

Democracia, seguridad y fuerzas armadas en Guatemala:

Introducción a las relaciones civiles-militares

**Bernardo
Arévalo
de León
Compilador**



Colección cuadernos de seguridad y defensa

5



FLACSO

SEDE ACADÉMICA GUATEMALA

**DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y FUERZAS
ARMADAS EN GUATEMALA:
introducción a las relaciones
civiles-militares**

BERNARDO ARÉVALO DE LEÓN
Compilador

Cuadernos de seguridad y defensa

5



SEDE ACADÉMICA GUATEMALA

363

.32

C83 Arévalo, Bernardo

No. 5 Democracia, seguridad y fuerzas armadas en Guatemala: introducción a las relaciones civiles-militares Bernardo Arévalo de León. --

2003 Guatemala : FLACSO, 2003.

40 p.; 27 cm.-- (Serie: Cuadernos ; 5)

ISBN Colección: 99922-66-66-X

ISBN 99922-66-71-6

1. Seguridad--aspectos conceptuales
2. Seguridad ciudadana
3. Autoritarismo
4. Democracia
5. Función militar
6. Reconversión militar

La investigación presentada en esta publicación se desarrolló gracias al apoyo financiero del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, CIID, de Canadá (International Development Research Centre, IDRC).

Publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Guatemala.

Diseño de Portada:

Juan Carlos Aguilar y Hugo de León.

Mediación: Magna Terra editores.

ISBN Colección: 99922-66-66-X

ISBN: 99922-99922-66-71-6

Editorial de Ciencias Sociales

8a calle 7-38 zona 9,

ciudad de Guatemala

Tel.: 339-3873

Correo electrónico: libcienciassociales@yahoo.com

Presentación	
I. Introducción	11
a. Del autoritarismo a la democracia	11
b. Los nuevos marcos conceptuales	13
II. El contexto	15
a. La securitización de la política internacional	15
b. Centroamérica: integración y cooperación	16
c. Guatemala, paz y democracia	17
III. Los parámetros fundamentales de la seguridad	20
a. Seguridad	20
b. Seguridad y orden político	20
c. La transformación de la función de seguridad	23
IV. La redefinición de la función militar	26
Autonomía castrense <i>versus</i> subordinación efectiva	26
Resistencia militar	26
Los controles democráticos	27
Una política para la transformación	28
La reconversión de las fuerzas armadas	29
El fortalecimiento institucional del Estado	31
El papel de la sociedad civil	31
V. Guatemala: Una agenda para la transformación	33
a. Un ejército profesional para un Estado democrático	33
b. Un concepto de seguridad operativo	35
c. Una política de seguridad	36
d. Resumen: una plataforma de acción para el futuro	38

PRESENTACIÓN

Los Cuadernos de seguridad y defensa que se ofrecen a la atención del público a través de esta colección, son el producto final del Proyecto “Política de seguridad y defensa en Guatemala”, apoyado por el *International Development Research Centre*, IDRC. Uno de los objetivos centrales de dicho Proyecto consiste en trasladar a quienes no son especialistas en tales temas y los perciben como campos rodeados aún de complejidad y misterio, la información y los conocimientos básicos para su comprensión, a través de un formato más sencillo y accesible que aquél en el que tradicionalmente tales temas circulan y se debaten (bibliografía, revistas, cursos o conferencias especializadas).

Los temas de seguridad, defensa e inteligencia han cobrado importancia en Guatemala con ocasión del inicio de la transición a la democracia, pero especialmente a raíz de la suscripción de la paz firme y duradera. Una de las premisas para el desarrollo de una sociedad democrática es la información y el conocimiento para que el ciudadano participe. En este sentido mientras más personas conozcan los temas que tradicionalmente estuvieron reservados a especialistas, a miembros del ejército y a las fuerzas de seguridad, mejores y mayores opciones existirán de control democrático y de legitimidad del sistema político.

Como parte de las consideraciones indicadas, el Proyecto consideró la elaboración de una serie de *Cuadernos Pedagógicos* que cubrieran algunos de los temas más importantes vinculados con la temática en cuestión. Se estimó que los cuadernos podrían ser el medio para compartir conocimientos de forma accesible. Por otra parte, como se trata de una problemática común a una diversidad de países, la idea era que los cuadernos tuvieran alcance regional, pudiendo ser utilizados en procesos de discusión en torno a estos asuntos.

Como segunda fase del proceso de elaboración de los cuadernos, los informes de investigación resultantes serían sometidos a un proceso de mediación pedagógica, a efecto de asegurar una diagramación y un lenguaje apropiados para los destinatarios.

El 10 de enero de 2003 se realizó el taller de discusión de los borradores iniciales para elaborar la versión final de los cuadernos. Tales borradores se distribuyeron previamente entre lectores organizados en cinco grupos, como se indica a continuación. Los lectores se escogieron entre miembros de la Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática, estudiantes de ciencia política de las universidades de San Carlos de Guatemala, USAC, y Rafael Landívar, URL. Los grupos de discusión que se organizaron fueron los siguientes:

La seguridad en el marco de la democracia: marco conceptual

Lectores:

- Julio Balconi (Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática)
- Manuel Pinzón (Escuela de Ciencia Política, USAC)
- Alma Maldonado (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, URL)

Política de seguridad

Lectores:

- Iduvina Hernández (Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática)
- Carlos Padilla (Escuela de Ciencia Política, USAC)
- Carlos Arrazola (Escuela de Ciencias de la Comunicación, USAC)



Seguridad ciudadana

Lectores:

- Sandino Asturias (Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática)
- Allan Martínez (Escuela de Ciencia Política, USAC)
- Ricardo Sáenz de Tejada (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, URL)

Seguridad, defensa y política de defensa

Lectores:

- Enrique Álvarez (Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática)
- Denis Martínez (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, URL)

La labor de inteligencia

Lectores:

- Arnoldo Villagrán (Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática)
- Mario Mérida (Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática)
- César del Valle (Escuela de Ciencia Política, USAC)

Los cuadernos que integran la colección *Cuadernos de seguridad y defensa*, en su orden, son los siguientes:

<i>Cuaderno # 1</i>	<i>Política de seguridad, Patricia González</i>
<i>Cuaderno # 2</i>	<i>Seguridad ciudadana, Patricia González</i>
<i>Cuaderno # 3</i>	<i>La labor de inteligencia para principiantes, Manolo Vela</i>
<i>Cuaderno # 4</i>	<i>Seguridad, defensa y política de defensa: alcances, límites y relaciones, Manolo Vela y Aracely Lazo</i>
<i>Cuaderno # 5</i>	<i>Democracia, seguridad y fuerzas armadas en Guatemala: introducción a las relaciones civiles-militares, Bernardo Arévalo</i>

Al agradecer a los lectores que participaron en el taller de discusión de los cuadernos y al IDRC su decidido y entusiasta apoyo a este Proyecto, FLACSO-Guatemala espera que esta colección sea útil para el mejor conocimiento y debate de los temas de seguridad, defensa e inteligencia que el ciudadano de una sociedad democrática requiere.

Víctor Gálvez Borrell

Director

FLACSO-Sede Académica Guatemala



La creación de nuevos marcos para el desarrollo de la función de seguridad del Estado, como expresión de los procesos de democratización de las instituciones estatales de nuestro país, es uno de los principales retos conceptuales y políticos de nuestra sociedad en este inicio de siglo que nos brinda la oportunidad de una nueva época de paz y democracia.

Este cuaderno, como la serie de la que forma parte, tiene una clara intención didáctica: busca proporcionar elementos básicos para orientar el debate y la acción pública en la problemática de la función de seguridad del Estado, que puedan servir a los guatemaltecos que, desde distintas funciones dentro de nuestra sociedad, desean introducirse en materia. Su público meta es el estudiante universitario, el activista político, el funcionario público, el periodista, el militar estudioso, y en general, todo lector interesado en identificar los parámetros conceptuales básicos por los que discurre la cuestión de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas en nuestro país.

La estructura del cuaderno es la de una selección de textos, organizados alrededor de ejes críticos dentro de esta problemática. La mayoría de textos han aparecido publicados en volúmenes escritos o editados por este compilador a lo largo de los últimos años, y tras cada sección se menciona la fuente de la que han sido extraídos, generalmente intactos, pero en ocasiones con modificaciones menores para adaptarlos a las intenciones de este volumen. De esta manera, se permite que el lector acuda a la fuente original para ampliar o complementar la lectura realizada.

Con idéntica intención, se ha agregado al final de cada capítulo –ocasionalmente, tras una sección de éstos– una bibliografía sugerida que permite profundizar en el tema. Se ha preferido consignar sólo algunas publicaciones, que a su vez darán la pista al lector interesado de otras publicaciones relevantes, pero algunas de éstas son, a su vez, volúmenes que contienen contribuciones de distintos autores y, consecuentemente, facilitan la labor de investigación y estudio.

Esperamos que la lectura de estas páginas contribuya a despertar el interés en esta temática en sectores cada vez mas amplios de nuestra sociedad, promueva su comprensión y estudio, y motive el involucramiento constructivo y propositivo en una tarea crítica para el fortalecimiento de nuestra democracia.

Guatemala, febrero de 2003

I. Introducción

a. Del autoritarismo a la democracia

11

Democracia, seguridad y fuerzas armadas en Guatemala

cuaderno

5



No es posible entender la situación actual de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas en Guatemala, ni evaluar su desarrollo futuro, sin comprender la naturaleza del origen del proceso de transición democrática guatemalteca ni de las relaciones de poder que se han dado en su marco. Es cierto que las características del momento de “apertura” —es decir, la coyuntura política a través de la cual una sociedad sometida a regímenes autoritarios inicia la democratización del sistema— marcan de manera determinante la transición y explican muchas de las potencialidades y limitaciones en su desarrollo. Sin embargo, es en el proceso mismo de cambio y redefinición implícita en las etapas de transición hacia y consolidación de la democracia, y en la interrelación que se teje entre los diversos actores sociales y su reacción a los contextos coyunturales específicos, donde se determina la textura precisa de las relaciones civiles-militares, especialmente en aquellas sociedades como la guatemalteca que realizan un doble tránsito: del autoritarismo a la democracia, y del conflicto armado a la paz.

En Guatemala, la apertura democrática iniciada en 1985 con la convocatoria a una asamblea constituyente y la redacción de una Constitución diseñada para el desarrollo de un Estado democrático de derecho no fue, como en otros países del continente, el resultado de la incapacidad del régimen autoritario de contener las demandas de democratización del sistema por parte de la sociedad civil y de la clase política. Fue el resultado de la decisión de un sector de las propias fuerzas armadas que, enfrentado ante el desgaste institucional que para el Ejército de Guatemala generaba el doble esfuerzo de gobernar directamente y mantener la campaña contrainsurgente, opta por un repliegue estratégico cuyo objetivo primordial era permitirle concentrarse en este último objetivo, cediendo para dichos efectos el ejercicio directo del gobierno a la clase política.

La coexistencia de un proceso de democratización con un esfuerzo contrainsurgente —sobre el que el ejército mantenía un control absoluto— impuso lógicas contrapuestas dentro del sistema político. El avance de la transición democrática guatemalteca fue, por lo tanto, incremental, gradual, marcado a veces por períodos de estancamiento aparente que, sin embargo, eran superados en saltos cualitativos como reacción a situaciones críticas específicas.

En consecuencia, la transición del autoritarismo a la democracia, entendido este proceso como una transformación sustantiva de las relaciones de poder dentro de la sociedad que va más allá del simple establecimiento de criterios y reglas para la sucesión electoral, pareciera estar estancada. La debilidad de los actores democráticos, la inoperancia del sistema de partidos políticos, la persistencia de elementos de cultura política fuertemente arraigados en valores y prácticas autoritarias, han implicado la pérdida de direccionalidad en el proceso de transformación institucional del autoritarismo a la democracia. Las instituciones formales, especialmente las normas relativas a la sucesión electoral, responden ya a la normativa mínima de una democracia política. Sin embargo, las instituciones informales, y dentro de éstas la cultura política, responden más a valores y visiones de mundo de corte autoritario. Los actores políticos se mueven y actúan dentro de espacios institucionales formalmente democráticos, con valores y actitudes que corresponden a un sistema político que se busca superar: el resultado es la disfuncionalidad, la crisis política recurrente, la ambigüedad. Tenemos el hardware de la democracia, pero lo operamos con el software del autoritarismo.

La consecuencia es una democracia precaria, en el marco de un Estado débil. Débil en su capacidad estructural, en la medida en que sus limitados recursos materiales y humanos dificultan el cumplimiento efectivo de las funciones básicas de promoción del desarrollo, la seguridad, y la integración. Y débil en su capacidad hegemónica, en la medida en que su ineffectividad estructural compromete la credibilidad de sus instituciones ante la sociedad y genera una situación de

governabilidad precaria. Un estado débil estructuralmente es tierra fértil para los juegos de poder que sectores de la sociedad desarrollen para establecer –o mantener– su propia hegemonía, especialmente cuando hay una marcada ausencia de convicciones democráticas. Y el uso de la fuerza un recurso disponible en las reglas de ese juego.

En este contexto, el ejército mantiene un espacio como actor en la arena política por su mera presencia. Como tal, su poder latente es susceptible de desarrollarse por iniciativa propia, o a invitación de sectores civiles interesados en contar para sus objetivos políticos con el recurso al poder coercitivo que posee la institución armada. Por lo tanto, el objetivo final del proceso de redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas debe ser la generación de condiciones que precluyan, aun en situaciones de gobernabilidad precaria, el recurso a la fuerza militar para la solución de problemas políticos o de seguridad internos, y que hagan inviable la incursión castrense en la política.

Fuentes:

Arévalo de León, Bernardo. "Transición democrática y reconversión militar en Guatemala: limitaciones y retos de un proceso inconcluso", en Arévalo de León, Bernardo comp. *Hacia una política de seguridad para la democracia. Vol.II: La reforma del sector seguridad en democracias precarias*. FLACSO, Guatemala, 2002.

Bibliografía sugerida:

Arévalo de León, Bernardo

Sobre arenas movedizas: sociedad, Estado y ejército en Guatemala. FLACSO, Guatemala, 1997.

Rosada-Granados, Héctor

Soldados en el poder: proyecto militar en Guatemala 1944-1990. FUNDAPEM/Universidad de Utrecht, San José de Costa Rica, 1999.

Schirmer, Jennifer

Intimidaciones del proyecto político de los militares en Guatemala. FLACSO, Guatemala, 1999.

Torres Rivas, Edelberto y Aguilera, Gabriel

Del autoritarismo a la paz. FLACSO, Guatemala 1998.

b. Los nuevos marcos conceptuales

El reconocimiento de que los marcos de seguridad tradicionales que han operado en la región latinoamericana –producto de la confluencia de las doctrinas estratégicas de la Guerra Fría con las tradiciones autoritarias criollas– no sólo no corresponden sino que son contraproducentes para el desarrollo y consolidación de sistemas democráticos, ha llevado a procesos de revisión de las políticas y estructuras correspondientes, tanto a nivel nacional como local, que están intrínsecamente ligados a los procesos de democratización. Nuevas formas de articulación regional de los intereses de seguridad –como ha sucedido en el Cono Sur con la revisión de los arreglos bilaterales, o en el istmo centroamericano alrededor del Tratado Marco de Seguridad Democrática– son el reflejo de procesos que a nivel nacional han conducido incluso a la elaboración de nuevos marcos de políticas de seguridad y de defensa en procesos de diálogo intersectorial.

A estos cambios en la naturaleza de los procesos políticos y sociales nacionales se sumó, a finales del siglo XX, una transformación profunda del contexto mundial. El derrumbe de la Unión Soviética y el consiguiente fin del enfrentamiento bipolar implicaron el desmoronamiento de las hipótesis de conflicto sobre las que se habían estructurado las percepciones de seguridad del sistema internacional desde finales de la Segunda Guerra Mundial. El desarrollo del proceso de globalización, con sus componentes económicos, políticos y tecnológicos, contribuyó a acelerar su erosión al privilegiar el desarrollo de mecanismos de cooperación, colaboración e integración internacional que relativizaron los presupuestos de competencia y conflicto sobre los que se anclaban los imaginarios de la seguridad estatal que dominaron a lo largo del siglo XX. El mundo comenzaba a liberarse de las ataduras conceptuales y políticas que el enfrentamiento bipolar había logrado amarrar.

El alcance de las transformaciones en el sistema mundial ha dado lugar a un amplio debate conceptual en torno a la idea misma de la seguridad y a sus diferentes expresiones operativas, tanto para los ámbitos nacionales, como para los regionales e internacionales. Y este diálogo se está desarrollando en distintas latitudes, con la participación activa de funcionarios gubernamentales y de organismos multilaterales, de académicos y de activistas de organizaciones no gubernamentales.

Pero ya sea como reacción local ante la perversión de la función de seguridad que se desarrolla en contextos políticos autoritarios, o como reflejo del reconocimiento de los cambios ocurridos en el sistema internacional, las viejas certezas han cedido el espacio a nuevas interrogantes en torno a las necesidades de seguridad de la persona y de la sociedad, y de la forma en que las estructuras políticas deben satisfacerla. Seguridad humana, seguridad democrática, seguridad integral, son algunos de los nombres con los que se califica la búsqueda de una práctica distinta de los Estados en materia de seguridad. Como regímenes de seguridad dentro de un Estado, en unos casos; como estructuras de seguridad entre los Estados, en otros; pero en todo caso, en la procuración de una gestión de la función de seguridad que exprese de manera inequívoca una relación distinta entre ciudadanía e instituciones políticas.

Fuentes:

“Marco conceptual: bases para la consideración de la cuestión Militar”; en Arévalo de León, Bernardo, comp. *Hacia una política de seguridad para la democracia*. Documentos finales, tomo I. FLACSO, Guatemala, 2002.

Arévalo de León, Bernardo, et. al. *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación*. FLACSO, Guatemala, 2002.



Bibliografía sugerida:

Rojas Aravena, Francisco y Goucha, Moufida eds.

Seguridad humana prevención de conflictos y paz. UNESCO/FLACSO, Chile, 2002.

Rojas Aravena, Francisco

“Repensando la seguridad en América Latina: nuevas demandas conceptuales”, en Salinas, Mario y Oswald Spring, Ursula, eds. *Culturas de paz. Seguridad y democracia en América Latina.* El Colegio de Tlaxcala, 2002.

Katzenstein, Peter J

Alternative Perspectives on National Security”, en Katzenstein, Peter ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics.* Columbia University Press, New York, 1996.

a. La securitización de la política internacional

Los atentados terroristas contra los Estados Unidos de América registrados el 11 de septiembre de 2001 han causado una transformación sustantiva de las relaciones internacionales. Los efectos de este trágico evento trascienden a la trágica pérdida de vidas humanas, para generar una transformación profunda de las percepciones de seguridad de dicho país y, dado el carácter de potencia dominante del mismo dentro del contexto mundial, incidir directamente sobre la naturaleza de las relaciones internacionales que venían discurriendo, fundamentalmente, por los carriles de la globalización ya señalados.

El carácter primordial que ha asumido la lucha contra el terrorismo ha causado un re-priorización de la agenda internacional, privilegiando la importancia que dentro de ésta tienen otros problemas de seguridad ligados a la internacionalización de la actividad criminal, como el narcotráfico, o de problemas respecto a los más tradicionales complejos de seguridad regional, como el Medio Oriente. En conjunto, el resultado ha sido un desplazamiento relativo de los temas que anteriormente constituían los temas principales –comercio, desarrollo económico y social, democratización– a favor de las nuevas preocupaciones de seguridad, lo que se expresa en una subordinación de otros temas a las necesidades de seguridad, tal y como son percibidas por los países que dominan la política internacional: la “securitización” del nuevo orden mundial.

Esta situación plantea serios retos a los esfuerzos de transformación hacia concepciones y prácticas de seguridad más cooperativas y menos belicistas a nivel internacional y regional, y más democráticas y menos represivas en países que aún se encuentran en procesos de transformación del autoritarismo a la democracia. Las demandas para el desarrollo de respuestas de corto plazo a las nuevas amenazas de seguridad percibidas, a países en los que la “democratización” de los aparatos de seguridad estatal heredados de períodos autoritarios no ha concluido, plantea importantes dilemas que pueden tener efectos negativos sobre las posibilidades de consolidación de la democracia.

El recurso a métodos y mecanismos ligados a las concepciones y prácticas de seguridad de los Estados autoritarios pueden constituirse en una tentación para actores nacionales e internacionales, para quienes las necesidades de seguridad de corto plazo –sea ante el terrorismo o ante fenómenos como el narcotráfico– justifique la interrupción o postergación de reformas necesarias para asegurar el desarrollo de un marco institucional de la seguridad adecuado a las necesidades de la democracia. No es necesario que estos actores estén conscientemente sacrificando los intereses de la consolidación democrática a favor de intereses de seguridad; basta con que no pongan atención en el efecto que medidas en el corto plazo pueden tener en los procesos estructurales de nuestras sociedades.

Es necesario no perder de vista que el principal interés de seguridad de nuestra sociedad es la consolidación y preservación del Estado democrático de derecho, que es la única garantía de protección que la sociedad posee ante arbitrariedades y abusos de gobernantes autoritarios. Las respuestas a las necesidades de seguridad que derivan del nuevo contexto internacional habrán de buscarse con atención especial en este interés irrenunciable.

Bibliografía sugerida:

Diamint, Rut y Eguizábal, Cristina

“La guerra contra el terrorismo y el futuro de las democracias latinoamericanas” en FOREIGN AFFAIRS en español; vol. 2, N°. 1, Primavera 2002.



b. Centroamérica: integración y cooperación

El Tratado Marco de Seguridad Democrática, TMSD

Los esfuerzos de pacificación regional del Proceso de Esquipulas y los esfuerzos de coordinación política implícitos en el proceso de integración centroamericana crearon las condiciones para una reflexión sistemática, por parte de las élites políticas e intelectuales del istmo, en torno a las estructuras de seguridad internacional que se habían generado en la sub-región como expresión de las percepciones desarrolladas durante el período de la Guerra Fría, y que respondían a concepciones del Estado afincadas en tradiciones autoritarias endémicas que el marco político del enfrentamiento ideológico bipolar sancionaba y re-funcionalizaba en el ámbito estratégico.

La vigencia hasta hace relativamente muy poco tiempo de concepciones de seguridad colectiva y estructuras operativas derivadas de la DSN, en sus diversas interpretaciones criollas, hacía necesario replantear la idea misma de seguridad en la región así como sus estructuras, desarrollando un modelo que respondiera a las necesidades de una comunidad de Estados democráticos de derecho que, por otra parte, estaban avanzando en distintos órdenes de un proceso de integración regional. Se iba haciendo paulatinamente evidente para las nuevas autoridades que los marcos regionales de seguridad que habían sido forjados por los regímenes autoritarios respondían a percepciones desfasadas que no eran conducentes para la consolidación democrática en el ámbito regional, ni eran operativos para enfrentar las amenazas a la seguridad de Estados democráticos.

El carácter global del enfrentamiento ideológico este-oeste, y la implementación de la DSN en el marco de Estados condenados al uso sistemático del poder coercitivo como único recurso para enfrentar una gobernabilidad precaria derivada de una legitimidad dudosa, había dotado a los problemas de estabilidad política internos en cada nación de una dimensión externa, convirtiéndolos en amenazas de orden militar, correspondientes a la agenda de la defensa nacional y enmarcados en una visión geoestratégica regional.

No podía seguirse operando dentro del nuevo escenario político regional con estructuras y procedimientos que estaban fundamentados en percepciones de seguridad que privilegiaban la estabilidad estatal –generalmente bajo regímenes autoritarios– por encima del bienestar de la sociedad. El Estado y sus instituciones se convertían en el bien social más importante, el objeto a guardar de los ataques de adversarios internos y externos, y en aras de su seguridad eran perfectamente sacrificables no sólo los intereses de la mayoría de la sociedad, sino incluso sus integrantes: los ciudadanos. Innecesario es decirlo, en el ámbito regional los arreglos de seguridad colectiva recogían esta perspectiva estatista-militar, y articulaban los intereses de los gobiernos autoritarios con los intereses del hegemon regional, en una estructura de soporte externo a los regímenes nacionales fundamentada en dicha identificación de los problemas de seguridad interna como un asunto militar.

Por lo tanto, el concepto de seguridad democrática a partir del cual se estructura el TMSD es aquél que las élites políticas e intelectuales latinoamericanas desarrollaran a finales de los años 80 como contrapartida a la DSN, y constituyó un esfuerzo consciente de formular una concepción alternativa de seguridad que rescatara el bienestar de la sociedad y de sus integrantes como fin último de la organización del Estado. Es la aplicación al nivel de los problemas de la seguridad de los Estados de los principios y valores de la democracia, y por lo tanto, entiende como seguridad a todas aquellas condiciones que propicien el bienestar de los seres humanos: el desarrollo de las formas representativas en la vida política, la ausencia de riesgos o amenazas físicas, la generación de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación, etc.

En el caso centroamericano, estas consideraciones se remontan a finales de los años 80 e inicios de los 90, cuando como resultado de los aportes realizados por distintas instituciones académicas, se comenzó a desarrollar en el marco de las reuniones cumbre centroamericanas el concepto de Centroamérica como región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Como resultado de estos



trabajos, se evidenció la necesidad de un nuevo modelo de seguridad regional a partir de principios que quedaron incluidos en el Protocolo de Tegucigalpa, firmado en diciembre de 1992, que reformó la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA suscrita en 1962, y estableció el marco institucional del nuevo proceso de integración centroamericana. A lo largo de diversas reuniones desarrolladas a partir de esa fecha, y que involucraban tanto niveles políticos como técnicos, este modelo fue desarrollándose hasta cristalizar en el Tratado Marco de Seguridad Democrática que fue firmado por los presidentes de la región en diciembre de 1995.

En su primer capítulo, el Tratado afirma: *“El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permitan su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad.*

Fuentes:

Arévalo de León, Bernardo. “De la teoría a la práctica: reflexiones sobre la seguridad democrática”, en Arévalo de León, et al. *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación*. FLACSO, Guatemala, 2002.

c. Guatemala, paz y democracia

El Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, AFPC

Mientras en el marco del proceso de integración regional venía desarrollándose una reflexión en torno a los nuevos marcos de seguridad necesarios para el desarrollo de una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, dentro de Guatemala un proceso similar se desarrollaba en torno al esfuerzo por encontrar una solución política al enfrentamiento armado interno y desarrollar las transformaciones legales e institucionales que requería la creación de un verdadero Estado democrático de derecho.

En efecto, el alcance del desborde militar como efecto del desarrollo del Estado contrainsurgente y del enfrentamiento armado interno, convirtió la problemática de la redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas en uno de los ejes centrales del proceso de transición política del país y, de manera específica, del proceso de negociaciones de paz que entre autoridades gubernamentales e insurgencia se desarrolló a partir de inicios de los años 90. De hecho, el largo tránsito político del autoritarismo a la democracia se inició en Guatemala con la decisión



de las fuerzas armadas de replegarse de la función directa de gobierno para concentrarse en el esfuerzo contrainsurgente. Esta decisión implicó, a su vez, el inicio de un proceso de reconversión institucional destinado a realizar las adaptaciones correspondientes en las orientaciones doctrinarias, el marco legal, y la estructura operativa de la institución militar.

Si bien la intención original de las fuerzas armadas respecto a la democracia tenía un claro trasfondo instrumental en el marco del esfuerzo contrainsurgente –y ciertamente no implicaba el abandono del control político del Estado–, la dinámica propia de la apertura democrática arrebató de manos militares las posibilidades de conducción del proceso. El ejercicio de espacios de autoridad por parte de las autoridades civiles, la revitalización de actores políticos con una clara agenda de democratización, y las necesidades de legitimación política de las autoridades y del sistema ante la comunidad nacional e internacional, condujeron a una reducción paulatina de la capacidad de incidencia política sobre el Estado que se hizo evidente con la pérdida del poder de veto a las decisiones adoptadas por las autoridades civiles en torno a la lucha contrainsurgente y las posibilidades de una paz negociada.

De hecho, una vez iniciadas las negociaciones de paz, la problemática de la reconversión militar y de la transformación de los marcos de seguridad del Estado fue identificada como uno de los temas centrales de la agenda de negociación, quedando programada para ser abordada de manera específica para sus etapas finales. Sin embargo, dado el nivel de militarización del Estado contrainsurgente, su temática permeaba las discusiones en torno a los demás temas de la agenda y se encontraba en el trasfondo general del proceso. Consecuentemente, los sucesivos compromisos adoptados en los diversos temas fueron construyendo de manera gradual los términos de la redefinición de la función militar en sociedad, y de forma implícita, la de los marcos de la seguridad.

El tema fue finalmente abordado de manera específica y explícita en las negociaciones que condujeron a la firma del AFPC: el conjunto de compromisos que allí se signaron constituye la base no sólo de una transformación institucional de las fuerzas armadas, sino de la redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas, y la creación de nuevas perspectivas de seguridad que se reflejan en la definición de seguridad consignada.

Es evidente la medida en que esta definición se construye a partir de los desarrollos conceptuales sobre los marcos de la seguridad que ya habían sido recogidos en el TMSD, aunque no se llegue a adoptar el calificativo de “democrática”. Las mismas preocupaciones –el trasfondo de marcos de seguridad creados y desarrollados a la medida de Estados autoritarios, caracterizados por su carácter estatocéntrico y militarizado–, conducen a las mismas soluciones: la gestación de un concepto que reestablece a la persona humana como el eje de las consideraciones de seguridad, y la incorporación como parámetros para su seguridad de toda la gama de criterios que conducen a su desarrollo y bienestar, incluyendo el carácter democrático de sus instituciones políticas y la naturaleza plural de su sociedad.

La seguridad es un concepto más amplio que no se limita a la protección contra amenazas armadas externas, a cargo del ejército, o a la protección contra las amenazas al orden público y a la seguridad interna, a cargo de la Policía Nacional Civil. El conjunto de los Acuerdos de Paz de Guatemala plantea que la paz firme y duradera requiere el respeto de los derechos humanos, y al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca, el desarrollo económico del país con justicia social, la participación social, la conciliación de intereses y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática... Dentro de este concepto, la seguridad ciudadana y la seguridad del Estado son inseparables del pleno ejercicio de los ciudadanos de sus derechos y deberes políticos, económicos, sociales y culturales. Los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza y la pobreza extrema, la discriminación social y política, la corrupción, entre otros, constituyen factores de riesgo y amenazas directas para la convivencia democrática, la paz social y, por ende, el orden constitucional democrático.

Fuentes:

Arévalo de León, Bernardo. "De la teoría a la práctica: reflexiones sobre la seguridad democrática", en Arévalo de León Bernardo et al., *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación*. FLACSO, Guatemala, 2002.

Bibliografía sugerida:

Jonas, Susanne

De centauros y palomas: el proceso de paz guatemalteco. FLACSO, Guatemala, 2000.

Rosada-Granados, Héctor

El lado oculto de las negociaciones de paz. Fundación Friederich Ebert, Guatemala, 1998.

Solís, Luis Guillermo

"Centroamérica: integración, seguridad y crisis del sistema regional", en Rojas Aravena, Francisco y Goucha, Moufida, eds., *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*. UNESCO/FLACSO, Chile, 2002.



III. Los parámetros fundamentales de la seguridad

a. Seguridad

La reformulación del concepto de seguridad, a partir de la necesidad de funcionalizar una categoría analítica que sea coherente con la nueva etapa histórica que ahora vivimos, se convierte en una tarea impostergable.

En una primera aproximación, el término seguridad posee su origen semánticamente en la palabra latina *securitas/securus*: libre de preocupaciones o problemas, proveniente del término *sine cura*: sin problemas o preocupaciones; por lo que, en su acepción más fundamental, el término seguridad hace referencia a estar libre de preocupaciones; a sentirse a salvo de cualquier daño que pueda ser causado por otros.

En este sentido, seguridad significaría estar libre de preocupaciones o problemas; sentirse a salvo de cualquier daño que pueda ser causado por otras personas o circunstancias. Poseer control sobre cualquier tipo de riesgos, amenazas o vulnerabilidades, y estar preparado para prevenirlos, contenerlos y enfrentarlos.

En el contexto estatal, la función de seguridad señala la tarea irrenunciable de todo Estado de proteger a sus elementos constitutivos: la sociedad, las comunidades y las personas; las instituciones políticas de que esta sociedad se dota, y el territorio físico que ocupa.

En este contexto, la seguridad significaría un ambiente estable y previsible donde no existirían temores de daño o perjuicio al conjunto de los habitantes de un país, a sus comunidades, a sus bienes, en un contexto de firme estabilidad de las instituciones políticas. La seguridad es una función estatal no atribuida a una de las instituciones estatales en particular, sino al conjunto de la institucionalidad estatal dentro de la cual las responsabilidades de atención a los problemas de seguridad deben darse de acuerdo con las características de las amenazas de seguridad que enfrente (criminales, militares, desastres naturales, etc.) y de su ordenamiento jurídico-institucional (responsables políticos, operativos, judiciales).

Fuentes:

"Concepto y agenda de seguridad", en Arévalo de León Bernardo, ed., *Hacia una política de seguridad para la democracia*. Documentos finales, Tomo I. FLACSO, Guatemala, 2002.

b. Seguridad y orden político

La naturaleza de la problemática de seguridad de un Estado es expresión directa del grado de solidez y funcionalidad de sus instituciones, medida en dos parámetros fundamentales: el grado de fortaleza estructural, y el grado de fortaleza hegemónica. La fortaleza estructural se mide por la capacidad del Estado para cumplir con sus funciones estructurales básicas: promoción del bienestar y desarrollo; protección de la sociedad y sus instituciones; e integración de la sociedad, sus instituciones, y su territorio. La fortaleza hegemónica se mide por la capacidad del Estado para

desarrollar dichas funciones con un mínimo de recurso a expresiones de poder coercitivo, gracias a la legitimidad que le atribuye la sociedad.

Entre ambos parámetros se establece, consecuentemente, una relación de retroalimentación directa que, en sentido positivo, puede conceptualizarse como de círculo virtuoso: a mayor eficiencia en el cumplimiento de sus funciones, mayor legitimidad atribuida a autoridades e instituciones por parte de la sociedad, lo que a su vez se traduce en mejores condiciones para desarrollar su eficiencia funcional. En sentido negativo, esta relación directa se expresa en un círculo vicioso mediante el cual la ineficiencia percibida en el cumplimiento de sus funciones estructurales genera condiciones de legitimidad precaria, expresada en distancia o resistencia de la sociedad ante instituciones y autoridades, lo que a su vez dificultan a éstas el desarrollo de acciones que eleven su nivel de fortaleza estructural.

La problemática de seguridad de un Estado, entendiendo la misma como la serie de riesgos que afectan la sociedad y sus instituciones, y la disponibilidad de medios para enfrentarlos, varía de acuerdo con su grado de fortaleza o debilidad. Para el Estado fuerte, el grado en que su población está expuesta a distintos tipos de riesgos es inversamente proporcional a su nivel de eficiencia en la implementación de políticas públicas destinadas a promover el nivel de bienestar general y la solidez de sus instituciones (políticas económicas y financieras, agrícolas y comerciales, ambientales y sanitarias, etc.), y a contrarrestar amenazas específicas que las afectan directamente: criminalidad común, fenómenos naturales, crimen organizado, amenazas militares, etc. Adicionalmente, el grado de cohesión entre población e instituciones derivado de la legitimidad percibida de la acción estatal implica la convergencia de los intereses de seguridad de la población y de sus instituciones y autoridades: promover la seguridad de la población implica para las instituciones estatales las mejores condiciones para su estabilidad y reproducción a partir de la legitimidad política que la población le atribuya. En contrapartida, garantizar la reproducción de instituciones políticas funcionales y eficientes es un interés directo de la población con atención a su propio bienestar.

En estas condiciones, el nivel de eficiencia de las políticas públicas y la convergencia de intereses de seguridad de la sociedad y sus instituciones mitiga el nivel de riesgo que se enfrenta ante factores internos, al grado de que es difícil que alguno llegue a alcanzar un nivel crítico que amenace seriamente la sobrevivencia de la población y de sus instituciones. Los únicos factores que en este contexto pueden llegar a alcanzar nivel crítico y constituirse en amenaza son aquellos sobre los que el Estado no está en capacidad de ejercer un control adecuado, ya sea porque provienen del entorno exterior (amenazas de invasión militar) o de factores naturales (cataclismos masivos).

En contraste, la problemática de seguridad de un Estado débil conjuga a las amenazas externas derivadas de factores fuera de su control, las amenazas internas derivadas de sus limitaciones para desarrollar políticas que promuevan el bienestar de la sociedad y sus instituciones, y que contrarresten los riesgos que las afectan. Desprovistas de la acción efectiva del Estado, riesgos básicos como criminalidad común, enfermedades, desabastecimiento, etc., pueden pasar a constituirse en amenazas que pongan en riesgo la sobrevivencia de la población. Pero más allá de estas amenazas a la sociedad y sus miembros, la legitimidad precaria derivada de su ineficiencia funcional plantea problemas para la capacidad de las autoridades de ejercer gobierno e incluso de reproducir el orden político. De hecho, los Estados débiles suelen pervivir en situaciones de gobernabilidad precaria de carácter cíclico que en ocasiones alcanzan condiciones de crisis.

Ante una crisis de gobernabilidad, expresada en la dificultad para mantener el orden y ejercer su poder sobre la sociedad, las autoridades de todo Estado disponen de dos recursos básicos: poder coercitivo y poder hegemónico. Poder coercitivo es la capacidad de imponer acatamiento a su autoridad mediante la represión legal y física a las expresiones de disenso. Poder hegemónico es la capacidad de concitar obediencia voluntaria a su autoridad. El primero busca restablecer el orden público, mientras el segundo procura reestablecer la legitimidad de las autoridades y del sistema.



Todo estado aplica ambos recursos en el ejercicio cotidiano de su autoridad y en el cumplimiento de sus funciones político-administrativas, en proporciones distintas que varían de acuerdo con características estructurales y coyunturales. Son, sin embargo, las características estructurales –instituciones y cultura política: valores, normas y mecanismos disponibles– las que determinarán el grado en que estos recursos se aplican diferencialmente en cada coyuntura. Y dentro de éstas, cabe establecer una distinción básica: regímenes democráticos, que descansan en la legitimidad política como recurso para la gobernabilidad, privilegiarán medidas de poder hegemónico; regímenes autoritarios, que descansan en su capacidad de imponer orden para garantizar su estabilidad, privilegiarán medidas de poder coercitivo. Todo Estado que enfrenta una crisis de gobernabilidad tiene la posibilidad de recurrir al poder coercitivo y al poder hegemónico en una combinación de medidas que le permitan solucionarla. Pero el grado en que preferirá unas frente a otras dependerá del grado de implantación de la democracia en su seno: de la medida en que sus decisiones políticas estén fundamentadas en los valores de la tolerancia política, la equidad, el respeto a los derechos humanos, la igualdad ante la ley, etc.

Fuentes:

Arévalo de León, Bernardo. “De la teoría a la práctica: reflexiones sobre la seguridad democrática”; en Arévalo de León, Bernardo *et al.* *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación*. FLACSO, Guatemala, 2002.

Seguridad y democracia

La gestión de la seguridad en un Estado democrático debe ser consecuente con los principios doctrinarios que sustentan el sistema político. En una democracia, y especialmente en democracias en proceso de consolidación, las políticas de seguridad deben responder simultáneamente a un doble criterio de efectividad: por una parte, deben ser eficaces en la contención, neutralización o control de la amenaza específica a la que se responda; por la otra, deben hacerlo en pleno resguardo de los principios y garantías que sustentan el Estado democrático de derecho. Alcanzar eficacia en uno de estos criterios, en sacrificio o desatención al otro, darán como resultado políticas que sacrifican los intereses de seguridad a largo plazo a cambio de un alivio temporal en el corto.

En efecto, la eficiencia lograda en el combate a un flagelo específico que amenace a la sociedad como la narcoactividad, por ejemplo, adoptando medidas que vulneran normas de procedimiento establecidas en el ordenamiento jurídico, principios fundamentales de derechos humanos, o políticas que procuran resolver las causas estructurales del fenómeno criminal, minan las posibilidades de consolidación del sistema democrático. Y al hacerlo, generan condiciones de inseguridad general de trascendencia mayor: después de todo, la vigencia del Estado democrático de derecho es la mejor garantía para la seguridad de las personas, en la medida en que es la mejor protección contra las arbitrariedades y abusos de los gobernantes, y permite la acción política para demandar eficiencia gubernamental en sus acciones.

Por otra parte, un apego a normas del Estado democrático de derecho que se alcancen en el contexto de una ineficiencia en las políticas de seguridad, deja expuesta a la población a riesgos en su seguridad y, en consecuencia, genera una percepción social de ineficacia de la acción de las instituciones del Estado. En el contexto de jóvenes democracias, y dependiendo de la gravedad del flagelo, esta situación puede traducirse en acciones de cuestionamiento político y social que reduzcan las condiciones de gobernabilidad de las autoridades políticas. De esta manera, ni se contribuye a consolidar la democracia ni se generan condiciones de seguridad.

c. La transformación de la función de la seguridad

La expresión concreta de las transformaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas se encuentra en las nuevas políticas de seguridad que los Estados democráticos establecen. Los bienes a preservar, los intereses de seguridad, los objetivos de la política, su estructuración institucional, su entramado legal, se fundan en valores y percepciones que son inspirados en y expresión de la democracia.

La primera tarea para la creación de estos nuevos marcos de política de seguridad para la democracia debe partir del establecimiento claro y preciso de los alcances del término “seguridad”: de quién; frente a qué; cómo. Es en el debate conceptual alrededor de este término en el que se sientan las bases doctrinarias que orientarán su desarrollo operativo. La realización de este esfuerzo analítico evitará que por inercia se trasladen a estos nuevos marcos de política los contenidos de las percepciones autoritarias, con el consecuente efecto negativo.

A partir de la clara acotación del término, y en el marco de un detenido análisis de los contextos y coyunturas dentro de los que opera el Estado, es necesario hacer una clara lectura de los riesgos existentes y las amenazas reales que atentan:

- Como primera distinción, contra a) la existencia y la capacidad de reproducción del Estado; y b) contra el bienestar de la sociedad.
- Otra distinción imprescindible debe establecerse con referencia al grado de riesgo que la amenaza plantea: desde situaciones de riesgo bajo o intermedio (la falta de acceso a servicios médicos en sectores mayoritarios de la población), situaciones de alto riesgo (un desastre natural de grandes dimensiones) hasta aquéllas que poseen un carácter vital (una agresión militar extranjera que atente contra la soberanía y la integridad territorial).
- Simultáneamente, es necesario diferenciar claramente el origen de las amenazas identificadas:
 - a. Externas: cuando provienen de actores o factores que operan desde el exterior del Estado (las agresiones militares de otros Estados, el crimen transnacional, etc.).
 - b. Internas: cuando se originan en actores o factores que operan desde el interior del Estado (criminalidad común u organizada, desastres ecológicos, etc.).

Y en cada uno de estos ámbitos identificar la naturaleza de la amenaza: política, militar, económica, ecológica, natural, etc.

La agenda de seguridad

Este claro diagnóstico de las amenazas y riesgos en los distintos ámbitos de la vida del Estado y de la sociedad permitirá establecer las necesidades de seguridad que se requieren para hacerles frente, elementos que en conjunto reciben el nombre de “agenda de seguridad”.

La agenda de seguridad de un Estado es una clara expresión de las percepciones de seguridad que prevalecen en su seno tanto dentro de la sociedad, como de los estratos políticos responsables de la administración pública, y es una combinación de hechos objetivos (la existencia de crimen, de amenazas militares manifiestas, etc.) con percepciones subjetivas que resultan de características culturales y fenómenos de psicología social. Consecuentemente, la agenda de seguridad de un país varía en el tiempo de acuerdo con la ocurrencia de amenazas concretas, como a las variaciones que en la percepción de la amenaza existen. Esta combinación de factores determina la identificación de una amenaza como tal, así como el grado de importancia que se le asigna en la agenda.



Cabe señalar que una de las variaciones más importantes que se pueden dar en una agenda de seguridad deriva de las transformaciones de su sistema político: la agenda de seguridad de una democracia es sustancialmente distinta de la de un régimen autoritario, en la medida en que la primera es expresión de un orden político fundado en la búsqueda del bien común, y que la segunda refleja las necesidades de un orden político que, por definición, excluye los intereses de la mayoría de la sociedad. Tanto en la identificación del bien a defender por parte de la acción estatal (el bien común en una democracia, el orden político excluyente en el autoritarismo), como en la identificación de las amenazas específicas que conforman la agenda (amenazas a la seguridad del conjunto de la sociedad o las personas y de instituciones políticas representativas en la democracia, frente a amenazas a los intereses de los sectores dominantes en el autoritarismo), e incluso en los procedimientos establecidos para establecerla (apego a normas de procedimiento democráticas, o imposición por el poder autoritario), las diferencias son evidentes.

Política de seguridad

A partir de la identificación de la agenda de seguridad, y de acuerdo con el nuevo marco de valores y principios en que se inscribe la concepción democrática de la seguridad, se establece una política de seguridad para el Estado democrático de derecho que orienta el desarrollo de respuestas operativas específicas a estos requerimientos de seguridad en sus distintos detalles.

Esto implica la identificación de objetivos y metas, fundamentos jurídicos y estructura institucional, procedimientos y recursos, etc., y conlleva el establecimiento de distinciones fundamentales con implicaciones operativas claras: amenazas de carácter existencial y de carácter “regular”; entre aquéllas de naturaleza exógena y las de naturaleza endógena; de índole criminal, militar, ambiental, económica, etc.

Dentro de este marco general de política, las estrategias específicas para cada ámbito de la vida del Estado se desarrollan en políticas sectoriales con la correspondiente distribución de competencias y responsabilidades institucionales: de seguridad ciudadana, de seguridad ambiental, de prevención de desastres naturales, de defensa, militar, etc. Paralelamente, se desarrollan los parámetros para incorporar elementos de seguridad en, y coordinar interinstitucionalmente con, otras políticas sectoriales que no son expresión únicamente de intereses de seguridad: política exterior, política económica, política migratoria, etc.

El cumplimiento de la función de seguridad por parte de un Estado democrático conlleva un esfuerzo de coordinación interinstitucional, con la responsabilidad general en manos de los órganos políticos que dirigen y coordinan a los órganos técnicos.

Fuentes:

"Marco conceptual: bases para la consideración de la cuestión militar", en Arévalo de León, Bernardo, ed., *Hacia una política de seguridad para la democracia. Documentos finales*, Tomo I. FLACSO, Guatemala, 2002.

Bibliografía sugerida:

Buzan, Barry Weaver, Ole, and de Wilde, Jaap

Security. A New Framework for Analysis. Lynne Rienner Publishers, Londres, 1998.

Job, Brian

"The Insecurity Dilema: National, Regime and State Securities in Third World", en Job, Brian, ed., *The Insecurity Dilema: National Security of Third World States*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1992.



IV. La redefinición de la función militar

Es en el contexto del proceso general de transformación y reacomodo institucional que implica el tránsito del autoritarismo a la democracia, que debe enfocarse la redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas. Mediante el control y la reversión del desborde institucional de las fuerzas armadas y su profesionalización alrededor de las funciones específicas que le competen en el nuevo marco jurídico político que se establece para la democracia, el objetivo final de este proceso de transformación es la subordinación efectiva de la institución militar a la autoridad política del Estado.

El final del control militar sobre la acción de gobierno, y de su ingerencia directa en la política, es sólo uno de los requisitos necesarios para cumplir este objetivo. La subordinación efectiva se alcanza cuando la institución militar se encuentra bajo el control y supervisión de las autoridades civiles, quienes asumen la función de definir las orientaciones, metas, políticas, estructura y acciones de la institución militar, como en el caso de cualquier otra institución estatal.

Autonomía castrense *versus* subordinación efectiva

La falta de una subordinación efectiva de las fuerzas armadas a la autoridad civil da lugar a situaciones de autonomía relativa. En el marco de un Estado democrático de derecho esta situación es anómala, ya que sustrae a la institución militar del ámbito de control de las autoridades civiles, que por definición debe alcanzar a todas las dependencias estatales. Pero más allá del problema normativo-administrativo, la autonomización castrense se constituye en un obstáculo para la consolidación –y para la sostenibilidad– del sistema democrático, toda vez que su control sobre los recursos de fuerza del Estado y el margen de maniobra implícito en esta condición constituye a las fuerzas armadas como actor político, ya sea de manera manifiesta o latente.

Entre los factores para la gestación de un modelo de autonomía relativa de las fuerzas armadas, dos son determinantes:

- a. La existencia de formas de resistencia militar a las transformaciones propuestas o al ejercicio de control político de las autoridades civiles.
- b. La ausencia o ineficacia de las políticas de las autoridades civiles para la redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas.

La importancia relativa de estos factores varía de acuerdo con las condiciones específicas de cada sociedad, pero ambos son determinantes para la suerte de los procesos de reconversión militar y de fortalecimiento institucional del poder civil, expresados en el surgimiento de los controles democráticos.

Resistencia militar

La existencia de niveles de resistencia militar a los procesos de redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas son una condición de estos procesos, y en especial, a los procesos de reconversión de la institución armada. Esta resistencia varía en sus manifestaciones, desde actitudes corporativas que comprometen al conjunto de la institución militar, hasta actitudes de individuos o grupos reducidos dentro de sus filas; y pueden ser reacciones contra el conjunto de las transformaciones emprendidas, como contra aspectos muy puntuales de éstas. El objetivo de esta resistencia puede ser tanto la autoridad civil como el liderazgo militar comprometido con el cambio, en caso de que lo haya.



El alcance de esta resistencia varía de acuerdo con una serie de factores: la brecha entre las percepciones de las autoridades civiles y las militares en torno a los objetivos del proceso de redefinición institucional y el alcance de las transformaciones necesarias; la capacidad de liderazgo conceptual y político de las autoridades civiles; la calidad del liderazgo militar y sus relaciones al interior de la institución armada; el éxito en la formulación y presentación de roles institucionales alternativos; etc. De acuerdo con su alcance, ésta asumirá formas distintas que van desde la resistencia pasiva hasta la intentona golpista.

Las expresiones de resistencia se evidencian generalmente alrededor de una serie de espacios de autoridad que se generan en la relación entre sociedad, Estado y fuerzas armadas como consecuencia del desborde de la función institucional. Los alcances de la transformación en las relaciones pueden apreciarse en la profundidad de los cambios registrados en estas áreas:

- Medida de autonomía militar sancionada constitucionalmente.
- Relación jerárquica de las fuerzas armadas con el Jefe del Ejecutivo.
- Coordinación del sector defensa por civiles o militares.
- Participación de oficiales de alta en el gabinete de gobierno.
- Papel de la legislatura en cuestiones militares.
- Participación de funcionarios civiles (técnicos o políticos) en el diseño e implementación de políticas de seguridad.
- Control del aparato de inteligencia del Estado.
- Participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública.
- Participación de civiles (legislatura, gabinete) en evaluación de ascensos.
- Participación de oficiales de alta en empresas estatales.
- Alcances del fuero militar.

Los controles democráticos

El objetivo de subordinación efectiva de la institución armada a la autoridad política del Estado democrático de derecho implica la creación y fortalecimiento de las capacidades estatales para ejercer sus responsabilidades de supervisión y control de la función militar, que en términos técnicos reciben el nombre de controles democráticos.

En principio, por control se entiende al acto de comparar y analizar acciones, personas y eventos, con previsiones y objetivos prefijados, a efecto de inspeccionar en forma regular el desempeño, detectar eventuales desviaciones y proponer determinados ajustes, conforme a las directivas y medidas dispuestas, a las normas y reglamentaciones vigentes y a los resultados esperados. Por su parte, la supervisión comprende el acto de fiscalizar, inspeccionar y verificar la ejecución de las directivas y medidas dispuestas.

Empero, lo distintivo del control democrático consiste en la finalidad que se persigue. El régimen democrático se fundamenta en la protección y promoción del Estado democrático de derecho y de los derechos humanos. El control democrático se fundamenta en el establecimiento y empleo de mecanismos de fiscalización orientados a proteger y promover tales derechos. Se concreta en un conjunto de instituciones, procedimientos y valores cuyo objetivo consiste en que el Estado lleve a término sus funciones en condiciones de eficacia, eficiencia, legitimidad y legalidad.



El control democrático opera de forma conjunta. Un solo mecanismo puede que resulte ineficaz si no se ve acompañado de todo un conjunto de procedimientos que le acompañe y complemente. Además, para asegurar su eficacia, el control no puede tener un carácter accidental o coyuntural, investigando exclusivamente las crisis provocadas por los escándalos. Esta tarea debe ser permanente y sistemática. Finalmente, puede que a determinada instancia se le adjudiquen óptimas funciones de control, que no obstante, difícilmente podrán concretarse si carece de las facultades que le permitan cumplir su función.

Controles objetivos son aquellos mecanismos institucionales que desde las entidades de gobierno responsables se emplean en el control y supervisión del desempeño militar. Incluyen:

- El establecimiento de un entramado legal que efectivamente acote la función militar.
- La creación y funcionamiento de una estructura operativa efectiva en el Ejecutivo.
- El desarrollo de la función de control parlamentario por medio de las comisiones correspondientes (de defensa, seguridad, etc.).

Son los controles que desde el sistema político-administrativo se ejercen sobre la institución militar para garantizar el cumplimiento de sus funciones. Son controles externos a la institución armada.

Adicionalmente, existen controles que en el interior mismo de la institución regulan el comportamiento militar colectivo e individual, desarrollando la adhesión y el compromiso con los valores de la democracia, con las autoridades políticas del Estado, y con las normas que establecen las funciones y misión de las fuerzas armadas. Se trata fundamentalmente de la gestación de valores y visiones de mundo que determinan la percepción y orientan la acción de los militares en su relación con el entorno político y social. Se trata de controles internos en la institución militar.

Fuentes:

"Marco conceptual: bases para la consideración de la cuestión militar", en Arévalo de León, Bernardo, ed., *Hacia una política de seguridad para la democracia. Documentos finales*, Tomo I. FLACSO, Guatemala, 2002.

Una política para la transformación

El desarrollo de ambos mecanismos de control requiere del diseño de una estrategia clara por parte de las autoridades civiles en cuanto a los objetivos, los recursos, los mecanismos y los tiempos de este proceso de transformación de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas.

Tres elementos son centrales para el éxito de una política de esta naturaleza:

- Claridad conceptual.
- Voluntad política.
- Habilidad en la implementación de políticas.

Las deficiencias en alguno o en todos de estos elementos afectarán negativamente la capacidad de inducir las transformaciones necesarias en la problemática en cuestión, alejando la posibilidad



de alcanzar un efectivo sometimiento de las fuerzas armadas a la autoridad civil, y un verdadero cambio en las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas.

El punto central de esta estrategia es la definición clara de las funciones que, en el marco del Estado democrático de derecho, se le deben asignar a la institución armada. Esta definición debe realizarse tanto en atención a las características específicas de la función de defensa del Estado y a la problemática de seguridad que éste enfrenta, como a los antecedentes políticos y sociales de la relación entre sociedad, Estado y fuerzas armadas en cada sociedad: soluciones válidas para una sociedad no necesariamente lo son para otras.

La naturaleza del problema exige que esta estrategia se establezca como una política de Estado más que de gobierno, en cuya elaboración participen la clase política y las organizaciones de la sociedad directamente concernidas con el tema. La base de legitimación que se establezca de esta manera contribuirá a facilitar la implementación de las medidas que se contemplen, y dará mejores condiciones para su sostenibilidad.

Por otra parte, es evidente que el diseño e implementación de una política de esta naturaleza requiere un ánimo colaborativo, lo que implica el concurso de civiles y militares. Las características a la vez políticas y técnicas de este esfuerzo hacen imposible un trabajo aislado: ni los civiles solos pueden atender a la especificidad técnica de muchos aspectos de esta problemática, ni los militares solos pueden atender a sus implicaciones políticas.

Las deficiencias a este nivel –sean por ausencia de una política, por su diseño defectuoso o su implementación deficiente– tendrán un efecto claramente negativo sobre el esfuerzo de consolidación democrática en su conjunto, al permitir que por inercia continúen operando valores, percepciones, normas, estructuras, y metodologías de origen claramente autoritario.

Una política de estas características se debe desarrollar en tres ámbitos básicos:

- a. El fortalecimiento institucional de la capacidad estatal para proveer el marco jurídico, la orientación estratégica, el liderazgo y conducción política, los medios para y supervisión de la eficiencia y la eficacia de las fuerzas armadas en el cumplimiento de sus funciones, así como el desarrollo del andamiaje institucional necesario para que instituciones civiles atiendan adecuadamente todas las funciones no-militares en las que las fuerzas armadas hayan intervenido, y la formación democrática de todos los ciudadanos.
- b. La reconversión militar, que es el proceso de transformación de los valores, orientaciones, y estructura de la institución militar para adaptarla al nuevo entorno estatal democrático, y que incluye las modalidades de cumplimiento del servicio militar.
- c. El involucramiento social que establezca parámetros claros para una participación constructiva de la sociedad en la problemática de la seguridad y las relaciones civiles-militares, sea como parte de los procesos de diseño y planificación de las políticas públicas correspondientes –en el caso de instituciones académicas o políticas–, o efectuando labores de auditoría social como reforzamiento del control social hacia el Estado –en el caso de la prensa y organizaciones de la sociedad civil.

La reconversión de las fuerzas armadas

La reconversión de las fuerzas armadas –o reconversión militar– implica un esfuerzo de transformación a varios niveles institucionales. El primero de éstos es el de las percepciones que las fuerzas armadas mismas poseen sobre sus funciones, misión, interacción con la sociedad, etc.

Las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas dejan de ser un problema para la democracia en la medida en que las orientaciones axiológicas básicas que sustentan el sistema político



son compartidas entre todos los sectores de la sociedad, incluyendo a los militares y a la clase política. Esto obliga a corregir aquellos elementos que:

- a. Permanecen como expresión de la mezcla de elementos de la cultura política autoritaria de la sociedad, derivadas de características de la organización militar misma.
- b. En forma de justificaciones doctrinarias establecidas en el curso de su involucramiento en la política, las fuerzas armadas desarrollan y reproducen en los procesos de formación profesional, los que alimentan las percepciones y visiones de mundo de sus miembros.

Estos elementos se recogen en aquellos aspectos de la doctrina militar que refieren a los valores, las funciones y la misión de las fuerzas armadas dentro del Estado. En todo proceso de transición del autoritarismo a la democracia, la revisión de estos elementos se convierte en una tarea central de las autoridades políticas del Estado. El carácter de matriz axiológica de la institución militar que la doctrina posee le otorga el carácter de cimiento de todo esfuerzo de redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas, al grado que en la literatura técnica se considera que los procesos de reconversión militar concluyen en el momento en que se alcanza un verdadero cambio doctrinal: es decir, la internalización de nuevos valores y normas consonantes con el contexto democrático del Estado y la sociedad.

La estructura organizativa de las fuerzas armadas se convierte en una segunda área de análisis y trabajo. En efecto, el desarrollo institucional de las fuerzas armadas en el marco de un Estado autoritario responde a las funciones que dentro de dicho marco político le competen. En la medida en que la problemática de seguridad que atiendan sea la típica de un Estado débil en crisis de gobernabilidad (necesidad de garantizar la reproducción del régimen político ante las amenazas percibidas provenientes de sectores dentro de la sociedad), y de acuerdo con la severidad de la crisis, sus capacidades institucionales se desarrollan para enfrentar una problemática de control social, represión política, y combate irregular, que nada tiene que ver con la problemática militar de la seguridad externa.

Esto hace necesario una revisión de ciertos elementos básicos:

- Marco normativo.
- Organigrama.
- Equipamiento.
- Despliegue.
- Política de recursos humanos.
- Pensum académico.

Asimismo, existen otros elementos y características en los que se recogen la orientación institucional hacia la seguridad interna, para adaptarlos a las nuevas funciones y misión institucional para la democracia.

El alcance y efectividad de los ajustes requeridos por la reconversión tendrán incidencia en varios objetivos clave del proceso de redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas:

- En primer lugar, respecto a la capacidad de cumplir de manera efectiva con las funciones y misión que le corresponden a la institución en el nuevo marco político.
- En segundo lugar, en las condiciones para la integración efectiva de la institución armada dentro del nuevo contexto político y social.

- En tercer lugar, y en conjunción con otros factores extrainstitucionales, en las probabilidades de prevenir restauraciones autoritarias mediante el recurso al poder militar.

El fortalecimiento institucional del Estado

Para el logro de una efectiva redefinición de la función militar en la democracia, la reconversión de la institución armada es un paso imprescindible pero no suficiente. Es necesario, simultáneamente, desarrollar en la estructura política del Estado la capacidad de afirmar la autoridad civil sobre la institución militar a partir del desarrollo de:

- Un marco jurídico (desde el nivel constitucional hasta la revisión de las regulaciones internas de la institución).
- Políticas adecuadas (de seguridad del Estado con su correspondiente agenda; de defensa; militar; etc.).
- Mecanismos institucionales claros (en el Poder Ejecutivo, en el Poder Legislativo, en el Poder Judicial).
- Recurso humano civil calificado para las distintas instituciones civiles involucradas.

Esta tarea debe desarrollarse paralelamente a la capacidad institucional del Estado para cumplir con sus funciones básicas de desarrollo, seguridad e integración.

En este sentido, es necesario tener presente un importante riesgo: como efecto de decisiones políticas coyunturales en el marco de condiciones de debilidad estatal, a menudo las fuerzas armadas pasan a cumplir funciones diversas en las áreas que no son de su competencia profesional –tareas de desarrollo socioeconómico, seguridad ciudadana, protección ambiental, etc.– para las cuales desarrolla políticas, órganos, y recursos (humanos, materiales, etc.). Esto a menudo resulta en la falta de desarrollo –o el deterioro, cuando ya existía– de la capacidad de las instituciones estatales responsables de cumplir con estas funciones, y genera una dependencia de la capacidad militar instalada en estas áreas que es a menudo una fuente de obstáculos para los esfuerzos de reconversión.

El fortalecimiento institucional del Estado mediante la corrección de estas deficiencias y el desarrollo de la capacidad de dirección y supervisión civil sobre las fuerzas armadas debe ser un objetivo estratégico de las autoridades políticas. Y el punto de partida imprescindible para esta tarea es el reconocimiento y la identificación del déficit que, en cada una de estas áreas, existe en sociedades que aún no gozan de una democracia consolidada, y el desarrollo de medidas específicas para corregirlas que se integren en el marco de la política correspondiente.

El papel de la sociedad civil

El desarrollo de parámetros de involucramiento de sectores de la sociedad en la temática de seguridad y relaciones civiles-militares es otro aspecto necesario de una política de redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas. En un contexto de tradiciones autoritarias de ejercicio de ciudadanía marcados por la formalidad insustancial y la apatía, el desarrollo de espacios de acción ciudadana sustantiva en temas de importancia central para la sociedad, como los de la seguridad, es una tarea clave para la consolidación de la democracia.

En el marco de los procesos de transición, sectores organizados de la sociedad pueden desarrollar una participación efectiva y de importancia en tareas de denuncia y crítica que cumplen una importante función: organizaciones no gubernamentales de distinto signo y orientación política o filosófica, instituciones académicas, grupos de presión, organizaciones de prensa, etc.



Sin embargo, en la etapa de consolidación de la democracia el interés alrededor de esta temática usualmente decrece. Existe la impresión de que una vez establecidas nuevas autoridades civiles libres de control militar, y que el ordenamiento jurídico político de la sociedad excluye la participación militar en la función de gobierno, la problemática de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas se encarrila en una vía que automáticamente conduce al redimensionamiento de la institución y a la redefinición de sus funciones.

Ni la teoría ni la experiencia justifican dicha complacencia. El carácter políticamente híbrido de los sistemas políticos en proceso de consolidación de la democracia y los problemas que esto plantea para las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas, hacen necesaria la continuación de la atención de los distintos actores sociales con atención a sus funciones específicas: partidos políticos, academia, prensa, organizaciones no gubernamentales, etc.

La etapa de consolidación de la democracia requiere la forja de nuevos patrones de relacionamiento Estado-sociedad, que sustituyan dinámicas contestatarias por patrones institucionalizados de colaboración intersectorial, dentro de los que debe considerarse la función de auditoría social. Para estos efectos se hace necesario:

- La capacitación del recurso humano de acuerdo con la función que desarrolle cada organismo o grupo de la sociedad (políticos, académicos, periodistas, activistas sociales).
- La creación de espacios de trabajo y conductos de comunicación intersectorial.
- El establecimiento de parámetros claros sobre los mecanismos y alcances de la participación social.

Estos principios deben ser aplicados también al ámbito de la problemática de la seguridad y de las relaciones civiles-militares.

Fuentes:

"Marco conceptual: bases para la consideración de la cuestión militar", en Arévalo de León, Bernardo, ed., *Hacia una política de seguridad para la democracia. Documentos finales*, Tomo I. FLACSO, Guatemala, 2002.

Bibliografía sugerida:

Arévalo de León, Bernardo, comp.

Hacia una política de seguridad para la democracia. La reforma del sector seguridad en democracias precarias. Tomo II, ed. FLACSO, Guatemala, 2002.

Agüero, Felipe y Stark, David, ed.

Fault Lines of Democracy in Post Transition Latin America. North, South Center Press, Miami, 1998.

Diamint, Ruth, ed.

Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas. Universidad Torcuato di Tella, Nuevo Hacer, Buenos Aires, 1999.

Pion-Berlin, David, ed.

Civil-Military Relations in Latin America: new analytical perspectives. The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 2001.

V. Guatemala: Una agenda para la transformación

33

Democracia, seguridad y fuerzas armadas en Guatemala

cuaderno
5



a. Un ejército profesional para un Estado democrático

El proceso de redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y ejército en Guatemala se ha desarrollado como parte consustancial del proceso de democratización del país. Fueron las mismas autoridades militares quienes, ante la crisis política en la que se encontraba sumido el Estado autoritario, decidieron realizar en 1982 una apertura destinada a relegitimar el Estado mediante un proceso electoral en el que se eligieran autoridades civiles en comicios libres, abiertos y transparentes, llevadas cabo en 1985, y el resguardo del orden constitucional en diversas ocasiones, posteriormente a esa fecha. Y si bien el alcance de esa redefinición de funciones establecía, desde la perspectiva de la institución militar, el mantenimiento del control de la política contra-insurgente, la transición desató fuerzas políticas propias que escapaban al control de los actores políticos y que la hicieron trascender su intención instrumental original.

La reconversión de la institución armada se inicia antes de la transición misma. A partir de la decisión de replegarse del ejercicio de la función de gobierno, el Ejército de Guatemala entró en un proceso de transformación institucional determinado por factores como los cambios del entorno nacional e internacional, y posteriormente, las negociaciones de paz.

En efecto, las evidentes transformaciones del entorno político fueron generando en el ejército la necesidad de desarrollar mecanismos de adaptación que implicaban transformaciones en los valores, las orientaciones, las estructuras, los métodos, etc. Siendo un factor de poder dentro del Estado, el ejército fue desarrollando una serie de respuestas institucionales que le permitieron administrar este proceso de cambio, incluso cuando se hizo evidente que como efecto del proceso de paz se llegaría a un acuerdo que delimitaría claramente sus funciones.

Paralelamente, las autoridades civiles desarrollaban gradualmente su capacidad para reafirmar su autoridad política sobre la institución militar, mediante un proceso que implicaba negociaciones internas, concesiones parciales, etc. El efecto acumulado de este proceso fue el surgimiento de condiciones que le permitieron a las autoridades civiles tomar decisiones en temas críticos.

Este proceso de transformación institucional y desarrollo de la autoridad política democrática que redefine las relaciones entre la sociedad y la institución militar se materializó en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. En éste se determinaron los lineamientos básicos para establecer la función militar en un Estado democrático de derecho, y se alcanzaron una serie de medidas cuyo objetivo es corregir los efectos más evidentes del desborde de la función militar dentro del Estado y la sociedad, una de las cuales es la clara delimitación de las funciones militares en la defensa nacional, separándolas de aquéllas que corresponden a instituciones civiles en el marco de la seguridad interna, y el desarrollo de la institucionalidad correspondiente: Policía Nacional Civil, PNC, un sistema de inteligencia civil, un Consejo Asesor de Seguridad, etc.

El Acuerdo constituye una importante plataforma para avanzar en la definición de la relación entre Estado, sociedad y ejército en el marco de una democracia. Aunque en términos del desarrollo de los mecanismos para garantizar la subordinación del ejército, establece un trazo grueso más que un detalle preciso, los parámetros generales en él contenidos son válidos, y por lo tanto, su implementación tiene un valor estratégico para la consolidación de la democracia en el país.



El resultado de la Consulta Popular sobre las reformas constitucionales realizada el 16 de mayo de 1999, en la que se sometió a ratificación popular una serie de reformas dentro de las que se encontraban aquéllas derivadas de los acuerdos contraídos en los Acuerdos de Paz, incluyendo el tema referido a la función militar, constituye un referente necesario para la implementación del Acuerdo: el rechazo a las reformas propuestas implica que cualquier medida adoptada para la implementación del mismo deberá sujetarse a la letra y el espíritu del texto constitucional vigente, en un proceso que, en caso de dudas, deberá ser elevado a la consideración de la Corte de Constitucionalidad.

El Acuerdo como tal, sin embargo, mantiene su vigencia: la Consulta Popular sometió a aprobación de la ciudadanía no los Acuerdos de Paz en sí, sino una serie de modificaciones propuestas al texto constitucional, algunas de ellas –las menos– derivadas de los Acuerdos de Paz, y otras resultado de una negociación en el Congreso de la República. Inferir de la no ratificación de estas modificaciones específicas un rechazo a los Acuerdos de Paz en su conjunto es realizar un ejercicio de especulación que, independientemente de sus motivaciones, no tiene sustento en la realidad. Por lo tanto, y en la medida en que su implementación no se contradiga con el texto constitucional, el Acuerdo mantiene su vigencia.

Sin embargo, es evidente que el conjunto de transformaciones implícito en el proceso de redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y ejército, no se agota con el cumplimiento del Acuerdo. Por una parte, se requiere alcanzar definiciones más precisas en torno a una serie de aspectos mencionados en el Acuerdo. Por la otra, el avance del proceso de consolidación de la democracia en distintos órdenes de la vida del país tendrá efectos directos en el establecimiento de los nuevos parámetros para la función militar en la sociedad.

El sentido del Acuerdo, por lo tanto, se encuentra en la medida en que sea parte integral de una estrategia más amplia de las autoridades civiles que identifique claramente, el marco institucional y legal para la subordinación efectiva de las fuerzas armadas a la autoridad constitucional y su plena integración funcional en el nuevo Estado democrático.

Una estrategia política que debe ser diseñada como política de Estado; es decir, representativa de las percepciones e intereses de los distintos sectores políticos y sociales del país, y no exclusivamente derivada de las percepciones de los grupos responsables coyunturalmente de la administración pública. Y en la medida en que contempla la definición de una misión y funciones para la institución militar, que sea el resultado de una acción colaborativa entre civiles y militares.

Hay que constatar que, con referencia a nuestro pasado político, el ejército se ha desplazado de las esferas políticas y ha sido sustituido por autoridades civiles legalmente constituidas. Sin embargo, es necesario fortalecer la relación actual de las fuerzas armadas con la sociedad para que se pueda desarrollarse un modelo que se corresponda con una democracia consolidada. La autoridad presidencial sobre el ejército ha sido acatada aun sin la base de una política definida; no obstante, la ausencia de mecanismos que sistematicen y operativicen el control y la supervisión sobre el ejército podría permitir que esta autoridad se transforme en una expresión de dominación ilegítima: no debemos olvidar que nuestra cultura política está marcada por rasgos de autoritarismo que afectan tanto a civiles como a militares.

Es necesario recordar que los efectos del desborde de la función militar trascienden los ámbitos formales de las relaciones institucionales entre ejército y Estado, y afectan diversos aspectos de la textura de las relaciones entre sociedad, Estado y ejército: la debilidad de diversas instituciones estatales cuyas funciones fueron desarrolladas por las fuerzas armadas; el empeñamiento de la institución armada en funciones ajenas a la defensa nacional; patrones de relaciones civiles-militares caracterizados por desconfianza y separación; presencia militar en distintos niveles del poder local y regional; la ausencia de recurso humano capacitado en cuestiones de seguridad y defensa; etc.



De hecho, un análisis detenido del proceso de redefinición de relaciones entre sociedad, Estado y ejército en Guatemala a partir de la firma de los Acuerdos de Paz, evidencia que las causas para el retraso en el cumplimiento de los Acuerdos y, en particular, para la pérdida de impulso en el proceso de reconversión militar, se encuentran más en las limitaciones que se han manifestado en la conducción civil del proceso por parte de los actores políticos que en la existencia de medidas de resistencia militar. La indefinición de un marco político estratégico de Estado hacia su fuerza militar, la ausencia de suficiente involucramiento de las organizaciones de la sociedad en los distintos aspectos de la problemática, la ausencia de recurso humano capacitado para las diversas funciones, son expresiones distintas de una misma vulnerabilidad.

En ausencia de una clara orientación conceptual y operativa sobre los objetivos, los alcances, los mecanismos y los tiempos de la reconversión por parte de las autoridades civiles pertinentes, y de una efectiva labor de análisis, propuesta y auditoría social por parte de la sociedad, el proceso de redefinición de la función militar y de los perfiles institucionales de las fuerzas armadas quedaría en manos de éstas. Dicha situación podrá evitarse mediante el diseño e implementación de una política clara e integral que conduzca a la institucionalización de un nuevo modelo de relaciones entre sociedad, Estado y ejército.

Fuentes:

Arévalo de León, Bernardo. "Sociedad, Estado y ejército en Guatemala a inicios del Siglo XXI", en Arévalo de León, Bernardo, *Hacia una política de seguridad para la Democracia. Documentos finales* Tomo I. FLACSO, Guatemala, 2002.

b. Un concepto de seguridad operativo

Vale la pena, en este momento, hacer un resumen de la naturaleza del problema de la redefinición de los marcos de la seguridad en Guatemala a finales de siglo. Por el efecto combinado de la crisis política que ha atravesado el país desde los años 50 y de su resolución en un proceso de transformación de estructuras políticas que ahora se encuentra atravesando, operan actualmente en nuestro país dos marcos conceptuales de seguridad distintos y divergentes: uno inútil pero operativo –el derivado de la experiencia institucional con la DSN–, y otro útil pero inoperante –la seguridad democrática plasmada en el TMSD o, con distintas palabras pero igual contenido, la seguridad "integral" del AFPC.

La coexistencia de ambos marcos se deriva de las dificultades para trascender la fase de reformulación política del término seguridad democrática o seguridad integral para traducirlo en un concepto operativo expresado claramente en una estructura legal e institucional, lo que aunque útil para efectos de responder a las necesidades del nuevo marco político, lo hace inoperante. Por otra parte, esta ausencia de orientaciones y estructuras operativas conduce a que las políticas y actuaciones institucionales del Estado en la materia continúen, de manera inconsciente y por efecto de la inercia, atrapadas en orientaciones y *modus operandi* anclados en un modelo que no responde a las necesidades del sistema político: inútil desde esta perspectiva, pero operativo en términos del alcance de su implementación.



Los riesgos de esta situación son más que evidentes. En primer lugar, la brecha de incoherencia entre los objetivos establecidos a nivel político declarativo y las actuaciones reales en la materia da lugar a contradicciones que afectan el esfuerzo real de consolidación de la democracia y la paz en Guatemala. En la medida en que el proceso de democratización del Estado no se limita a la introducción de normas que posibiliten la alternancia en el poder en el sistema político, sino remite a la transformación de las relaciones de poder en los distintos ámbitos de la vida de la sociedad, es evidente el peligro de la persistencia de orientaciones y métodos anclados en visiones autoritarias de las relaciones de poder, en un contexto estatal marcado por la debilidad estructural –dificultad para cumplir con las funciones básicas de todo Estado– y la hibridez política –la coexistencia de elementos de cultura política autoritaria y democrática.

El problema no se plantea exclusivamente en el plano político ya señalado. La transformación conceptual del término ha dado lugar a un vacío teórico en torno a la problemática de la seguridad. Fincada en las perspectivas político-militares del enfrentamiento bipolar, la transformación conceptual de la seguridad ha convertido en irrelevante el conocimiento teórico desarrollado a partir de criterios de seguridad “restringidos” (tradicionalmente reducidos a la problemática político-militar), estatocéntricos (fincados en el Estado como unidad central en el ámbito internacional y nacional), y conflictuales (fundados en la lógica de la convivencia internacional como una situación de intereses contrapuestos en un juego de suma cero). La incorporación de los diversos factores que atentan contra la seguridad, y la reubicación del eje de análisis en el bienestar de la persona humana, la sociedad, y sus instituciones políticas, obliga al replanteamiento del marco analítico de los estudios de la seguridad que se realizan en ciencias sociales.

De interés evidentemente académico, la importancia de esta tarea no se limita a las aulas universitarias o a publicaciones para científicos sociales. De la capacidad de entender claramente el problema, en términos de identificar los distintos componentes del fenómeno y las interrelaciones que se establecen entre éste y otros fenómenos y procesos sociales, depende la posibilidad de visualizar cuáles son los mecanismos más adecuados para resolverlo.

Fuentes:

Arévalo de León, Bernardo. “De la teoría a la práctica: reflexiones sobre la seguridad democrática”, en Arévalo de León, Bernardo et al. *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación*. FLACSO, Guatemala, 2002.

c. Una política de seguridad

Es evidente que el Estado guatemalteco no puede darse el lujo de dejar de definir una política de seguridad que atienda tanto la necesidad de eficiencia sectorial como el imperativo de integrar las acciones sectoriales con la orientación general del Estado. La transformación en profundidad de la acción estatal en los campos de la seguridad a manera de ajustarlo conceptual, legal e institucionalmente a los requerimientos de seguridad de una sociedad democrática, requiere del diseño consciente e intencional de una estrategia política que comprometa a las distintas instituciones del Estado y a la sociedad. En especial, porque la falta de una estrategia de estas características no conduce a la ausencia de política pública en la materia, sino a la definición de la política pública por abandono del terreno, dejándola en manos de las fuerzas de la inercia autoritaria que aún operan en el sector. Las políticas públicas de un Estado se definen tanto por los efectos de la acción como por los de la inacción de las autoridades gubernamentales. Desde esta perspectiva, el resultado de la falta de la definición de una política de seguridad democrática no es la ausencia de una política, sino la persistencia de la política de seguridad autoritaria.



El esfuerzo en la materia debe desarrollarse, por lo tanto, en el marco de la trilogía de ideas, factores y actores que determina el proceso de gestación de políticas públicas para la transformación institucional, y en el que el primer paso corresponde a la definición de los mecanismos que permitan alcanzar el diseño adecuado. Evidentemente, uno de los retos centrales de este proceso será desarrollar modalidades que en el diseño mismo de la política de seguridad, y en las diversas fases de su implementación y evaluación, afirmen la naturaleza democrática de las nuevas concepciones y aseguren la existencia de mecanismos de control democrático que transparenten la acción estatal, establezcan criterios de *accountability* y garanticen el sometimiento de instituciones y actores públicos del sector seguridad a la acción judicial del Estado.

Con referencia a los actores, este reto implica el establecimiento de mecanismos de participación que permitan incorporar actores no estatales en la discusión y debate de las políticas de seguridad: instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales especializadas, expertos calificados. La institucionalización de mecanismos que integren a actores privados junto con actores públicos en diversas etapas del diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas de seguridad, reconoce que en un sistema democrático éstas son el producto de la acción e interacción –que puede ser tanto en colaboración como en competencia– de actores públicos y privados constituidos en redes que dirigen, controlan o coordinan los recursos materiales o inmateriales en un ámbito de políticas públicas de interés común: la comunidad de seguridad.

La importancia del desarrollo de criterios participativos en el caso de las políticas de seguridad es múltiple: en primer lugar, busca romper con el monopolio tradicional que los actores estatales civiles y militares– desarrollan sobre el sector, y cuyo efecto inevitable es la reducción de la población a la categoría de objeto de la acción estatal en las áreas de seguridad, en vez de constituirla como sujeto de una acción pública de la que debe ser coresponsable. En segundo lugar, en el marco de un sistema político en el que la función de mediación entre sociedad y Estado que deben efectuar los partidos políticos es notoriamente defectuosa, permite la incorporación de opiniones y posiciones que articulan intereses de seguridad legítimos de diversos sectores sociales. En tercer lugar, dado el bajo nivel de profesionalización que por efecto de estarse iniciando el proceso de transformación de los marcos de seguridad aún prevalece en los funcionarios civiles del Estado, procura apuntalar su gestión con el recurso existente en otros sectores sociales; especialmente los que existen o se pueden desarrollar específicamente en los centros académicos.

En el caso de sociedades como la nuestra, caracterizadas por la debilidad del recurso humano capacitado para involucrarse en las distintas etapas de la formulación, implementación y evaluación de políticas de seguridad, este objetivo requiere el establecimiento de una estrategia nacional de formación de cuadros que involucre tanto a las instituciones del Estado como a las de la sociedad civil, con el propósito de permitir el desarrollo sostenible de las estructuras institucionales necesarias y el desempeño de las diversas labores que, en la tarea de la seguridad, le corresponden al Estado y a la sociedad.

Fuentes:

Arévalo de León, Bernardo. "Los debates de la seguridad"; en Arévalo de León, Bernardo et al. *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación*. FLACSO, Guatemala, 2002.

d. Resumen: una plataforma de acción para el futuro

El conjunto de consideraciones anteriores sobre la problemática de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas, en el contexto de la democracia guatemalteca, podría resumirse en una plataforma de acción que contemplara cinco áreas básicas. Un trabajo efectivo en cada una de éstas, por parte de los responsables políticos y del conjunto de actores sociales, permitirá mejorar sustantivamente los marcos de seguridad del país y procurar una acción de seguridad estatal que no sólo no obstaculice, sino que contribuya a la consolidación de la democracia en nuestro país:

- El desarrollo de una política que explícitamente procure el fortalecimiento de la institucionalidad civil del Estado para cumplir –en los distintos ámbitos materiales y geográficos– con las funciones que le corresponden, y poder así concentrar a la institución militar en las funciones de defensa nacional que le son propias.
- Un concepto de seguridad que, fundado en el carácter democrático del Estado, identifique claramente los ámbitos de responsabilidad del Estado y de la sociedad, de civiles y militares, de políticos y académicos, en la tarea conjunta de proveer de condiciones de seguridad a la sociedad y a sus instituciones.
- Una plataforma legal-institucional que operativice dicho concepto y desarrolle una agenda que responda a las circunstancias específicas que atraviese el país, e implemente los mecanismos necesarios de control institucional –objetivos y subjetivos– sobre el desempeño de la función de seguridad por parte de las distintas instituciones estatales responsables en los distintos organismos del Estado.
- Una política de recursos humanos destinada a crear civiles capaces en el manejo técnico de los diversos temas relacionados con la seguridad en los distintos ámbitos institucionales del Estado en los partidos políticos, y los ámbitos no estatales en los que se desarrollan las funciones de investigación académica y auditoría social.
- Mecanismos de consulta que involucren en el proceso de formulación de políticas públicas a los distintos sectores concernidos en la sociedad civil y en los actores políticos, cada uno en el desarrollo de las funciones de formulación de políticas, control, supervisión, análisis, auditoría e información que les corresponden, concebidas como funciones complementarias cuyo sentido último es la creación de verdaderas condiciones de seguridad para la sociedad guatemalteca y sus instituciones.

Fuentes:

Arévalo de León, Bernardo. “Marco conceptual bases para la consideración de la cuestión militar”, en Arévalo de León, Bernardo, *Hacia una política de seguridad para la democracia, Documentos finales, Tomo I*. FLACSO, Guatemala, 2002.



La edición, diseño y producción de *Democracia, seguridad y fuerzas armadas en Guatemala: introducción a las relaciones civiles-militares* se realizó en *Magna Terra editores*, en febrero de 2003. El tiro sobre papel bond 80 gramos consta de 1,000 ejemplares.

ISBN: 99922-66-71-6



9 789992 266717