tres organizaciones de izquierda que ante el fracaso de las posiciones más moderadas comenzaron a buscar el cambio mediante las armas. Universitarios y disidentes del PCES fundaron las Fuerzas Populares de Liberación (FPL) en 1970. En 1971 el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) fue formado por otros disidentes del PCES junto al ala más radical y desilusionada del PDC. Más adelante, la división del ERP llevaría a la creación de las Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional (FARN). Pero sólo gracias a las organizaciones populares de mediados de esta década es que la izquierda logró su crecimiento y expansión: el Bloque Popular Revolucionario (BPR), afiliado al FPL; el Frente de Acción Popular Unida (FAPU), afiliado a las FARN y las Ligas Populares del 28 de febrero (LP-28), afiliadas al ERP. Las organizaciones populares tenían bases de sustento, tácticas y demandas similares; pero algunas diferencias políticas (sobre todo las relacionadas con las estrategias para llevar a la izquierda al poder) y rivalidades entre los grupos armados a los que estaban afiliadas no permitieron que unieran esfuerzos hasta la siguiente década.

El crecimiento de la izquierda fue respondido por la espantada oligarquía mediante la financiación de los escuadrones de la muerte¹⁵, formados por militares y ex militares. El gobierno complementó estas tareas con una fuerte represión. En 1977 un fraude ya demasiado evidente llevó al poder al candidato que representaba al grupo más conservador del PCN: el general Carlos Humberto Romero Mena. Con él, todo rasgo de apertura política fue cancelado y aumentó la represión, lo que a su vez profundizó el nivel de polarización de la izquierda. La sanción de la ley de Defensa y Garantía del Orden Público de noviembre de ese año eliminó casi todas las restricciones legales a la violencia contra civiles¹⁶ y acabó oficialmente con cualquier fachada superficialmente democrática de El Salvador. Pero el endurecimiento de la legislación estuvo lejos de aplacar el clima político; muy al contrario, la escalada de violencia se aceleró y profundizó. Como los actores más belicosos de la izquierda ya habían pasado a la clandestinidad, la represión (oficial o paramilitar) se encargó de encarcelar, exiliar o asesinar a los representantes más moderados de entre quienes se oponían al general Romero. La réplica consistió en una ola de secuestros de empresarios, atentados y ejecuciones de funcionarios públicos. En marzo de 1978 una marcha del BPR fue respondida por grupos paramilitares, con el visto bueno del gobierno, con la masacre de San Pedro Perulapán.

PRIMERA FASE DE LA TRANSICIÓN: EL GOLPE DE 1979

Fue con el golpe de 1979 que se dieron los primeros pasos hacia la transición, ya que significó un quiebre dentro del régimen autoritario. Esta primera etapa de la transición recorrió toda la guerra civil y terminará recién en 1989/1992, cuando los dos grandes actores de esa década decidieron comenzar a negociar un proceso de paz e instaurar finalmente firmar el Acuerdo de Chapultepec. Esto no significa decir que durante el período 1979-1989 el gobierno no fuese autoritario, por supuesto. Los detentadores del poder no dejaron de privilegiar el mando sobre la búsqueda de consenso. Un grupo ejerció el poder en

15 El primero de estos escuadrones fue bautizado Fuerzas Armadas de Liberación Anticomunista de Guerras de Eliminación (FALANGE), al que siguieron la Unión de Guerreros Blancos, Mano Blanca y otros.

16 Sus aspectos más importantes consistían en eliminar toda posibilidad de oposición hacia el gobierno. Se hacía directamente ilegal cualquier manifestación que no coincidiera con los intereses del grupo gobernante. Las reuniones públicas quedaban directamente prohibidas, así como las huelgas. La simple sospecha de realizar "actividades subversivas" que atentaran contra el orden público era causal suficiente para ser arrestado. Peor aún, las garantías del debido proceso se suspendían en estos casos.

el marco de un pluralismo muy limitado; los partidos de oposición del período existían nominalmente (sin poder tener incidencia real en el proceso político) o como satélites del partido gubernamental, contribuyendo con él más que conformándose como una *opción* real. Aunque no se celebraron elecciones libres y limpias, sí hubo elecciones populares. (Stoppino, 1995:125) Éste último rasgo no debe ser tomado livianamente: la existencia de elecciones fraudulentas no tiene las mismas consecuencias que la ausencia total de elecciones. El pueblo salvadoreño salió de esta etapa con la *costumbre* de asistir a las urnas. Por supuesto que este dato no sería relevante si lo que seguía a este período era una continuación o profundización del régimen autoritario, pero la relevancia recién se materializaría con los acontecimientos de la década posterior. Para 1979 el país contaba con la estructura económica y social más rígida e inequitativa de toda América Latina. “Los 14” –los grupos económicos más poderosos– dominaban todos los campos de la vida salvadoreña. Originalmente empresas familiares, “los 14” se convirtieron en un conglomerado de sociedades vinculadas por lazos familiares ampliados que controlaban la principal fuente de divisas del Salvador: la producción y exportación de café. Asimismo, controlaban el crédito a través de la propiedad de la mayoría de los bancos nacionales, prácticamente la totalidad de la tierra productiva, y todas las actividades industriales.

Más preocupado por las “consecuencias de izquierda” que significarían las constantes violaciones a los derechos humanos que por el respeto a los mismos, Estados Unidos presionó al gobierno salvadoreño para que disminuyera el nivel de violencia y logró que el general Romero cancelara las leyes represivas. Esto, sin embargo, no fue suficiente para pacificar al país: la “moderación” de Romero fue mal vista por la *élite* y el sector duro de las Fuerzas Armadas, que le retiraron su apoyo; las promesas de reforma política no fueron creídas ni por la izquierda ni por los Estados Unidos. El ejército, la GN y los grupos paramilitares siguieron operando a pesar de la supuesta orden de limitar la represión dada por el Presidente. El gobierno quedó así sin el apoyo de ninguno de los sectores que podrían permitirle mantenerse en el poder. Una nueva Juventud Militar liderada por el coronel Adolfo A. Majano Ramos, preocupada por evitar una repetición de lo ocurrido en Nicaragua, derrocó a Romero el 15 de octubre de 1979.

En el medio de la violenta polarización tanto de la izquierda como de la derecha, la junta de reformistas prometió el fin de la violencia desde el gobierno y la realización de reformas, incluida la agraria, para acabar con la anticuada estructura económica y social que había dominado hasta entonces. Civiles de la oposición moderada fueron invitados a formar parte de la junta, en tanto el gabinete se formó con

representantes de la mayoría de los actores políticos de ese entonces, incluida la izquierda. El problema central de la junta era su credibilidad. Aunque el ERP y el BPR concedieron un cese al fuego de treinta días para que la junta pudiera demostrar su aparente buena voluntad, el intento de conciliar los intereses de una sociedad dividida y fuertemente polarizada no le proporcionó a la junta el apoyo de ningún sector. Al proponer la concreción de las reformas de una Plataforma Común que había sido elaborada por las Ligas Populares, se aisló de la derecha. Al no poder dar respuesta al problema de la violación de derechos humanos y no controlar la acción de los grupos paramilitares, se aisló de la izquierda¹⁷. Las investigaciones prometidas sobre las violaciones a los derechos humanos y el paradero de los desaparecidos (más de 300 registrados hasta ese momento) duraron dos semanas. No se encontró a ningún desaparecido, y a pesar de que la participación de oficiales de las Fuerzas Armadas era bien conocida, no se hizo ningún arresto¹⁸: Si bien los reformistas se oponían ideológicamente a los conservadores, cuando tuvieron que elegir entre el compromiso del cambio y la lealtad a las Fuerzas Armadas de las que formaban parte, eligieron la lealtad. (LeoGrande y Robbins, 1980: 1093 y ss.)

EL FIN DE LA ALIANZA AUTOMÁTICA OLIGARQUÍA-FUERZAS ARMADAS. LA IZQUIERDA UNIDA Y LA GRAN OFENSIVA

Después de escasos cuatro meses en el poder, la junta fue reemplazada por otra que formó un nuevo gobierno con el PDC, pero sin representantes de la izquierda. La nueva junta trató de cumplir con el resto del programa de reformas, al mismo tiempo que prometía poner fin a los temores de la derecha acerca del avance de la izquierda. Para ello, olvidándose de buscar apoyo popular, aumentó la represión; y contrariamente a

17 Vale ejemplificar la situación con las declaraciones de Miguel Ángel Salaverría (ex gerente general de Prieto y parte de "los 14") a un periódico salvadoreño este último año, *un cuarto de siglo* después del golpe del '79 (La Prensa Gráfica, Enfoques, 2004) "...el golpe fue una vía cantada [...], era una confabulación internacional que pretendía golpear tanto a la Fuerza Armada como a la gran empresa privada para supuestamente abrir camino a la democracia. Pero la verdad es que abrieron un camino a la izquierda violenta..." La izquierda también tenía una visión cortante de los hechos, a tal punto que al colapsar la junta cívico militar, su Ministro de Educación, Salvador Samayoa, dio una conferencia de prensa donde presentó públicamente las razones de su renuncia: había sido para poder "luchar por la liberación total". Cuando finalizó su declaración, escoltado por dos hombres armados, se retiró cargando un fusil semiautomático (AK-47).

18 Una investigación más profunda (que se decidió no efectuar) hubiera demostrado la vinculación del aparato de seguridad oficial en los raptos y asesinatos destruyendo el apoyo del sector militar; la junta no podía darse el lujo de "victimizar" a los violadores llevándolos ante la Justicia.

la anterior junta, atacó los intereses de la oligarquía. Paralelamente, sin embargo, disolvió a la ORDEN y a la Agencia de Nacional de Seguridad de El Salvador (ANSESAL), una delegación de inteligencia estatal que planificaba las acciones de ORDEN. Creó el Instituto Nacional del Café (INCAFE), monopolizando la exportación de café; prometió la expropiación y redistribución de tierras y en 1980 nacionalizó los bancos. Estas medidas eran parte de las buscadas por los sectores más reformistas, y las más temidas por la clase terrateniente; parecería inverosímil que un gobierno militar pensara en llevarlas adelante. Pero la junta había aprendido, gracias al fracaso del primer gobierno, que la alianza entre la oligarquía terrateniente y las Fuerzas Armadas estaba herida de muerte.

Durante cuarenta años la alianza había funcionado porque las Fuerzas Armadas aportaban seguridad y “los 14” con sus empresas aportaban crecimiento (y apoyo directo) económico. Para los inicios de la década del ochenta quedaba demostrado que ninguna de las dos partes podía cumplir con su compromiso. Las Fuerzas Armadas como institución competían con los paramilitares y con los grupos armados de izquierda desde principios de la década del setenta. La misma falta de confianza que llevó a la oligarquía a hacerse cargo de su propia seguridad, llevó a los militares a asegurarse una base económica que les permitiera sostener el poder sin depender de otro grupo. Sería difícil entender la nacionalización de la banca y del comercio de café desde otro punto de vista. La nueva estrategia de la junta cívico-militar pareció perseguir dos objetivos: adquirir autarquía económica llevando adelante cierto número de reformas que suponían contentaría a los sectores moderados de la izquierda, y controlar la situación política con el aumento de la represión. Sin embargo, las nacionalizaciones alienaron a un importante sector de la derecha; Miguel Ángel Salaverría, miembro de “los 14”, expresó que “poco después algunos de mis amigos dijeron: ‘vamos a pelear contra esto’ y se volvieron...casi guerrilleros”¹⁹.

La guerra civil (1980-1992)

La represión había forjado la unificación de la izquierda, que se cristalizó con la formación del Frente Democrático Revolucionario (FDR)²⁰, quien conjuntamente con el Frente Farabundo Martí para la Libera-

19 “A veinticinco años del golpe de 1979”, *Revista Enfoques*, 18 de octubre de 2004.

20 En mayo de 1980 los principales grupos armados de izquierda se unieron bajo la Dirección Revolucionaria Unificada (DRU). En abril, el Frente Democrático Revolucionario (FDR) quedó establecido, uniendo a las organizaciones populares afiliadas a los grupos de la DRU, al Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) de Guillermo Ungo –que pasó a presidir el FDR–, al Movimiento Popular Social Cristiano (MPSC) de Rubén Zamora –se había escindido del PDC para fundarlo –, y más de cuarenta organizaciones sindicales y estudiantiles.

ción Nacional (FMLN)²¹ lanzó la “Ofensiva Final” de enero de 1981. Esta ofensiva contra el régimen suponía la consolidación del Ejército Popular Salvadoreño, con la incorporación masiva de distintos sectores campesinos y urbanos. La red logística del FMLN, sin embargo, no estaba preparada para la operación de alcance nacional que el grupo pretendía. La deficiencia de armas y entrenamiento de los combatientes se enfrentó con la cohesión de las Fuerzas Armadas, que pudieron repeler la mayor parte de los ataques. La Ofensiva Final fue frenada gracias al apoyo estadounidense a las Fuerzas Armadas de El Salvador (FAES), pero evidenció que el apoyo popular que el Frente predecía y en el cual confiaba no era tan amplio: la esperada insurrección a nivel nacional nunca se materializó. Aunque el Frente no consiguió sus objetivos militares, la acción logró la atención internacional y el reconocimiento del FMLN como fuerza política. Desde ese momento en adelante se debatió en El Salvador una larga y cruenta guerra civil, con un saldo de más de 300mil refugiados y entre 60mil y 75mil muertos, en su mayoría civiles. El FMLN llegó a controlar extensas porciones (“zonas de control”) del territorio salvadoreño²² especialmente en la zona limítrofe con Honduras, donde concentró sus bases de apoyo; y logró movilizar 25 mil hombres armados en el momento más álgido de los combates. La permanente contención por parte de las FAES llevó al establecimiento de una guerra de posiciones en la cual ninguno de los dos bandos sería capaz de lograr una victoria decisiva.

A partir de los comienzos de la década del ochenta, la misión de las Fuerzas Armadas tuvo como objetivo principal la contrainsurgencia. Esto llevó a una reorientación²³ dentro de las fuerzas –que habían sido entrenadas y equipadas para una eventual guerra con el país vecino– hacia formas menos convencionales, que permitieran desplegar una guerra contrainsurgente contra un enemigo elusivo y apoyado por varios actores externos²⁴. Algunos intentos de reforma política

21 Distintos grupos combatientes y políticos (Fuerzas Populares de Liberación, Ejército Revolucionario del Pueblo, Resistencia Nacional, Partido Revolucionario de los Trabajadores de Centroamérica y Partido Comunista del Salvador) conforman el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, liderado por Joaquín Villalobos, con más de 25 mil combatientes y reteniendo el control efectivo de las localidades de Metapán, San Francisco y buena parte de las fronteras con Guatemala y Honduras.

22 La ofensiva concentró sus frentes en Chalatenango, Cabañas, San Miguel, San Vicente, Cuzcatlán y Morazán.

23 La firma del acuerdo de paz con Honduras concluyó formalmente la guerra de 1969 y significó el fin de la percepción de guerra inminente con un enemigo externo. Debe sumarse a esto la ofensiva del FMLN para comprender el giro en la misión de las Fuerzas Armadas.

24 Los más importantes en este sentido fueron Cuba y Nicaragua.

y económica se realizaron mientras la junta permaneció en el poder, pero el asesinato en 1980 del arzobispo de San Salvador, Oscar Romero²⁵, por un escuadrón de la muerte de extrema derecha profundizó la confrontación entre los distintos sectores.

Durante el gobierno de Magaña (1982-1984) se sancionó la Constitución de 1983. Lo sucedió en la presidencia Napoleón Duarte Fuentes²⁶, quien llegó al cargo a través de un poco legítimo proceso electoral y con la ayuda de US\$ 1,8 millones otorgados por Estados Unidos para asegurar la victoria del candidato del PDC²⁷. Durante su mandato tuvieron lugar las primeras conversaciones de paz, conocidas como Esquipulas I, pero que no lograron ningún resultado. Cinco años más tarde, en 1989, ante la incapacidad de Duarte de proveer paz y prosperidad, asumió el poder una agrupación de derecha, la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA)²⁸. (Call, 2002: 549) La acción del FMLN fue más imponente que nunca: asaltó la capital y durante diez días combatió con el objeto de forzar una negociación que recién en 1992 se materializaría en un acuerdo de paz. La existencia y ampliación de la ARENA demostró a los sectores conservadores y económicamente poderosos de la sociedad que podían obtener una representación política y electoral que no dependiera de las Fuerzas Armadas como institución.

El golpe de 1979 abrió paso a la primera fase de la transición, que significó un quiebre dentro del régimen militar. Así como la represión de las juntas que siguieron a la de 1979 impulsó la unión de la izquierda, la guerra civil creó las condiciones que hicieron posible la negociación de la paz y la necesidad de la democracia. Las Fuerzas Armadas demostraron que eran un actor institucional por más dife-

25 Oscar Arnulfo Romero y Goldámez (1917 –1980) fue una figura prominente en El Salvador en las décadas del sesenta y setenta. Reverenciado por el pueblo, profesaba la teología de la liberación, hablando en nombre de los pobres y de las víctimas de la guerra civil, lo que le ganó severos conflictos con el gobierno y la Iglesia Católica. Repudió la ayuda estadounidense al gobierno salvadoreño y llamó a los soldados a desobedecer órdenes que violaran los derechos humanos. Fue baleado por miembros de un escuadrón de la muerte, como más tarde se comprobó.

26 Duarte había sido el Primer Secretario General del Partido Demócrata Cristiano, candidato a las elecciones de 1972 y exiliado a partir de ese año hasta 1974. En 1980, había presidido la Junta Cívico-Militar por acuerdo con los militares. El pacto le significó al partido la pérdida del apoyo de numerosos sectores, entre ellos el liderado por Héctor Dada. Al obtener la presidencia luego de la reforma constitucional su mandato finalizó en 1989.

27 En el período 1980-1991 Estados Unidos otorgó al régimen US\$ 3,15 mil millones de ayuda económica y US\$ 1,1 mil millones de ayuda militar. (Call, 2002: 547)

28 La Alianza Republicana Nacionalista fue fundada por Roberto D'Aubuisson, ex militar y líder del escuadrón de la muerte que había asesinado al monseñor Romero.

rencias internas que hubiera entre “halcones” y “palomas”. Más allá de la represión, es el intento (aunque parcial) de dar alguna solución a las profundas desigualdades económicas lo que permite vislumbrar un cambio, que en retrospectiva es claro, pero cuyos resultados en ese entonces eran más que inciertos.

SEGUNDA FASE DE LA TRANSICIÓN: LOS ACUERDOS DE PAZ Y EL PROCESO DEMOCRÁTICO

La segunda fase de la transición puede dividirse a la vez en dos etapas secuenciales. La primera de ellas se inaugura cuando los dos grandes actores comienzan las negociaciones en 1989 y firman el Acuerdo de Paz de Chapultepec de 1992, que abre paso a un corto pero agitado período de dos años, que cubre la implementación de los acuerdos. Es durante este lapso que el ejército del FMLN fue desmantelado y el Frente se convirtió en un partido político; las Fuerzas Armadas atravesaron un proceso de reforma durante la cual se desmovilizó a la mitad de sus efectivos, se reformuló su misión y se separaron las fuerzas de defensa de las de seguridad. La segunda fase comenzó con las primeras elecciones democráticas de 1994, y es durante la cual los salvadoreños tendrán que tratar las cuestiones que no habían sido cubiertas por los tratados. El empate estratégico de la ARENA y el FMLN, la naturaleza de estos actores y el favorable contexto internacional – dado por un giro en los intereses de los actores internacionales más importantes– contribuyeron a la plausibilidad del proceso de paz y de su implementación.

EL CONTEXTO ÓPTIMO PARA LOS ACUERDOS DE PAZ

Cada actor tenía sus propios incentivos para buscar la paz, además de los externos. Durante la guerra, la estrategia del FMLN había consistido en quebrar la unión entre *élite* económica y los militares a través del “sabotaje económico”. Como algunos de los sectores que la ARENA representaba estaban formados por empresarios, comerciantes y financistas, el partido de derecha tenía poco que perder y mucho que ganar si se embarcaba en el proceso de negociación: un acuerdo de paz probablemente acabaría con el sabotaje económico y abriría el camino para la recuperación e inversión. La poderosa maquinaria electoral de la ARENA, a la vez, le daba al partido la suficiente confianza para entrar en una contienda electoral con el FMLN. Una primera ronda de negociaciones fue suspendida en octubre de 1989. En noviembre, el FMLN llevó adelante una ofensiva²⁹ que falló militar-

29 La ofensiva consistió en ataques coordinados a bases militares, seguidos de una incursión de 2mil combatientes a San Salvador.

mente, pero fue un éxito político. Durante la respuesta de las Fuerzas Armadas una unidad militar dio muerte a seis jesuitas y dos civiles, cuyos homicidios luego intentaron cubrir. Las FAES, que no habían conseguido derrotar ni contener a las fuerzas del Frente a lo largo de la guerra civil, dependían en gran medida de las contribuciones de Estados Unidos en materia de equipamiento, municiones y repuestos; el asesinato de los jesuitas tuvo un fuerte impacto en el Congreso estadounidense, y disminuyó las probabilidades de que la ayuda militar continuara. La ofensiva de noviembre, además, marcó los límites del apoyo político al FMLN por el nuevo fracaso de la insurrección masiva a la que había llamado. (Holiday y Stanley, 2000)

En cuanto al contexto internacional, tanto la desaparición de la URSS como la derrota del frente sandinista en Nicaragua revelaron al FMLN que las posibilidades de cambio eran mayores mediante la negociación que a través de la toma del poder. Para la *élite* económica, el colapso de los regímenes socialistas significó un cambio de percepción: el FMLN ya no encarnaba un instrumento de la amenaza comunista, sino que era un movimiento local con el cual se podía llegar a una solución negociada. Para los miembros del Frente el desmoronamiento de la URSS significaba, además de la probable pérdida del apoyo de sus ex aliados (como Cuba), el fin de un marco ideológico. En el período 1980-1991 los Estados Unidos habían otorgado casi US\$ 4,5 mil millones al gobierno autoritario con el fin de contrabalancear el apoyo cubano y nicaragüense al FMLN. El fin de la guerra fría coincidió también con el cambio de presidencia en Estados Unidos, de Reagan a George Bush, quien apoyó una solución negociada en el marco de un plan similar para toda América Central. (Call, 2002: 549-550; Holiday y Stanley, 2000: 40; Zartman, 1986: 205-227) Con respecto al entorno regional, la pacificación y posterior desmilitarización en El Salvador se enmarcó dentro de un más amplio proceso de paz que había comenzado en la isla de Contadora, Panamá, a principios de 1983. El “proceso de Contadora” abrió una discusión a nivel regional sobre los conflictos militares en los países centroamericanos, y el intento de iniciar procesos de democratización y de confianza mutua entre las naciones de la región. Aunque los objetivos que se había propuesto el Grupo Contadora en su mayoría no fueron alcanzados, sí significó la apertura del diálogo regional. La continuación de este proceso se dio en Esquipulas, Guatemala, en 1987. El texto del documento de Esquipulas II llamaba al acuerdo de ciertas disposiciones para lograr la paz y el desarrollo social, político y económico de la región. Si bien durante la década del ochenta tanto el FMLN como el gobierno salvadoreño tenían posturas rígidas que no permitieron negociaciones exitosas para resolver el conflicto, a partir de 1989 ambos

comenzaron a manifestar disposición para entrar en un proceso de paz. El diálogo entre las dos partes llevó a escasos resultados en esa instancia, pero se acordó la continuidad de las conversaciones bajo la supervisión de mediadores.

EL ACUERDO DE CHAPULTEPEC

Para principios de la década del noventa estaban dadas las condiciones domésticas, regionales e internacionales necesarias para emprender los acuerdos que conducirían a la paz. Por un lado, ambos bandos habían llegado a una situación de “tablas”; por el otro, ambos se habían desarrollado de manera tal que tenían sendas razones para querer la paz, y capacidades para lograrla. En este contexto, las partes acordaron una agenda y un cronograma para las negociaciones³⁰. La misión verificadora de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL)³¹ fue establecida con el fin de mediar entre las partes –rol que luego se extendería-, luego de mutuas acusaciones sobre el incumplimiento del Acuerdo de San José de Costa Rica sobre Derechos Humanos. La serie de acuerdos que se firmaron con la mediación de ONUSAL llevaron a la firma del Acuerdo de Paz en el Castillo de Chapultepec el 16 de enero 1992, que acabó formalmente³² con la guerra civil mediante el cese del fuego previsto para el 1º de febrero (conocido como “Día D”). Dos años más tarde, bajo supervisión

30 Abril 1990, Génova (las partes convinieron mantener negociaciones secretas con la mediación de la ONU); mayo 1990, Caracas (se preparó la agenda para reuniones posteriores); julio 1990, San José (sobre derechos humanos, en el cual se dio mandato a la ONU para verificación de derechos humanos); abril 1991, México (reforma constitucional y planificación del establecimiento de la Comisión de la Verdad para investigar actos de violencia); septiembre 1991, Nueva York (preparó las bases para la policía civil y para la Comisión para la Consolidación de la Paz – COPAZ para verificar los acuerdos); enero 1992, castillo Chapultepec en México, DF (acuerdos finales).

31 La misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) se estableció en mayo de 1991. Inicialmente, su responsabilidad era verificar el cumplimiento del Acuerdo de San José de respeto a los derechos humanos. El mandato de esta misión se extendió en enero de 1992 para incluir una operación de mantenimiento de la paz que controlara los acuerdos alcanzados entre el FMLN y el gobierno salvadoreño. Esta extensión incluía una división militar que verificara el cese el fuego y una división policial que controlara el orden público hasta que la nueva Policía fuera desplegada. Una vez más, en mayo de 1993 se extendió el mandato para el monitoreo de las elecciones. El 30 de abril de 1995 finalizó el mandato de ONUSAL a la cual reemplazó la Misión de las Naciones Unidas en El Salvador (MINUSAL). A lo largo de un año, esta nueva misión verificó el cumplimiento de algunos aspectos de los acuerdos que habían quedado pendientes. Cuando su mandato expiró, fue reemplazada por la Oficina de las Naciones Unidas para la Verificación (ONUV) hasta el 31 de diciembre de 1996.

32 Un cese el fuego “informal” había sido puesto en práctica once meses antes de esto.

internacional, se celebraron elecciones libres. Según el propio Villalobos, líder del FMLN, la acción de la guerrilla permitió un cambio en el papel de las Fuerzas Armadas de El Salvador: “Si se ve desde el punto de vista de los sueños, perdimos. Pero, siendo realistas, ganamos claramente. Generamos cambios constitucionales en la justicia, en la policía y en el sistema electoral, y logramos que el ejército volviera a los cuarteles.” (Call, 2002: 552; Call, 2003; Spencer, 1997; Zartman, 1989)

Así como los procesos de transición a la democracia nunca son lineales sino que implican avances y retrocesos, el cumplimiento de los acuerdos y la concreción de los objetivos tampoco fueron lineales, sino que presentaron constantes obstáculos, generados tanto por alguna de las partes, como por factores externos a ellas. A pesar de que los cronogramas que los acuerdos habían planteado eran bastante ambiciosos, éstos no fueron la única causa de que los plazos hayan tenido que ser continuamente prorrogados. Muchas veces las demoras en el cumplimiento se daban por la falta de confianza entre los actores, la perspectiva de las elecciones o como carta de negociación; además, la incursión en dilaciones de una de las partes frecuentemente llevaba a una reacción similar de la otra. Así como ambas partes tenían grandes estímulos para buscar la paz y el contexto fue irrepetiblemente positivo, varios de los obstáculos que se dieron durante el proceso son mejor comprendidos a la luz de otro factor: los inconvenientes que a los dos actores principales podía generar el cumplimiento de lo acordado. Tanto la ARENA como el FMLN debían cumplir con lo pactado en los acuerdos, al mismo tiempo que se preparaban para las elecciones de 1994. Por lo tanto, no sólo necesitaban mantener su base de apoyo, sino además atraer a los votantes indecisos. En muchos casos, las concesiones prometidas eran contraproducentes al objetivo electoral. Al focalizar sus demandas en los aspectos de desmilitarización y reformas institucionales, el FMLN se arriesgaba a distanciarse a sus seguidores rurales por haber relegado a un segundo plano la exigencia de reformas económicas y sociales. La limitación en el rol de las Fuerzas Armadas –elemento sin el cual el FMLN no hubiera estado dispuesto a firmar los acuerdos- pesaba sobre la ARENA; no obstante algunas tensiones que el partido había sufrido con los militares, los lazos ideológicos –y frecuentemente personales- entre la ARENA y las FAES eran considerables.

Las negociaciones fueron posibles gracias a la intervención de la comunidad internacional (y al cambio de la percepción e intereses de Estados Unidos producto de la caída de la “cortina de hierro”). La comunidad internacional intervino, mediante la ONU, con el fin de mediar durante los acuerdos (1990-1992), y más tarde para verificar el cumplimiento de las partes durante la implementación de los mismos

(1992-1996). Aunque ambas partes estaban dispuestas a sentarse a negociar, la mutua desconfianza fue el obstáculo que hizo crucial el rol de la comunidad internacional; cuya tarea fue generar confianza en el proceso de paz en sí. Incluso el papel de los Estados Unidos fue completamente distinto al de la década del ochenta. La administración Clinton intervino en Centroamérica y el Caribe consolidando un cambio que se había comenzado a visualizar hacia el final de la administración de George Bush: el eje de acción estaba en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, y la preocupación consistía en hacer frente a las “nuevas amenazas”³³ a la seguridad. (OEA, 2001)

Los productos de las negociaciones

A diferencia del caso haitiano que analizaremos más abajo, la propia polarización de la década del ochenta que constituyó dos bloques claros y concretos permitió hablar solamente de dos grandes actores involucrados en el conflicto armado. El proceso de paz no se centró solamente en los derechos humanos y la democracia, sino también en dar fin a un conflicto armado que gozó de buena vida a lo largo de más de una década. Esto permitió que en los acuerdos de paz se pudiera hablar de *combatientes*, identificables con el FMLN o con el Gobierno. Mediante la firma de los Acuerdos, el gobierno de El Salvador y el FMLN se comprometieron conjuntamente a impulsar y ser motor de un esfuerzo democrático. La desmovilización (conjuntamente con el desarme y la reincorporación) formó parte de un proceso mucho más abarcador y ambicioso: la *democratización*. La complejidad del objetivo de los acuerdos estaba dada porque no sólo buscaban el fin de la guerra civil y la transición hacia la democracia, sino que un punto central consistía en erradicar las causas estructurales que habían generado el extenso conflicto armado, en especial, la feroz desigualdad socioeconómica, particularmente vinculada a la distribución de la tierra.

El proceso de pacificación y democratización estaría integrado por varios componentes emanados de los acuerdos. El FMLN desarmaría y desmovilizaría a sus combatientes y se reducirían las funciones y el personal de las FAES, además de llevar a cabo una reestructuración de todo el aparato de defensa y seguridad. Sería creada una nueva academia de policía (Academia Nacional de Seguridad Pública – ANSP) para entrenar y formar a una también nueva Policía Nacio-

33 El concepto de “nuevas amenazas” fue ampliamente discutido en la década del noventa, dando cuenta del terrorismo, narcotráfico, crimen organizado, etc. Su característica distintiva consiste en que se es una amenaza transnacional que sólo puede ser solucionada por la concurrencia de múltiples actores, ya que proviene de un actor *no estatal*.

nal Civil (PNC). En este sentido, se acordó además que la policía estaría compuesta por un 60% de “civiles”³⁴, no más de un 20% de ex combatientes del FMLN, y hasta un 20% de ex miembros de la Policía Nacional (que sería reemplazada por este nuevo cuerpo).

En este contexto ONUSAL obtuvo una extensión de su mandato de mediador para “incluir la verificación y monitoreo de la implementación de todos los acuerdos” (SCR 729). Se crearon tres comisiones dentro de la misión: la “División de Derechos Humanos” (formada mayormente por el personal de la misma misión), y las nuevas “División Militar” y “División Policial”. Antes de las elecciones de 1994 se agregó una “División Electoral” que fue desmantelada después de las mismas.

También se acordó la formación de algunos organismos locales de control y verificación. Durante las negociaciones de Nueva York de septiembre de 1991, fue creada la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ) para supervisar tanto los acuerdos como su cumplimiento por las partes, arbitrando además cuando las interpretaciones de los tratados diferían. Este organismo se formó con dos representantes del gobierno, dos del FMLN y uno de cada uno de los partidos políticos³⁵. El proceso de depuración requerido para cumplir con la reducción de las Fuerzas gubernamentales y la incorporación de los miembros a la Academia hizo necesaria además la creación de una Comisión Ad Hoc que evaluara a los integrantes de las Fuerzas y a los postulantes para la PNC, no sólo haciendo la verificación respecto de sus antecedentes sobre derechos humanos, sino también teniendo en cuenta los criterios de competencia profesional y capacidad de adaptación al nuevo entorno pacífico. Para completar este proceso, se instauró un programa de ayuda a las FAES en lo referente al desarrollo de lazos de convivencia con la sociedad. (Spencer, 1997; Córdova Macías, 1999) Sólo una vez aceptados por la Comisión Ad Hoc, los ex combatientes podían ser evaluados para quedarse en las Fuerzas Armadas (si habían sido parte de ellas), o ingresar en la PNC a través de la nueva Academia (tanto ex PN como ex FMLN). Se creó también una Comisión de la Verdad³⁶, que en un plazo de seis meses debía

34 Esto significaba personas que no hubiesen sido combatientes durante la guerra, eso es, que no hubiesen sido combatientes *permanentes*.

35 Ley De La Comisión Nacional Para La Consolidación De La Paz, Cap. 1, Art. 3. Los partidos políticos aliados al FMLN y al gobierno daban a la comisión un equilibrio perfecto entre las dos partes pero también la rigidez que de ello se derivó: muchas veces las decisiones quedaban “empataadas”.

36 La Comisión de la Verdad, establecida en el acuerdo de México de 1991, tenía tres miembros designados por el Secretario General de la ONU; éstos fueron Belisario Betancur, Reinaldo Figueredo y Thomas Buergenthal. La publicación en 1993 del reporte de la Comisión generó controversias, pero fue de gran utilidad en el

investigar y publicar³⁷ “graves hechos de violencia ocurridos desde 1980”, particularmente para esclarecer la situación de violaciones a los derechos humanos. A partir de los casos estudiados, debía realizar recomendaciones y propuestas para evitar una futura repetición de los hechos (entre ellas la remoción de los combatientes con un mal historial). (Call, 2002:553)

DESARME, DESMOVILIZACIÓN Y REINTEGRACIÓN

La primera fase de la desmovilización tuvo lugar entre el cese del fuego informal y el formal y fue cuando la misión de la ONU preparó su operación de verificación. La segunda fase, llamada “separación de fuerzas” requería que los combatientes del FMLN y las FAES se presentaran en determinados puntos de encuentro que habían sido designados con antelación. Los puntos de concentración eran distintos para cada grupo, tanto en términos locativos como cuantitativos. Las Fuerzas Armadas debían reducir su personal pasando por el proceso de depuración a cargo de la Comisión Ad Hoc. La tercera fase consistía en la disolución del FMLN en tanto estructura militar y su conformación como partido, que se alcanzó en diciembre de 1992. La Misión de la ONU debería verificar entonces el cumplimiento de las tres fases.

El proceso de desmovilización de los combatientes del FMLN y parte del personal de las FAES incluía un muy importante programa de transferencia de tierras. Pero los acuerdos no especificaban la forma en la que la reconstrucción se materializaría, ni incluyeron planes de asistencia para la reinserción de los ex combatientes. Con el apoyo de Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se llevaron adelante diversos programas de reintegración no sólo de

proceso democratizador; contenía los nombres de 62 oficiales militares, 6 líderes del FMLN y varios civiles responsables de violaciones de derechos humanos. La Comisión concluyó que el 95% de las violaciones habían sido cometidas por las Fuerzas gubernamentales, mientras que el FMLN había sido responsable del resto. Los oficiales nombrados en los reportes fueron, después de una etapa de resistencia, dados de baja. Dada la naturaleza voluntaria de las declaraciones, muchos violadores de los derechos humanos quedaron fuera de las listas publicadas.

37 La publicación de la Comisión de la Verdad fue bastante controvertida por dos causas: en primer lugar, distintos actores tenían diferentes expectativas con respecto al contenido del documento, lo que ya de por sí significaba que no habría sido posible la satisfacción general sobre la publicación; en segundo lugar, gran parte del debate giró en torno a la cantidad de casos que fueron analizados por la Comisión. Recibió testimonio de 2mil personas con respecto a 7mil presuntas violaciones, sumado a la información proveniente de fuentes secundarias que cubrían 18mil presuntas víctimas. La Comisión seleccionó entonces 32 casos que “o bien reflejaban los eventos más brutales del conflicto, o bien formaban parte de un más amplio y sistemático patrón de violaciones”, lo que indignó a aquéllos que esperaban la publicación de “listas completas”.

los ex combatientes sino también de los campesinos que ocupaban tierras en las zonas anteriormente controladas por el FMLN. La agencia USAID subsidió a varias organizaciones no gubernamentales internacionales, y subcontrató organizaciones no gubernamentales locales³⁸ que implementaron cursos de orientación vocacional, becas para la educación universitaria, capacitación laboral, asistencia para la reinserción laboral, y apoyo comunitario para el proceso de adaptación de los desmovilizados a la vida civil.

Estos programas, sin embargo, no fueron adecuados a la realidad, y sólo cubrieron al 26% de los ex combatientes de ambos bandos. Dado que la tierra siempre fue una cuestión especialmente delicada en El Salvador, las demoras en los procesos de desmovilización (y posterior reinserción) estuvieron fundamentalmente dadas por las tardías implementaciones en la distribución de tierras. Estas demoras implicaron que el gobierno, por un lado, comenzó a desalojar a los ocupantes al tiempo que por otro, campesinos ocupantes y propietarios luchaban por lo que ambos creían suyo. Debido a que la postura del FMLN puntualizaba la indispensabilidad de la distribución de tierras para una reinserción exitosa de sus combatientes, éste dejó de desmovilizar a sus tropas hasta tanto la transferencia de tierras fuera llevada a cabo; el gobierno, por su parte, sostenía que la insuficiencia de fondos no permitía la compra de las tierras (y por lo tanto, su redistribución). Se intentó desbloquear esta situación mediante un nuevo acuerdo según el cual se transferirían tierras³⁹ primero a ex combatientes del FMLN y a ocupantes, y luego a los ex miembros de las FAES. Pero la resolución no fue acatada en los tiempos estipulados: el gobierno pospuso la distribución de tierras alegando que el FMLN no había cumplido aún con la entrega de los inventarios de su armamento, y que no cumpliría hasta que las listas fueran entregadas y el armamento destruido. Al mismo tiempo, el FMLN retrasó la desmovilización que restaba por hacer invocando el incumplimiento del gobierno con respecto a las recomendaciones de depuración de las FAES que había efectuado la Comisión Ad Hoc. Finalmente la intervención de la ONU logró que el gobierno confeccionase un plan para la depuración y que el Frente entregara el inventario requerido. (Spencer, 1997)

38 Creative Associates Internacional (CAII); la Organización Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ); la Fundación salesiana para la Educación Integral en el Salvador (FEDISAL) y la Asociación Salvadoreña de Apoyo Integral (ASAI) fueron algunas de las ONGs subsidiadas y subcontratadas.

39 De los 42.000 beneficiarios del programa de redistribución quedaron como *elegibles* sólo 35.800.

Desmantelamiento del ejército del FMLN

Para diciembre de 1992 el FMLN había desmovilizado a 12.362 combatientes, acabando oficialmente con el conflicto armado. (ONUSAL, 1994; Call, 2002: 560) La distribución de tierras era un elemento fundamental para la desmovilización y reintegración del FMLN, e incluso fue complementada por otros programas. Para hacer viable la transferencia de tierras se establecieron créditos, cursos de capacitación en técnicas agrícolas y asistencia médica para los heridos de guerra, así como capacitación y créditos para el emprendimiento de pequeños negocios. Este último punto fue producto de una negociación cuyos beneficiarios exclusivos fueron seiscientos⁴⁰ ex combatientes con poder de mando dentro del FMLN. Otro tema importante en el proceso de desmovilización, y que fue tenido en cuenta, era la cuestión de la seguridad individual de los miembros del FMLN. Para ello parte de la nueva PNC debía constituirse con miembros del Frente, y además encargarse de la protección de los líderes desmovilizados. La desmovilización de los ex combatientes fue llevada adelante por la División Militar de ONUSAL, que además tenía la responsabilidad de verificar los inventarios de armamento. En este sentido, las listas declaradas por el FMLN fueron objeto de sospechas, que más adelante probaron estar bien fundamentadas. Ocho meses después de la entrega de armas efectuada por el FMLN se encontró⁴¹ un arsenal clandestino en Managua, impulsando esto nuevas investigaciones que llevaron al descubrimiento de más de 120 depósitos en El Salvador, Honduras y Nicaragua⁴² cuyo contenido era aproximadamente el 30% del arsenal total (hallado). (Spencer, 1997; Call, 2002; Call 2003) Este descubrimiento provocó la confección de un reporte especial⁴³ del SG al Consejo de Seguridad de la ONU en el cual expresó la “grave violación” de parte del FMLN. El incidente puso en jaque la posibilidad del FMLN de participar en las elecciones de 1994, dadas las restricciones legales para la existencia de grupos armados como partidos políticos. La mediación de ONUSAL permitió finalmente que la legalidad del partido no fuera atacada y el proceso de paz continuó, pero con un FMLN debilitado ante la opinión pública y con menos margen para cuestionar el incumplimiento gubernamental respecto de las reformas de las Fuerzas Armadas y la Policía.

40 De allí su nombre, Plan 600.

41 Aparentemente el arsenal mencionado explotó accidentalmente.

42 UN Doc S/26790, 23 de noviembre de 1993.

43 Un Doc S/26005, 29 de junio de 1993

Reforma de las Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas cumplieron con los compromisos de reducción de personal, que eran mucho más generales y menos complicados que la disolución del aparato militar completo del FMLN. Pero la reducción en la cantidad personal no fue la única modificación convenida. Fue necesaria una *reforma* militar que constó de dos etapas. La primera comenzó en 1992 y se realizó de acuerdo con lo convenido durante las negociaciones entre la ARENA y el FMLN. A su término, en 1994, siguió una segunda etapa en la que la institución militar se modernizó y fortaleció en su nuevo rol; a diferencia de la primera etapa, ésta emanó de las propias Fuerzas Armadas y se orientó hacia actividades no militares como reparaciones de infraestructura, distribución de medicamentos, proyectos de alfabetización, etc. Estos cambios, en realidad, obedecieron a una modificación en la estrategia de la institución que durante la primera etapa de reforma no pudo evitar resistirse al cambio, particularmente en lo referido al control civil. Las reformas a las que aquí nos referiremos son en su mayoría las correspondientes a la primera de estas etapas, ya que su característica particular es que los cambios fueron impuestos desde afuera (por los Acuerdos). Es en esta circunstancia que se dio tanto la reducción del personal como las reformas en el mandato constitucional y la normativa en general.

Las reformas constitucional y normativa⁴⁴ se referían a la modificación de las funciones de las FAES, e implicaron un severo cambio en el rol histórico de las Fuerzas Armadas en el país. Si durante la década del ochenta se habían reestructurado en función de realizar tareas de contrainsurgencia, la reforma constitucional de 1992 redefinió la misión de las Fuerzas Armadas en tanto “institución permanente al servicio de la Nación [...] obediente, profesional, apolítica y no deliberante”⁴⁵, y la limitó a “la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio”⁴⁶. Entre otras restricciones, se le prohibió a las Fuerzas Armadas realizar tareas de inteligencia en el interior del territorio nacional. A partir de la reforma, la cantidad de efectivos de las Fuerzas Armadas y de la PNC pasó a ser decidida por

44 Tres leyes fueron aprobadas en esta etapa: la ley del servicio militar y reforma de la fuerza armada (decreto legislativo n° 298, 30 de julio de 1992); la ley de control de armas de fuego, municiones, explosivos y artículos similares (decreto legislativo n° 739, 8 de diciembre de 1993, reformada por (decretos legislativos n° 353 y 395, 1995) y la ley orgánica de la fuerza armada (decreto legislativo n° 868, 27 de abril de 1994)

45 Art. 211 de la Constitución de El Salvador de 1992.

46 Art. 212 de la Constitución de El Salvador de 1992.

el Presidente⁴⁷ y no ya por las mismas Fuerzas. Si bien el rasgo más importante es que el nuevo texto quitó a las Fuerzas Armadas la responsabilidad de “la mantención de la paz, la tranquilidad y seguridad públicas y el cumplimiento de la Constitución y demás leyes vigentes”, otorgó al Presidente la capacidad de disponer de ellas, en casos excepcionales, para el mantenimiento de la seguridad⁴⁸. Además de las modificaciones hechas a la Constitución de 1983 la “Doctrina de la Fuerza Armada”⁴⁹ estableció una serie de principios que subrayan la exclusión de las Fuerzas Armadas en la toma de decisiones políticas, y la separación de órganos para la defensa y la seguridad. El otro actor armado (claramente) gubernamental, en lugar de reducido fue eliminado o transformado: en un período de dos años la Policía Nacional (PN) debería ser abolida y reemplazada por la nueva PNC. La reestructuración de las fuerzas de seguridad fue por demás compleja ya que distintas instituciones gubernamentales habían llevado adelante las tareas represivas durante la guerra civil, razón por la cual tres órganos dependientes del Ministerio de Defensa – la Policía de Hacienda, la Guardia Nacional (GN) y la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI) – fueron eliminados. La DNI fue reemplazada por el Órgano de Inteligencia del Estado dirigido por un civil. De los 63.175 miembros que antes de la reducción conformaban las Fuerzas Armadas gubernamentales⁵⁰ quedaron sólo 30.500 hombres para 1994. El personal saliente fue trasladado o desmovilizado. (Córdova Macías, 1999; ONUSAL, 1994a y 1994 b; Spencer, 1997; Call, 2002:561)

La nueva policía civil

Como ya señalamos, se había acordado la creación de una nueva PNC para que fuera la sola encargada⁵¹ del resguardo de la paz, el orden y la seguridad pública en todo el territorio nacional, y cuya dirección quedó en manos de autoridades civiles. Este cuerpo de seguridad se iría desplegando gradualmente a lo largo de dos años, en la medida en que se fueran incorporando los egresados de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), que reemplazarían a los antiguos miembros de la Policía Nacional. La Academia comenzó a funcionar

47 Art. 168 de la Constitución de El Salvador de 1992.

48 Art. 212 y Art. 168 de la Constitución de El Salvador de 1992.

49 Este documento fue elaborado en el marco de los acuerdos de paz, el 16 de enero de 1992 en Chapultepec.

50 Estas cifras incluyen tanto a los miembros de las FAES como de los tres órganos oficiales que fueron disueltos y las fuerzas paramilitares. (Córdova Macías, 1999)

51 Aunque la reforma constitucional otorga al Presidente la capacidad de convocar a las FAES para situaciones de conflicto interno.

en septiembre de 1992 con su director bajo la autoridad del Presidente de la República, y elegido por él de una terna presentada por la COPAZ. Para la selección del personal de la PNC se incentivaría la incorporación de personas que no hubiesen tenido participación activa en el conflicto armado, pero en consonancia con los Acuerdos tanto el personal de la antigua PN como los ex combatientes del FMLN podrían pedir su incorporación al cuerpo, siempre que cumplieran con asistir a la ANSP y dentro de los límites porcentuales fijados en esos acuerdos. La COPAZ fue la encargada de supervisar y garantizar este proceso mientras la Comisión Ad Hoc daba el visto bueno sobre los antecedentes de derechos humanos. La inclusión de miembros del FMLN en la nueva PNC fue un elemento clave de las demandas del Frente, no sólo por la necesidad de encontrar un espacio laboral para sus miembros desmovilizados: la penetración de este sector en una institución de seguridad estatal y democrática se consideraba indispensable para la pacificación y democratización del país.

Sin embargo, ya durante el primer año de existencia de la Academia, la mayor parte de los miembros de la Policía no habían egresado de la misma. Muchos de ellos habían participado en cursos breves en España y Puerto Rico, y se unieron al cuerpo de seguridad bajo promesa de reingresar a la Academia cuando egresados de ella los reemplazarán. Según lo reportado por ONUSAL el gobierno había logrado incluir en la Policía Nacional a mil miembros de las antiguas fuerzas de seguridad para posibilitarles un acceso más fácil a la nueva PNC, violando así las disposiciones de los acuerdos. Más tarde, mediado por la ONU, se acordó que esos miembros quedarían, pero que no se repetirían esas violaciones. Por otra parte, las relaciones entre desmovilizados de los distintos bandos fueron frecuentemente complicadas; la desconfianza fue, probablemente, el fantasma más duro de combatir. El hecho de que la integración haya supuesto dificultades condujo a la falta de eficiencia en las organizaciones, sumado a que han sido constantes las acusaciones sobre la corrupción de sus miembros, así como su dependencia de intereses políticos. A pesar de todos estos factores, es destacable el hecho de que la incorporación de miembros procedentes del FMLN a la PCN encontró más obstáculos técnicos (referidos a la capacidad y desenvolvimiento) que políticos. Seis años después de la firma del Acuerdo de Chapultepec, la PNC había logrado ser un órgano bastante responsable; a diferencia de la PN los miembros acusados de irregularidades en el uso de la fuerza fueron sancionados o juzgados. La PNC se convirtió en la fuerza de seguridad más transparente y civilmente controlada que cualquier otra en la historia de El Salvador. (Call, 2002: 572) Sí existió corrupción, y durante 1996 y 1997 se flexibilizaron varias

reglas con el fin de añadir nuevos miembros a la fuerza. Esto último fue en gran parte consecuencia del aumento en la ola criminal, que encontró su pico durante este período.

LAS ELECCIONES EN EL CONTEXTO DEMOCRÁTICO

Las esperadas elecciones de 1994, y las que a ella seguirían, deben ser comprendidas dentro del marco que permitió su celebración. A diferencia del caso haitiano, las irregularidades que se dieron en El Salvador pueden ser catalogadas como “irregularidades normales” de cualquier democracia incipiente (y no tanto). La práctica electoral anterior a 1994 era más una suerte de ceremonia ritual que un ejercicio de la voluntad política del pueblo. Eran elecciones no competitivas (o, con muy buena voluntad, semi-competitivas), aunque el rasgo principal lo constituyeron los golpes y contragolpes que ocurrían *entre* estas ceremonias; parecía ser que el fraude electoral no era suficiente para “gobernar”. Aunque en el período que siguió al golpe de 1979 no hubo un cambio sustantivo en este sentido, sí comenzó una apertura política que sentó las bases de la participación y preparó el camino que posibilitó celebrar elecciones democráticas. En las elecciones de marzo y abril de 1994 el FMLN ganó una significativa minoría en el parlamento, aunque la presidencia, la mayoría parlamentaria⁵² y las gobernaciones de los departamentos fueron obtenidos por la ARENA. Pero el FMLN se había convertido exitosamente no sólo en un partido político, sino en la segunda fuerza electoral; y aunque en 1999⁵³ la presidencia fue ganada por la ARENA nuevamente, el FMLN fue conquistando fuerza en el parlamento en las elecciones de 1997⁵⁴, 2000⁵⁵ y 2003⁵⁶, obteniendo también el control de las intendencias de las ciudades más importantes de El Salvador. Los resultados electorales corres-

52 Armando Calderón Sol ganó la presidencia con el 68,65% de los votos en la segunda vuelta (la coalición del FMLN obtuvo el 31,65%); en las elecciones parlamentarias la ARENA obtuvo 39 bancas (45%) y el FMLN 21 bancas (24%). Fuente: Political Database of the Americas.

53 Francisco Flores ganó la presidencia con el 51,96% de los votos (mientras que el FMLN el 28,90). Fuente: Political Database of the Americas.

54 La ARENA ganó 28 bancas (33%) mientras que el FMLN ganó 27 escaños (32%). Fuente: International Mission of Independent Electoral Observers (MIOEI).

55 La ARENA ganó 29 bancas (34,5%) mientras que el FMLN ganó 31 escaños (37%). Fuentes: Political Database of the Americas, Tribunal Supremo Electoral de El Salvador

56 Tanto el FMLN como la ARENA obtuvieron 14 bancas, el 30,5% de representación. El resto de los escaños fue obtenido por el PCN, el PDC, y el CDU (Centro Democrático Unido). Fuente: Political Database of the Americas

pondientes al período de elecciones democráticas se expresa en los cuadros a continuación:

Cuadro 1
Elecciones Presidenciales (en porcentaje)

	1994*	1999	2004
ARENA	49.3	51.9	57.7
FMLN	25.6	28.8	35.7
Suma ARENA/FMLN	74.9	80.7	93.4
Diferencia ARENA/FMLN	23.7	23.1	22

* En las elecciones de 1994 hubo una segunda vuelta. Los datos aquí tomados corresponden a la primera, ya que las estrategias de voto correspondientes a ella son más representativas para los fines de nuestra comparación.

Fuentes: Elaboración propia con datos de Electionworld.org, MIOEI y Political Database of the Americas.

Cuadro 2
Elecciones Parlamentarias (en cantidad de bancas)

	1994	1997	2000	2003
ARENA	39	28	29	31
FMLN	21	27	31	27
PDC	18	18	6	5
PCN	4	4	13	16
Otros	2	2	5	5

Fuentes: Elaboración propia con datos de Electionworld.org, MIOEI y Political Database of the Americas.

Las llamadas “elecciones del siglo” de 1994 fueron las primeras elecciones de El Salvador en las cuales el FMLN participó como partido en la esfera política legítima, como resultado de los Acuerdos de 1992. Las delegaciones que observaron el desarrollo de los comicios coincidieron en señalar las irregularidades que las atravesaron. La razón más frecuentemente encontrada por las delegaciones respecto de la falta de transparencia del proceso descansaba en el control burocrático de la ARENA, en particular, sobre el Tribunal Supremo Electoral (TSE). Algunos observadores han añadido la incompetencia del TSE como factor, mientras que otros expresaron que esta supuesta “incompetencia” era en realidad una estrategia de la ARENA. En las elecciones de 1994 participarían muchos partidarios del FMLN que requerían tarjetas de votación para poder concurrir a las urnas, ya que similarmente al caso haitiano, no existía en El Salvador un padrón electoral perma-

nente. La demora en la confección y entrega de estas tarjetas, planteó este grupo de observadores, fue la forma que la ARENA encontró para evitar que el FMLN cobrara “excesiva” fuerza electoral. También existió un nivel más bajo que el esperado de participación electoral, y los mínimos márgenes que arrojaron ganadora a la ARENA en algunos municipios agregaron argumentos sobre la manipulación de parte del TSE tanto en el proceso de inscripción como en el conteo. Para 1997 la mayor parte de las recomendaciones hechas por los observadores no habían sido puestas en práctica. Para estas elecciones el FMLN, intentando atraer más electores, había empezado a experimentar un cambio en sus propuestas y discurso hacia actitudes reformistas pero conciliatorias hacia el sector privado, considerado fundamental para poder implementar los proyectos de desarrollo que permitirían ganar más apoyo electoral. La victoria del FMLN en varios departamentos le permitió una representación del 45% de la población. En esta instancia las delegaciones de observadores señalaron que si bien muchas condiciones no habían cambiado desde 1994, sí se había notado un mejoramiento en el proceso electoral. Esta tendencia se mantiene hasta la actualidad.

En el marco de una encuesta conducida por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de El Salvador en febrero de 2004, el 68,4% de la población indicó que creía que era necesario un cambio en el rumbo de El Salvador⁵⁷. Al mismo tiempo, el 52,9% de este grupo creía que las condiciones no cambiarían o empeorarían si ganaba la ARENA nuevamente, mientras que el 60,8% profesó que eso sucedería si ganaba el FMLN. La gran participación electoral en 2004 (67%) –la mayor desde 1994– tal vez respondió a este temor sobre las consecuencias de que cualquiera de los dos partidos ganaran (Artiga-González, 2004). Una de las consecuencias de los resultados electorales de 2004 es que sólo ARENA y FMLN aseguraron el mantenimiento de su inscripción ante el TSE⁵⁸. (Artiga-González, 2004)

En el marco de los presidencialismos, la lógica y mecánica del sistema de partidos funciona de forma distinta para las elecciones presidenciales y las parlamentarias⁵⁹. Tomando las elecciones presiden-

57 La pregunta efectuada era: “En general, ¿usted piensa que El Salvador va por buen camino o que necesita un cambio?”. Fuente: IUDOP

58 El mínimo de votos exigido para mantener la inscripción es de 3% de los votos válidos para los partidos que se presentan solos y 6% para los que se presentan en coalición. En esta votación la coalición CDU-PDC obtuvo el 3,9% y el PCN el 2,7%.

59 Ver Sartori, Giovanni: *Ingeniería Constitucional*, Cap. 5 “Partidos y Sistemas de Partidos” y Zelaznik, Javier: “Partidos y sistemas de partidos: Un relevo teórico con aplicaciones en Latinoamérica”.

ciales de esta última década se registra sólo una diferencia porcentual negativa de dos puntos en la superioridad que la ARENA logra sobre el FMLN. Sin embargo, el aspecto más preocupante es tal vez la polarización del electorado: la suma de los porcentajes de voto de ambos partidos aumentó veinte puntos en el breve período 1994-2004 (ver Cuadro 1). A nivel parlamentario, ni las bancas obtenidas por cada partido ni la suma de los dos principales parecen registrar modificaciones significativas. Aunque es un período demasiado breve como para confirmar una tendencia, sí se está registrando un vaciamiento del centro (PDC), y un aumento en las bancas ganadas por la derecha (PCN) (ver Cuadro 2). No es nuestra intención ahondar demasiado en este tema, que no es estrictamente el de este trabajo, pero sí hacer unos breves comentarios. Esta polarización puede llevar a la disolución de los partidos más chicos y generar entonces un sistema bipartidista; en este sentido, el sistema se moderaría (dadas las características intrínsecas a la lógica bipartidista). Esta opción es, creemos, la más improbable, ya que el nivel de polarización de los partidos existe como reflejo de la polarización ideológica en la misma sociedad: en efecto, la sociedad salvadoreña parece polarizarse cada vez más, sobre todo hacia la derecha. El aumento de la cantidad de escaños obtenidos por el PCN, además, confirma esta tendencia. Las proporciones de representación parlamentaria del FMLN y la ARENA hacen que el partido opositor al gobierno pueda evitar las iniciativas que requieren una mayoría de dos tercios; pero al mismo tiempo, el bloque oficialista podrá evitar los rechazos de la oposición a cualquier veto presidencial. (Holiday y Stanley, 2000) El dato más esperanzador es la fuerza parlamentaria del FMLN y la ínfima variación que ésta sufrió en el período 1994-2004.

HAITÍ

GÉNESIS VIOLENTA

Los orígenes de la actual sociedad haitiana pueden ser encontrados en el sistema esclavista de la etapa colonial. En 1697 Francia firmó con la corona española el tratado de Ryswick por el que se le reconocía el tercio occidental de la isla La Española, y en 1795, con el tratado de Basilea, la posesión francesa se extendió también a la parte oriental. La economía, ya desde el siglo anterior, dependía de la producción de café y azúcar basada en la esclavitud. La actual religión predominante es el Catolicismo, aunque la común práctica del vudú⁶⁰ es consecuencia de que la mayor parte de los esclavos fueron llevados desde

60 Para los haitianos el vudú no es una religión sino una práctica totalmente coherente con la religión católica.

África. La mezcla de razas⁶¹ que hoy divide a la sociedad haitiana, formada por una pequeña *élite* mulata y una mayoría de negros con significativos menores recursos, tuvo su origen en la rígida estructura social establecida por los franceses: en la cima de la escala social una minoría blanca de origen europeo, dueña de las plantaciones y del poder político (los *grands blancs*); luego, y formada a lo largo del tiempo, una minoritaria clase media formada por los libertos, también conocidos como *affranchis* -generalmente mulatos resultado del enlace entre los amos franceses y esclavos negros-; y en el fondo de la escala social los esclavos negros (*noirs*), sustento real de la economía colonialista. El 87% de la población al momento de la revuelta de 1791 pertenecía a esta última clase. El conflicto racial entre *grand blancs* y *affranchis* se mostraba claramente en los estatutos que les prohibían a los últimos tener determinadas profesiones, usar ropa europea, o asistir a reuniones sociales donde hubiese blancos. La legislación, sin embargo, no prohibía la compra de tierras, lo que permitió que algunos mulatos se convirtieran en amos de negros. La suerte de acuerdo tácito por la cual blancos y mulatos preservaban la estabilidad del sistema esclavista era sumamente débil: los mulatos querían algo más que la acumulación de bienes. Las noticias sobre la Revolución Francesa de 1789 eventualmente destruyeron el acuerdo. La primera rebelión mulata se generó a partir de la negativa de los colonos al pedido de la Asamblea Nacional de París que se refería al otorgamiento del voto a los mulatos que tuvieran tierras. Esta rebelión de 1790, liderada por Vincent Ogé, fue suprimida cuando voluntarios negros se unieron a las filas de la *élite* blanca, que no dejaba de utilizar el conflicto racial entre negros y mulatos para su propia ventaja. Aunque esta rebelión no tuvo éxito, sí fue demostrativa del clima que se estaba viviendo en la isla.

La revuelta de 1791 y la independencia violenta

A partir de 1791, año de la revuelta supuestamente⁶² ideada por Toussaint-Louverture, se abrió un período de fuertes demandas para abolir la esclavitud, meta que se consiguió tres años más tarde, después de que, en el marco de la guerra entre Francia y España, Touissant pactó para pasarse al lado francés. En 1801, Toussaint declaró su intención

61 Reconocemos que el concepto de “raza” no es realmente apropiado tanto por su sentido peyorativo como por lo científicamente incorrecto que conlleva el hablar de raza cuando no hay diferencias genéticas relevantes. No encontramos en la bibliografía, sin embargo, un término mejor para hablar de las diferencias que los mismos haitianos hacen basados solamente en el color de la piel del individuo.

62 La historia de la rebelión esclava que ha pasado de boca en boca, habla de que Dominique Toussaint Louverture contribuyó al armado intelectual del levantamiento, pero nunca ha podido ser probado.

de convertir a la isla La Española en una república negra. Una constitución aprobada en ese año le dio a Toussaint, en carácter de Gobernador General Vitalicio, todo el poder efectivo y la posibilidad de elegir a su sucesor. Desde Europa, aprovechando un alto en la guerra, Napoleón Bonaparte decidió enviar a su cuñado, el general Leclerc, a dar por terminadas las aspiraciones libertarias. Los franceses, ayudados por fuerzas blancas y mulatas, superaron al ejército negro. Toussaint se rindió ante Leclerc en 1802 y más tarde falleció en Francia, pero el ideal de la independencia no murió con él.

Luego de dos años, en 1804, Dessalines, quien había tomado la comandancia de la rebelión, expulsó al sucesor de Leclerc (el general Rochambeau) y la independencia fue proclamada. Las fuerzas armadas, que habían luchado unidas contra Francia, se fragmentaron formando facciones regionales. No pasó mucho tiempo hasta que controlaran todos los aspectos de la vida haitiana. Los oficiales militares pasaron a administrar la justicia y los municipios. Dessalines, el nuevo líder que gobernó bajo una constitución dictatorial, intentó sentar las bases de un estado negro decretando la muerte de todos los blancos que hubiera en la isla –a excepción de sacerdotes y médicos–; distribuyó tierras entre los campesinos y prohibió a los extranjeros la tenencia de parcelas; los negros, sin embargo, no fueron testigos de mejoras sustanciales en su calidad de vida. En 1806 el auto-coronado Emperador Jacques I (Dessalines) fue asesinado y la isla se dividió en dos: el reino de Henri Christophe –también auto-coronado como rey Enrique I– al norte; y la república gobernada por el presidente vitalicio Alexandre Sabès (*Pétion*), al sur. Jean-Pierre Boyer, sucesor de Pétion, reunificó las dos partes en 1822 tras el suicidio de Christophe, dando inicio al gobierno más largo que tuvo la isla hasta 1843. En ese período obtuvo el reconocimiento internacional de la independencia, dotó al país de una estructura administrativa, consolidó la tenencia de la propiedad y sufrió la reocupación española de la parte oriental de la isla en 1843 convirtiéndose el oeste en el actual Haití. Las tensiones raciales entre negros y mulatos aumentaron. Alejo Carpentier, en su novela “El reino de este mundo” expresa a través del protagonista, un esclavo negro, esta tensión. La escena tiene lugar cuando Ti Noel retorna a su país desde Cuba como liberto para ser apresado y nuevamente esclavizado por las fuerzas de Christophe – en ocasión de la construcción de la ciudadela de La Ferrière - y ve a los nuevos amos mulatos: “El negro comenzó a pensar que [todas aquellas cosas] se debían a una esclavitud tan abominable como la que había conocido en la hacienda [de su antiguo amo francés]. Peor aún, puesto que había una infinita miseria en lo de verse apaleado por un negro, tan negro como uno, tan belfudo y pelicrespo, tan narizñado como uno; tan igual, tan mal nacido, tan marcado a hierro, posiblemente, como uno.”

Desde entonces y hasta la primera ocupación estadounidense de 1915 no hubo en Haití más que un recrudecimiento inédito de la violencia. En muchas instancias el ejército no fue capaz de proteger al gobierno; en otras, llanamente causó su colapso. La autoridad del gobierno se veía además limitada en algunas zonas donde dominaban los movimientos rurales de *piquets* y *cacos*. El historiador James Leyburn, de forma tan clara como inquietante lo resume de la siguiente manera: “De los veintidós Jefes de Estado entre 1843 y 1915 sólo uno terminó su período establecido, tres murieron durante el servicio, uno explotó junto con su palacio, uno fue presumidamente envenenado, uno desmembrado por una turba y uno renunció. Los otros catorce fueron destituidos por revoluciones”. (Leyburn: 1966)

LA PRIMERA INTERVENCIÓN (ESTADOUNIDENSE) Y EL LEGADO MILITAR

En el marco de la Primera Guerra Mundial, Washington recibió información sobre la supuesta intención alemana de establecer una base para reaprovisionar de carbón a sus buques. Esta potencial amenaza estratégica resultó ser la gota que rebasó el vaso (o la última excusa) para justificar o hacer necesario el involucramiento directo en la isla. Acorde con la entonces vigente Doctrina Monroe (que se oponía a la intervención europea en el continente americano) y el Corolario Roosevelt (de acuerdo con el cual los Estados Unidos asumían la responsabilidad de intervenir en América Latina para frenar la influencia de los Estados europeos), el gobierno de Woodrow Wilson comenzó a elaborar los planes de contingencia para la invasión y ocupación de la isla. Cincinnatus Leconte, tal vez uno de los Presidentes más promisorios que tuvo Haití, fue muerto cuando en agosto de 1912 el Palacio Presidencial explotó... con él adentro. En los tres años posteriores cinco diferentes candidatos se disputaron los restos del Estado haitiano. Finalmente, en marzo de 1915 el General Vilbrun Guillaume Sam se hizo cargo del gobierno. Aunque experimentado en las cuestiones políticas (había ayudado a Leconte a llegar al poder) se enfrentó desde el primer momento a la feroz oposición de Rosalvo Bobo, quien había sido el principal candidato rival para la Presidencia. El hecho que llevó a Estados Unidos a decidir finalmente la intervención tuvo lugar en julio de 1915, cuando Guillaume Sam ejecutó a 167 opositores a los que había hecho prisioneros, generando una serie de revueltas populares con el ya clásico nivel de violencia endémico a la isla. Puerto Príncipe fue el escenario principal para el *déchoukaj* (literalmente, erradicación). El presidente haitiano fue descuartizado y sus restos fueron llevados triunfalmente por la ciudad. El 28 de julio los primeros Marines desembarcaron en la capital. En un período de seis semanas, representantes del gobierno de los Estados

Unidos tomaron el control de todas las instituciones administrativas y de gobierno, especialmente el cobro de los derechos de importación y exportación. Desde entonces, y por diecinueve años, Estados Unidos gobernó y administró el país. La consolidación de la dominación de la isla fue posible por una cuidada administración, pero permitiendo que administradores locales llevaran la carga diaria de la labor gubernamental. Sin embargo, los representantes norteamericanos tenían poder de veto sobre todas las decisiones gubernamentales, y los comandantes de los Marines en el interior eran a la vez gobernadores militares. Entre noviembre de 1915 y febrero de 1916 fue creada la *Gendamerie d'Haiti*, el primer órgano profesional militar de Haití, que más tarde jugaría un importante papel en la política nacional. La turbia sanción⁶³ de una controvertida constitución y la ocupación militar generaron un período de revueltas que se inició en 1918. Ante la imposibilidad de la *Gendamerie* para controlar la situación intervinieron los marines, con un saldo de 2 mil muertos, todos haitianos. A partir de ese momento prevaleció el orden, un orden impuesto principalmente por extranjeros blancos con profundos prejuicios raciales, y con desprecio hacia la autodeterminación de los habitantes de los países menos desarrollados. Estas actitudes restaron el apoyo de la *élite* mulata, que hasta el momento había creído en su innata superioridad sobre la masa negra. Los estadounidenses no hacían distinción entre haitianos, ni por el color de la piel ni por su educación o sofisticación. Esta intolerancia causó indignación, resentimiento y, eventualmente, un orgullo racial que se reflejó en el trabajo de una nueva generación de historiadores, etnólogos, escritores, y artistas, quienes eventualmente se volverían activos en la política y el gobierno. La unión de los haitianos en contra de la ocupación y del racismo de las fuerzas ocupantes fue manejada de manera tal que la *élite* mulata logró seguir a cargo de la burocracia local, y reforzar su rol en la política nacional. Paralelamente, al final de la intervención, este resurgimiento de la cultura afro-americana, esta revalorización del *ser de color* como algo inherentemente bueno sería utilizada como fuente de poder.

63 En 1917 el Presidente Dartiguenave disolvió la Legislatura luego de que ésta se negara a aprobar una nueva Constitución que supuestamente había sido redactada por el entonces secretario de la Marina de los Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt (aunque el propio Roosevelt lo admitió públicamente, fue constantemente desmentido). Esta constitución permitía, entre otras cosas, la compra de tierra por parte de extranjeros. Hasta ese momento y desde Dessalines, tal cosa estaba prohibida, habiendo sido desde 1904 un tema de gran sensibilidad y controversia. En 1918 el documento se aprobó mediante referéndum con más del 99% de los votos a favor. El total de votos fue de sólo 98.993 en un país de varios millones de habitantes.

Aunque la ocupación tuvo algunos aspectos positivos⁶⁴, no logró uno de sus objetivos primarios, que era la creación de una economía de mercado. Si bien se extendió formalmente hasta 1934, el gobierno estadounidense mantuvo control sobre los recursos fiscales hasta 1947. Recién en 1930 el presidente Edgar J. Hoover se mostró preocupado por la continuidad de la ocupación, especialmente luego de una serie de incidentes en Les Cayes⁶⁵. La Comisión Forbes, la más prestigiosa de las dos designadas por Hoover para estudiar la situación haitiana, puso de manifiesto que las condiciones sociales que hacían de Haití un país inestable aún permanecían:

El analfabetismo mantiene las masas campesinas políticamente inarticuladas, excepto en los casos de turbas o bandas criminales, que plagaron antes el campo y equiparon a menudo las fuerzas de la revolución. Estas bandas criminales se han quebrado y han desaparecido bajo dominio [estadounidense], pero las fuerzas sociales que las crearon todavía existen -- pobreza, ignorancia, y la carencia de una tradición o deseo para el gobierno libre [...] *El fracaso de la ocupación de entender los problemas sociales de Haití, su abrupto intento de instaurar la democracia por el taladro y la grada, su determinación de emplazar una clase media – por más sabio y necesario que puede parecer a los [estadounidenses]-- todo esto explica por qué, en parte, las grandes esperanzas de nuestros buenos trabajos en esta tierra no se han realizado.* (Comisión Forbes, 1930. Traducción propia y cursivas mías).

Quince años de ocupación no habían logrado erradicar la pobreza, la ignorancia ni la falta de tradición de un gobierno libre. En agosto de 1934 las últimas tropas abandonaron el país luego de haber transferido el poder a la *Gendarmerie* (desde 1928 conocida como la “*Garde*”) la única institución que la ocupación militar había convertido en eficiente y sólida. La *Garde* estaba compuesta en su mayoría por negros, pero comandada por un coronel entrenado por los Estados Unidos; y casi todos sus oficiales eran mulatos. Fue la primera institución

64 En el período 1915-1934 se mejoró la infraestructura, las rutas fueron mejoradas y expandidas, puentes construidos. El teléfono hizo su aparición en la isla y numerosas poblaciones accedieron al agua potable. La construcción ganó impulso en buena medida por el uso de mano de obra forzada. La salud pública tuvo cierta mejoría en parte por las campañas organizadas por Estados Unidos para luchar contra la malaria y otras enfermedades tropicales. Por supuesto que Haití cumplió con los pagos de la deuda externa ya que la mayor parte de sus tenedores eran bancos estadounidenses.

65 El mencionado incidente tuvo como protagonistas a un grupo de marines que dieron muerte a diez campesinos haitianos durante las protestas en contra de la situación económica.

armada *nacional*, que la separaba del regionalismo que hasta su creación había caracterizado a las anteriores fuerzas. Aunque el objetivo era establecer unas Fuerzas Armadas modernas y apolíticas, el legado de la extensa ocupación fue la transformación del ejército en una herramienta para la represión interna, función que continuó teniendo (y cada vez en mayor medida) después de la retirada estadounidense.

La *Garde* mantuvo su rol apolítico sólo hasta 1937. En ese año y como consecuencia de un intento de golpe por parte de algunos de sus miembros – a quienes el presidente dominicano Trujillo habría apoyado– el presidente Vincent purgó a todos los oficiales “desleales”. Lescot, sucesor de Vincent, se declaró Comandante en Jefe de las fuerzas armadas. Pero para 1946 el gobierno mulato de Lescot había provocado el distanciamiento de la predominantemente negra *Garde*. La renuncia de Lescot, como tantas otras antes de él, no fue novedosa; la novedad en la historia haitiana estuvo en que por primera (y última) vez la *Garde* asumió el poder como institución. La junta, conocida como *Comité Exécutif Militaire*, prometió la celebración de elecciones libres, y ese mismo año se eligió una Asamblea Nacional que debería elegir al nuevo presidente. La legislatura llevó a Estimé al poder, quien a pesar de haber recibido apoyo de la *Garde*, era un civil. La *Garde* pasó a llamarse *Armée d’Haiti* en 1947. Pero Estimé no se preocupó por ganar el favor de la *élite* tradicional, que finalmente recurrió a las fuerzas armadas. En 1950, cuando el Presidente intentó modificar la constitución para extender su mandato, el Ejército aprovechó el descontento popular y lo obligó a renunciar. La junta que había sucedido a Lescot volvió a asumir el gobierno. De los cuatro presidentes que siguieron, dos renunciaron y dos fueron depuestos. La vuelta de las Fuerzas Armadas a la política generó divisiones internas a su interior. Ni el rol apolítico ni el institucional se solidificaron, incluso hasta nuestros días. La fractura al interior de las Fuerzas Armadas preparó el camino para el ascenso de Duvalier.

PRIMEROS INTENTOS Y LENTOS PASOS HACIA UNA TRANSICIÓN OPRESIÓN Y ESPERANZA: ASCENSO Y CAÍDA DE LOS DUVALIER (1957-1986)

Dentro de una “ola” de nacionalismo negro⁶⁶, el médico François Duvalier llegó a la presidencia en 1957, elegido por una abrumadora mayoría. Siguiendo aquello que ya era tradición, solidificó su poder a través de una nueva constitución, que entró en vigor en 1957; en 1961, en violación de las disposiciones de la misma, ganó la reelección con

66 Tras la retirada estadounidense, había quedado conformada una pequeña clase media negra que en la década del cincuenta fundó *Les Griots*, un movimiento negro nacionalista.

un conteo oficial de 1.320.748 votos a cero. En 1964, al igual que siete Jefes de Estado antes que él, se declaró Presidente Vitalicio. Para el momento de su muerte, en 1971, la situación económica de Haití se había deteriorado aún más y las desigualdades sociales se habían profundizado. Su mandato estuvo caracterizado por el terror (cerca de 30 mil haitianos fueron ejecutados por razones políticas), la emigración (originada en causas tanto políticas como económicas), y el clientelismo político.

El derrocamiento de Estimé había enseñado a Duvalier que los militares no eran de confiar. Un intento de golpe de Estado en 1958 lo llevó a convertir sus convicciones en acciones: el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas fue reemplazado por un oficial más confiable, que le permitió convertir al ejército del palacio presidencial en parte de la Guardia Presidencial, quedando eliminada la *Maison Militaire* (una unidad de seguridad presidencial). La Guardia Presidencial se convirtió en un cuerpo de *élite* cuyo único fin era mantener a Duvalier en el poder. Más tarde, reemplazó a los altos mandos que habían sido entrenados por los Marines por oficiales más jóvenes, que le debían sus puestos; en 1961 clausuró la Academia Militar (ante la posibilidad de que se convirtiera en una fuente de oposición). En 1959 creó además una milicia civil (*Milice Civile*), que en 1962 sería rebautizada *Volontaires de la Sécurité Nationale* (VSN), pero que fueron mejor conocidos como los *ton-ton macoutes*. Al cabo de dos años duplicaban con creces el poder del ejército. De esta forma, Duvalier aseguró su protección y poder en la capital (con la Guardia Presidencial), tanto como en las áreas rurales (a través de los VSN). Aunque los miembros del Ejército y de los VSN mantenían una mutua desconfianza, para mediados de la década del sesenta cooperaban en asuntos de seguridad interna. Lo que se ha llamado la “paraburocracia”, liderada por los VSN, da cuenta del éxito obtenido a través de los *ton-ton macoutes* en mantener tanto a las Fuerzas Armadas como al resto de la sociedad haitiana fuera del juego político.

El pueblo haitiano era predispuesto a autoridades paternalistas (casualmente, François Duvalier había sido bautizado “Papa Doc” por sus pacientes), fácil de manipular, y en cuyas vidas el vudú tenía un rol central. La astucia y capacidad de Duvalier le permitieron explotar estas características, especialmente, el vudú. Bien relacionado con *houngans* (sacerdotes) y *bokós* (hechiceros), muchos de los cuales pasaron a engrosar las filas de los *ton-ton macoutes*, reconoció públicamente al vudú y a sus practicantes. La religión sirvió a Papa Doc en dos aspectos principales: inducir al miedo por el poder mágico que ostentaba, al tiempo que legitimar su rol de líder “excepcional”. Antes de morir, designó a su hijo para que lo sucediera. La *élite* haitiana, que

continuaba dominando la economía, vio en Jean-Claude Duvalier, o *Baby Doc*, la posibilidad de recuperar la influencia política que había perdido con su padre.

La comunidad internacional fue, en un principio, más favorable al nuevo líder que a "Papa Doc". Estados Unidos restauró el programa de ayuda económica que había cancelado a mediados de 1962. Jean-Claude devolvió a las filas de oficiales parte de su antiguo poder, como medida para contrarrestar a la fuerza paramilitar creada por su padre. Agregó una unidad táctica para el control de insurgencias (*Leopard Corps*), reequipó a la fuerza aérea (*Corps d'Aviation*), la Academia Militar reabrió sus puertas, y consiguió asistencia militar estadounidense. Dentro de un proceso de reestructuración, integró a algunos antiguos miembros de los VSN al Ejército, lo que acercó a ambas instituciones. La inicial simpatía del pueblo haitiano hacia Jean-Claude fue sin embargo de a poco debilitándose, a causa de los incesantes fraudes y malversaciones. La falta de interés de *Baby Doc* hacia los asuntos gubernamentales (excluidos aquéllos de los que podía obtener algún beneficio personal) dejó al régimen demasiado vulnerable a la crisis política encajada en la pobreza endémica. Dos epidemias sumaron al deterioro general: la Fiebre Porcina de África, y el estallido del virus del SIDA⁶⁷. A la ya delicada situación se sumó un controvertido casamiento⁶⁸, y ante el descontento popular⁶⁹ por el aumento de la corrupción se aumentaron los medios represivos. Mientras Estados Unidos recortaba la ayuda, una serie de revueltas en todo Haití entre 1983 y 1985 (que incluyó las ciudades de Gonaïves, Cap-Haïtien y Les Cayes) fue ferozmente reprimida. En los últimos años en el poder, Jean-Claude se apoyó cada vez más en los VSN, aunque ni las medidas políticas de él ni las represivas de aquéllos lograron controlar

67 Cuando la Fiebre Porcina de África estalló en la isla, Estados Unidos, temeroso de que se extendiera hacia el norte, propulsó la matanza y el reemplazo de todo el ganado porcino. La sustitución, costada por Estados Unidos conjuntamente con agencias internacionales, se hizo por una raza que, además de necesitar cuidados que antes no eran requeridos, no pudo adaptarse al medio. Los campesinos se vieron molestos por la intromisión, y eventualmente perdieron lo único que poseían y podían vender rápidamente: los reemplazos no pudieron sobrevivir al cambio de medio. Los rumores sobre Haití como fuente (o gran caldo de cultivo) del SIDA golpearon la industria turística (mayormente sexual) haitiana, que había tenido, desde su origen con François Duvalier, algún crecimiento.

68 Jean-Claude desposó a la mulata y divorciada Michele Bennett, cuyo padre había sido encarcelado por importantes deudas y negocios turbios. Se dice que la boda costó US\$ 3.000.000.

69 La visita de Juan Pablo II a principios de 1983 agregó argumentos al descontento que las paupérrimas condiciones habían generado y produjo un aumento en el activismo político y la movilización.

la crisis. Cuando las revueltas llegaron a Port-au-Prince, el teniente general Henri Namphy, el coronel Williams Regala y otros miembros de un grupo de militares que planeaba el derrocamiento decidió actuar: Jean-Claude Duvalier, despojado de todo apoyo, fue obligado a dejar la isla en febrero de 1986. Antes de partir, nombró rápidamente al Consejo Nacional de Gobierno (CNG), una junta interina liderada por Namphy (comandante en jefe del Ejército), que incluyó también a otras figuras de peso como Regala (director de la Academia Militar) y el teniente general Prosper Avril (Guardia Presidencial). El fin del régimen duvalierista significó para los haitianos el cierre de una era; y la esperanza de un gobierno legítimo parecía poder concretarse. Festejos, alivio y anhelo de cambio inundaron las calles de Haití. Sin embargo, el optimismo no duró. Aunque los años que siguieron vieron un regreso a las mismas prácticas violentas de los Duvalier, el derrocamiento de Jean-Claude llevó a un primer plano la voluntad del pueblo haitiano de luchar por la consecución de un régimen inclusivo y pacífico.

Para que una transición hacia la democracia fuera posible, era necesario que el régimen desde el cual se partía hubiese permitido la formación de una oposición organizada, que luego del derrocamiento de Duvalier pudiera convertirse en una alternativa de gobierno con objetivos democráticos claros. Que el duvalierismo era un régimen no democrático es indiscutible, pero no es posible conferirle el adjetivo de autoritario: mejor definido estará como aquél que Max Weber ha llamado *sultanístico*⁷⁰. Dentro del liderazgo patrimonialista, basado en el poder personal del líder, que proviene del miedo y la obtención de recompensas, el sultanismo es el caso extremo. Tanto François como Jean-Claude ejercieron el poder irrestrictamente, sin que ningún tipo de norma, compromiso ideológico, o sistema de valores los limitasen, y dominaron sin sentir la obligación de rendir cuentas o de justificar sus decisiones en términos ideológicos. Estas *dictaduras personalistas*, como apunta Huntington, tienen el rasgo particular de la concentración de la autoridad en un líder del que depende toda posibilidad de acceso al poder, y “caracterizadas por [clientelismo], nepotismo, amiguismo y corrupción”. Linz explica que “el personal de tales gobernantes no está constituido por una organización con pautas de ascenso formalizadas [...] sino en su mayoría por individuos elegidos directamente por [los líderes] [...] cuyo poder se deriva exclusivamente de [ellos]”. En estos casos, la población se siente

70 Dice Weber: “Llámase dominación patrimonial a toda dominación [...] ejercida en virtud de un derecho propio; y es sultanista la dominación patrimonial que se mueve [...] dentro de la esfera del arbitrio libre, [...]” (Weber, 1996:185-191)

continuamente atemorizada, y la oposición es castigada, de acuerdo con la voluntad del líder. El vacío creado por estos líderes no permite la conformación de una oposición organizada (basada en estructuras sociales) preexistente a su derrocamiento. Los *ton-ton macoutes* y más tarde buena parte de los miembros de las Fuerzas Armadas regulares fueron el principal órgano de represión e intimidación, tanto de la oposición como de la población en general. Este tipo de régimen “deja un vacío en la sociedad que hace extremadamente difícil el establecimiento y la consolidación de democracias. Su derrocamiento, al ser violento por la incapacidad del líder de abandonar el poder, es más probable que lleve a otro régimen no democrático, a veces de características similares al anterior”. (Linz, 1990: 11-12) Efectivamente, así fue. La violencia política no encontró su fin con el exilio obligado del último Duvalier, y ningún grupo (incluidas las fuerzas armadas) fue capaz de consolidarse como motor de una transición.

El CNG procuró la disolución oficial de los *ton-ton macoutes*, pero no logró frenar sus actividades. En consecuencia, varios de los miembros conocidos de la fuerza paramilitar fueron ejecutados por turbas de cansados haitianos, lo que generó un nuevo ciclo de violencia. Otros encontraron refugio en la incorporación a distintos grupos militares. Originalmente, el CNG debía preparar el terreno para elecciones democráticas de 1987. El Congreso dio su apoyo a la sanción de una nueva Constitución post-Duvalier, y a un Consejo Provisional Electoral para que llevara adelante las elecciones. El general Namphy, sucesor de Jean-Claude Duvalier, había prometido elecciones justas y una estable transición hacia la democracia, pero el día de los comicios llevó adelante una masacre, y las elecciones fueron interrumpidas. El año siguiente, nuevas elecciones turbias tuvieron lugar, y la inestable situación siguió escalando: el civil Leslie Manigat gobernó por cuatro meses y fue derrocado luego de haber dado retiro al jefe de policía de Port-au-Prince, en un intento de reformar la comandancia militar. Namphy volvió al poder, pero en septiembre del mismo año otro golpe llevó a Prosper Avril al gobierno. Para completar el panorama, varias acusaciones a miembros de las Fuerzas Armadas en conexión al tráfico de drogas fueron hechas públicas. La creciente inestabilidad, la ausencia de una voluntad dirigida hacia el cambio de régimen, y el comienzo del fin de la guerra fría pusieron los ojos de la comunidad internacional en el conflicto haitiano.

Aunque 1986-1990 fue un período signado por el aumento de la violencia política y de gran inseguridad para los haitianos, podemos afirmar que en realidad este proceso no fue extraño a la teoría de la transición. Esta afirmación, que de primeras parece poco sensata, o nada analizada, viene dada por el principal aporte de O'Donnell y Sch-

mitter, en nuestra opinión, a la teoría sobre las transiciones hacia la democracia. Plantean los autores que la característica distintiva de estos procesos es precisamente la falta de reglas en el juego político, y la consecuente lucha que esto genera entre los distintos actores dotados de determinadas capacidades y con distintos intereses. Esta contribución, examinada a la luz del particular régimen y legado duvalierista, parece recobrar más fuerza todavía. No podemos negar, tampoco, que probablemente los autores no se estuvieran refiriendo a *tal* grado de violencia. Sin embargo, dadas las tan peculiares características de la era duvalierista, como así también del distintivo desarrollo de los eventos sociales y políticos en Haití (tanto, que a menudo es extremadamente tentador agregar “à la haitiana” a cada sustantivo), nos arrogamos aquí la potestad de afirmar que el período que siguió al derrocamiento de Duvalier sí fue el comienzo de una transición. Por supuesto, de una transición à la haitiana. (O’Donnell y Schmitter, 1986; Morlino, 1987)

LA SEGUNDA INTERVENCIÓN (INTERNACIONAL)

En 1990 la comunidad internacional intervino a través de la ONU, la OEA, CARICOM y los Estados Unidos, con el objetivo propuesto de asegurar la celebración de las primeras elecciones libres y limpias en Haití. El 15 de diciembre de ese año el sacerdote de la orden salesiana Jean-Bertrand Aristide ganó los comicios con el 67% de los votos; y los resultados fueron aceptados por los demás partidos. Aristide era un sacerdote católico de los asentamientos cercanos a Port-au-Prince, cuyos sermones se transmitían por radio a nivel nacional. Ante la posibilidad de que el salesiano se convirtiera en el nuevo presidente haitiano una coalición se formó para apoyarlo. Este movimiento popular llevó el nombre de *Lavalas* (que en *créole* hace referencia a la inundación posterior a una tormenta tropical que limpia los restos de lo que la tormenta destruyó). El ganador llamó a una *lavalas* contra la corrupción. La campaña que Aristide había llevado adelante se centraba en el fortalecimiento político, social y económico de la población campesina, a la vez que propugnaba una reforma institucional que incluía a las fuerzas armadas. Al asumir, se encontró con la resistencia de dos actores: la *élite* económica local que tildó a Aristide de “bolchevique”, y los líderes militares que se oponían tanto a la reforma de su institución como a la puesta en práctica del control civil de las Fuerzas Armadas que establecía la constitución. Los inversionistas estadounidenses fueron otro actor al que las propuestas económicas⁷¹ de Aristide no resultaban precisamente atractivas.

71 Las propuestas principales eran la duplicación del salario mínimo, proyectos para nuevas obras públicas, la instauración de impuestos progresivos y el apoyo al

(Morley y McGillion: 1999, Kumar y Lodge: 2002). En los meses que duró el gobierno de Aristide las tensiones entre el poder ejecutivo y el legislativo fueron graves y constantes. La solidez de Aristide pareció ser mayor como miembro de la oposición que como parte del aparato gubernamental. El único logro –aunque no por eso menor– fue el comienzo del desmantelamiento del aparato político duvalierista; aunque de forma paralela, amenazas, intimidaciones e incluso el uso de la violencia contra sus oponentes no fueron prácticas extrañas al presidente democráticamente electo. En septiembre de 1991 un golpe llevado a cabo por la *élite* y miembros de las Fuerzas Armadas lo derrocó y forzó su exilio. Asumió el poder el general Cedras, cuyo régimen militar se embarcó en una campaña de eliminación sistemática de activistas de Lavalas. Para la OEA esto constituyó la primera experiencia sobre la entonces reciente Declaración de Santiago⁷², que hacía de la consolidación democrática en Occidente un compromiso, y por ello suspendió toda la ayuda económica (no la humanitaria); tras ser expulsada del país durante las negociaciones con la junta militar, llamó a sus miembros a imponer un embargo comercial: la estrategia era el aislamiento económico y diplomático del régimen. (Kumar y Lodge: 2002; Mendelson Forman, 2002)

En seis años (1986-1991) Haití vio el fin del largo régimen duvalierista, la esperanza de la democracia, la desesperanza de los regímenes militares, luchas intramilitares, elecciones fraudulentas, golpes y contragolpes, elecciones libres y limpias, un nuevo derrocamiento y, atravesando todas estas circunstancias (excepto tal vez en las elecciones de 1990 y por factores externos al país), violencia e inseguridad. La esperanza de la democracia que había resurgido fue nuevamente puesta a prueba.

En noviembre de 1992 William J. Clinton ganó las elecciones estadounidenses, y aunque no actuó de acuerdo con las declaraciones electorales sobre Haití, sí condujo esfuerzos tendientes al avance de las negociaciones lideradas por la ONU, que prepararan el retorno de Aristide. Esfuerzos conjuntos de la OEA y la ONU llevaron a la firma del Acuerdo de la Isla de los Gobernadores en julio de 1993, del que participaron las autoridades haitianas, tanto constitucionales como *de facto*. El acuerdo determinó la restauración de Aristide el 31 de octu-

fortalecimiento de los sindicatos. Algunos autores, sin embargo, argumentan que era mera “retórica radical” que nunca fue parte de un plan real. Aunque la corta estadía en el poder no permite establecer la veracidad de uno u otro argumento, el posterior mandato de Aristide parece apoyar el segundo punto de vista. Cabe argumentar también que en realidad los planes cambiaron de un mandato a otro. (v. Falcoff:2004)

72 Organización de Estados Americanos, Ag/Res. 1080 (Junio de 1991).

bre de ese año, estipuló una reforma de la policía, y aprobó el envío de una misión conjunta de ONU/OEA (MICIVIH)⁷³ para el monitoreo de los derechos humanos. A pesar de la presencia del contingente de monitoreo, la brutalidad de las fuerzas militares y paramilitares siguió su curso –e incluso aumentó–; para fin de ese año las prácticas intimidatorias y las “ejecuciones extrajudiciales” eran moneda corriente. El proceso que el Acuerdo había iniciado terminó de colapsar a mediados de octubre, cuando una serie de disturbios brotó en Port-au-Prince, evitando el desembarco de las tropas canadienses y estadounidenses de entrenamiento militar y policial a bordo del *USS Harlan County*.

EL FANTASMA DE LA DEMOCRACIA

En buena medida debido a las presiones de los representantes afro-americanos ante el Congreso estadounidense (el llamado *Black Caucus*)⁷⁴ los permanentes reportes sobre las violaciones a los derechos humanos y el infructuoso Acuerdo de la Isla de los Gobernadores terminaron cambiando el curso de la política estadounidense hacia Haití. A mediados de 1994 Clinton declaró agotadas las vías diplomáticas y se comenzaron a planear las medidas necesarias para asegurar el retorno de Aristide a la isla y al gobierno mediante una fuerza multinacional (FMN), ahora sí, liderada por los Estados Unidos. Lo que un nuevo embargo –esta vez sobre armas y petróleo– no logró, lo logró una negociación respaldada por la amenaza de la invasión multinacional a Haití: Cedras se comprometió a dejar el gobierno y permitir el regreso de Aristide. Tras la restauración de Aristide en el poder el Consejo de Seguridad de la ONU reformuló el mandato de la UNMIH⁷⁵, con el fin de que la misión proveyera un ambiente estable

73 La misión de MICIVIH consistió en verificar el respeto a los derechos humanos previstos por la constitución haitiana y otros instrumentos internacionales de los que Haití formaba parte. El despliegue en Haití comenzó en marzo de 1993. Aunque el personal fue evacuado por razones de seguridad en octubre de ese año, la misión se reanudó en enero de 1994 pero fue nuevamente expulsada en julio del mismo año hasta que regresó en octubre de 1994 luego del retorno de Aristide.

74 La fuerza electoral de los representantes afro-americanos en Estados Unidos es importante y se vincula muchas veces con la toma de decisiones en la política exterior de aquel país.

75 Consejo de Seguridad, Resol. 867 (1993), 940 (1994), 975 (1995). Aunque originalmente establecida en 1993, la misión no pudo ser desplegada en esa instancia por falta de cooperación del gobierno militar. Asumió sus funciones, entonces, el 31 de marzo de 1995. A pedido del presidente haitiano Preval, quien asumió el 7 de febrero de 1996, el mandato fue extendido hasta junio de ese año (Resol. 1048, 1996). La ONU continuó sus misiones militares en Haití hasta diciembre de 1997. La misión original, UNMIH (Misión de las Naciones Unidas en Haití) abarcó el período entre septiembre de 1993 y junio de 1996, a ésta le siguió UNSMIH (Misión de Ayuda de las Naciones Unidas en

para la FMN⁷⁶ y para la restauración de las instituciones gubernamentales, y contribuyese en la profesionalización las Fuerzas Armadas, y en la creación de una fuerza de seguridad independiente de las mismas. Aunque la ONU no era la agencia directamente encargada de la desmovilización del Ejército, sí proveyó la seguridad necesaria durante ese proceso, y constituyó el apoyo multilateral para el programa; quedando así ligada la operación de paz a la desmovilización⁷⁷. (Mendelson Forman, 2000)

LA REFORMA: DESARME, DESMOVILIZACIÓN (Y DESMANTELAMIENTO) Y REINTEGRACIÓN

Hasta 1987 las Fuerzas Armadas de Haití (FAD'H) servían como brazo militar del Ministerio de Interior y Defensa Nacional. La defensa (externa) y la seguridad (interna) se confundían en el mismo cuerpo armado, hasta que la Constitución de 1987 -hoy vigente- separó las funciones de policía y Fuerzas Armadas haitianas. Pero en los hechos las Fuerzas Armadas (militares y paramilitares) continuaron siendo la principal agencia gubernamental para el cumplimiento de la ley: las FAD'H controlaban las áreas rurales del país, y parte del ejército vigilaba la seguridad en Port-au-Prince. La policía, hasta 1995, continuó al servicio de las Fuerzas Armadas como órgano de represión, en violación constante de los derechos humanos. Desde entonces, los demócratas haitianos han demandado la creación de una fuerza policial profesional e independiente como elemento clave para el establecimiento de un Estado de Derecho.

La desmovilización de las FAD'H fue apoyada por el Programa de Asistencia Internacional para la Capacitación en la Investigación Criminal (ICITAP, por sus siglas en inglés) del Departamento de Justicia de Estados Unidos. Las tareas de la ICITAP consistirían en lograr la separación de la Policía y las Fuerzas Armadas, establecer una Aca-

Haití), desde julio de 1996 hasta julio del año siguiente y finalmente UNTMIH (Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití) que duró dos meses a partir de la finalización de la misión anterior: Desde 1998 el rol de la ONU en Haití fue reducido a apoyar al gobierno haitiano en la profesionalización de la PNH: la Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití (MIPONUH) que se extendió hasta marzo de 2000 se diferenció de las anteriores por la ausencia del elemento militar. Le siguió ese mismo mes el establecimiento de MICAH, (Misión Internacional Civil de Apoyo a Haití) cuyo mandato consistió en consolidar los resultados conseguidos por tanto las misiones anteriores de la ONU como por MICIVIH (ONU/OEA).

76 De las aproximadamente 25mil tropas, 20mil eran Marines estadounidenses y las restantes pertenecían a otras 24 Naciones.

77 La fuerza multinacional salió de la isla en marzo de 1995, la ONU desplegó entonces a su Policía Civil (CIVPOL) para reemplazar a los monitores.

demia de Policía y entrenar a una nueva Policía Nacional civil (Policía Nacional Haitiana o PNH) que quedaría bajo la autoridad del Ministerio de Justicia⁷⁸. Como dijimos más arriba, el plan original era una invasión a Haití que, gracias a la negociación del ex presidente estadounidense Carter, a último momento se convirtió en una entrada más “permissiva” de las fuerzas extranjeras. Este cambio hizo que se modificara también la estrategia para la desmovilización. El plan inicial, que suponía la invasión por la fuerza, era la agrupación de las tropas y la desmovilización instantánea de las mismas (se les daría una compensación monetaria y la posibilidad de la posterior entrada voluntaria a un programa de reincorporación ulterior). Sin embargo, el consentimiento de Cedras llevó a que algunos miembros “adecuados” de las FAd’H fueran tenidos en cuenta para la formación de una Fuerza de Seguridad Pública Interina (FSPI), que sería reemplazada gradualmente por los egresados de la Academia de Policía. El proceso de selección de estos miembros consistió en la verificación de antecedentes concernientes a la violación de derechos humanos. La creación la FSPI fue parte del paquete acordado por Aristide. De acuerdo con el plan, de los 7 mil miembros de las FAd’H, 3.300 formarían la FSPI, y una vez que la policía estuviese completamente desplegada, 1.500 quedarían en las fuerzas armadas. Este último componente desapareció como consecuencia de la reducción del ejército y la abolición *de facto*⁷⁹ de las Fuerzas Armadas llevadas a cabo por Aristide entre diciembre de 1994 y marzo de 1995. La percepción (o explicación) del mandatario fue que “la llave del proceso de paz es la ausencia del ejército haitiano [que] se llevaba el 40% de los recursos del presupuesto. Hemos destruido a ese ejército. No por venganza [...] Lo destruimos para poder construir un Estado de Derecho”⁸⁰.

El programa de desmovilización tenía un doble objetivo: reducir los riesgos de seguridad al mantener a los ex FAd’H en los cursos de capacitación y, al mismo tiempo, dar a los soldados una oportunidad de pasar a la vida civil de forma digna. Para tal fin quedó conformado por dos componentes: el reclutamiento para la FSPI (que sería asistido por un proceso de verificación de antecedentes sobre derechos humanos, y un ciclo de entrenamiento) y el reclutamiento y entrenamiento para la formación de la PNH a través de la nueva Academia de

78 Estas tareas concuerdan con lo estipulado por los artículos 263 y 269 de la Constitución haitiana de 1987.

79 Para que las Fuerzas Armadas queden formalmente desmanteladas es necesaria la cooperación del Parlamento, ya que requiere de una enmienda a la Constitución.

80 Jean Bertrand Aristide en entrevista realizada por Mario Pérez Colman para la Revista La Nación.

Policía. Para completar la desmovilización fue necesario otro programa que la complementara: el de reincorporación de los ex miembros de las FAd'H a la vida civil.

La desmovilización constó de tres fases: en la primera, que comenzó en octubre de 1994 (un mes después de la llegada de la FMN) la operación fue sólo voluntaria; 187 soldados se unieron al programa de reincorporación. La segunda fase comenzó luego del anuncio presidencial sobre la reducción del ejército a 1.500 hombres; a partir del 25 de enero de 1995 fue una operación obligatoria, que requería que los soldados se reportaran a sus puestos para el procesamiento. Dos años más tarde, 5.482 soldados habían sido desmovilizados. La tercera y última fase comenzó en junio de 1995, y consistió en la gradual reducción de la policía interina. Se comenzó a despedir a ex FAd'H que habían formado la FSPI; paralelamente, éstos se reemplazaban con nuevos policías egresados de la Academia.

Para reclutar a los miembros de la FSPI era necesario previamente llevar a cabo una verificación de antecedentes que evitara que aquéllos que tenían historiales de violación de derechos humanos formaran parte de la fuerza interina. El gobierno haitiano creó entonces una comisión formada por cinco coroneles de las FAd'H para que elaborara la verificación preliminar de antecedentes. La comisión entregaba las listas de candidatos para la FSPI a la embajada de Estados Unidos, que hacía la selección final. Aquéllos que quedaban afuera en el proceso de selección podían unirse al programa de reintegración. Los soldados seleccionados para la FSPI comenzaban un curso de reentrenamiento de seis días, al término del cual, supervisados por monitores, volvían como FSPI a la región en la que habían servido en las FAd'H. La intención expresada por el gobierno haitiano al enviarlos a la comunidad que los conocía era crear una medida de *accountability*. Los miembros de la FSPI podían luego solicitar el ingreso a la Academia de Policía, para lo cual debían presentarse a los mismos exámenes que los civiles.

El reclutamiento llevado adelante para la nueva Academia de Policía fue en los comienzos liderado por el ICITAP, que luego delegó las funciones a un equipo del Ministerio de Justicia de Haití (aunque con colaboración del ICITAP y representantes franceses). Teniendo en cuenta el nivel de desempleo existente, no faltaron candidatos. Sin embargo, como la normativa haitiana se encuentra en francés y no en *créole*, para dar los exámenes de ingreso se requería el dominio oral y escrito del primero, lo que excluía a entre el 80 y 95% de la población. El entrenamiento de los civiles seleccionados estaba a cargo de abogados haitianos, personal del ICITAP y entrenadores de policía provenientes de Francia y Canadá. Como método para evitar la corrupción se ofrecieron

salarios mensuales de US\$ 330⁸¹. Que la nueva policía estuviese enteramente constituida por civiles significaba crear una fuerza de seguridad cuyos miembros debían consolidar una institución sin contar con experiencia en asuntos policiales. El gobierno haitiano decidió entonces que las segundas líneas de la fuerza fueran ocupadas por ex militares.

El programa de reincorporación fue llevado adelante por la Organización Internacional para la Migración (OIM), contratada para este fin por la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID) y apoyado por la FMN. Cuando comenzaron los preparativos del programa en Port-au-Prince y alrededores, la FMN sirvió a la seguridad, revisando a los soldados que llegaban a los puntos de encuentro preestablecidos para comprobar que no estuvieran armados. Una vez desarmados, los soldados se presentaban ante representantes de la OIM para cumplir con el *procesamiento*, que consistía en la confección de una nueva credencial de identificación (que se entregaba a cambio de la credencial de la FAd'H) y la notificación de una cita ante las oficinas de OIM en Port-au-Prince, que significaba la entrada oficial al programa de reincorporación. Durante una semana, los ex soldados asistían a un curso de orientación intensivo donde se les explicaban los requisitos y características de los diez sub-programas (como mecánica, carpintería, electricidad, computación, etc.) de transición a la vida civil. Dos estrategias fueron utilizadas para fomentar la asistencia a estos cursos: una vez completado el programa de seis meses, los ex soldados recibían un pago y una beca. Las becas, junto con los gastos por viáticos, eran solventados por una subvención de USAID a OIM. El pago que apoyaba la desmovilización quedaba a cargo del gobierno haitiano (aunque provenía en última instancia de la ayuda internacional)⁸². Si bien hubo problemas con este último aspecto, principalmente debido al malestar de Aristide y su gabinete en cuanto a otorgar beneficios a aquéllos que encarnaban el conflicto (y el derrocamiento del mismo Aristide) terminó cumpliéndose lo pactado. Se sumó otro sub-programa creado por la OIM que otorgó a los egresados orientación sobre estrategias para ingresar al mercado laboral. Para mediados de 1996 el 65% de los ex FAd'H egresados de los cursos estaban registrados en este nuevo sub-programa. A causa de las pocas probabilidades de demanda de trabajadores del sector privado y el exceso de empleo público (con el 90% del sector formal de la economía basado en el gobierno nacional), todos estos sub-programas estaban orientados principalmente al sector informal de la economía. (Mendelson Forman, 2000)

81 El ingreso anual *per capita* antes del golpe de 1991 era de US\$ 370.

82 Estos pagos promediaban los US\$ 89 por mes, cifra no muy distante de aquella que recibían como soldados antes del desmantelamiento de las FAd'H.

El programa que se llevó a cabo estuvo atravesado por diversos conflictos, y contuvo varias debilidades. Uno de los problemas del proceso de verificación de antecedentes fue la poca confianza (y bien fundada) que infundió la comisión nombrada por Aristide: uno de sus miembros, el teniente coronel Justafort, había estado personalmente implicado en el abuso de derechos humanos; según un artículo del *New York Times*⁸³, otro de los miembros incluyó en las listas de personas que constituían una amenaza a la seguridad a varios viejos enemigos. Por otra parte, no existían en Haití registros completos sobre violadores de los derechos humanos. El conflicto más importante se dio entre la sociedad y la FSPI. Después del sufrimiento que las FAd'H habían ocasionado, el pueblo haitiano no tenía razones para confiar en "la policía reciclada", como la bautizó. Mientras que las tropas estadounidenses confiscaron y destruyeron el armamento pesado, no fue posible saber en qué medida se logró el desarme más amplio que había sido fomentado a través de la compra de armas de los ex FAd'H al triple de su valor. Otro factor que contribuyó a la incertidumbre respecto del efectivo desarme fue que los tiempos fueron incorrectamente manejados, dejando un plazo suficiente para que las armas fueran ocultadas.

Los defectos del programa

Si bien el programa de reincorporación estuvo *per se* bien planteado, no tuvo en cuenta las consecuencias que podría tener la falta de demanda en el mercado laboral. Gran parte del éxito del programa dependía de la efectiva reinserción de los ex militares en la sociedad civil haitiana. Es posible que el fundamento para la aplicación del programa fuera la creencia de que un entorno político más estable fomentara nuevas inversiones. Desarme, más cierta estabilidad política, más policía reformada debían equivaler a buenos resultados. Esta cuestión abre un interrogante: ¿cuál fue el efecto, entonces, para los ex FAd'H de haber sido destronados de su histórico privilegiado "lugar", en contra de su voluntad y echados a una suerte que nunca se materializó de forma positiva? Otro gran inconveniente surge a partir de la similitud entre la creación de la PNH y la *Gendarmerie*. La *Garde* (producto de la intervención estadounidense de 1915-1934) fue el órgano que más tarde se convirtió en las tan aborrecidas FAd'H. La diferencia en este sentido podría darse por un constante control, entrenamiento y organización por parte de la comunidad internacional, que contribuya a que la PNH consolide su rol de protector de la sociedad, que evite que se retorne a la simple represión política.

83 John Kifner, "Haiti Murder Investigation; Avenues with Few Answers", *The New York Times* 11-04-1995.

Esto es aún más preocupante si se tiene en cuenta que para evitar un nuevo desastre Haití no sólo seguiría dependiendo de algún (bene) factor externo que se encargara del costeo de la transformación, que difícilmente podría ser soportado por el gobierno haitiano; sino que además el solo hecho de que aquéllos que se encargan del entrenamiento y adoctrinamiento no sean actores locales provocará eternamente las tensiones propias de una educación provista por quienes no manejan la profunda complejidad haitiana (ni tendrán que vivir en el tipo de entorno que crearon). Un camino mucho más deseable es el fortalecimiento y la consolidación de instituciones democráticas locales, que permitiría un real control civil sobre el sector de seguridad.

Un último aspecto que es necesario mencionar se relaciona con una omisión elemental del programa. Las fuerzas paramilitares han jugado un muy importante rol en la historia política haitiana: desde los *ton-ton macoutes* de Duvalier, pasando por los *attachés* del gobierno militar entre 1991 y 1995, hasta el FRAPH⁸⁴ (Frente Revolucionario para el Avance y el Progreso en Haití, y a partir de 1994, Frente Revolucionario Armado del Pueblo de Haití) y las *chimères*⁸⁵ de Aristide. No tener en cuenta a las fuerzas paramilitares en los programas de desmovilización implicaba dejar “suelto” un factor de peso que con seguridad atentaría contra el proceso de transición. Sin embargo, no fueron incluidos debido a la composición celular y desjerarquizada de los grupos. Reintegrarlos y emprender su desarme, sólo sería posible de contarse con el conocimiento adecuado sobre su situación. Aun con la pérdida del apoyo gubernamental, su número y poder eran importantes, y su inclusión hubiera significado al menos un impacto psicológico tanto para esas fuerzas como para la población en general, mientras que su exclusión dejó plantada una semilla para posteriores levantamientos, que sólo necesitaría un catalizador para entrar en acción.

La misión conjunta de monitoreo de derechos humanos y la de mantenimiento de la paz finalizaron en 2000. Una nueva misión –civil– (MICAH) entró a Haití con el mandato de asistir en las áreas de justicia, seguridad y derechos humanos. Si bien las misiones habían logrado sus objetivos más importantes (reemplazo del ejército por policía civil y colaboración en la construcción de instituciones) la principal falla

84 El FRAPH se materializó en agosto de 1993 y aumentó su fama a partir del incidente que provocó la retirada del *USS Harlan County* de Port-au-Prince. Muchos de sus miembros obtuvieron puestos de poder en varias localidades gracias al apoyo del régimen militar.

85 Las *chimères* fueron el instrumento paramilitar utilizado por Aristide; similarmente a los *attachés*, eran bandas de mercenarios sin objetivos propios ni ideología. Simplemente recibían un sueldo a cambio de sus servicios.

de la comunidad internacional se dio en el incorrecto entendimiento y el mal tratamiento de los problemas políticos de Haití. La vuelta de Aristide al poder trajo aparejada también la vuelta de los conflictos que se habían producido en la presidencia anterior: la intervención externa no tuvo en cuenta la necesidad de instaurar un sistema que fomentase el diálogo entre los distintos sectores de la sociedad, elemento clave para una reforma política y económica de tal envergadura. Las instituciones haitianas seguían siendo débiles. (Kumar y Lodge: 2002)

Los problemas de Aristide

Aristide fue restaurado en el poder a instancias de la ayuda internacional. Decir que se “restauró” la “democracia” cuando en realidad se trataba de la vuelta de un individuo al poder es, por lo menos, erróneo. Incorrecto, en principio, porque no se puede hablar de una democracia por el simple (aunque no por eso poco importante) hecho de *una* elección democrática. Peligroso, si con esa aseveración se pretende que el pueblo haitiano –o algún otro actor– entendiera por democracia la necesidad de intervención de dos organismos internacionales y 25 mil tropas extranjeras para que un presidente fuera capaz de terminar su mandato. Es verdad que Aristide había llegado a la presidencia mediante la celebración de elecciones limpias y libres. Ese fue un paso, pero sólo *un* paso más, que dio comienzo a la segunda fase de la transición iniciada en 1986; y no a la consolidación democrática.

En gran parte debido a la forma en la cual se dio el regreso de Aristide, la segunda etapa de su presidencia encontró a un mandatario debilitado. El compromiso de reducir el salario mínimo y algunos proyectos de privatización erosionaron rápidamente la base de apoyo popular. El Aristide que había vuelto ya no veía al capitalismo como enemigo, y hablaba sobre la colaboración del Estado con el sector privado; aunque sí obstaculizó el proyecto de privatización de empresas públicas. Las razones para esto, sin embargo, no estuvieron basadas en su supuesto socialismo. El control de muchas de las empresas haitianas por parte del gobierno ha sido históricamente el pilar sobre el que se apoya el sistema de clientelismo y prebendas. Esta actitud no difiere en realidad de la que el Lavalas tenía incluso antes de 1990, aunque durante la primera etapa de Aristide en el gobierno estas tendencias fueron opacadas por la agenda progresista emanada de organizaciones populares y grupos intelectuales con gran influencia en el movimiento. Muchos de esos actores han sido desplazados o dejaron el movimiento. Una estrategia de Aristide para cooptar a sus críticos consistió en otorgar puestos gubernamentales a ciertos líderes de organizaciones populares. El uso de las *chimères* para la intimidación de sus adversarios fue una práctica que continuó hasta su partida en 2004.

ELECCIONES SIN FUERZAS ARMADAS

Aristide había hecho a un lado a las tendencias progresistas que lo llevaron al poder en 1990 y reclamaron su restauración en 1994. El mandato constitucional de Aristide terminaba en 1995 (ya que en Haití los períodos presidenciales son de cinco años⁸⁶). A pesar de que el paquete que había negociado antes de su retorno incluía el acuerdo de no reclamar compensación por el tiempo que había pasado en el exilio, intentó prolongar su mandato. La comunidad internacional, no obstante, lo presionó para que permitiera la celebración de nuevas elecciones presidenciales ese mismo año –a las que no se podía presentar por disposición constitucional⁸⁷-. René Préval, protegido del ex presidente y Primer Ministro suyo en 1991, ganó esas elecciones. La Organización Política Lavalas (OPL) –que dominaba dentro de la coalición Plataforma Política Lavalas (PPL)- ganó también la mayoría parlamentaria, y a pesar de las denuncias de fraude electoral hechas por los observadores de ONU, OEA y Estados Unidos y el boicot llevado a cabo por varios partidos opositores en la segunda vuelta (muchos de los cuales, junto con la OPL, formarían la CD como oposición a Aristide en 2000), tanto la ONU como los Estados Unidos aceptarían la validez de los comicios⁸⁸. Para componer la disrupción del calendario constitucional que el golpe de 1991 había ocasionado, el mandato de la mayor parte del parlamento terminaría el 11 de enero de 1999. Pero el movimiento Lavalas había comenzado a fracturarse a causa del giro que tomara la política de Aristide; muchos de sus antiguos seguidores se sentían traicionados por su estilo autoritario y por la falta de apertura al diálogo. El presidente que alguna vez había encarnado la democracia terminó por fundar un partido propio: la Fanmi Lavalas (FL), una organización desestructurada que llevó a que facciones rivales en su interior emergieran como actores autónomos. Como observa Falcoff, “tras la fachada de una ‘democracia restaurada’ y la inundación de asistencia internacional, los aspectos siniestros de la política haitiana resurgían lentamente”. (Dupuy, 2003; Falcoff, 2004; Miles, 2001)

86 Art. 134.1 de la Constitución haitiana de 1987.

87 El Art. 134.3 de la Constitución haitiana de 1987 establece que el Presidente no puede ser reelecto. Puede, sin embargo, ocupar el cargo una vez más después de un intervalo de cinco años, pero nunca una tercera vez.

88 Ni el gobierno de Clinton ni la ONU estaban dispuestos a tirar por la borda (ni a ser juzgados por) tantos años y presupuesto invertidos en Haití. Por otra parte existía la esperanza de lograr buenas relaciones a nivel parlamentario y presidencial con el fin de poder realizar algunas reformas, especialmente económicas. Es verdad que tampoco existía en aquel momento alguna opción relevante.

En las elecciones de 1997, la OPL denunció que el CPE⁸⁹ (Consejo Provisional Electoral) había adulterado las elecciones a favor de FL. Estados Unidos declaró las elecciones libres y limpias en un primer momento, pero más tarde se retractó: el fraude no había sido hecho sólo para ganar las elecciones, sino que el fin había sido obtener poder de veto en el Senado (sumado al control del Poder Ejecutivo). La Organización Política Lavalas boicoteó la segunda vuelta, que finalmente fue cancelada. Tras la renuncia del Primer Ministro en protesta por los acontecimientos, la OPL sistemáticamente bloqueó los intentos del Presidente de nombrar a un nuevo jefe de gobierno y, con la intención de que el presidente se viera obligado a extender el mandato de los parlamentarios, no cumplió con la disposición constitucional de organizar un CPE que preparara nuevas elecciones parlamentarias. Aunque en ese momento fue tomado como una simple jugada política, Préval anunció que no extendería el mandato, y que si era necesario el Ejecutivo se encargaría de supervisar nuevas elecciones. Efectivamente, el Presidente no renovó el mandato del parlamento y formó un nuevo gabinete, lo que le permitió gobernar por decreto hasta las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2000. A continuación compuso un nuevo CPE⁹⁰, para lo que pidió a los partidos políticos que nominaran a los candidatos de entre los cuales Préval elegiría a los nueve necesarios. (Dupuy, 2003; Miles, 2001; Tippenhauer, 2000)

ELECCIONES FRAUDULENTAS Y CRISIS

Dado que Haití no cuenta con un padrón electoral, una de las tareas que el CPE debe llevar a cabo es implementar la inscripción de los votantes (en las Agencias de Registro o BI) antes de las elecciones (que tienen lugar en las Agencias de Votación o BV). Para las elecciones de 2000 la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales

89 La estructura del CPE es jerárquica. Los miembros del CEP en Port-au-Prince príncipe están en el nivel más alto de esa estructura. El siguiente nivel está compuesto por las Agencias Electorales Departamentales (BED). Los nueve departamentos que componen Haití son Grande Anse, Norte, Noroeste, Noreste, Sur, Sureste, Central Plateau, Artibonite y Oeste. Bajo las BED se encuentran las Agencias Electorales Comunales (BEC), cuyo número varía en cada departamento de acuerdo con el tamaño y población del mismo. El último nivel está formado por las Agencias de Inscripción (BI) y las Agencias de Votación (BV).

90 El Consejo Electoral Permanente previsto por la Constitución haitiana (Art. 192) está formado por nueve miembros elegidos en tercios por el poder Ejecutivo, la Asamblea Nacional (que es la conjunción de las dos cámaras del Parlamento) y la Corte Suprema. El objetivo de este cuerpo autónomo es mantener a la Asamblea y al Gobierno fuera de la maquinaria electoral. Un tercio de estos miembros rota cada tres años. En 1999 este consejo permanente no estaba aún formado, lo que llevó a la designación de los miembros por Préval.

(IFES), solventada por USAID, contribuyó con el CPE para ese proceso. Sin embargo, esto no significó la ausencia de dificultades. Una de las innovaciones propuestas por IFES era la implementación de tarjetas de votación con identificación fotográfica. Con respecto a estas tarjetas, en muchos casos los materiales fueron escasos⁹¹; en otros, los empleados⁹² de las agencias no conocían la tecnología de las cámaras fotográficas ni les era fácil aprenderla, a pesar de la capacitación que habían recibido –evidentemente insuficiente. Aun teniendo en cuenta los contratiempos para la emisión de las tarjetas de identificación, el proceso contribuyó a la posibilidad de reunir datos que eventualmente pudieran dar lugar a un padrón nacional, lo que a la vez favorecería la solidificación de las instituciones. (Miles, 2001; Rutstein, 2000) Los problemas para la inscripción fueron varios, relacionados sobre todo con obstáculos para los residentes de los asentamientos precarios cercanos a las ciudades, y para los residentes rurales. En primer lugar, el período dedicado para la inscripción fue demasiado corto⁹³. Aunque la actuación de IFES-CPE logró en esta ocasión que el lugar de inscripción y de votación de cada persona coincidieran, se generaron otros problemas: el número de BI fue menor que en las elecciones anteriores; gran parte de estas agencias fue instalada en zonas con poca densidad poblacional, donde además residía en su mayor parte la clase alta haitiana. Los habitantes de las zonas rurales a menudo debían caminar hasta tres horas para llegar a la BI, pero como los horarios no eran fijos, muchas veces encontraban las agencias cerradas. Los inconvenientes para la emisión efectiva del voto giraron casi en su totalidad en torno a la falta de transporte público el día de las elecciones.

En mayo de 2000, FL ganó las suficientes bancas como para que OPL quedara relegado a una minoría, y Aristide ganó la presidencia en noviembre de ese año. Esta vez, a diferencia de 1990, el man-

91 La escasez de rollos de fotografía, parece tener varias causas, algunas de ellas contradictorias. Por un lado, miembros de IFES declararon que la razón por la que faltaban rollos era que muchos de los empleados de las agencias los utilizaban con fines personales o los vendían en las calles. Otra versión es que todos los impedimentos explicados se debieron a que el CEP no estimaba tal cantidad de inscripciones (ni tenía intención de que sucediera). Si bien la falta de materiales produjo demoras en el proceso de inscripción, un segundo envío cubrió las necesidades.

92 Una de las causas de la insuficiencia de los empleados para cumplir con las tareas fue que éstos fueron elegidos de entre listas confeccionadas por partidos políticos, dejando fuera del proceso a un importante número de gente más capacitada.

93 Aunque se extendió desde el 24 de enero hasta el 15 de marzo, muchas agencias abrieron con importantes demoras a lo que se debe sumar el horario irregular que cumplían y las dificultades técnicas. En República Dominicana, que cuenta con mejor estructura y mayores niveles de alfabetización, un proceso similar fue hecho en el lapso de dos años.

datario no se mostró tan dispuesto a atender a las demandas de sus amigos extranjeros, ni a escuchar las críticas locales. La Convergencia Democrática (CD)⁹⁴ emitió un comunicado que denunciaba fraude en las elecciones parlamentarias⁹⁵. Según la OEA, el CPE había usado un método ilegal para el conteo, que daba a FL 10 bancas inmerecidas en la primera vuelta⁹⁶. Ante la negativa del CPE a proceder a un recuento de votos y a una nueva elección para los 10 escaños pedidos por la OEA, el organismo internacional decidió no monitorear las elecciones presidenciales de noviembre. Eso además determinó que Estados Unidos, la UE, Canadá, Francia y las instituciones financieras internacionales suspendieran la ayuda económica. La nueva CD era una amplia coalición que aglutinaba cerca de veintidós partidos y grupos de diferentes (y no muy compatibles) ideologías; los unía el rechazo hacia Aristide. Esta oposición se convirtió en una alternativa para Washington, a cuyos intereses Aristide ya no servía. Se convirtió además en un referente para muchos haitianos decepcionados por el nuevo y evidente fraude, que se sumó a las acusaciones a los partidarios de Lavalás de infundir el temor y agredir, amenazar e incluso asesinar para asegurar el triunfo de su líder. Convergencia Democrática condujo una ceremonia inaugural paralela a la de Aristide, dirigida por Gérard Gourgue –declarado presidente provisional por esta opo-

94 La Convergencia Democrática se estableció formalmente el 22 de mayo de 2000, un día después de las elecciones parlamentarias. Dentro de esta inverosímil coalición se encuentran la OPL, el Espacio de Concertación (EC) –formada a su vez por cinco organizaciones–, el Movimiento Patriótico para el Salvataje de Haití (MPSN) – una conjunción de partidos neo-duvalieristas–, Movimiento Cristiano para un nuevo Haití (MOCHRENHA), Reunión de Demócratas Progresistas Nacionales (RDNP) y el Partido Demócrata Haitiano (PADEMH). La mayoría de estos “partidos” no tiene una representación real en la sociedad ni estructura partidaria, excepto OPL, la coalición de EP y MOCHRENHA. Los dos partidos más importantes dentro del EP, miembros de la Internacional Socialista y apoyados por partidos socialdemócratas europeos son el Congreso Nacional de Movimientos Democráticos (CONACOM) y el Partido Nacional Progresista Haitiano (PANPRHA). MOCHRENHA, una agrupación de derecha, fue creado por iglesias Protestantes y su apoyo proviene de grupos evangélicos estadounidenses.

95 Incluso antes de los comicios OPL y otros partidos opositores habían denunciado irregularidades que favorecían a FL.

96 Los candidatos de FL no habían conseguido la mitad más uno de los votos necesarios para evitar una segunda vuelta (ni para obtener bancas en la primera, por supuesto). Ese resultado permitiría a FL obtener 18 de las 19 bancas en disputa sobre un total de 27 bancas en el Senado. El 2 de junio Orlando Marville, jefe de la Misión de la OEA declaró que “de acuerdo con las disposiciones de la ley electoral, la metodología para calcular el porcentaje de votos (...) fue incorrecta”. (OEA, 6/2/00) El CPE declaró que existía precedente histórico para esa forma de contar. Si bien eso era cierto la aseveración de la OEA era válida.

sición- en la que Gourgue pedía la reincorporación de las FAd'H y el retorno de los líderes militares exiliados (principalmente en República Dominicana). (Dupuy, 2003; Falcoff, 2004)

PROFUNDIZACIÓN DE LA CRISIS: EL CÍRCULO

La ineficiencia de la nueva policía, la situación económica que continuaba deteriorándose, y una fuerte pérdida de confianza en el carismático líder, en esa encarnación de la democracia, se sumaron al nuevo fraude electoral y al aumento de la violencia política. Arengada por una nueva “amplia oposición civil”, una parte de la sociedad se preparaba para exigir más vehementemente la renuncia del ahora enemigo de la democracia Aristide. La otra parte, se preparaba para defender a su líder y evitar su caída por todos los medios. El primer grupo de haitianos se encolumnaría tras las demandas de varios ex militares –particularmente Guy Philippe- que habían regresado a Haití y de los fuertes sectores económicos por los que estaban apoyados –encarnados por el Grupo de los 184-. Por supuesto, *deux ex machina* no perdería la oportunidad de ayudar al pueblo, detentador legítimo del poder. Esto es, al pueblo que se oponía a Aristide.

El 17 de diciembre de 2001 un ataque armado al Palacio Presidencial profundizó aún más los conflictos y la desconfianza entre FL y CD y los individuos que con cada uno de ellos simpatizaban. Aristide, que atribuyó el ataque a un nuevo intento de golpe de estado, se embarcó en una campaña de abuso de poder y violaciones constantes a los derechos humanos. La oposición, en tanto, no reconocía todavía la legitimidad de Aristide. La OEA, en un informe de julio de 2002 sobre el ataque, negó las aseveraciones del gobierno, en tanto declaró que CD tampoco estaba detrás del atentado. Según el informe, la ofensiva había sido llevada adelante por ex FAd'H con el apoyo de algunos miembros de la PNH, en un intento de poner a prueba la capacidad de respuesta de las unidades de la PNH. Tal vez porque Aristide nunca había logrado tener el control real de la policía, no se ocupó de dismantelar las bandas de *chimères* ni las de algunas organizaciones populares⁹⁷ que a él respondían. A pedido de la OEA el gobierno pagó resarcimiento a algunas víctimas de los actos cometidos, y aunque no cumplió con todas las demandas del organismo, éste reconoció la cuota de buena fe y adoptó la resolución 822 que, entre otros temas, llamaba a la “restauración de un clima de

97 Tal vez la más importante demostración de parte de estas organizaciones tuvo lugar durante el funeral de Jean L Dominique, consejero y amigo de Préval. Cantos a favor de Aristide comenzaron mientras el funeral continuaba; más tarde quemaron la sede de Espacio de Concertación (que reunía a varias agrupaciones y que luego pasaría a formar parte de la CD) e intentaron entrar por la fuerza a RadioVision 2000 (manejada por opositores a Lavalas).

seguridad” mediante el refuerzo de las políticas y programas de desarme; la identificación, acusación (y despido, cuando fuera necesario) de aquéllos implicados como autores o cómplices en los acontecimientos del 17 de diciembre; y la implementación de las recomendaciones sobre los Derechos Humanos⁹⁸. También preparó el terreno para las elecciones legislativas de 2003 mediante la creación de un nuevo CPE antes del 4 de noviembre de 2002, que representase a varios sectores de la sociedad haitiana, y organizara elecciones libres y limpias. A mediados de noviembre, ocho de los nueve sectores habían nombrado a sus representantes. A pesar de que la resolución llamaba a todas las partes a “participar en todo aspecto relevante de aquellas elecciones y en el proceso electoral”, CD se negó a nombrar a su representante alegando que el gobierno no había implementado aún todos los compromisos establecidos en la resolución. Incluso fomentó varias movilizaciones en contra del gobierno, una de las cuales contó con la presencia de un ex FAD’H, e nlas que se convocó a la población a un levantamiento popular en contra de Aristide. A fines de diciembre de ese año, un autodenominado “grupo de los 184” presentó un documento exhortando a una resolución pacífica y consensuada de la crisis. El comunicado publicado el 26 de diciembre fijaba el 15 de enero como plazo para que el gobierno implementara lo demandado. Tras la falta de respuesta del gobierno - predecible dado el corto plazo que se le otorgó- un segundo comunicado manifestaba la imposibilidad de celebrar elecciones libres, limpias y transparentes en las circunstancias del momento. Varios de los elementos que componen este grupo que se presentaba como la “nueva voz” haitiana eran, sin embargo, parte de (o aliados a) CD, hecho que pone en tela de juicio la representatividad real del grupo con respecto a la sociedad. (Dupuy, 2003; OEA: 2002; Tippenhauer, 2000)

De esta forma dos grandes adversarios (*no* dos ideologías opuestas) quedaron conformados, y en febrero de 2004 comenzó la ofensiva armada a gran escala. La heterogénea oposición a Aristide tomó la ciudad de Gonaïves⁹⁹, que centraliza el tránsito entre el norte y el sur del país, y exigió la dimisión del Presidente. Dirigida por Guy Philippe (ex militar y ex comisario de la PNH, antes fugado a República Dominicana) y Louis-Jodel Chamblain (jefe paramilitar del gobierno de Cedras), la turba llegó a controlar a fines de febrero la mitad norte del país –cinco de los nueve departamentos del territorio-. Las Organizaciones Populares armadas y las *chimères* se enfrentaban al primer

98 OEA/ser. G CP/RES 822 (1331/02), 4 de septiembre de 2002.

99 Más adelante también se ocupó el puerto de Saint-Marc (100 km al norte de Port-au-Prince) y las ciudades de Gran-Goave, Ennery, Gros Morne, L’Estere, Anse Rouge, Dondon, Petite Rivière de l’Artibonite y Trou du Nord.

conjunto con la intención de defender a Aristide y asegurar su continuidad. La comunidad internacional¹⁰⁰, mientras esto ocurría, había estado intentando sin éxito lograr un acuerdo. Pero ahora, ante la gravedad de la situación y la falta de acuerdo entre las partes, decidió actuar directamente: Dominique de Villepin, Ministro de Relaciones Exteriores de la madre patria de Haití, encabezó y encarnó el pedido expreso de la renuncia de Aristide. Estados Unidos, gran aliado en los años noventa y restaurador de Aristide, lo culpó por la crisis y siguió la iniciativa de Francia de pedirle la renuncia. Aparentemente, París y Washington pudieron reconciliarse después de la enemistad que había impuesto la invasión a Irak.

Aristide se fue del gobierno el 28 de febrero de 2004, supuestamente presionado por la delegación de Marines que amablemente había acompañado al Secretario de Estado Colin Powell para convencerlo de renunciar. En su lugar, sorprendentemente, tomó el gobierno el funcionario establecido por la Constitución, Boniface Alexandre, en calidad de titular de la Corte Suprema. El Presidente interino pidió asistencia a la ONU, que rápidamente autorizó el despliegue de una Fuerza Interina Multinacional (FIM)¹⁰¹. Dos meses más tarde el Consejo de Seguridad de la ONU¹⁰² estableció la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) con el mandato de apoyar al gobierno transicional, establecer un entorno seguro que permitiera un proceso político constitucional; asistir a un proceso de diálogo nacional que buscara la reconciliación, y contribuir a proteger los derechos humanos; y solicitó que la FIM transfiriera la autoridad a MINUSTAH. El mandato de la Misión también requería la reestructuración y reforma de la PNH y el establecimiento de programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración para todos los grupos armados -más o menos con las mismas pautas que diez años atrás-. (ONU, 2004a y 2004b)

POLÍTICA Y VUDÚ

En todo el Caribe y especialmente en el Vudú haitiano, los cultos afro-americanos vinculan lo sobrenatural y la posesión con la esclavitud, el colonialismo y la política posterior a la independencia, de manera que cada *palais* (templo) refleja mágicamente la relación entre los desvalidos frente al poder, y del poder hacia ellos. Cualquiera sea la personificación del poder según la época (el amo, el aparato colonial, el

100 Particularmente Bahamas, en tanto miembro de CARICOM.

101 SC/RES 1529, 29 de febrero de 2004.

102 SC/RES 1542, 30 de abril de 2004.

líder carismático o el extranjero) el poder como tal siempre desciende, como espíritus, hacia los débiles que se encuentran abajo. Seguramente los hará poderosos durante un tiempo, pero al igual que durante las posesiones de los ritos religiosos, los terminará abandonando y llevándose sus posesiones y hasta su propio ser. Este poder no surge del individuo, es ajeno. Puede ser sobrenatural o provenir del ocupante extranjero, la Comunidad Internacional, el mundo sobrenatural o el Emperador, pero siempre tiene en común que se origina fuera, los vacía y puede irse tan rápidamente como llegó. La figura central del panteón haitiano es *Ogou*, porque está en el centro mismo de la disputa entre poderosos y desposeídos. Se trata de un dios guerrero de origen africano que a lo largo de la historia ha sufrido transformaciones, adquiriendo nuevos atributos en cada etapa que atravesaba el país. Su característica especial es, precisamente, la ambigüedad. Simbolizando las ambigüedades del poder en acción, *Ogou* ejercita la violencia en todas las formas y hacia todas las direcciones.

Año tras año los haitianos vieron cómo sus líderes se volvieron contra ellos y fueron testigos de la ambivalencia del poder político. Los haitianos perciben claramente al Vudú como dos polos del mismo *continuum*, entrelazándose y reforzándose mutuamente. Un dicho popular reza que “*Apré Bondié sé léta*” (después de Dios viene el Estado). El poder habita en el Palacio Nacional como Dios habita en el Cielo, y se manifiesta de manera indirecta e impredecible a través de una serie de figuras subalternas de autoridad como los *chef de section* o *l’Etat*, o los *tonton macoute*. Así como el sacerdote vudú, aunque está en la cima de la estructura jerárquica, depende en realidad de la fuerza de otro, por encima de *Bondié* habita alguien aún más poderoso. Arriba, (al norte dicen los haitianos), esta especie de totalitarismo primitivo es sostenido por un factor que en sólo tres ocasiones se ha manifestado plenamente: en julio de 1915, en septiembre de 1994 y en marzo de 2004, y que en incontables oportunidades, como el *bokor*, ha controlado las circunstancias desde lejos a través de hilos invisibles, imponiéndose a la Nación, amenazándola con el colapso y no con la violencia, porque en última instancia, la violencia en Haití es endémica y fuente de todo orden.

CONSIDERACIONES FINALES

El Salvador ha sido capaz de llevar adelante un proceso de transición que se encuentra actualmente en los fines de su etapa de instauración, y en los comienzos de la consolidación. Para Haití, la historia ha sido muy distinta: varios intentos de democratizar al país “desde afuera” no han sido capaces, hasta hoy, de instaurar una democracia o siquiera poner en marcha un proceso sostenible de transición. La segunda (y más relevante) etapa de la transición salvadoreña se puede inscribir

dentro de lo que Huntington denomina *traspaso*; caracterizada por la dirección coordinada entre el gobierno y la oposición. La percepción inicial de parte de la oposición era que el gobierno podía caer; en tanto el gobierno confiaba en su capacidad de contener –o suprimir– a la oposición armada de forma efectiva, y con un costo relativamente aceptable. Sin embargo, después de más de una década de conflicto armado, ambos actores tuvieron que aceptar que habían llegado a un empate estratégico en el que ninguno de los dos podría lograr la totalidad de sus objetivos, ni la victoria militar sobre el otro. Dentro del gobierno había tanto elementos conservadores como reformistas, pero el hecho de que el segundo grupo fuera el que llevó a cabo el cardinal golpe de 1979 llevó a un cierto equilibrio al interior de las Fuerzas Armadas, que de hecho permitió una mínima liberalización del régimen en términos económicos y políticos, imprimiendo en el gobierno el factor *liberal* (por su posición favorable respecto de la democracia) necesario para la transición. Esto hizo posible que en la década siguiente el régimen tuviera una cierta apertura política y económica. Trataron de hacerse algunas reformas que la sociedad demandaba (aunque como estrategia de contención más que por convencimiento), y fue posible que gobernara un partido político, aunque representara casi exclusivamente los intereses de los sectores conservadores y de las Fuerzas Armadas.

Los pasos de la transición se dieron de forma muy similar a lo que el modelo augura: una inicial pérdida de poder de parte del gobierno dada por la liberalización, con el consecuente aumento de actividades de la oposición que percibe el debilitamiento gubernamental como una posibilidad de derrocarlo; y como respuesta de parte del gobierno, el aumento de la represión para intentar contener el crecimiento de la oposición. La sucesión de estos pasos implicó tanto para el gobierno como para el FMLN la noción de la ruptura que se estaba produciendo, y, por lo tanto, la necesidad de negociar una salida de la situación. La confrontación violenta entre ambos actores mostró al FMLN los límites de su apoyo masivo, y al gobierno los límites de la contención y las consecuencias (en términos de costos) de la represión. Para poder entrar en las negociaciones el FMLN tuvo que admitir al gobierno como un socio digno, en tanto el gobierno necesitó aceptar a la oposición como representativa de una significativa parte de la sociedad. De esta forma, consistió en una transición negociada entre las partes, en la cual la comunidad internacional jugó el rol de mediador durante los acuerdos, encarnando así a la figura de los democráticos moderados. (Huntington, 1994)

Fueron las circunstancias internas de El Salvador las que impusieron la necesidad de la transición hacia la democracia, que paralelamente significaba un cambio en el rol tradicional de las Fuerzas Armadas y las de seguridad, de los partidos políticos y de las fuerzas en armas

de la izquierda. El balance entre las fuerzas del FMLN y del Gobierno, el favorable contexto regional, el giro en los intereses de los principales actores internacionales después de la disolución de la URSS y los incentivos propios de ambos actores locales hicieron posible un proceso de paz y democratización, cuyo marco no tiene demasiadas probabilidades de repetirse. Particularmente en el caso salvadoreño, la transición a la democracia fue acompañada de otras transiciones que darían forma a la actual y futura situación de cada país. Este “complejo proceso de transiciones desplegadas secuencialmente” se trata también de transiciones de la guerra a la paz, y del militarismo a la desmilitarización. (Call, 2002; Cerdas Cruz, 1998; Córdova Macías, 1999)

La historia haitiana, en cambio, tiende a repetirse, cerrando los mismos círculos una y otra vez. Los acontecimientos de 2004 no son una novedad para el pueblo haitiano, ni para cualquier observador externo; el gran interrogante está en si el ciclo se cerrará nuevamente o se quebrará de una vez y para siempre. Haití ha comenzado en 1986 una transición hacia la democracia, pero ésta no ha podido concluir, sino que continúa hasta nuestros días. Así como Duvalier había usado el vudú para solidificar su liderazgo, Aristide emprendió una estrategia de retórica tercermundista y afrocentrista, que en un comienzo le sirvió para ganar la simpatía y el apoyo de varios países europeos y latinoamericanos, así como el apoyo de los representantes afroamericanos en el Congreso de Estados Unidos; el pueblo haitiano vio en él la esperanza de una democracia, así como había visto en Duvalier un líder negro que significaría el fin del gobierno y el poder de la mulata *élite*. La estrategia de Aristide, basada en la entrada de fondos internacionales, se vio duramente golpeada cuando los donantes internacionales suspendieron la ayuda; durante su segunda presidencia la situación económica de la isla se vio terriblemente deteriorada. Aristide usó las *chimères* así como Duvalier usó a los *ton-ton macoutes*; y la violencia política nunca dejó de ser una práctica regular del gobernante de turno. Miembros de la *Gendarmerie* instaurada por los Estados Unidos durante el período 1914-1930 intentaron un golpe al gobierno militar que siguió a la huida de Jean Claude Duvalier; así como Guy Philippe, ex militar más tarde nombrado por Aristide comisario de Cap Haïtien de la PNH –también creada por Estados Unidos- volvió del exilio para reclamar la dimisión del Presidente y la restauración de las Fuerzas Armadas.

Un rasgo común que puede identificarse en ambos países es la histórica alianza (aunque hayan tomado distintas formas en los dos casos) entre las Fuerzas Armadas y las respectivas *élites*; pero la gran ventaja de El Salvador fue el corporativismo de las partes involucradas, tanto de los dos grandes actores de la transición (el FMLN y el

Gobierno) como de las Fuerzas Armadas. En Haití, en cambio, las Fuerzas Armadas sólo una vez actuaron como institución (la *Garde* en 1946), pero ni ellas ni los actores políticos formaban parte de grupos con ideologías constantes¹⁰³ determinadas. Tanto en el nivel político como en el militar, Haití funcionó hasta hoy dependiendo por completo de un racimo de figuras sin objetivos claros (excepto los personales), que llevaron a la Nación a la profundización de las inequidades y a la constante fluctuación de la violencia política entre dos bandas muy altas incluso para los estándares latinoamericanos. Mientras que en El Salvador se puede hablar de las Fuerzas Armadas, el PRUD, el PCN, el FMLN, la ARENA; en Haití hablamos de Papa Doc, Baby Doc, Namphy, Cedras, Aristide, Philippe. El único grupo con intereses concurrentes en la república caribeña es el pequeño porcentaje compuesto por la *élite*, que siempre estuvo y está, pero detrás del telón, y hasta ahora no ha demostrado interés en pasar a un primer plano público en lo concerniente a la política.

Si bien hay sectores de la sociedad salvadoreña que continúan estando armados, las motivaciones políticas e ideológicas ya no son las mismas, y el problema más grande de la seguridad interna se refiere a la criminalidad común, y no ya a la política. Los problemas actuales sobre derechos humanos están relacionados en su inmensa mayoría con detenciones arbitrarias o fallas en el sistema judicial, y no con desapariciones o torturas. El aspecto más positivo de la democratización en El Salvador es tal vez el hecho de que ninguno de los actores relevantes en la vida política ha demostrado hasta el momento un interés en llevar adelante cambios *fuera* del marco democrático. Aunque hubo contratiempos, el cese del fuego nunca fue quebrado por ninguna de las partes. Las Fuerzas Armadas quedaron bajo el control civil y la nueva PNC, a pesar de sus falencias, ha sido una novedad institucional para la seguridad salvadoreña. En contraste, la oposición que pedía la partida de Aristide no está formada por un grupo siquiera medianamente homogéneo. La oposición (léase: “los opositores”) a Aristide (el “grupo de los 184”, ciertos sectores de la derecha, ex militares que reclaman la reconstrucción del ejército –y, según algunas fuentes, sectores relacionados con el partido Republicano norteamericano; pero también buena parte de la población) se aglutinó para lograr la renuncia (voluntaria o no) y el exilio del ex sacerdote. El objetivo que unió a tan dispares intereses fue el de evitar la continuidad de Aristide y la FL, y no un plan de gobierno o un deseo democrático. Aristide cometió muchos errores y omitió muchas responsabilidades;

103 Constantes no en el sentido de absolutamente invariables, sino constantes y capaces de adaptarse al cambiante entorno nacional e internacional.

defraudó a un amplio espectro de seguidores haitianos y de observadores externos. Cuando el país parecía haber logrado una democracia incipiente y sumamente frágil, no dudó en usar el fraude para asegurarse la ausencia de oposición en el gobierno, ni evitó recurrir al uso de las *chimères* para amenazar y castigar a los opositores. ¿Se puede apoyar a la luz de esto el accionar de la oposición armada? No. *Claro que no*. Que algunos elementos del discurso de esta “oposición” se basen en acusaciones sobre hechos reales no lo justifica, ni tampoco lo hace que parte del pueblo, seguramente creyendo en la legitimidad de las demandas, los haya apoyado. Más allá de averiguar quién tiene más razón que quién, hay dos cuestiones centrales que se pueden visualizar: por un lado, ningún actor relevante (gubernamental o no) se comprometió con *medios democráticos* para lograr sus fines; por otro, la oposición, cuando tuvo la oportunidad de negociar el poder compartido (y ante la disposición de Aristide a otorgar buena parte de lo que se demandaba), no aceptó ningún plan que no incluyera la dimisión del presidente, obstaculizando voluntariamente las posibilidades de continuidad del proceso hacia la democracia.

Un problema que no ha sido tenido en cuenta en ninguna de las dos transiciones es que las reformas en las fuerzas de defensa y seguridad deben ser acompañadas por reformas profundas en el sistema judicial, y la consecuencia de esta omisión es el descrédito de las nuevas (o reformadas) instituciones. La capacidad de un policía de arrestar a un criminal tiene que estar respaldada por un sistema judicial que pueda procesar al delincuente. Este punto puede ser ejemplificado con el paradigmático caso salvadoreño, que experimentó una importante ola delictiva durante los años posteriores a la creación de la nueva Policía. Dentro de este proceso hubo pocas o incorrectas reformas al sistema judicial. El recambio de los miembros de la Corte Suprema, por ejemplo, no significó una despolitización del órgano, sino más bien una *pluralización*, una simple ampliación de las influencias partidarias. Ante la delicada situación que se atravesaba pareció más razonable que los principales actores tuvieran miembros aliados a ellos en la Corte, que transformar a este poder en uno *apolítico* y verdaderamente independiente.

La subordinación de las instituciones armadas hacia el gobierno civil es otro aspecto central para la consolidación y fortalecimiento de las democracias más jóvenes. Pero a medida que los regímenes se liberalizan, aumenta la demanda de mayor transparencia y *accountability* de las instituciones de seguridad. Esto hace necesaria la introducción de una definición que permita abarcar todos los ámbitos relacionados con la seguridad. (Mendelson Forman, 2002) El sector *seguridad*, entonces, está entendido como “todas aquellas

organizaciones que tienen la autoridad de usar -o de dictaminar el uso de- la fuerza o la amenaza de fuerza, para proteger al Estado y a sus ciudadanos, *como también a aquellas estructuras civiles responsables de su administración y control.*¹⁰⁴ Comprende a las fuerzas militares y paramilitares (incluidas las instituciones responsables de su control, como los Ministerios de Defensa), los servicios de inteligencia, las policías nacionales y locales, los controles fronterizos y de aduanas, como así también las instituciones penales y de justicia. (Mendelson Forman, 2002; Chalmers, 2000)

Un fenómeno común en los procesos de democratización y que tal vez no siempre recibe la debida atención es la diferencia que existe entre los cambios *formales* y los *informales*. Modificaciones a la Constitución, nuevas leyes, nuevas instituciones son todas modificaciones *formales* que se pueden instaurar con relativa celeridad. Sin embargo, la percepción de los actores, las costumbres, los comportamientos y el resto de los aspectos *informales* de la democratización experimentan un cambio mucho más gradual, ya que requieren de la adaptación de todos los grupos de la sociedad a las nuevas reglas y procedimientos democráticos. El cambio formal de las estructuras autoritarias es mucho más simple y rápido que el informal. El cambio en las prácticas y costumbres se da por procesos mucho más lentos que las reestructuraciones institucionales, y depende de una multiplicidad de factores.

El proceso de paz y la transición democrática en El Salvador tuvieron un impacto mucho más importante sobre las estructuras formales del Estado que sobre las estructuras culturales y de comportamiento. Es por eso que las reformas estatales eliminaron los vestigios más evidentes de relaciones anteriores, pero las prácticas y conceptos antiguos pueden todavía encontrarse. De hecho, las Fuerzas Armadas no perdieron, a pesar del cambio de rol, su real identidad: es verdad que además de sus funciones tuvieron un importante recorte del personal, pero en ningún momento se incorporaron a ellas civiles ni ex combatientes del FMLN. Tal vez las Fuerzas Armadas han sido la institución que más obstáculos encontró para hacer suyas las costumbres y prácticas de un Estado de Derecho, e incluso gozan aún de bastante autonomía. La brecha entre los factores informales y los formales es todavía más clara si se analiza a Haití, donde los cambios informales, si existieron, fueron ínfimos. Todos los actores que tenían poder antes de la restauración de Aristide siguieron teniéndolo después, aunque de forma diferente, incluyendo a las Fuerzas Armadas (y teniendo en cuenta que si nunca actuaron como institución, no podemos esperar que lo empezaran a hacer entonces).

104 Traducción propia, las cursivas son mías.

Es en este aspecto que podemos analizar la injerencia de actores externos en ambos países, que ha sido, como vimos, constante y decisiva. La mayor incidencia se ha dado de parte de los Estados Unidos, pero Francia merece ser mencionada con respecto a Haití brevemente. Esto no significa que otros actores internacionales (estatales o supraestatales) no hayan contribuido u obstaculizado distintos procesos (la OEA, la ONU y Canadá son algunos de ellos), pero sí quiere decir que los dos Estados mencionados tuvieron mucha más incidencia¹⁰⁵. En el contexto internacional contemporáneo la guerra fría ha sido reemplazada por la guerra contra el terrorismo, cambio que generó un giro en la política de Washington hacia América Latina. Es verdad que el 11S significó una profundización en la práctica que el hegemon venía llevando adelante. Curiosamente, sin embargo, para los países latinoamericanos el cambio no se dio *por* el 11S, sino por la política estadounidense con respecto a la continuidad del Plan Colombia y el nuevo Plan Patriota. De hecho, la cantidad de personal entrenado por Estados Unidos en América Latina aumentó más de un 50% entre 2002 y 2003¹⁰⁶, y casi la totalidad de este aumento fue absorbida por entrenamiento a colombianos. Con respecto al papel de Francia en Haití, la injerencia no ha sido constante, pero sí se ha dado en tres oportunidades cruciales: en 1697 colonizó la isla y dejó atrás una sociedad étnicamente dividida que continuaría hasta nuestros días y sería parte importante de las causas del conflicto; en 1986 dio asilo a Baby Doc cuando éste huyó de la isla dejando atrás a un Consejo Nacional que luego gobernaría de forma autoritaria; y finalmente se convirtió en punta de lanza de la comunidad internacional al pedir la renuncia de Aristide, en 2004.

La incidencia principal de Estados Unidos en nuestro continente pasa hoy por fomentar la acción militar dentro de programas que tienden a requerir que Fuerzas Armadas, de Seguridad y civiles tengan el mismo tipo de actividades, concentradas en la lucha contra el narcotráfico. De hecho, un interés crítico de los Estados Unidos está puesto en dar a la Junta Interamericana de Defensa un rol mucho más operativo, con capacidad militar para intervenir en la región. Después del 11S, teniendo en cuenta el antecedente del Plan Colombia, Estados Unidos ha estado intentando *securitizar* la agenda de América Latina, y es en este sentido que se da el “cruce” de roles entre Fuerzas Armadas, fuerzas de Seguridad y civiles en el marco de las funciones

105 Además es necesario tener en cuenta que muchas veces la incidencia de Estados Unidos se dio no en nombre de ese Estado sino a través de la ONU, por ejemplo.

106 En 2002 recibieron entrenamiento estadounidense 15.039 latinoamericanos, mientras que en 2003 lo hicieron 22.855. (Isacson, Olson y Haugaard, 2004)

domésticas de los militares. Esta (con) fusión de roles puede llevar a la (re)politicación de las Fuerzas Armadas, ya que por un lado las extrae de su rol de defensa (externa), y por otro les otorga un nivel de igualdad en su capacidad de decisión respecto de las autoridades civiles a las que deberían obedecer. De todas las relativamente nuevas democracias latinoamericanas, en las que la tradición de los militares en funciones de policía no ha sido positiva, es más peligrosa aún para los dos países que estudiamos en este trabajo, que están todavía luchando por consolidar las costumbres necesarias para un real control civil de las Fuerzas Armadas, y por quitar a los militares el rol de guardianes de la seguridad (interna)¹⁰⁷.

El Salvador ha logrado una extensa reestructuración formal en las instituciones de defensa y seguridad, pero los cambios informales no han igualado todavía a los primeros; el hecho de que la política exterior estadounidense requiera que las Fuerzas Armadas tomen un rol similar al que tenían antes del proceso de transición pone en jaque la consolidación del control civil *efectivo* sobre las Fuerzas Armadas, de la separación *definitiva* entre órganos de defensa y seguridad, y el acostumbramiento de todo el país a las nuevas condiciones. En el caso mucho más frágil de Haití, donde uno de los procesos que la misión de la ONU debe llevar adelante es la nueva reestructuración de la PNH, es todavía más peligroso, si se tiene en cuenta quiénes estarán decidiendo el entrenamiento de esta policía, dentro del marco de la subsistencia constitucional de las Fuerzas Armadas, y las demandas de varios grupos de ponerlas en pie nuevamente. En este sentido, el control civil para Haití será un paso muy posterior a la reconstrucción del propio Estado, y de sus fuerzas de defensa y seguridad¹⁰⁸.

La gran dificultad para ambos países (pero mayor en el caso haitiano, dada la situación que actualmente atraviesa) será encontrar una forma de conciliar la intención de separar a las fuerzas de defensa de las de seguridad y de lograr un efectivo control civil, al tiempo que medianamente satisfagan las demandas estadounidenses para el control del narcotráfico, cuya tendencia se encuentra en aumento en ambos países. Será impracticable para estos países llevar adelante políticas que se contrapongan claramente a los intereses estadounidenses; especialmente tras la reelección del presidente Bush, la administración estadounidense no dudaría en ese caso en desestabilizar al gobier-

107 Párrafo elaborado a partir de la entrevista realizada a Juan Battaleme, especialista en Relaciones Internacionales y política exterior estadounidense.

108 Párrafo elaborado a partir de la entrevista realizada a Sebastián Vigliero, especialista en Relaciones Internacionales y Control Civil sobre las Fuerzas Armadas y de Seguridad.

no que lo contradijera a través de medidas políticas o económicas; o, en última instancia, el Comando Sur podría recurrir a “buscar algún militar nacionalista o algún militar de derecha que pueda ser financiado para hacer el trabajo por ellos”¹⁰⁹. Una reciente declaración del Secretario General de la ONU manifiesta la postura estadounidense respecto de la intervención en Haití y la preocupación de los Estados Unidos: “Claramente Haití no puede resolver sus problemas, y el efecto de dejarlo solo sería la continuación o el empeoramiento del caos. Nuestro mundo globalizado no puede permitirse tal vacío político [...] La miseria humana es más difícil de ignorar [que antes] pero *la diferencia crucial es que el caos ya no puede ser contenido por fronteras. Tiende a propagarse en olas de refugiados, terrorismo o tráfico ilícito de drogas, armas e incluso seres humanos*. Nadie desea intervenir, pero en última instancia *no hay opción*.” (Annan, 2004)

El Salvador comenzó un proceso de transición que todavía no ha concluido, pero se encuentra hacia el fin de la etapa de *instauración democrática*, entendida como el proceso durante el cual se instalan las reglas y procedimientos para la toma de decisiones colectivas que caracterizan a la democracia, que se ha convertido en una posibilidad concreta para el país. Queda todavía por delante el cierre de la democratización, la *consolidación democrática*, que entraña la fijación de las instituciones democráticas como tales, y que requiere de comportamientos sostenidos en el tiempo. Las perspectivas en este sentido son positivas. Haití, en cambio, no ha salido de su enredado proceso de transición. Pero es posible permitirse una esperanza: esta vez, el proceso de deposición de un mandatario, aunque violento, preservó la imagen de un recambio institucional, y se respetaron los pasos previstos por la Constitución vigente. En las elecciones de mayo y noviembre de 2000 más del 60% de los haitianos registrados emitió su voto a pesar de todos los inconvenientes del proceso; ilustrando así la voluntad del pueblo por participar de la vida política de Haití y la necesidad de elegir a sus representantes, condición sin la cual una democracia nunca sería posible. Puesto en el contexto de la política haitiana reciente (y no tanto) se trató de una saludable mejora en los métodos tan *à la haitiana*. ¿Democracia? Seguramente que no. ¿Consolidación? Muy lejana. Pero con seguridad podemos hablar de que se está llevando a cabo un largo y doloroso proceso de transición hacia la democracia, que comenzó con la huida de Jean Claude Duvalier, y que con fortuna continuará siempre y cuando la comunidad internacional contribuya de manera desinteresada con

109 Párrafo elaborado a partir de la entrevista realizada a Adolfo Rossi, especialista en Relaciones Internacionales.

la experiencia y los fondos necesarios para ayudar a la construcción de una nación que realmente pueda considerarse a sí misma democrática. Por lo demás, como siempre cuando se habla de política, la última palabra la tendrá (o esperamos que la tenga) el pueblo haitiano. Haití casi no ha conocido etapas pacíficas y libres de crisis. Si bien necesita ayuda de la comunidad internacional en términos de financiación y experiencia, el cambio tiene que generarse desde adentro por dos razones íntimamente relacionadas: en primer lugar, las injerencias extranjeras intentadas desde 1915 han significado más problemas que soluciones para los asuntos que han agobiado a Haití desde sus comienzos. En segundo lugar, es lógico pensar que los problemas de este país deben ser solucionados por Haití; los esfuerzos deben provenir de ese mágico e intrigante pueblo. El eterno ciclo debe romperse para dar paso a una nueva forma de lidiar con el disenso, y para desenraizar las severas desigualdades de un país en el que el 80% del pueblo vive en condiciones de pobreza extrema, pero con una sonrisa impresa en el semblante. La esperanza de lograr la democracia no tiene un nombre ni una cara, la esperanza de lograr la democracia está en el pueblo haitiano, que a pesar del hambre, la desprotección y las constantes intervenciones, desde 1986 no ha cesado de buscarla.

BIBLIOGRAFÍA

- Annan, Kofi A. 2004 "Haiti: This time we must get it right" *Wall Street Journal*, 16 de marzo de 2004.
- Artiga-González, Álvaro 2004 "El Salvador. Maremoto electoral en 2004" en *Nueva Sociedad* 192, Julio-agosto (San Salvador: Nueva Sociedad).
- Burton, Richard D. E. 1997 (1946) *Afro-Creole, Power, Opposition and Play in the Caribbean* (Ithaca: Cornell University Press).
- Burnham, James 1986 "Michels: Los límites de la democracia" en *Los Maquiavelistas* (Buenos Aires: OLCESE Editores).
- Call, Charles T 2003 "Democratisation, War and State-Building: Constructing the Rule of Law in El Salvador", *Journal of Latin American Studies* 35 N° 4 (Cambridge: Cambridge University Press).
- Call, Charles T. 2002 "Assessing El Salvador's Transition from Civil War to Peace", en Stedman, Stephen; Rothchild, Donald y Cousens, Elisabeth *Ending Civil Wars* (Boulder: Lynne Rienner Press).
- Carpentier, Alejo 2004 (1949) *El Reino de este mundo* (Barcelona: Editorial Seix Barral).

- Cerdas Cruz, Rodolfo 1998 “Desmovilización y Fuerzas del Orden en Centroamérica”, Foro Internacional Enero-Marzo de 1998.
- Chalmers, Malcom 2000: *Security sector reform in developing countries: an EU perspective* (Londres: Saferworld/University of Bradford).
- Córdova Macías, Ricardo 1999 “El Salvador: los acuerdos de paz y las relaciones cívico-militares” en Diamint, Rut (comp.): *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas* (Buenos Aires: Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano).
- Dupuy, Alex 2003 *Who is afraid of democracy in Haiti? A critical reflection* (Washington, DC: Trinity College Haiti Program)
- Falcoff, Mark 2004: “Where does Haiti go from Here?” *Latin American Outlook* (Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research).
- Garretón, Manuel Antonio 1987: *Reconstruir la política* (Editorial Andante).
- Greene, Owen 2003 “Security Sector Reform in Latin America and de Caribbean” *GFN Paper N° 12* (Londres: Global Facilitation Network for Security Sector Reform).
- Holiday, David y Stanley, William 2000 “Under de best of circumstances: ONUSAL and the challenges of verification and institution building in El Salvador” en Montgomery, Tommie Sue (comp.): *Peacemaking and democratization in the Western Hemisphere* (Coral Gables: North-South Center Press de University of Miami).
- Haugaard, Lisa; Isacson, Adam y Olson, Joy 2004 *Blurring the lines. Trends in US military programs with Latin America* (Washington, DC: LAWGEF, CIP y WOLA).
- Huntington, Samuel 1994 *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX* (Buenos Aires: Paidós).
- Kifner, John 1995 “Haiti Murder Investigation; Avenues with Few Answers”, *The New York Times* 11/04/1995.
- Kumar, Chutan y Lodge, Sara 2002: “Sustainable Peace through Democratization: the Experiences of Haiti and Guatemala” *IPA Policy Paper* (New York: Internacional Peace Academy)
- Laguerre, Michel S. 1993 *The Military and Society in Haiti* (University of Tennessee Press).
- LeoGrande, William M. y Robbins, Carla Anne 1980 “Oligarchs and officers: the crisis in El Salvador”, *Foreign Affairs* Vol. 58, No. 5 (Council on Foreign Relations).

- Leyburn, James G. 1966 (1941) *The Haitian People*. Edición revisada con introducción de Sidney W. Mintz (New Haven: Yale University Press.).
- Linz, Juan J. 1990 “Transiciones a la democracia” en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* N° 51, págs. 7 a 33.
- Maguire, Robert 2004 conferencia “Haitian Development and Public Policy: The Next Decade” (Universidad de Massachusetts).
- Mendelson Forman, Johanna 2000 “Beyond the Mountains, More Mountains: Demobilizing the Haitian Army” en Montgomery, Tommie Sue (comp.) *Peacemaking and democratization in the Western Hemisphere* (Coral Gables: North-South Center Press at University of Miami).
- Mendelson Forman, Johanna 2002 “Promoting civil society in good governance: Lessons for the Security Sector”, *DCAF Working Paper Series* N° 29 (Ginebra: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces).
- Miles, Melinda 2001 *Elections 2000: Participatory Democracy in Haiti* (Haiti Reborn/Quixote Center).
- Morley, Morris y McGillon, Chris 1999 “‘Disobedient’ Generals and the politics of Redemocratization: the Clinton Administration and Haiti” en Caraley, Demetrios James *The New American Interventionism: Essays from Political Science Quarterly* (Columbia University Press)
- Neild, Rachel M., Vickers, George y Delavan, Debra 1995 “Policing Haiti”, *WOLA Policy Papers*.
- O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe 1986 *Transiciones desde un gobierno autoritario* (Buenos Aires: Editorial Paidós)
- Pérez Colman, Mario 1997 “Drama Caribeño. Haití, el país Zombi”, en *Revista La Nación* (Buenos Aires).
- Rutstein, Diana 2004 “Over Four Million Voters Registered in Haiti”
- Spencer, Denise 1997 “Demobilization and Reintegration in Central America”, *BICC Paper 08* (Bonn: Internationales Konversionszentrum Bonn).
- Stoppino, Mario 1995 (1976) “Autoritarismo” en Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco *Diccionario de Política* (Coyoacán: Siglo Veintiuno Editores).
- Tippenhauer, Hans 2000 “Haiti Alert: Toward Democracy or Tyranny?” *Hemisphere Focus: 1998-2000*, 8ª serie, N°. 7 (Center for Strategic and International Studies).
- Wucker, Michele 2004: “Haiti: So Many Missteps” en *World Policy Journal*, Vol. XXI, N°1.

Zartman, William 1986 "Ripening Conflict, Ripe Moment, Formula, and Mediation" en Bendahmane, Diane y McDonald, John W (comp.) *Perspectives on Negotiation: Four Case Studies and Interpretations* (Washington, DC: Foreign Service Institute, US Department of State).

Zelaznik, Javier 1998 "Partidos y sistemas de partidos: Un relevo teórico con aplicaciones en Latinoamérica" en Eugenio Kuaternik (comp.) *Elementos para el análisis político* (Buenos Aires: Paidós).

DOCUMENTACIÓN:

Constitución de El Salvador de 1992.

Constitución de Haití de 1987.

Political Database of the Americas.

Misión de Observadores Electorales Independientes (MIOEI) <http://latinamericasolidarity.freesevers.com/elsalvadorelections19941997.htm>.

Reporte de la Comisión Forbes nombrada por el presidente Hoover, 30 de marzo de 1930.

El Salvador - Ley De La Comisión Nacional Para La Consolidación De La Paz; D.L. N° 156, del 30 de enero de 1992. Modificado por el decreto ley N° 551, del 14 de diciembre de 1995.

El Salvador - Ley Orgánica de la Fuerza Armada D.L. N° 156, del 30 de enero de 1992. Complementado por DL N° 152, modificado por DL N° 868, del 27 de abril de 1994; modificado por DL N°353 de 1998.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Comisión de Seguridad Hemisférica: Reunión Especial de la Comisión de Seguridad Hemisférica: "Los Nuevos Enfoques sobre la Seguridad Hemisférica". Informe de la Presidencia. OEA/Ser.G CP/CSH-333/00, 25 de enero de 2001.

Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Reporte de la Comisión de Investigación sobre los eventos del 17 de diciembre de 2001 en Haití. OEA/Ser.G CP/INF. 4702/02, 1° de julio de 2002.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

S/26005, 29 de junio de 1993a.

S/26790, 23 de noviembre de 1993b.

S/RES 1529, 29 de febrero de 2004a. (Despliegue de la FIM).

S/RES 1542, 30 de abril de 2004b. (Establecimiento de MINUSTAH).

S/2004/300, 16 de abril de 2004c. (Reporte del SG sobre Haití).

S/1994/561, 11 de mayo de 1994a.

S/1994/1000, 26 de agosto de 1994b.

