

# Las Relaciones Civil-Militares en Latinoamérica

Dr. Thomas C. Bruneau y

General de División (R) Richard B. Goetze, Fuerza Aérea de los EE.UU.

**D**URANTE MUCHO TIEMPO, han existido debates en el mundo académico respecto a lo que los políticos civiles en Latinoamérica deben saber y hacer para controlar a sus fuerzas armadas. El Dr. David Pion-Berlin—un académico sumamente respetado en las relaciones civil-militares latinoamericanas— ha sostenido que “...los civiles no deben preocuparse de invertir el tiempo necesario para comprender asuntos relativos a la defensa, estrategia, táctica, preparación, presupuestos de defensa, despliegues, doctrina o entrenamiento.”<sup>1</sup> El argumento del Dr. Pion-Berlin se basa en la lógica deductiva y la historia, pero pensamos que ha cambiado mucho la situación en la región. Por ende, respetuosamente no estamos de acuerdo. Nuestra opinión es que los civiles deben tener un nivel suficiente de entendimiento para asegurar que las FF.AA. cumplan con lo que se requiere hacer, no sólo en cuanto a subordinarse al control civil, sino también para cumplir exitosamente con el espectro sumamente amplio de roles y misiones asignados a las fuerzas de seguridad en Latinoamérica. A diferencia de Pion-Berlin, pensamos que las amenazas de seguridad que enfrenta Latinoamérica son en actualidad tan numerosas y agudas que existen pocas opciones para los civiles salvo la de colaborar con las FF.AA. y dedicar un nivel de capital político para responder a las mismas.

Debemos reconocer primero que de acuerdo con Pion-Berlin existe, de hecho, un factor desmotivador para los civiles que desean ser expertos de asuntos militares. En la Fábula de Esopo acerca del erizo y el zorro, “El zorro sabe muchas cosas, pero el erizo sabe una sola cosa importante. Esto sugiere que el ingenio del zorro será derrotado por la defensa del erizo.”<sup>3</sup> A igual que los zorros, los políticos democráticamente electos saben algo acerca de muchas cosas, mientras que las FF.AA., tal como el erizo, conocen una sola cosa importante: la seguridad nacional—aunque la definición de este concepto se encuentra en un proceso de transición. Los oficiales militares dedicados a sus carreras, estudian y se adiestran en este campo; pertenecen a instituciones que se concentran en el mismo; y sus ascensos dependen del nivel de conocimiento que poseen respecto al tema. Dada la carencia de formación castrense, es imposible para los civiles desarrollar algo similar a la destreza de oficiales militares en cuanto a los asuntos de seguridad nacional. Hemos observado oficiales

*Foto: Soldados del Ejército Mexicano toman control de una oficina de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Contra La Salud, 16 de enero de 2003 en Tapachula, México, como parte de una operación en contra de la corrupción. (AFP)*

superiores militares que emplean la estrategia del erizo para desafiar el control civil de las FF.AA. precisamente debido a la falta de conocimiento en este campo por parte de los civiles.

Creemos que los civiles no necesitan ser expertos en cuestiones de seguridad nacional para ejercer su control sobre las FF.AA. y determinar sus roles y misiones. Sin embargo, sin duda alguna deben adquirir un nivel apropiado de conocimiento y sobretodo estar concientes de lo que no saben. En Latinoamérica, y particularmente en América Central, la definición de seguridad está siendo transformada para incluir mucho más que la seguridad “nacional.” es un concepto más generalizado que incluye la seguridad “pública” y la de los “ciudadanos.” Para responder a las exigencias de la sociedad, los civiles deben tener un nivel adecuado de conocimiento del ámbito que abarca la seguridad pública y la de sus ciudadanos y estar preparados para tomar acciones apropiadas. La seguridad nacional ha siempre consistido en defender la continuidad y soberanía del Estado ya que este es el rol tradicional de las fuerzas de defensa nacionales. La seguridad pública se refiere a la capacidad del Estado de mantener el orden público para que los sectores básicos tales como el transporte, comunicación y comercio puedan continuar funcionando normalmente. La seguridad de los ciudadanos incluye el respeto y aplicación de los derechos humanos, políticos y sociales de los individuos y grupos en una sociedad democrática.

La combinación de las amenazas en la América Central de hoy es tan grave que constituye un desafío en los tres niveles de seguridad. Actualmente, la élite civil emplea a las FF.AA., entre otros instrumentos, para reaccionar en contra de estas amenazas. Las encuestas públicas indican que la preocupación principal de los ciudadanos en América Central es la falta de seguridad. Nuestras entrevistas señalan que las campañas políticas dependen de tal seguridad, y que los políticos anticipan ser obligados a rendir cuentas por la misma. Hasta la literatura académica reconoce esta realidad.<sup>4</sup>

### Un espectro de misiones

Antes de abordar estas amenazas, es útil examinar una misión de seguridad nacional que algunos países consideran una oportunidad: el mantenimiento e imposición de la paz, denominada colectivamente como operaciones de apoyo a la paz (*PSO*). Estas operaciones son partes integrales para las FF.AA. de la región. Como respuesta a la estrategia del entonces Presidente Menem de Argentina de mejorar la imagen internacional de su nación, las FF.AA. comenzaron a participar en *PSO*. Más recientemente, Brasil, Chile y Guatemala desplegaron sus tropas a Haití para realizar operaciones de imposición de paz bajo el Capítulo VII de la Carta de la ONU. Chile, al igual que Argentina, ha establecido un centro de adiestramiento de *PSO*; El Salvador y Guatemala están en el proceso de crear sus propios centros. Asimismo, El Salvador desplegó tropas para apoyar a la Coalición liderada por los EE.UU. en Irak.

Cada académico que escribe acerca de la *PSO* enfatiza el componente crucial civil-militar de estas operaciones, no solamente a los niveles donde se formulan las políticas, donde los ministerios de asuntos exteriores y de economía y hacienda cooperan estrechamente con los ministerios de

*El Dr. Thomas Bruneau es Profesor en el Departamento de Asuntos de Seguridad Nacional, Escuela Postgrado Naval en Monterey, California. Recibió su licenciatura de la Universidad Estatal de California y su Doctorado de la Universidad de California en Berkley. Ha publicado más de una docena de libros en inglés y portugués y es co-redactor de Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil Military Relations (University of Texas Press, 2006).*

*El General de División (Retirado) Richard B. Goetze, hijo, Fuerza Aérea de los EE.UU. es un Becario Distinguido en el Centro de Relaciones Civil-militares, Escuela Postgrado Naval. Recibió su licenciatura de la Academia de la Fuerza Aérea de los EE.UU. y su Maestría y Doctorado de American University. Ha servido en una variedad de posiciones de mando y estado mayor en el territorio continental de los EE.UU. y Vietnam y con el Comando Aérea Estratégica y el Estado Mayor Conjunto.*

defensa, sino también a nivel local, donde los soldados interactúan con organizaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales (ONG).<sup>5</sup> En breve, existe un nuevo elemento de relaciones civil-militares en Latinoamérica. Un número creciente de países participan en lo que desafortunadamente promete ser el sector de crecimiento de las *PSO*. No debe existir ninguna duda que son los formuladores de políticas los que despliegan las tropas a Haití. En Argentina, Brasil, y Chile, los civiles estuvieron activamente involucrados en todas las fases decisorias de desplegar y mantener sus tropas en Haití.<sup>6</sup>

El crimen organizado amenaza la seguridad pública así como la de los ciudadanos y, en algunos casos, la seguridad nacional. Las FF.AA. deben enfrentar esta amenaza regional. Muchos países latinoamericanos tienen problemas agudos

***Los civiles que formulan las políticas no sólo gestionan las FF.AA., pero también determinan sus roles y misiones, ya sea que desean hacerlo o no y que estén bien informados o no.***

que amenazan la calidad de vida de millones de personas y la supervivencia de las democracias. El crimen organizado y el lavado de dinero en la Triple Frontera (Argentina, Brasil y Paraguay), el control por parte de narcotraficantes de los barrios de Río de Janeiro, el crimen organizado y narcoterrorismo en Colombia, así como los cargamentos de drogas a través de la región han tenido un efecto sumamente destructivo. Asimismo, existe el nuevo fenómeno de la Mara Salvatrucha o pandillas, en América Central y México. La Policía Nacional Civil de El Salvador ha establecido el número de maras en América Central en unos 70.000, habiendo unas 36.000 en Honduras, 14.000 en Guatemala, 11.000 en El Salvador, 4.500 en Nicaragua, 2.700 en Costa Rica, 1.400 en Panamá, y 100 en Belice. Las maras no solo son un fenómeno regional en América Central; de hecho, son transnacionales. La pandilla MS-13, por ejemplo, tiene entre

8.000 y 10.000 miembros en los EE.UU., 4.000 en Canadá, y tiene una presencia fuerte en 25 estados en México.<sup>7</sup>

El rasgo distintivo de las maras es el comportamiento extremadamente violento. La ceremonia de iniciación en las pandillas, la disciplina, y el ascenso a posiciones de liderazgo en la organización se basan en el nivel de violencia manifestado. En la MS-13, cuatro miembros golpean y patean a un futuro miembro durante 13 segundos, mientras que el mismo protege sólo su cara y genitales. Luego, los nuevos miembros de la pandilla tienen que matar a una persona para demostrar la capacidad de hacerlo. Se estima que las maras son responsables de un 60% de los 2.576 asesinatos cometidos en El Salvador en el año 2004, y este porcentaje aumenta cada año. En los países donde existe una presencia mara, la cantidad de asesinatos ha excedido aquel de Colombia, incluyendo los asesinatos cometidos por su insurgencia activa. En el año 2005, la tasa de homicidios por cada 100.000 personas fue de 54,71 (3.761 muertos) en El Salvador, 40,66 (2.836) en Honduras, 37,53 (5.500) en Guatemala y 33,76 (14.503) en Colombia.<sup>8</sup>

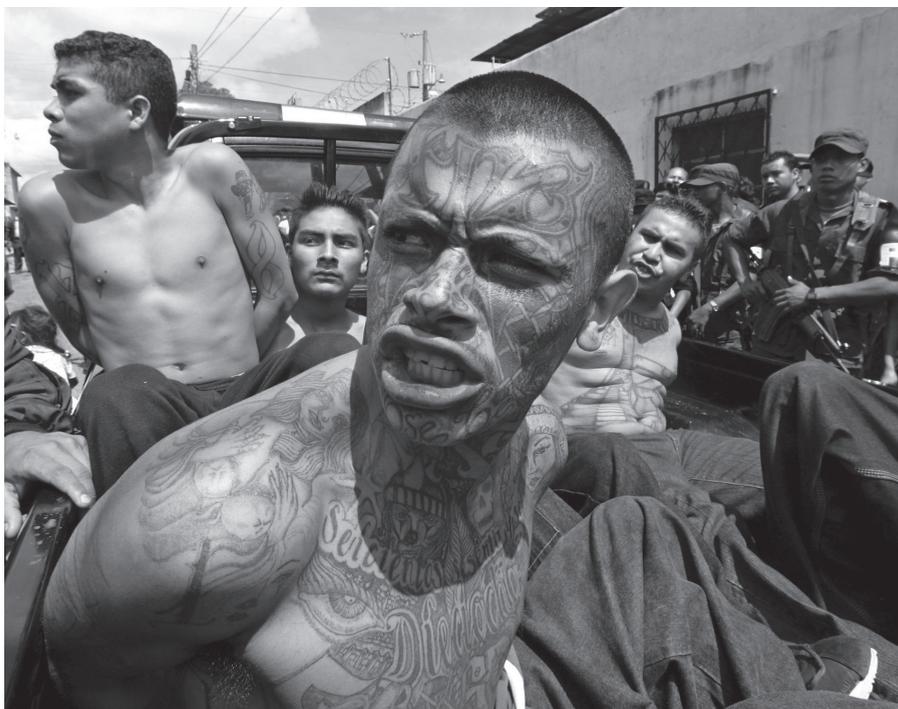
Además de las pandillas, los países latinoamericanos se involucran cada vez más en operaciones en contra del terrorismo. Antes del 11-S, ningún país en la región, salvo Colombia, estaba preocupado por amenazas terroristas; sin embargo, desde entonces el gobierno norteamericano ha establecido que la eliminación de estas amenazas es la más alta prioridad en sus relaciones internacionales. Como sostiene el General Bantz Craddock, en el documento "SOUTHCOM Priorities and Investment Guidance: War on Terrorism" que "La prioridad número 1 de este comando consiste en impedir el empleo de los terroristas de nuestra área de responsabilidad como un área de preparación para realizar operaciones terroristas en contra de los EE.UU. o nuestros intereses vitales en el Hemisferio Occidental, incluyendo los países asociados en la región."<sup>9</sup> El SOUTHCOM ha pedido a aquellos países que fortalezcan sus capacidades en contra de terrorismo así como que cooperen y coordinen entre sí y con los EE.UU. Estos son asuntos civil-militares por que los líderes superiores tanto civiles como militares deciden cuándo deben emplear las

fuerzas de inteligencia y especiales en contra de terroristas.

El nivel de entendimiento de amenazas terroristas y las acciones realizadas contra las mismas varían de un país a otro en la región. Hallamos que los gobiernos de algunos países que no tomaron tan en serio las amenazas terroristas, tales como Brasil y Uruguay, ahora están en el proceso de desarrollar estrategias y dedicar recursos para combatir el terrorismo. El Salvador ha recibido amenazas directas debido a su rol en Irak y ha reaccionado en contra de estas.

Es obvio, dado este breve resumen, que los civiles deben poseer un cierto nivel de entendimiento y estar involucrados para administrar los recursos financieros, personal y equipamiento disponibles para lidiar con las *PSO*, las maras, y el terrorismo.<sup>10</sup> En realidad, no existe otra opción. Los civiles deben participar en las estas operaciones si desean que los otros países los tomen en serio; deben lidiar con las maras si no desean que los delincuentes tomen control de sus ciudades; y deben eficazmente recolectar inteligencia si desean prevenir que los terroristas usen sus países para organizar ataques en contra de los EE.UU. Ellos necesitan tomar acción. Ahora la pregunta consiste en ¿cuán eficaz actúan y cuán bien informados deben ser?

Nadie puede tener la expectativa de que los zorros civiles deben convertirse en erizos y saber todo acerca de “una cosa grande”. Sin embargo, la concientización y participación de civiles deben extenderse más allá de los ministerios de defensa y de las FF.AA. para incluir las agencias de inteligencia y los ministerios de gobernación, bajo los cuales normalmente asignan a las fuerzas policíacas.



Se detienen pandilleros de la Mara 18 en una operación conjunta realizada por la Policía Nacional Civil y el Ejército de Guatemala en Mixco, al sur de la capital, 21 de septiembre de 2005.

## Controlar a las FF.AA.

Según Pion-Berlin, “Latinoamérica no es una región en donde los políticos hayan tenido o vayan a tener algún incentivo para actualizarse en asuntos de defensa” en cuanto a recursos o empleo.<sup>11</sup> Estos civiles carecen del incentivo porque Latinoamérica, históricamente, no ha tenido que conducir el tipo de guerra que exija la participación de civiles con un nivel adecuado de conocimiento acerca de ciertos asuntos. Aún las actuales “amenazas internas (narcotraficantes, terroristas y guerrillas) no constituyen desafíos que exigen un gran nivel de conocimiento ni adiestramiento militar.”<sup>12</sup> Pion-Berlin subraya la diferencia de competencia entre civiles y oficiales de las FF.AA. al señalar que “al percibir los asuntos de defensa como algo prohibido para ellos, los civiles nunca han sido capaces de comprobar sus capacidades. En cambio, han desarrollado algún tipo de complejo de inferioridad que sólo refuerza su dependencia de las FF.AA.”<sup>13</sup> La falta de competencia por parte de los civiles no es un problema tan grave, sin embargo, dado que “durante las últimas dos décadas, mientras que el *equilibrio de competencias* claramente favorece a los militares, el *equilibrio de poder*

ha cambiado a favor de los civiles.”<sup>14</sup> Los civiles deben administrar a las FF.AA. que son tanto el brazo coercitivo del Estado como una institución con intereses propios cuyas necesidades deben ser satisfechas. Lo han hecho, en gran parte “mediante el control político civil, lo cual es una medida de bajo costo para lograr una relativa tranquilidad en los asuntos civil-militares sin la necesidad de invertir en un extenso fortalecimiento institucional, adquisición de conocimientos, fiscalización legislativa y grandes presupuestos.”<sup>15</sup> Por último, “mientras los civiles interactúan, no intervienen, y el gobierno se mantiene fuera de la esfera de influencia de las FF.AA. en los asuntos de defensa, principalmente debido a su falta de conocimientos y personal.”<sup>16</sup>

***Consideramos estos últimos como una relación tripartita. La primera parte de esta es “el control democrático civil de las FF.AA.”***

Latinoamérica puede ser una “zona de paz” con respecto a conflictos exteriores, pero no es así internamente, como manifestado por las maras, los narcotraficantes, el crimen organizado y las insurgencias (en Colombia). Actualmente, los civiles que formulan las políticas en México y América Central han desplegado a sus FF.AA. como las unidades vanguardias en la lucha contra las pandillas o en apoyo de los esfuerzos contra el crimen. Asimismo, los líderes civiles han desplegado las FF.AA. para cumplir responsabilidades internacionales de no guerra, como se manifiesta en el apoyo de las *PSO* por parte de Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala y otros países latinoamericanos. Aunque estas misiones no están directamente vinculadas con la defensa nacional, emplean a las FF.AA. (y en menor escala a la policía) en apoyo de sus intereses nacionales. Algunos Generales brasileños, por ejemplo, encabezan la misión de ONU en Haití y una brigada brasileña compuesta de 967 soldados está desplegada allá.<sup>17</sup>

Los civiles que formulan las políticas no sólo gestionan las FF.AA., pero también determinan sus roles y misiones, ya sea que desean hacerlo

o no y que estén bien informados o no. Estos son los hechos empíricos: los presidentes y sus funcionarios toman decisiones cada día respecto al empleo de las fuerzas de seguridad, incluyendo las FF.AA. Los analistas pueden estar de acuerdo o no con el nivel de sabiduría de la decisión, pero en 2004, el Presidente Berger de Guatemala decidió reducir en un 50% el número de personal y presupuesto de las FF.AA. Lo llevó a cabo en casi 90 días. Estos civiles no necesitan conocer “la cosa grande,” pero los mismos sí deben establecer instituciones que expresan y perpetúan el conocimiento y capacidades exigidos para tratar con las misiones militares cuando surgen. Sólo así los gobiernos democráticos pueden lidiar de forma rutinaria con los problemas y crisis en tal manera aceptable en la esfera internacional.

## **Una relación tripartita**

Basado en nuestro trabajo investigativo de una década realizado en más de cien países alrededor del mundo y sacando provecho de la literatura con respecto a la seguridad y relaciones civil-militares, consideramos que estos últimos forman una relación tripartita. La primera parte de esta es “el control democrático civil de las FF.AA.” Su concepto es bastante simple, trata con el poder y debe ser implementado mediante las instituciones tales como los ministerios de defensa, comités de supervisión en el congreso, control civil de los ascensos de oficiales y de la educación militar, etc. Los otros dos elementos de esta relación son la “eficacia” y “eficiencia.” La trascendencia de “eficacia” es que las FF.AA. y otras fuerzas de seguridad desempeñan exitosamente sus roles y misiones asignados por civiles electos democráticamente. Al emplear el término eficacia, queremos decir que las FF.AA. implementan con éxito los papeles y misiones asignados por civiles democráticamente electos. La eficiencia significa que cumplen sus misiones al menor costo posible en términos de vidas y recursos. Dado que no existe ninguna fórmula matemática que define los posibles costos menores, los países deben implementar instituciones civiles para determinar las prioridades en la asignación de recursos. Los civiles que formulan las políticas—los zorros—deben pensar más allá de los problemas de control y considerar si sus fuerzas pueden desempeñar sus roles y misiones. De ser posible,

¿a qué costo y nivel de riesgo? El control no implica la eficacia ni la eficiencia. De hecho, la manera más fácil de controlar a las FF.AA. es eliminarlas, como hicieron en Costa Rica y Panamá, o limitar rigurosamente sus presupuestos, como en Ecuador. Estas acciones no logran la eficacia ni la eficiencia.<sup>18</sup>

**Las instituciones**

Si analizamos como los distintos países abordan los elementos de la relación tripartita,

podemos identificar cuatro series de estructuras y procesos que denominamos “instituciones” para enfatizar su naturaleza empírica.<sup>19</sup> La Tabla 1 manifiesta cómo estas cuatro instituciones apoyan la relación tripartita de relaciones civil-militares.

**Los Ministerios de Defensa (MOD).** Los MOD pueden apoyar los tres elementos de la relación tripartita.<sup>20</sup> Los civiles que formulan las políticas pueden controlar a las FF.AA. a través de un MOD. Asimismo, el MOD normalmente evalúa la eficacia de los roles y misiones de las FF.AA. mientras los cuadros de abogados, economistas y contadores tanto civiles como militares en el MOD analizan cuán eficientemente se emplean los recursos.

**Las asambleas legislativas.** Estas instituciones también apoyan los tres elementos. Garantizan el control democrático civil por medio del mantenimiento de la separación de poderes, control del presupuesto y el ejercicio de la supervisión. La diversidad de representación política (a través de elecciones) y el desarrollo de pericias entre los miembros y sus personal en particular permiten a las asambleas legislativas mejorar la eficacia de roles y misiones de las FF.AA. Además, las asambleas legislativas continuamente garantizan la eficiencia al ejercer una función de supervisión mediante las audiencias oficiales, unidades de

auditoria e inspectores generales. En la mayoría de las más antiguas democracias, las asambleas legislativas aumentan la eficiencia más que la eficacia.<sup>21</sup>

**El mecanismo interagencial de comunicación y cooperación.** Ya sea si ocurre mediante un consejo de seguridad nacional o una organización a nivel ejecutivo tal como el Consejo de Seguridad Institucional de Brasil, el gobierno debe tener un medio para efectuar la comunicación y cooperación interagencial—este mecanismo es sumamente importante para garantizar un nivel de eficacia. El proceso interagencial es un elemento de control democrático civil, pero esto depende de las instituciones tal como un MOD para influir la eficacia. Con un proceso interagencial, los líderes civiles pueden determinar los roles y misiones de manera lógica. Además, dado que la seguridad hoy en día incluye un espectro amplio de posibilidades, este proceso o mecanismo interagencial debe ser sólido.

**El sistema de inteligencia.** Este sistema apoya los primeros dos elementos de la relación tripartita. Las democracias contemporáneas mantienen sistemas complejos de inteligencia tanto militares como civiles y aun mecanismos más detallados para controlarlos. Asimismo, hoy se pone un más mayor énfasis en inteligencia eficaz. A pesar de que las instituciones ejecutivas y legislativas

	MOD	Asamblea Legislativa	Proceso Interagencial	Inteligencia
Control Democrático	X	X		X
Eficacia	X	X	X	X
Eficiencia	X	X		

**Tabla 1: Bases institucionales de la relación tripartita de las relaciones civil-militares democráticas.**

	MOD	Asamblea Legislativa	Proceso Interagencial	Inteligencia
El Salvador		X	X	X
Guatemala	X			

**Tabla 2: Bases institucionales de la relación tripartita en dos países**

controlan los sistemas de inteligencia, a menudo no se realiza un esfuerzo válido para monitorear su eficacia. El énfasis en la compartimentación secreta de datos recolectados, el análisis de estos mismos y la asignación de fondos impide el establecimiento de un nivel verdadero de eficacia.<sup>22</sup>

## El Salvador y Guatemala

Después de haber establecido las cuatro “instituciones” empleadas para apoyar la relación tripartita de las relaciones civil-militares, opinamos que sería informativo ver cuán eficaz han sido dos países de la región, El Salvador y Guatemala, en la implementación del control civil de las FF.AA.

**El Salvador.** Como se muestra en la Tabla 2, El Salvador ha logrado enormes adelantos en los últimos años.<sup>23</sup> Aunque un General en servicio activo aún encabeza el *MOD* y pocos civiles a nivel superior trabajan en el ministerio, se han implementado algunas reformas significativas en otras áreas. Aproximadamente diez de los 84 miembros del Congreso son entendidos en materia de asuntos de seguridad y tienen un personal bien informado y competente. Desde los mediados de los años 90 se ha establecido un consejo de seguridad nacional y una secretaría compuesta de seis miembros permanentes que apoyan al consejo desde el año 2005. El sistema de inteligencia de El Salvador es fuerte y sumamente profesional; este incluye una agencia presidencial de inteligencia, inteligencia militar y un componente de inteligencia policiaca.

**Guatemala.** Desde hace muchos años en Guatemala, todo está “al borde” de ocurrir.<sup>24</sup> La Constitución de Guatemala exige que el Ministro de Defensa sea un General en servicio activo. En los últimos años, el Ministro ha asumido un papel más amplio y adquirido más poder que el Jefe del EMG de las FF.AA. (como era de esperar dado el hecho que los últimos tres ministros previamente habían servido como el Jefe). El ministerio cuenta con seis miembros civiles competentes, principalmente en las áreas de la política de defensa y asuntos legales, y el mismo quiere nombrar a un civil como Viceministro de Defensa si no se puede modificar la Constitución para permitir a un civil a encabezar el *MOD*. El Congreso guatemalteco requiere cambios anuales

de jefes de comités, y como consecuencia, nadie tiene la oportunidad de desarrollar ninguna capacidad con respecto a la seguridad nacional, una desventaja que se profundiza cuando cambia también el personal de los comités. Aunque el Presidente de Guatemala se reúne periódicamente con los ministros de Defensa, Gobernación, y de Asuntos Exteriores, no existe un personal asesor permanente o técnico para apoyar estas reuniones o para poner en vigencia las resoluciones que se promulgan (aunque existe un plan escrito para un sistema de seguridad nacional que está “al borde” de implementarse). Los guatemaltecos y sus aliados extranjeros han prestado amplia atención a la inteligencia desde el año 1997, pero existe solamente mínimo nivel de supervisión de la misma por parte del sector ejecutivo y ninguna por parte del Congreso.

**Explicar las variaciones.** Para explicar las diferencias en las relaciones civil-militares entre El Salvador y Guatemala, debemos primero analizar los términos y condiciones de la transición pos-guerra civil hacia la democracia de ambos países y las prerrogativas acumuladas por sus FF.AA. respectivas.<sup>25</sup>

Primero, destacamos que en el año 1992 las FF.AA. salvadoreñas desarrollaron el “Plan Arce 2000,” y han sido implementándolo desde este año. Actualmente denominado el “Plan Arce 2005,” este reformó a las FF.AA. y proporcionó una nueva metodología democrática con respecto a las relaciones civil-militares. En Guatemala, las FF.AA. iniciaron la transición de un régimen militar a un gobierno civil y las FF.AA. continuaron a apoyar éste cambio junto con el proceso de paz; sin embargo, a nuestro entender, esto fue el fin de su plan e influencia.<sup>26</sup>

Segundo, la participación e influencia de la comunidad internacional han sido sumamente importantes en El Salvador, pero no así en Guatemala, dónde la colaboración con extranjeros en el proceso de paz no era un asunto central. Sin duda alguna, la influencia extranjera sólo sirve si existe algún medio que permite a los extranjeros colaborar con organizaciones internas.<sup>27</sup> Desafortunadamente, no existe ninguna organización en la región tales como la OTAN o la Unión Europea que pueden establecer las reglas detalladas con respecto a relaciones democráticas civil-militares como prerequisites de membresía,



AFP

El Presidente *Elias Antonio Saca* de El Salvador y el Ministro de Defensa *Otto Romero* revisan el VII Batallón *Cuscatlán* antes de su despliegue a Irak en San Juan de Opico, El Salvador, 11 de agosto de 2006.

del país a México en 2004 para evitar responder a cargos de corrupción.

El punto final trata con el aprendizaje político. Los académicos saben que el aprendizaje político y organizacional es importante. Sin embargo, es un indicador sumamente difícil de evaluar.<sup>29</sup> En lo mínimo, los civiles deben aprender de las relaciones civil-militares en los *MOD*, instituciones académicas y en grupos de expertos. En El Salvador, el Plan Arce

entre otras cosas. Los EE.UU. han parcialmente llenado este vacío, pero mientras que han estado dispuestos a continuar proporcionando un alto nivel de asistencia de seguridad a El Salvador dada su participación continua en Irak, no lo han hecho con respecto a Guatemala debido a la historia de abusos de derechos humanos y las dificultades de cooperar con otros gobiernos.<sup>28</sup> Desde nuestra perspectiva, la transición de Guatemala también ha sido impedida por la influencia ejercida por ONG que tratan con un asunto particular. Las mismas han jugado un papel excesivamente influyente en la formulación de la política exterior de los EE.UU. hacia este país.

Tercero, por lo menos en los países que estaban anteriormente bajo el control de las FF.AA., el gobierno puede sólo abordar las cuestiones en relaciones civil-militares cuando es suficientemente estable y coherente para gobernar. El “acuerdo” en El Salvador duró y produjo un sistema relativamente estable que incluyó la participación del grupo rebelde Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. El acuerdo en Guatemala fracasó en el lado civil. El ex-Presidente Alfonso Antonio Portillo-Cabrera, que asumió el poder con promesas de luchar contra la corrupción y defender a la mayoría pobre e indígena de Guatemala, tuvo que huir

2000 creó el Comando de Doctrina y Educación Militar, el cual institucionalizó el aprendizaje de para todas las instituciones militares en 18 escuelas, incluyendo el Colegio de Altos Estudios Estratégicos, una escuela con una historial impresionante de 15 años en el adiestramiento a civiles y oficiales militares para colaborar en las secciones ejecutivas y legislativas del Gobierno.<sup>30</sup> En breve, existe una variedad de áreas de aprendizaje político en El Salvador, incluyendo un gran número de ONG extranjeras y grupos de expertos que proporcionan los fondos para académicos y activistas.

En Guatemala, por fin ha intervenido la realidad, y mucho está cambiando. En nuestras entrevistas allá en marzo del año 2005, incluyendo una con el Presidente Oscar Berger y su consejo de ministros de seguridad, aprendimos que él y su Gobierno reconocen las amenazas de seguridad a cada nivel—nacional, público, y de los ciudadanos—y planean la implementación de cambios que institucionalizarán el proceso interagencial y el sistema de inteligencia.

Existen, por lo menos, tres razones para estos cambios potenciales: los Gobiernos de los EE.UU., Gran Bretaña y Colombia alientan y apoyan estos cambios; bajo el Presidente Berger, el Gobierno es estable; y las ONG y

una comunidad de defensa creada en el año 2001 han acumulado una masa crucial de conocimientos y acceso. Si continúan estas tendencias, Guatemala tal vez pueda alcanzar el mismo nivel que El Salvador en las relaciones

civil-militares así como las instituciones que se necesitan para institucionalizarlas. Si lo hace, debe empezar a responder más eficazmente a la variedad de desafíos de seguridad que existen para el país y la región. **MR**

## NOTAS

1. Dr. David Pion-Berlin, "El Manejo Político de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica," *Military Review* Edición Hispanoamericana (marzo-abril de 2005): pág. 52.

2. Dr. David Pion Berlin, "The Defense Wisdom Deficit in Latin America: A Reply to Thomas C. Bruneau," *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, próxima.

3. Sir Isaiah Berlin, *The Hedgehog and the Fox* (Nueva York: Simon & Schuster, 1953).

4. En un sondeo conducido por The Pew Research Center for the People & the Press en Guatemala en 2002, un 93% de las personas que respondió pensó que la delincuencia era un problema sumamente grave mientras que un 5% la consideró un problema moderadamente grave. Véase *What the World Thinks in 2002* (Pew Research Center for the People & the Press, Washington, D.C., 2002). Desafortunadamente, no tenemos un estudio más reciente de Pew. Sin embargo, según *2005 Latinobarómetro* (vol. 20, núm. 7), un 39% de guatemaltecos que respondió consideró que la delincuencia fue su más grave problema. Superó todas otras cuestiones en Guatemala, y este porcentaje representó el nivel de inquietud más alto de cualquier país en América Latina con respecto a la delincuencia. En "The Age of Insecurity; Violence and Social Disorder in the New Latin America," *Latin American Research Review*, edición 41, núm. 1 (2006): pág. 178. Diane E. Davis destaca que "Aunque es triste decir, la violencia tal vez puede ser el problema central—si no el más importante—en Latinoamérica contemporánea a medida que enfrenta el nuevo milenio."

5. Véase Chester Crocker, Fen Osler Hampson, y Pamela Aall, *Reductores, Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict* (Washington, DC: U.S. Institute of Peace, 2001).

6. Para un excelente análisis comparativo de las razones que Argentina, Brasil y Chile han desplegado sus tropas a Haití, véase Elsa Llendirrozas, "Argentina, Brasil y Chile en la reconstrucción de Haití: intereses y motivaciones en la participación conjunta," informe preparado para la conferencia de la Asociación de Estudios Latinoamericanos en San Juan, Puerto Rico, 15 de marzo de 2006.

7. El Centro de Inteligencia Policial de la Policía Nacional Civil de El Salvador proporcionó datos detallados respecto a las maras de su propio análisis y de las conferencias internacionales recientes. Las estadísticas e información general proporcionadas en el texto provienen de estos datos.

8. Estas estadísticas están ampliamente citadas. Véase <<http://luterano.blogspot.com/2006/01/el-salvador-pain-murder-rate-highest.html>>.

9. El SOUTHCOM, "SOUTHCOM Priorities and Investment Guidance: War on Terrorism" (Miami, Florida, 3 de febrero de 2005).

10. Asimismo, las FF.AA. desempeñan un rol sumamente importante en proporcionar el apoyo humanitario en los caso de fenómenos meteorológicos. Esto es una misión importante a través de la región, y en México se considera ser la más importante función de las FF.AA.

11. David Pion-Berlin, "El Manejo Político de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica," *Military Review* Edición Hispanoamericana (marzo-abril 2005): pág. 54.

12. *Ibid.*, pág. 52.

13. *Ibid.*, pág. 56.

14. *Ibid.*, pág. 61.

15. *Ibid.*, pág. 63.

16. *Ibid.*, pág. 64.

17. Aparte de aquel de Brasil, el personal militar de otros países latinoamericanos que participa en la misión en Haití proviene de Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay. A partir de 30 de abril de 2005, había 7.495 participantes uniformados de la región (6.207 tropas y 1.622 policía civil).

18. Para un análisis excelente en cuanto al control que no resulta en la eficacia, véase Pion-Berlin, *Through Corridors of Power: Institutions and Civil—Military Relations in Argentina* (Pennsylvania State University Press, 1997), capítulo 6, "Forgoing Change: The Failure of Defense Reform under Democratic Rule," págs. 141-177.

19. Para este enfoque, véase la introducción en Thomas Bruneau y Scott Tollefson, redactores. *Who Guards the Guardians and How: Modern Civil—Military Relations* (Austin, Texas: University of Texas Press, 2006).

20. Existe una mínima de literatura acerca de este tema. Véase el capítulo acerca de los ministerios de defensa escrito por Richard Goetze y Bruneau, en Bruneau y Tollefson, *Ibid.* La Red de Seguridad y Defensa de América Latina comienza a producir datos acerca de este tema. Véase el Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Ser en el 2000 (Buenos Aires, 2005), págs. 67-73.

21. Véase los dos capítulos respecto a las comparaciones globales de las asambleas legislativas producidos por Jeanne Giraldo en Bruneau y Tollefson.

22. Para más con respecto a nuestro enfoque en el análisis de agencias de inteligencia, véase Steven C. Boraz y Thomas C. Bruneau, "Reforming Intelligence," *Journal of Democracy* (julio de 2006).

23. Bruneau ha trabajado en El Salvador desde el año 1997, y tanto Bruneau como Goetze han convocado reuniones y entrevistas con diseñadores de políticas en el Consejo de Seguridad Nacional y líderes de la Policía Nacional Civil en las semanas del 19 de marzo y el 3 de abril de 2006.

24. Bruneau ha trabajado en Guatemala desde el año 1997. Goetze condujo un mayor proyecto de investigación acerca de las FF.AA. para el Presidente Oscar Berger a principios de 2004, y Bruneau y Goetze reunieron con el Presidente Berger, su consejo de ministros de seguridad y otros oficiales a nivel superior en la última semana del 26 de marzo de 2006.

25. Un gran número de académicos que escriben en el campo, incluyendo la mayor parte de aquéllos que escriben respecto a la transición-consolidación, están de acuerdo que los "términos y entendimiento de la transición hacia la democracia" y "prerrogativas acumuladas por las FF.AA." son esenciales en explicar las diferencias de relaciones civil-militares de la región. Véase, por ejemplo, el artículo de Felipe Agüero, "Institutions, Transitions, and Bargaining: Civilians and the Military in Shaping Post-authoritarian Regimes," en David Pion-Berlin, redactor, *Civil—Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*, (Chapel Hill, Carolina del Norte: University of North Carolina Press, 2001). Aunque Agüero sostiene que otros factores tal vez pueden explicar estas variaciones, en realidad sólo analiza los aspectos con respecto a la transición-consolidación en su obra posterior.

26. Para el análisis de todo el proceso desde una perspectiva interior, véase Gramajo Morales y Hector Alejandro, *De la Guerra a la Guerra: La Difícil Transición Política en Guatemala* (Guatemala: Fondo de Cultura Editorial), 1995.

27. Desde nuestra perspectiva, el defecto principal del proceso de paz y la democratización en Guatemala fue, de hecho, la falta de "interés personal" del proceso por parte de amplios sectores de la sociedad guatemalteca. Este punto clave está identificado por Teresa Whitfield en su artículo "The Role of the United Nations in El Salvador and Guatemala: A Preliminary Comparison," en Cynthia Arnsion, redactora, *Comparative Peace Processes in Latin America* (Washington, DC and Stanford, California: Woodrow Wilson Center Press and Stanford University Press, 1999), pág. 283.

28. Las estadísticas de apoyo militar de los EE.UU. a Guatemala y El Salvador difieren mucho. Entre los años fiscales de 2002 a 2006, Guatemala recibió un total de US\$ 2.044.000 de fondos bajo el programa de Educación y Entrenamiento Militar Internacional (IMET). El Salvador, por otra parte, recibió US\$ 7.035.000 de fondos IMET en el mismo periodo y otros US\$ 8,9 millones de ventas de pertrechos militares y US\$ 19,86 millones de financiación militar de los EE.UU. Los datos provienen de <[www.cipoline.org/facts/fms.htm](http://www.cipoline.org/facts/fms.htm)>.

29. Para un recurso útil, véase Jennifer L. McCoy, redactora, *Political Learning and Redemocratization in Latin America: Do Politicians Learn from Political Crises?* (Miami, Florida: North-South Center Press, 2000).

30. A mediados de 2006, el Colegio de Altos Estudios Estratégicos había adiestrado a 409 civiles y 138 oficiales de las FF.AA. y la policía.