

Control civil y política de la Defensa en Guatemala. Una transición compleja.

Gabriel Aguilera Peralta*
 Guatemala
azuga@correo.de

El Debate Teórico sobre las relaciones cívico militares

En los países desarrollados, el debate teórico sobre relaciones cívico-militares busca determinar si los paradigmas tradicionales, que rigieron desde la segunda guerra mundial hasta finales de la guerra fría, siguen teniendo validez. En esos países ciertamente no se han dado hechos de cuestionamiento de la supremacía del poder civil desde hace varias décadas, siendo los últimos probablemente la rebelión de unidades militares francesas en la postrimería de la guerra de Argelia, al contrario de lo que acaece en algunos países en desarrollo, en los cuales continúan hechos de desborde de los aparatos militares, inclusive la repetición de golpes de Estado, situación particularmente presente en naciones africanas.

Para efectos operacionales, asumimos la concepción de que al centro de las relaciones cívico-militares se encuentra el respeto por los militares del principio de la supremacía del poder civil y que ello se despliega en dos principios: a) los civiles deciden sobre las políticas y los militares sobre los medios para implementarlas, b) son los civiles los que deciden donde está la línea que divide las políticas de los medios.¹

El eje del tema se ubica en el clásico problema de cómo garantizar que el guardián, que tiene el monopolio de las armas, no usará ese poder en detrimento de quienes son protegidos. Las doctrinas anglosajonas clásicas exploran respuestas en torno a los apotegmas de Huntigton y Janowitz. Simplificando argumentos complejos, el primero, como se sabe, piensa que a mayor grado de profesionalismo se reducen las posibilidades de intervención de las fuerzas armadas y que para ello se debe respetar la autonomía en asuntos militares.

El segundo cree, por el contrario, que debe haber una incidencia muy cercana, por medio de mecanismos supervisores, en todos los asuntos militares.²

Entre los nuevos paradigmas que se han sugerido se encuentra la teoría de la concordancia, que cuestiona la separación de esferas cívico-militares y la supremacía del poder civil, y en lugar de ello plantea que lo que debe buscarse es el diálogo, la acomodación y el compartir valores y objetivos entre los militares, las élites políticas y

* Politólogo guatemalteco. Investigador Y catedrático. Integrante del Comité Ejecutivo de Diseño y Formulación de la Política de Defensa Nacional de Guatemala. Viceministro de Relaciones Exteriores. Esta ponencia expresa opiniones personales.

¹ En Deborah Avant: *Conflicting Indicators of Crisis in American Civil-Military Relations*. *Armed Forces and Society*. Spring 1998, Vol. 21, Number 3.

² Un resumen del debate en: Peter Feaver: *The Civil-Military Problematique: Huntigton, Janowitz and the question of civilian control*. En: *Armed Forces and Society*, Winter 1996, vol. 25, Number 2

la sociedad, añadiendo que son condicionantes institucionales y culturales los que previenen o promueven las intervenciones militares.³

En América Latina, el foco de atención ha sido otro. Partiendo de una historia reciente en que las Fuerzas Armadas han desbordado sus roles institucionales originales para asumir directamente la conducción del Estado o para influirlo decisivamente en el campo político, el interés se concentró en la recuperación del principio de la supremacía del poder civil y en la limitación de las funciones militares. Después de la transición a la democracia de las últimas décadas del siglo pasado, el esfuerzo intelectual se dirigió a discutir el tema de la autonomía militar, o sea de la retención de prerrogativas y espacios de poder que permitirían a los militares ejercer influencia sobre las autoridades civiles.⁴

En la actualidad se estudian entre otros aspectos, la extensión de las funciones secundarias de los militares y el riesgo de que ello consolide ámbitos de autonomía militar.⁵

Integrando los diversos enfoques, se podría sostener, siguiendo a Kohn, que son dos las dimensiones de la actual discusión sobre las relaciones cívico militares: la capacidad de los civiles de asumir efectivamente la toma de decisiones y diseño de las políticas de defensa y por otra parte consolidar una situación en que no se darán desafíos militares a la autoridad civil, incluyendo una recurrencia a modalidades de golpes de Estado.⁶

Ello implica un cambio de mentalidades. De las autoridades civiles en cuanto a asumir su responsabilidad en materia de defensa y seguridad, lo que implica adquirir la *expertise* necesario para ello, y en los cuerpos de oficiales, en cuanto a concientizar la aceptación de una posición de acatamiento al poder civil constitucional.

La relación de las Políticas de Defensa con ese debate es cercana. Esas políticas son una forma de las Políticas de Estado, o sea una estructuración de los principios que determinan cómo el Estado percibe riesgos o amenazas al bienestar de sus habitantes y a sí mismo y señala los lineamientos para enfrentarlos.

En una definición de Política de defensa, se puede decir que la misma “se refiere a la forma en que el Estado, estructura y organiza, a través del gobierno, la defensa nacional de una país, lo cual comprende una distinción de lo que el país requiere en términos de seguridad externa, seguridad interna y acciones frente a condiciones extremas como catástrofes”⁷

³ Vease: Rebecca Schiff: Civil-Military Relations Reconsidered: a Theory of Concordance, .Armed Forces and Society, Fall 1995, Vol. 22, Number 1

⁴ El tema en: Augusto Varas (editor) : Democracy Under Siege. New Military Power in the Americas. Greenwood Press, New York, 1989

⁵ El asunto discutido en: Donald Schulz: The Growing Threat to Democracy in Latin America. Parameters, , US Army War College Quarterly, Spring 2001.

⁶ Planteamiento similar al de Richard Kohn: Los Fundamentos Olvidados del Control Civil. En: Kevin Casas Zamora (compilador) Relaciones Civico-Militares Comparadas. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica, 1997.

⁷ Guillermo Holzmann: Política de Defensa, ponencia presentada en el Proceso de Diseño y Formulación de la Política de Defensa de Guatemala, Guatemala, 2003

La elaboración de las Políticas de Estado, como lo indica su nombre, son responsabilidad estatal, y por ello reflejan las características del mismo. En el orden autoritario, esas políticas son decididas dentro de espacios estatales cerrados y opacos. En un ordenamiento democrático se espera que las autoridades abran canales de comunicación con la sociedad civil en el proceso de diseño de las políticas a fin de aumentar la legitimidad de las mismas y asegurar que trasciendan los criterios de un gobierno específico.

La Política de Defensa no debe ser una excepción, ya que por tratarse de la tutela de un bien público, el Estado le debe dar el mismo tratamiento que a otros campos en que se debe proveer a satisfactores para necesidades y demandas de la población.

Estas políticas se suelen exponer por medio de documentos oficiales denominados “Libros Blancos de la Defensa”. Los mismos se entienden como “documento de política clave en que se expone el concepto de defensa del gobierno.

Se trata de un documento público en que se presenta el amplio marco de política estratégica para la planificación de la defensa con una perspectiva de mediano plazo...”⁸

Los Libros Blancos sirven varios objetivos. Si en su elaboración se incorpora a la sociedad civil y a distintas esferas de lo público, se logra la legitimación de una política estatal, se contribuye con ello a la creación de una comunidad de defensa y con su divulgación se contribuye a las Medidas de Confianza Mutua, al hacer transparente la política de defensa del Estado. Por otra parte, en algunas experiencias, la elaboración de los Libros Blancos ha sido previa a la aprobación de las Políticas de Defensa propiamente dichas y por ello, han constituido una fase inicial y necesaria, en que se debaten y acuerdan los principios generales y grandes temas de la agenda de defensa, para partiendo de ello, ir a la producción de las Política institucionalizada y vertida en la normatividad respectiva.

Antecedentes Históricos

En Guatemala no ha habido una expresión articulada de la Política de Defensa durante los años del enfrentamiento armado. Se asumía la misma como parte de la proposición de la defensa interamericana e internamente se convertía en el argumento de la lucha contra “Comunismo”. La ideología que regía el pensamiento militar era autoritaria y por ello antidemocrática. Así, en la justificación del golpe de Estado de 1963 se invocaba entre otros argumentos:

“Que por la caótica situación a que ha llegado el país es imposible resolver sus graves problemas dentro del margen constitucional, ya que los comunistas aprovechándose de la amplia libertad que concede la Constitución vigente, se han infiltrado en el Gobierno y en los diferentes partidos políticos, propiciando el fraccionamiento de las fuerzas democráticas, al mismo tiempo que unifican sus propios recursos, lo que daría por lógico resultado que ellos se apoderen del Gobierno dentro de una aparente legalidad,

⁸ Consejo Permanente de la OEA: Lineamientos para la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas de defensa (Libros Blancos). OEA/Ser.G CP/CSH-504/02 corr.1

para luego implantar un régimen comunista, tal como lo enseña la práctica que han usado en otros países y han intentado en el nuestro”⁹

Ese era el mismo pensamiento que imperaba en los organismos regionales. Uno de los preámbulos del instrumento creador del Consejo de Defensa Centroamericano, organismo instituido en el marco del proceso de integración, sostenía:

“Que el carácter permanentemente agresivo del movimiento comunista internacional constituye hoy más que nunca una grave e inmediata amenaza para la paz y la seguridad de los Estados del Istmo y que su acción subversiva aprovechándose del principio de no intervención, profundamente arraigado en América, perturba la tranquilidad de los pueblos del Istmo y pone en peligro la libertad y la democracia en que se fundan sus instituciones.”¹⁰

En términos generales en las hipótesis de conflicto: aparte de la referida a la lucha contra la insurgencia, se pensaba en una posible situación de contenciosos con países vecinos y en el supuesto de una conflagración mayor que involucrara al hemisferio, en una participación en la defensa colectiva contemplada en los instrumentos de la OEA.

Durante la mayor parte del conflicto armado (1960-1996), al dominar el régimen autoritario, el aparato militar se expandió, desbordó hacia otros espacios del Estado y hacia el control de la sociedad civil. Ese decurso se puede explicar por la naturaleza del estado autoritario, el cual, en la manifestación que tomó en Guatemala, al no lograr el establecimiento de legitimidad, pasó a depender de los aparatos de coacción como un recurso tanto para enfrentar a la oposición armada como para controlar a la población.

La guerra interna, librada fuera de las normas del Derecho Internacional Humanitario, tuvo un alto costo en sufrimiento humano: se estima que perdieron la vida 200,000 personas y que una séptima parte de la población llegó a encontrarse en situación de refugiados o desplazados internos; en su decurso se registraron graves y prolongadas violaciones a los derechos humanos.¹¹

Una guerra implica una situación extrema para cualquier Estado, ya que el conflicto de poder pasa a expresarse por medios militares; en el caso de un conflicto interno está en cuestión la supervivencia de un régimen político. La lógica bélica asume una dimensión unilateral y totalizante, ya que el objetivo central es obtener la victoria militar y a esa finalidad se subordinan otras finalidades de la acción estatal. En esas condiciones el debate sobre la agenda de seguridad y sobre la definición de su política tiene un significado diferente, desde que la misma existencia del enfrentamiento bélico define por sí misma la prioridad de la agenda y la política. Por otra parte, los asuntos vinculados a la seguridad y la defensa pasan a considerarse de total reserva y de dominio exclusivo de los aparatos del Estado.

⁹ Constituyese el nuevo gobierno de la República a cargo del Ejército Nacional en: Enrique Peralta Azurdia, Defensa del Gobierno Militar, Guatemala, SE, 1973

¹⁰ Gabriel Aguilera: La integración Militar en Centroamérica, INCEP, Guatemala, SE, 1975

¹¹ Sobre el periodo autoritario y los efectos de la guerra ver: Comisión de Esclarecimiento Histórico: Guatemala Memoria del Silencio. Tomo I, UNOPS, Servigráfica, Guatemala, 1999

Si esa situación, de suya anómala, se añade a las características de un Estado autoritario, el resultado puede ser una exacerbación de los elementos excluyentes y represivos del mismo. Ello puede explicar porque las violaciones a los derechos humanos se mantuvieron y aumentaron a lo largo del prolongado enfrentamiento armado interno.

El militarismo que acompañó la etapa autoritaria no indicó el dominio permanente e institucional del Estado por los militares (con la excepción, al inicio, del gobierno militar que asumió, en nombre de la institución, el gobierno entre 1963 y 1966), más bien lo que se tendió a predominar fue el control ilegal e ilegítimo del poder político por grupos de interés, compuestos por civiles y militares, entre estos últimos militares de la mayor graduación y que mantenían el dominio de los gobiernos mediante fraudes electorales y medidas represivas. Sin embargo, en las etapas finales del periodo se articuló un proyecto más elaborado, por el cual se insertarían en la estructura del Estado y con ramificaciones hacia la sociedad una participación permanente de representaciones militares. Este intento no se consolidó pero dejó legados hacia las etapas posteriores.¹²

Todo ello explica porque durante varias décadas no se abrieron debates sobre política de defensa ni se permitió el diálogo sobre los temas con la sociedad civil, menos aun se consideró la incorporación de civiles a las tareas de defensa, en el sentido actual del control civil, pero como se dijo, en su mayor duración el autoritarismo fue apoyado por civiles que compartían la visión dictatorial con mandos militares.¹³

La guerra concluyó no en razón de un triunfo militar, sino por un cambio en las condiciones políticas externas e internas. El conflicto, aunque iniciado por la dinámica interna, se había intercalado en su decurso con los actores de la guerra fría, lo que ayudó a su reproducción. Al concluir la rivalidad de super potencias por el fin del bloque soviético y posteriormente resolverse la crisis centroamericana a raíz de la iniciativa de Contadora y el Procedimiento de Esquipulas, los autoritarismos que se apoyaban en la lógica de la lucha contra el comunismo quedaron sin oxígeno.

La transición a la democracia

La transición a la democracia y a la paz fue prolongada y compleja. En 1982 un movimiento de oficiales jóvenes derrocó al gobierno del presidente general Romeo Lucas García, posiblemente el más represivo de todos los que se sucedieron en el autoritarismo. El golpe obedeció, entre otras razones, a los análisis estratégicos internos del Ejército¹⁴ que señalaban la imposibilidad de definir militarmente el enfrentamiento y el debilitamiento del régimen por su corrupción y represión.

Entre 1982 y 1985 se desarrolló la transición que incluyó el primer gobierno intermedio, dirigido por el general Efraín Ríos Montt, un segundo golpe en 1983, otro gobierno

¹² En cuanto a ese proyecto ver: Jennifer Schirmer: *The Guatemalan Military Project. A Violence Called Democracy*. University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1998.

¹³ Sobre el militarismo en Guatemala: Bernardo Arévalo De León: *Sobre Arenas movedizas: Sociedad, Estado y Ejército en Guatemala*, FLACSO, Guatemala, 1997 y Héctor Rosada Granados: *Soldados en el Poder. Proyecto Militar en Guatemala. 1944-1990*. Thela Latin American Series, SE, Costa Rica, 1998.

¹⁴ En Guatemala las Fuerzas Armadas están organizadas en torno al arma Ejército, en tanto que la marina y la fuerza aérea son parte del mismo.

intermedio, el del general Víctor Mejía Vítores, la elección de Asamblea Constituyente en 1994 y la entrada en vigor de la nueva Carta Magna así como la realización de elecciones generales libres en 1985.

El 1 de enero de 1986 asumió el primer gobierno de la transición, dirigido por el presidente Vinicio Cerezo Arévalo.

Las transiciones pueden implicar decursos de traspaso del poder de los militares a los civiles, que requieren tiempo y que suelen significar la oposición de proyectos opuestos, entre los pensados por los que ceden el poder pero buscan retener espacios políticos y los que se proponen consolidar la dinámica democrática.¹⁵ Para el caso que estudiamos, la transición se complicó dado que la guerra continuó librándose aún después de la transición. El Presidente Cerezo tuvo dificultad en establecer su autoridad sobre los militares e incluso hubo de afrontar dos intentos de golpe de Estado, por ello aunque inició contactos políticos con la insurgencia para explorar negociaciones de paz, no pudo establecerlas oficialmente ni impedir que se dieran casos de violaciones a los derechos humanos.

El segundo gobierno de la transición, presidido por el ingeniero Jorge Serrano a partir de 1991, avanzó en el control de los mandos militares e inició las negociaciones de paz. Sin embargo, debido a diferencias políticas insolubles con los poderes legislativo y judicial, dió un golpe de Estado en 1993, que al no consolidarse llevó a su derrocamiento.

Es interesante destacar que las tendencias autoritarias aún existentes y que se habían manifestado en los intentos de golpe contra el presidente Cerezo, ya no tuvieron fuerza política para aprovechar el intento de Serrano.

El orden constitucional se restableció y se eligió al Presidente Ramiro De León Carpio para terminar el periodo constitucional. Bajo su gestión se reanudaron y avanzaron las negociaciones de paz, que finalmente concluyeron en el gobierno de su sucesor, el Presidente Alvaro Arzú, quien firmó el Acuerdo de Paz Firme y Duradera con la insurgencia representada por la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca el 29 de diciembre de 1996.

Las negociaciones de paz habían durado en total 7 años y su dificultad se explica por la agenda. La misma incluyó no solamente lo referido al fin del enfrentamiento armado y el desarme y reincorporación de los insurgentes sino asimismo un conjunto muy amplio de reformas estructurales en el campo económico, agrario, social, de las relaciones interétnicas y de fortalecimiento de los derechos humanos y el estado de derecho. Se trata en América Latina, del más ambicioso proyecto de paz, pensado en resolver las causas profundas que generaron la guerra.¹⁶

¹⁵ Entre otros, Stepan a estudiado este punto. Alfredo Stepan: Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone, Princeton University Press, 1988.

¹⁶ Existe abundante literatura sobre el tema. Un ejemplo en: Gabriel Aguilera: Realizar un Imaginario. El Proceso de Paz en Guatemala, FLACSO, Guatemala, 2003 y Susanne Jonas: De Centauros y Palomas, el Proceso de Paz Guatemalteco. FLACSO, Guatemala, 2000

En su conjunto, los Acuerdos de Paz describen un Imaginario democrático y de equidad social. Ese diseño está pensado como la otra imagen de negativo, esta vez en positivo, de lo que fue el autoritarismo. De allí que la visión sobre el papel de los militares es la propia de las sociedades democráticas.

Uno de los instrumentos de la paz, el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, en la parte considerativa, establece:

Que reviste una importancia fundamental fortalecer el poder civil, en tanto expresión de la voluntad ciudadana a través del ejercicio de los derechos políticos, afianzar la función legislativa, reformar la administración de justicia y garantizar la seguridad ciudadana que, en conjunto, son decisivas para el goce de las libertades y los derechos ciudadanos; y que dentro de una institucionalidad democrática, corresponde al Ejército de Guatemala la función esencial de defender la soberanía nacional y la integridad territorial del país.,¹⁷

En la parte relativa al Ejército el Acuerdo añade:

La firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera constituye un cambio fundamental en relación a las condiciones que han prevalecido en Guatemala a lo largo de más de tres décadas. Este cambio involucra positivamente a las instituciones del Estado y entre ellas, de manera particular, al Ejército de Guatemala. La misión del ejército de Guatemala queda definida como la defensa de la soberanía del país y de la integridad de su territorio; no tendrá asignadas otras funciones y su participación en otros campos se limitará a tareas de cooperación.

Las medidas concretas en el presente Acuerdo adecuan su doctrina, medios, recursos y despliegue a sus funciones y a las prioridades del país.¹⁸

Se incluyen en el Acuerdo estipulaciones sobre reformas constitucionales para entre otras finalidades, permitir que un civil asuma el Ministerio de la Defensa, se pide la reforma de la Ley Constitutiva del Ejército, de la Doctrina, la adecuación del tamaño y recursos, la reforma del sistema educativo, la reconversión de los espacios militares en los educativo, financiero, comercial, salud y centros asistenciales y la emisión de una nueva ley de servicio social y militar.

Se puede sostener que la transición concluyó con la firma de los Acuerdos y con el traspaso del poder, después de las elecciones de 1999, de un presidente electo democráticamente (Alvaro Arzú) a otro Presidente surgido en las mismas condiciones (Alfonso Portillo) quien asumió en el 2000.

En esta particular transición, la cuestión de la reducción del espacio ocupado por los militares se dio en el encuadramiento de los Acuerdos de Paz, cuya normativa sobre la función de los uniformados se basa en que sea lo que no fue durante el autoritarismo. Aunque no se menciona con el término, es claro que se tiene en mente superar el militarismo del tiempo del conflicto.

¹⁷ Texto en: Recopilación de los Acuerdos de Paz, Editorial Saqbé, Chimaltenango, Guatemala, SF

¹⁸ Ibid

En el seno del Ejército, el aceptar la adecuación que trajo consigo el fin de la guerra fría y el decurso de la paz no fue fácil. Inicialmente la oposición partía de la idea de que los insurgentes estaban derrotados militarmente y que por consiguiente, no podían exigir condiciones más que el perdón judicial y garantías para la reincorporación a la vida civil. Cuando los presidentes civiles fueron imponiendo la discusión de los temas sustantivos en la agenda, los de la reforma estructural, se buscó limitar los alcances de las mismas. Esas tensiones originaron los intentos de golpe militar ya descritos.

El que finalmente el Ejército haya aceptado los Acuerdos y con ellos la cesión de los espacios de poder que continuaban ocupando, es efecto del predominio de sectores de oficiales con una mentalidad moderna, que entendió las modificaciones internacionales, sus efectos nacionales y paso a preocuparse por cuestiones profesionales y gremiales y a defender espacios en el sentido que lo hace cualquier burocracia. (por ej, presupuestarios) o de sentido de protección institucional ante posibles demandas de *accountability* por las violaciones a los derechos humanos sucedidos durante la guerra.

Sin embargo, una parte de las estructuras contrainsurgentes originadas durante el conflicto se reciclaron hacia las nuevas condiciones y se convirtieron en entes ligados al crimen internacional organizado pero con relaciones e incidencia hacia el poder local y nacional. Estas entidades, denominadas “poder paralelo” o “poder oculto” representan una amenaza grave a la gobernabilidad del país, los derechos humanos y los Acuerdos de Paz.¹⁹

Pausado fue el avance en las relaciones cívico militares. De ser inexistentes durante la guerra, con la transición se abrieron diversos espacios de encuentro y diálogo. Destaca la creación temprana del Centro de Estudios Estratégicos ESTNA (inicialmente llamado de la Estabilidad Nacional) el cual ha mantenido cursos de formación de civiles y militares en estudios estratégicos.

En diversos centros académicos se fueron implementando una sucesión de programas y proyectos que incluían investigaciones sobre asuntos de defensa y seguridad, formación de civiles en esas cuestiones y diálogos con militares. Esas experiencias se desarrollaron en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, la Asociación de Investigación y Estudios Sociales ASIES, el Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible IEPADES, el Instituto de Relaciones y de Investigación para la Paz, IRIPAZ, el Centro de Seguridad en Democracia SEDEM, las Universidades, etc. La más lograda de esas experiencias fue el proyecto “Hacia una Política de Seguridad para la democracia” del WSP Internacional.²⁰ Esos esfuerzos fueron apoyados por diversos actores internacionales, entre ellos la American University por medio de su programa Democracy Project for Latin America, la Universidad para la Paz, la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, la Fundación Woodrow Wilson y FLACSO Chile con el proyecto Peace and Security in the Americas, etc.²¹

¹⁹ Para combatir esta amenaza se creó, en un esfuerzo conjunto de la sociedad civil y el Estado, con concurso de la ONU y OEA, la Comisión para Investigar los Cuerpos Ilegales y Agrupaciones Clandestinas CICIACS en el 2003.

²⁰ Ver: Bernardo Arévalo (Editor) Hacia Una Política de Seguridad para la Democracia. Documentos Finales, FLACSO, WSP Internacional. IGEDEP, Magna Terra Editores, 2002 y

²¹ Un análisis de estos esfuerzos en: Rut Diamint: Democracia y Seguridad en América Latina. Universidad Torcuato di Tella, Centro de Relaciones Internacionales, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2001.

Esos encuentros sirvieron inicialmente para establecer las pautas del diálogo civil militar, crear confianza y abordar temas de defensa y seguridad que hasta entonces habían sido de dominio exclusivo y confidencial del Estado. Posteriormente dieron origen a las condiciones necesarias para una reflexión de fondo de la sociedad civil sobre esos puntos, a la capacitación de expertos civiles y a la proposición sustantiva para implementar las recomendaciones del Acuerdo de Paz respectivo.

El Proceso para la Política de Defensa

Los Acuerdos de Paz no incluyeron mención específica a la Política de Defensa; lo hicieron en relación a la Doctrina Militar. Parece extraño que ello haya sido así, si bien comentaristas posteriores reconocen que se debió a error conceptual y terminológico por parte de los negociadores. Habrían buscado referirse al contenido de la Política de Defensa, pero en lugar de ello lo hicieron en cuanto a la Doctrina militar.

La equivocación reside en que, en tanto que la Política de Defensa, como se analizó, se refiere a la percepción de los riesgos y amenazas a la seguridad nacional y los medios para enfrentarlas, siendo por ello una política de Estado, la Doctrina Militar contiene los *“fundamentos, definiciones, principios, valores y conceptos que requieren la estructura y funcionamiento (de la institución armada) en consonancia con el contexto interno e internacional”*²²

El supuesto es que primero debe definirse una Política de Defensa y derivada de ella la Doctrina Militar. Lo que acaeció debido al equívoco fue a la inversa.

En busca de cumplimentar el cronograma de cumplimiento de los compromisos, el gobierno de la República elaboró y dio a conocer la Doctrina a finales de 1999. El documento fue diseñado al interno de la institución armada, y si bien participaron expertos civiles, lo hicieron como parte del equipo gubernamental. No hubo consulta con la sociedad civil. En atención a que la misión de Naciones Unidas encargada de la verificación del cumplimiento de los Acuerdos, MINUGUA, objetó el procedimiento, el gobierno aceptó que el documento era provisional y se comprometió una nueva doctrina militar que debía ser presentada, para su discusión, a la sociedad civil.²³

Sin embargo, el procedimiento se repitió en la misma pauta. Internamente el Ejército revisó el texto que se había elaborado, se realizaron diversas reformas al mismo y se entregó al Presidente de la República en 2002. Define su objetivo en cuanto a *“enfatar y fortalecer la doctrina militar del Ejército de Guatemala en el contexto que vive la sociedad guatemalteca y sus relaciones en el ámbito regional y mundial...se fundamenta en la función del ejército de Guatemala, adecuando sus conceptos, de manera que la apropiada utilización de la expresión militar del poder nacional,*

²² Ministerio de la Defensa Nacional: Doctrina del Ejército de Guatemala. Editorial del Ejército, Guatemala, 1999.

²³ Comisión de Acompañamiento del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz: Cronograma de Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz, 2000-2004, Guatemala, 2000.

contribuya a alcanzar y mantener los objetivos nacionales permanentes, identificados en la Constitución Política de la República”²⁴

Al margen de sí la Doctrina está lograda en cualquiera de sus dos versiones, persiste el problema de que se elaboro sin referencia a una Política de Defensa, porque la misma no estaba definida.

Estas clarificaciones llevaron finalmente a que para 2001 el gobierno decidió llevar a cabo un proceso para la elaboración propiamente de la Política de Defensa. La ruta acordada fue iniciar con el diseño de un Libro Blanco, a partir del cual se legislaría y tomarían otras medidas para implementar la Política de Defensa.

En la parte considerativa del texto legal que establece las bases y procedimientos para el Proceso de Diseño y Formulación de la Política de Defensa Nacional de la República, se dijo:

Que ...se hace necesario el diseño, formulación, definición y adopción de una Política de Defensa Nacional, que debe plantearse a partir de un proceso que asegure una amplia participación de la sociedad civil, dentro del marco constitucional e institucional de la República, que sea coherente con la posición internacional del país y su fortalecimiento²⁵.

La organización estableció varios niveles. A saber:

El Comité de Superior de Conducción Colegiada, integrado por los Ministros de la Defensa, Relaciones Exteriores, Gobernación (Interior), Finanzas, el Jefe del Estado Mayor del Ejército y el Secretario de Asuntos Estratégicos (autoridad civil de inteligencia). Ente de conducción superior.

El Comité Ejecutivo del Proceso. Formado por tres profesionales militares y dos profesionales civiles, designados por el Comité Superior a propuesta del Ministro de la Defensa. Ente ejecutivo.

Posteriormente se articulo un *Equipo de Desarrollo, Seguimiento y Redacción*, con militares y civiles, como ente operativo y al Comité Ejecutivo se añadieron un enlace civil-militar y un representante de la OEA, organización que apoya el esfuerzo, como parte de los compromisos emanados de las reuniones del Grupo Consultivo sobre los Acuerdos de Paz, en sus sesiones de Washington (2002) y Guatemala (2003).

Para la vinculación con la sociedad civil el Presidente de la República designó a un representante personal, miembro del Comité Ejecutivo, a fin de que convocara a representaciones de entidades sociales y políticas a la participación.

De esa forma se incorporaron las siguientes representaciones:

²⁴ Ejército de Guatemala. Doctrina del Ejército de Guatemala, Editorial del Ejército, Guatemala, junio de 2002.

²⁵ Acuerdo Gubernativo No. 456-2001 del 20 de noviembre de 2001. Diario de Centroamérica, 95, 22 de noviembre de 2001.

Sector gubernamental. Ministerios de la Defensa, Relaciones Exteriores, Gobernación, Finanzas, Secretaría de Análisis Estratégico, Secretaría de la Paz, Comisionado Presidencial para la Descentralización y Reforma del Estado y Estado Mayor del Ejército.

Sociedad Civil:

Pueblos Indígenas

Partidos Políticos

Comunicación Social

Académicos.

Institucionalidad de la Paz

Veteranos Militares

Asamblea Nacional de Jóvenes y Fundación para la Juventud.

La instancia cívico-militar así constituida se abocó a la elaboración del proyecto de Libro de la Defensa Nacional de Guatemala. La metodología que se siguió consistió en la siguiente:

- a) desarrollo de un temario de contenido, convenido por el Comité Ejecutivo. Los puntos del mismo eran introducidos en paneles de especialistas nacionales e invitados internacionales. Posteriormente los integrantes del proceso discutían y elaboraban conclusiones que eran asumidas como insumos para el Libro.

El temario abarcó los temas siguientes:

- Fundamentos de la defensa
- Entornos de la defensa
- Acuerdos de Paz
- La Defensa Nacional
- El Ejército de Guatemala
- Los Recursos para la Defensa

Esta fase del diseño abarcó veinte semanas de trabajo ordinario, y algunas sesiones extraordinarias de complementación. Al finalizar esa etapa, el Equipo de Desarrollo redactó una versión preliminar de los capítulos del libro, tomando como base las exposiciones y las conclusiones de los grupos. Los participantes por su parte designaron representantes para un Grupo de Seguimiento, que conocía y discutía con el Equipo los borradores. Concluidos estos, se elevaban al Comité Ejecutivo el cual revisaba el texto y decidía la versión final. Se previó presentar el libro ya completo, al pleno de los participantes para su información y después someterlo al Presidente de la República, con la sugerencia de que el mandatario, en Consejo de Ministros, lo aprobara. Se planeaba la conclusión del proceso para finales del 2003.

Se pueden hacer varias consideraciones sobre lo realizado.

La participación de la Sociedad Civil. Aunque ya se habían dado numerosas experiencias de trabajo conjunto de militares y civiles, siendo la más extensa la del Proyecto “Hacia una Política de Seguridad para la Democracia” ya mencionada, y cuyos productos fungieron como insumos para el Libro de la Defensa, esta experiencia fue la primera, después de la negociación de los Acuerdos de Paz, en que representaciones civiles participaron en un espacio de trabajo en que los resultados incidían en decisiones vinculantes para el Estado.

Las representaciones de la sociedad civil fueron representativas de una pluralidad de sectores, pero estos probablemente no fueron suficientemente amplios, ya que varios invitados no asistieron y otros se retiraron antes de que concluyera el proceso.

La metodología permitió una participación extensa, y una revisión de los resultados, aunque el Estado se reservó las decisiones y la redacción final, en base a la consideración de que se trataba de elaborar una política de Estado, para la cual se consulta la opinión de la sociedad civil, pero el gobierno por ser el responsable asume la palabra final.

El Temario. El mismo incluyó los puntos más o menos *standard* para esos trabajos, habiéndose previamente consultado extensamente los diversos Libros Blancos disponibles, en particular los de Argentina, Chile, Ecuador, España, Sud Africa y documentos de naturaleza similar de Brasil, Canadá, El Salvador y Uruguay, y tomado en consideración la elaboración previa nacional, incluyendo los Acuerdos de Paz y los resultados de muchas experiencias académicas

La participación internacional. El esfuerzo se benefició de la presencia de numerosos expertos que presentaron ponencias, compartieron experiencias y analizaron los trabajos con el Equipo de Desarrollo y autoridades del Ministerio de la Defensa. Algunos países prestaron una cooperación sustantiva.

La Opinión Pública. Aunque se articularon iniciativas tendientes a llevar el trabajo del libro Blanco a la opinión pública, (página Web, conferencias de prensa, gestión de comunicadores, invitación a participar a periodistas) a fin de convertir el asunto en interés nacional, los resultados fueron magros. La alta conflictividad política que imperaba en el país y el hecho de coincidir con una campaña electoral nacional con altos niveles de confrontación, restaron espacio de información.

Aunque el cronograma original había previsto el problema, un atraso en los recursos financieros fue la causa de la demora.

Pese a las deficiencias señaladas, el diseño del Libro de la Defensa representó un avance en la interacción del Estado con la sociedad civil, en este caso en un campo que anteriormente era vedado a los civiles y de alta reserva, a la vez fue un cumplimiento del espíritu de los Acuerdos de Paz, generó elementos para la capacitación de civiles, coadyuvo a la formación de estructuras tendientes a la realización de la Cultura de Defensa y avanzó la disposición de los militares para acatar el poder civil. Fue particularmente importante la introducción en el libro, de elementos congruentes con el concepto de las relaciones cívico-militares de Estados democráticos.

Conclusión. Posibles interpretaciones

La transición en Guatemala tuvo tres dimensiones que, tomando como precedente el análisis que Ricardo Córdova hace para El Salvador, se podrían definir como de la guerra a la paz, del autoritarismo a la democracia y del militarismo al poder civil. Es posible que se pueda estudiar ese transcurso en el marco racional-institucionalista, tal

como lo define Pion-Berlin²⁶ En efecto, el conflicto concluyó debido al razonamiento a que llegaron los contendientes, el Estado y los insurgentes, de la imposibilidad de definir el contencioso por medios militares y optar en lugar de ello, por la solución política. La negociación de paz se configuró como el marco institucional en que se acordó lo que fueron los términos de la transición, definiéndose un modelo democrático, de fortalecimiento del poder civil y de ubicación de la función militar hacia la defensa externa. Los diversos intereses y visiones del Estado, incluyendo sus representantes militares, se colocaron, discutieron y resolvieron en el marco de la negociación de paz y de los Acuerdos emanados, así como de sus compromisos, todo lo cual obligó a los firmantes. Como esos resultados se ubican aproximadamente en medio de las posiciones que tenían las partes inicialmente, se observa una lógica de las concesiones mutuas, producto a su vez de una forma racional de decisión.

Ciertamente esos compromisos, como una buena parte de los derivados de los Acuerdos, se han cumplido del todo solo parcialmente. Algunas obligaciones están en desarrollo y otras no se han observado en nada.²⁷ Pero lo central es que el debate conceptual y la adopción de medidas se asumen encuadrados en los compromisos generados por el “Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática”

De allí que las manifestaciones de autonomía militar que persisten, encuentran el límite representado por los compromisos mencionados. Y que si bien se dan posiciones opuestas al conjunto de la paz, las mismas no expresan oficialmente a las estructuras militares oficiales, cuyo discurso sostiene la aceptación y apego a los Acuerdos.

Hay que tomar en cuenta, como se indicó, que a lo largo de la extensa negociación y en el transcurso del cumplimiento de los compromisos, tuvo lugar un proceso de diálogo civil-militar que fue madurando. Por ello, si inicialmente era conducido desde una óptica de predominio de lo militar y con interlocutores civiles que por carencia de suficientes conocimientos especializados tenían dificultad en hacer proposiciones, se pasó al surgimiento de diversos centros civiles de pensamiento y opinión sobre temas de defensa y seguridad, de programas de formación y capacitación y finalmente, a la estructuración de una sólida red de entes civiles con capacidad teórica y con posibilidad de incidencia en la adopción de decisiones.

Ese antecedente facilitó la participación de civiles en espacios militares y la toma de decisiones políticas estatales para fortalecer el poder civil, incluyendo la posibilidad de asunción por no militares del cargo de Ministro de la Defensa, que no se ha llevado a cabo por la dificultad de reformas el artículo constitucional respectivo.

La toma de decisión del Estado para iniciar la formulación de una Política de Defensa Nacional, y con ello elaborar un Libro Blanco con una metodología de consulta y participación con representantes de la sociedad civil, no es así un espacio que pueda entenderse aisladamente, sino es un segmento más de la transición que hemos venido analizando. En la arena de esa construcción específica se ha registrado la misma

²⁶ David Pion-Berlin (ed.) *Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives*. Chapel-Hill: The University of North Carolina Press, 2001

²⁷ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala: Informe de Verificación. Situación de los Compromisos Relativos al Ejército en los Acuerdos de Paz. SE, Guatemala, 2002

“colocación en la mesa” de interpretaciones diversas, se han dado controversias entre los participantes y finalmente se ha ido avanzando en condensar conclusiones. El Libro Blanco es un reflejo de nuevas relaciones entre civiles y militares impulsadas por el proceso de paz.

Fuente:

Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003