

**Conferencia Internacional  
La Función Militar en una Sociedad Pacífica y Democrática  
Centro de Estudios Estratégicos de Angola  
Fundación Friedrich Ebert  
Luanda, 9 al 11 de octubre 2002**

**LAS RELACIONES CÍVICO MILITARES EN EL ESTADO DEMOCRATICO  
(versión preliminar para discusión)**

**Gabriel Aguilera \*  
azuga@correo.de**

- ? **Científico social guatemalteco. Investigador y catedrático universitario. Actualmente Sub Secretario de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República. Esta ponencia expresa criterios personales.**

## I. El Ejército como Aparato de Estado.

La guerra es una particularidad que acompaña a la mayoría de sociedades humanas desde el principio de la historia. Debido a ello, las organizaciones societarias en la mayor parte de experiencias conocidas, han tenido organizaciones específicas de hombres (actualmente incluyendo mujeres) dedicadas al oficio de las armas.

Existe debate sobre si la existencia de las guerras y por ello de los ejércitos es inherente a la vida en sociedad de los humanos, o si se trata de una particularidad adquirida y que por ello se puede erradicar de la conducta colectiva. En ese sentido especialistas contemporáneos en los temas han discutido la concepción de sociedades sin guerras o inclusive sin ejércitos.<sup>1</sup> Aunque tales planteamientos, apuntalados inclusive en ejemplos de países modernos que no sostienen fuerzas militares, como lo son Costa Rica, Panamá y algunas naciones del Caribe en América, cobraron cierta atención en el periodo inmediato posterior al fin de la guerra fría y están aún presentes en criterios como los que sostiene la Fundación Arias de Costa Rica, y que conceden especial expectativa a los mecanismos de seguridad colectiva, en la realidad del inicio S. XXI no se dan elementos que permitan anunciar tendencia a la erradicación de los conflictos bélicos y de la necesidad que los Estados tienen de mantener formaciones específicas destinadas a la defensa militar de la nación.

De esta suerte podemos definir a las Fuerzas Armadas como aparatos o instituciones del Estado, que cumplen una de las funciones necesarias para la vida de la comunidad, el ejercitar el monopolio de las armas que reclama la autoridad nacional, a fin de garantizar la protección de la sociedad ante amenazas o riesgos de naturaleza militar.

Las Fuerzas Armadas, por consiguiente, no son entes que tengan existencia propia, son instituciones creadas por el Estado (al menos desde el inicio de la época moderna) o bien por agrupaciones sociales pero en el marco de la disputa del poder del Estado. Su dedicación es el ejercicio de la guerra (actual o posible), o bien de la defensa, como se denomina actualmente, y la implementación de la misma se explicita en una política pública que sería la política de defensa. Se asemejan por ello a otras entidades mediante las cuales el Estado satisface necesidades de la vida en común, pero dado que el arte de la guerra implica dedicaciones especiales, que pueden implicar inclusive la disposición a entregar la vida en aras de objetivos colectivos, se caracterizan no solamente por formas organizacionales, doctrinarias y conductas sociales específicas, sino particularmente por un *ethos* muy específico de lo militar.

Debido a que cuando nos referimos a las Fuerzas Armadas regulares no las entenderíamos sin referencia a un Estado del cual son parte, tampoco podemos interpretar la actuación de ellas sin atender a las características del régimen político del dicho Estado, o bien a las circunstancias históricas en que un Ejército surge y se desenvuelve. En otras palabras, las Fuerzas Armadas reflejan la naturaleza del Estado al cual pertenecen y de una coyuntura histórica dada.

Por otra parte, la especificidad de la función militar explica que en ausencia de conflictos armados que amenacen la estabilidad del Estado, las Fuerzas Armadas, si bien pueden desempeñar funciones secundarias atendiendo otras necesidades estatales, deben tomar las medidas necesarias en cuanto a organización, formación y capacitación, adecuación logística y apresto, como sea necesario para estar preparadas si una amenaza militar se realiza.

Es en la situación en que el hecho bélico realmente se realiza cuando el *aparato militar* cobra toda su potencialidad, en cuanto pone a prueba y realiza su función de instrumentar la gestión de objetivos nacionales por medios militares, los cuales en nuestro tiempo se asumen en el modo de

---

<sup>1</sup> Recordamos los conceptos de *Warless Societies* de Charles Moskoy y de *Armyless Societies* de Wolfgang Vogt. El debate en: *Forum International*, 13, *Armed Forces after the Cold War*, *Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr*, Munich, 1992

legítima defensa o bien en cumplimiento de mandatos de seguridad colectiva “para mantener la paz y la seguridad internacionales”.<sup>2</sup>

Dada la situación bélica, se configura una situación de preeminencia coyuntural del aparato militar sobre los otros aparatos del Estado. Eso es así, porque la guerra, según su nivel de intensidad, puede poner en riesgo no solamente el bienestar de los integrantes de la población, sino inclusive la misma existencia del Estado. Por ello, la vida colectiva puede pasar a depender de la capacidad del aparato del Estado de realizar su función y todos los recursos de la Nación pueden pasar a servir ese esfuerzo primordial, en ese caso decidir la lucha militar a favor de los intereses nacionales.

## II. Las Fuerzas Armadas en un Estado Democrático.

Si bien la misión fundamental de las Fuerzas Armadas debe ser la misma en cualquier caso, la naturaleza política de un Estado puede hacer variar el ejercicio de las funciones específicas de los uniformados, los espacios que ocupa dentro del Estado y sus relaciones con el resto de la sociedad. Por ejemplo, en Estados totalitarios o autoritarios, en que los gobiernos construyen su relación con sus gobernados principalmente en cuanto a la capacidad coercitiva, las fuerzas armadas pueden ser llamadas a apuntalar esa forma de dominación, aunque ello ya no tenga relación con su misión principal, si bien se puede emplear una formulación ideológica para justificarlo, como sucedió por ejemplo con las experiencias autoritarias en varios países latinoamericanos en las décadas de los años 60 y 70 del pasado siglo, en las cuales se invocó una forma de interpretar la doctrina de Seguridad Nacional.

El *militarismo*, que se puede interpretar como el “desborde” de la función de las Fuerzas Armadas, que pasan a influir o inclusive a dominar al resto del Estado y a la misma sociedad, y la *autonomía militar* entendida como la autodeterminación de un aparato militar en relación a las autoridades legítimas del Estado, constituyen forma anómalas de actuación de las Fuerzas Armadas, y pueden coincidir o ser una consecuencia de experiencias autoritarias. En el primer caso puede expresarse una ideología de multicapacidad y superioridad de los uniformados, de suerte que lo que originalmente es una institución estatal con una función profesional definida y delimitada, pasa a percibirse y a actuar como un ente con independencia propia, depositario de la definición y la legitimidad de los valores esenciales de la Nación y por ello con derecho a conducirla.

En el segundo caso, se da una versión un atenuada de la primera que puede resultar en una tutelaridad de hecho sobre los gobiernos legítimos o en todo caso en la reserva de espacios de poder políticos y económicos por los uniformados, con base en una percepción de que “las Fuerzas Armadas se conciben a sí mismas como una sociedad cerrada, estamental, corporativa, que se regula a sí misma, que tiene sus propias leyes, sus propios tribunales, que se declara a sí misma depositaria de las “esencias patrias”.<sup>3</sup>

La transición política del autoritarismo o el totalitarismo a la democracia implica también una transformación de la función militar, durante la cual se deben desmontar los mecanismos del militarismo y la autonomía, específicamente la ideología que los justifica. Ese proceso es complejo y sus tiempos pueden ser prolongados como se ha dado en varios ejemplos históricos, de suerte que un orden democrático puede contener en su seno resabios influyentes de las viejas formas.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Así lo establece la Carta de las Naciones Unidas en sus artículos 42 y 51 del Capítulo VII, disposiciones vinculantes para todos sus miembros.

<sup>3</sup> La definición de Alejandro Muñoz-Alonso en: Bernardo Arévalo (compilador) Función Militar y Control Democrático, Amanuense Editorial, Guatemala, 2001.

<sup>4</sup> Un buen análisis de la “cuestión militar” en la transición de España, Argentina y Brasil en; Jorge Zaverucha: Rumor de Sabres. Tutela Militar ou Control Civil?, Editora Atica, Sao Paulo, 1994.

De allí que cuando nos referimos a la función de los militares en un Estado democrático, debemos atender a la presencia de las siguientes variables:

- a) Control civil sobre las Fuerzas Armadas. Puede expresarse mejor como acatamiento de los militares de las autoridades legítimamente (constitucionalmente) establecidas. El elemento central es que esas autoridades, producto de la voluntad electoral, son las que pueden tomar las decisiones fundamentales en relación a las políticas del Estado, incluyendo las que tienen que ver con la defensa nacional y que las instituciones militares deben acatar esa voluntad e implementarlas técnicamente.
- b) Limitación de las funciones de las Fuerzas Armadas. Como todas las otras instituciones del Estado, las FFAA deben limitarse al ejercicio de las funciones que les designe la respectiva normativa del Estado (Constitución y cuerpo legal) y la decisión de las autoridades políticas. La definición concreta de esas funciones depende de cada realidad nacional, pero se tiende a que sea principalmente la Defensa Nacional de cara a riesgos emanados de fuerzas del exterior, lo que se suele entender en cuanto a la defensa de la integridad territorial y de la soberanía nacional, dejando los temas de seguridad interna al cuidado de aparatos de seguridad civiles. Desde luego que en el caso de una guerra interna, si esta asume dimensiones que sobrepasan a los cuerpos policíacos, los Estados emplean también a sus fuerzas armadas.

Aparte de ello, según circunstancias particulares, las fuerzas armadas desempeñan una variedad de misiones secundarias. El apoyo a las fuerzas de policía, la actuación en casos de desastres naturales, la cooperación en la preservación del medio ambiente, son algunas de ellas. Es importante que la decisión en cuanto a misiones secundarias y los límites de ellas sea tomado desde las autoridades civiles legítimas.

También debe ser asunto de tomar en cuenta las realidades y necesidades nacionales, el decidir sobre las actividades no militares de las Fuerzas Armadas. En algunos países ellas incluyen el mantenimiento de espacios propios en la economía y las finanzas. Ello puede tener relación con necesidades de mantenimiento de industrias militares o servicios de seguridad social pero también pueden ser una expresión de Autonomía Militar.

- c) Incorporación de los conceptos de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Se asume que el orden democrático lo es, entre otras características, por la vigencia del Estado de Derecho y por ello el acatamiento de todas las instituciones estatales de las normas allí contenidas. Esto es de particular relevancia en cuanto al cumplimiento de las leyes y normas nacionales y de los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos y, si se da una situación bélica, del Derecho Internacional Humanitario.
- d) Apartidismo. Como aparatos del Estado, las Fuerzas Armadas no deben identificarse con algún partido político específico, ya que su misión es servir a toda la sociedad. El debate sobre el grado y el límite de participación individual de los miembros de los entes militares (por ej. si tienen o no derecho al voto) debe decidirse según características nacionales.
- e) Aceptación del concepto y de los mecanismos de la seguridad colectiva. El Imaginario de la postmodernidad busca fortalecer el principio y la operatividad de la seguridad colectiva, tendencia que para los países tiene como resultado ceder espacios de soberanía y cooperar en la implementación de las fuerzas multinacionales bajo la legitimación de los organismos internacionales, en especial las diversas Operaciones de Paz (prevención, mantenimiento, establecimiento, construcción) llevadas a cabo por los "Casco Azules".

Forma parte de esta variable el fomento de las Medidas de Confianza Mutua y los entendimientos de seguridad subregionales y regionales.

f) Modernización y Profesionalización. Las Fuerzas Armadas deben mantener procesos permanentes de modernización y profesionalización, en el sentido de incorporación de las innovaciones organizativas y tecnológicas propias del arte militar, la renovación de su pensamiento, especialmente a través de sus procesos de formación, y la concesión de mayor consideración a las variables de género y étnicas en su integración. Es igualmente tendencia de los ejércitos postmodernos la sustitución del reclutamiento obligatorio por la de voluntarios. Es claro que para países en desarrollo, donde las necesidades sociales son prioritarias, las posibilidades de la modernización tienen límite en cuanto a las dificultades financieras del Estado.<sup>5</sup>

Aparte de lo anterior, algunos autores añaden que en una sociedad democrática los militares deben desarrollar una "autolimitación moral" entendida como: "la renuncia voluntaria a toda acción antidemocrática, a todo intento de golpe de Estado a y toda violación de los Derechos Humanos, pero ya no sólo porque así se lo ordena la Constitución, ni porque lo dispongan las leyes orgánicas y las ordinarias, sino precisamente porque las propias convicciones profundas de los militares y sus propios principios morales, así como sus más íntimos sentimientos patrióticos, fuertemente arraigados en su espíritu y en su conciencia, les impiden cometer cualquier acto antidemocrático o cualquier violación de los derechos Humanos."<sup>6</sup>

### III. Desmilitarizar para Democratizar

Se puede pensar en dos supuestos de desmilitarización. La transición del autoritarismo a la democracia, y la transición de la guerra a la paz. Es usual que ambos casos coincidan, pero igualmente pueden existir situaciones en que un conflicto bélico de gran intensidad, por las razones de las prioridades que ello genera, ha expandido los espacios de los militares, o sea el primer caso.

Las desmilitarizaciones suelen ser difíciles. Para facilitar su decurso se deben atender, entre otros, los siguientes aspectos:

1) La desmovilización de combatientes. Puesto que los ejércitos se reducen al concluir un conflicto, hay que hacer esfuerzos para organizar programas que faciliten la reinserción de los combatientes desmovilizados, ello requiere proyectos en el orden psicológico, social y principalmente económico. No hay receta más segura para reiniciar situaciones bélicas o por lo menos de inseguridad pública, que dejar a miles de personas entrenadas y con experiencia de combate sin posibilidades de inserción laboral. Cuando se trata de guerras internas, es necesario cubrir con esos programas a la totalidad de los actores del enfrentamiento.

2) El desarrollo de un concepto y de capacidad de conducción de la Defensa por civiles. Las autoridades civiles deben tener la capacidad de diseñar un concepto guía para las necesidades de defensa del Estado, usualmente expresadas a través de una Política de Defensa, de los "Libros Blancos de la Defensa", etc. La gestión de dirección y supervisión de los ejércitos debe llevarse desde el Organismo Ejecutivo, por ej, por medio de Ministerio de la Defensa dirigidos por civiles, y desde el Organismo Legislativo, que puede jugar un papel muy importante por medio de comisiones parlamentarias.

Al mismo tiempo, las autoridades civiles al asumir la conducción política de las Fuerzas Armadas deben desarrollar las capacidades teóricas y prácticas que les permitan hacerlo. Las ausencias en ese campo pueden dar como resultado que en los hechos se den

---

<sup>5</sup> Sobre las características de los ejércitos postmodernos ver: Charles Moskos et al. *The Postmodern Military*. Oxford University Press, New York, 2000.

<sup>6</sup> Definición del coronel Prudencio García, en: *Fuerza Armada de El Salvador, Doctrina Militar y Relaciones Ejército/Sociedad*. ONUSAL, San Salvador, 1994.

manifestaciones de Autonomía Militar. Para ello ayuda la capacitación y profesionalización de civiles en Defensa y Seguridad.<sup>7</sup>

\_\_\_Este punto incluye tener claridad en la agenda nacional sobre Seguridad y Defensa, la inclusión en la misma de las funciones específicas correspondientes a cada campo y la búsqueda de consensos, incluyendo a la Sociedad Civil, para darle carácter de política de Estado. La precisión de esta agenda es necesaria para dar certeza a las misiones militares en el postconflicto y determinar los parámetros para su reconversión, incluyendo en ello reformulaciones de política y doctrina, de sistemas de enseñanza militar, de despliegue y de reequipamiento.

3) Atender las necesidades de modernización y profesionalización de las FFAA. Siendo que las Fuerzas Armadas constituyen un aparato necesario a la vida del Estado, deben atenderse en la medida que las posibilidades del Estado lo permitan, sus requerimientos para los procesos de modernización y profesionalización. Constituye una opción errónea mantener la existencia de FFAA, pero no dotarlas de recursos, con lo cual se tornan obsoletas en material y no logran adquirir conocimientos y tecnología. Ello resultaría en que en una situación en que el Estado requiriera su función de defensa no serían efectivas. Parte importante de la profesionalización es abrir posibilidades para la profundización de la preparación en la ciencia militar y en otras disciplinas a los integrantes de las FFAA.

Es de la misma forma significativo prestar atención a las necesidades salariales y de prestaciones sociales de los militares, así como a reglas claras de permanencia y promociones en la institución. La carrera militar, caracterizada por condiciones de vida de mayor dificultad que la vida civil, precisa estabilidad y reconocimiento a su aporte a la vida colectiva.

4) Promover la Reconciliación Nacional. Si las situaciones bélicas han sido de conflictos internos, las sociedades que de ellas emergen suelen estar divididas y sus tejidos colectivos desgarrados. Son necesarios procesos de reconciliación nacional que entre otras necesidades atiendan el resarcimiento de las víctimas inocentes, la atención a los lisiados, el desminado, el esclarecimiento de violaciones a los derechos humanos, y el fomento de una Cultura de Paz. La normalidad de las relaciones cívico-militares y de la redefinición del papel militar se facilita en una sociedad reconciliada. Cuando los conflictos internos han concluido por medio de acuerdos de paz, es fundamental alcanzar el cumplimiento de los mismos.

5) Promover las relaciones cívico-militares. La desmilitarización comprende ubicar a los militares en relaciones no de superioridad o separación de los civiles, sino de vínculo normal entre una expresión del Estado y los que no pertenecen a ella. En ese sentido, la creación de espacios y de mecanismos de diálogos que incluyan a militares y a civiles, tanto del Estado como de la Sociedad Civil, para la discusión conjunta de problemas nacionales, es recomendable. Ese mecanismo puede ser particularmente útil para generar insumos en cuanto a la elaboración de políticas públicas sobre seguridad y defensa.

6) Promover una Cultura de Defensa. Se refiere a impulsar el conocimiento y la participación de la sociedad civil y los medios de comunicación en las obligaciones y requerimientos de la Defensa para la paz y la seguridad y que por consiguiente se puedan alcanzar criterios coincidentes en cuanto a los requerimientos presupuestarios y otras necesidades para hacer viable la política de Defensa.

9) El papel de los actores externos. La intervención de actores externos en papel de *terceras partes* puede ser decisivo en decursos de negociación que encuentran salidas políticas a situaciones bélicas internacionales o internas, ese desempeño puede continuar siendo

---

<sup>7</sup> El dilema es examinado en: Rut Diamint: Democracia y Seguridad en América Latina. Grupo Editor Latinoamericano, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 2001

fundamental en las etapas postconflicto o de cumplimiento de lo acordado en negociaciones de paz, tanto en forma de acompañamiento político, como de cooperación técnica y financiera.

### III. Experiencias en Centroamérica.

Varios países centroamericanos atravesaron decursos de regímenes autoritarios y de guerras internas, las más recientes en las últimas décadas del S. XX. En la medida que los autoritarismos sustituyeron la búsqueda de legitimidad por la capacidad de cohesión como sustento del régimen político y la guerra interna hizo depender la supervivencia del sistema de la capacidad militar del Estado, se dieron manifestaciones de militarismo en sus versiones de mayor control sobre el Estado y la sociedad y de graves violaciones a los derechos humanos.

En dos de esas naciones, El Salvador y Guatemala tuvieron lugar negociaciones que culminaron con Acuerdos de Paz que pusieron fin a los conflictos, a la vez que planteaban reformas de diversa naturaleza, incluyendo redefiniciones de la función militar, a fin de consolidar regímenes democráticos y de respeto a los derechos humanos.

En el caso de El Salvador, los *Acuerdos de Chapultepec* que pusieron fin al conflicto dedican una parte considerable a la redefinición militar.<sup>8</sup> Rubén Zamora define el proceso de desmilitarización de los Acuerdos, como tendiente a “eliminar de las Fuerzas Armadas aquellas connotaciones o facultades que le otorgaban poder excesivo en la sociedad o que impedían que la institución pudiera integrarse a una sociedad democrática” Para ello se procedió a) una depuración del cuerpo de oficiales mediante el trabajo de una comisión *ad hoc*, dando como resultado la salida de la institución del 50% del cuerpo de oficiales y de todos los generales. b) la reducción de cerca de la mitad de los efectivos totales, de varias unidades especializadas (incluyendo los Batallones de Reacción Inmediata) y las reservas territoriales, c) se disolvieron los cuerpos paramilitares y de policía militarizados: Policía Nacional, Policía de Hacienda y Guardia Nacional y se creó una nueva Policía Nacional Civil d) se constituyeron en espacios separados la inteligencia militar y la inteligencia de Estado. E) se separó la función de Defensa Nacional, a cargo de las Fuerzas Armadas, de la de seguridad pública, al cuidado de entidades civiles<sup>9</sup>

En lo referente a Guatemala, del conjunto de Acuerdos, uno contiene las principales estipulaciones sobre la cuestión que son similares a los adoptados en El Salvador.. En el *Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función de una Sociedad Democrática* se disponen a) reformas constitucionales para definir la misión militar con exclusividad para la defensa externa, separándola así del cuidado de la seguridad interna, así como hacer posible que sean civiles los Ministros de la defensa. b) la reforma de la doctrina del Ejército y de su sistema educativo para incorporar los elementos de la formación democrática y la cultura de paz c) la reconversión de los medios productivos bajo control de la institución, para que operen en las mismas condiciones de entidades similares d) la emisión de una nueva ley de servicio militar, para hacer posible como opción el servicio social. e) se separa la actividad de inteligencia en tres espacios: la militar a cargo del Ministerio de la Defensa, la inteligencia sobre seguridad pública como responsabilidad del Ministerio del Interior y la inteligencia de Estado, o estratégica, al cuidado de una Secretaría de Estado. f) la disolución de las milicias auxiliares denominadas Comités Voluntarios de Defensa Civil y de la Policía Militar Ambulante g) la reducción de efectivos y presupuesto del Ejército h) programas de reinserción productiva para los efectivos que sean desmovilizados. i) la organización de una Policía Nacional Civil sin control militar<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> El texto en: *Acuerdos de Chapultepec*. Secretaria Nacional de Comunicaciones, San Salvador, 1992

<sup>9</sup> Intervención de Rubén Zamora en un panel sobre “Nuevos Marcos de Control Democráticos: La Responsabilidad de los Políticos”, en: Bernardo Arévalo, *op. Cit.*

<sup>10</sup> Texto en: *Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática*. MINUGUA, Guatemala, 1996

La puesta en práctica de esos compromisos se ha llevado a cabo por 10 años en El Salvador y por casi 6 en Guatemala. Sobre el grado de cumplimiento, las evaluaciones oficiales provienen de los entes verificadores de Naciones Unidas, para El Salvador: la Misión de Observación de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) y para Guatemala la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), a más del seguimiento emanado de otros numerosos actores externos y de la sociedad civil de los países involucrados.

En el caso de El Salvador, se han expresado preocupaciones sobre temas de los Acuerdos, tales como la administración de justicia, la seguridad pública, la limitación de los entendidos en materia económica y social, la impunidad ante los hechos de violación a los derechos humanos, etc. Sin embargo, se coincide que en lo sustantivo, los compromisos de desmilitarización se han observado, aunque han existido deficiencias en la reinserción de combatientes, lo que ha incidido en problemas de gobernabilidad.<sup>11</sup>

En lo referente a Guatemala, Bernardo Arévalo opina que el contenido del Acuerdo se puede entender basado en dos ejes: *first the conversion of the structures, profile, orientation and values of the armed forces in accordance with the needs of a democratic state; second, the appropriation of requisite power by a civilian institution responsible for the control, supervision and leadership of the armed forces*<sup>12</sup>

Dada la amplitud y complejidad de los Acuerdos guatemaltecos, la mayoría de evaluaciones coinciden en que se cumplieron a satisfacción los compromisos operativos, y los que por su naturaleza eran de inmediata ejecución, sin embargo, en cuanto al conjunto de los temas que implicaban grandes transformaciones económicas, sociales, y culturales, así como políticas, si bien una parte se cumplieron total o parcialmente o están en proceso de desarrollo, otros, incluyendo algunos muy importantes, no se han llevado a la realidad por razones de falta de voluntad política o de carencias financieras.<sup>13</sup>

En esa misma situación se encuentran las disposiciones emanadas del Acuerdo específico sobre función del ejército. Según la entidad verificadora están pendientes obligaciones en cuanto al rediseño, la conclusión de la reforma educativa militar, las asignaciones presupuestarias que deberían no sobrepasar un "techo" estimado en el equivalente al 0.66% del PIB.

También estima la entidad que no hay una política institucional coherente respecto a los Acuerdos y que se mantiene influencia militar en la seguridad pública, y que quedan pendiente parte de los cambios legales para la redefinición de la función militar.<sup>14</sup>

Tampoco ha sido concluido a satisfacción lo relativo a la reinserción de los ex combatientes. Aunque los desmovilizados de las Fuerzas Armadas y los lisiados de guerra no son muy numerosos, y han sido objeto de atención de programas específicos, las dificultades que los ex militares encontraron, pese a los apoyos recibidos, para abrirse espacios laborales, ha generado una persistente demanda de mantenimiento o ampliación de esa cooperación. Por otra parte, los miembros de una inmensa fuerza campesina paramilitaria que actuó durante el conflicto, los

---

<sup>11</sup> Entre los análisis del proceso salvadoreño considerar: Antonio Cañas y Héctor Dada: *Política Transition and Institutionalization in El Salvador*. In: Cynthia Arnson (editor) *Comparative Peace Processes in Latin America*, Woodrow Wilson Center Press, Stanford University Press, Washington, 1999.

<sup>12</sup> En: Bernardo Arévalo: *Stagnat Transformation: Democratic Transition and Military Conversion in Guatemala*. En Tobias Debiel y Axel Klein: *Fragile Peace*, Zed Books, Bonn, 2002

<sup>13</sup> Entre otros: Dinorah Azpuru: *Peace and Democratization in Guatemala: Two Parallel Processes*. In: Cynthia Arnson, op. cit.

<sup>14</sup> MINUGUA: *Situación de los Compromisos relativos al Ejército en los Acuerdos de Paz*. Guatemala, mayo de 2002.

llamadas Comités Voluntarios de Defensa Civil (o Patrullas de Defensa Civil), y que no fueron incluidos en los programas de reinserción, mantienen movimientos de protesta en demanda de esos beneficios.

## V. Conclusión

La experiencia de los países centroamericanos podría corroborar la hipótesis de que las Fuerzas Armadas reflejan la naturaleza del régimen político del Estado al cual pertenecen. En el istmo centroamericano coincidieron regímenes autoritarios y situaciones de conflictos armados internos que se libraron sin observación del Derecho Internacional Humanitario, en el marco de altas tensiones políticas y militares en la región y de traslado a la misma de la rivalidad de superpotencias durante la guerra fría. La alta dependencia que el Estado autoritario tenía, en esas circunstancias, de sus aparatos militares y de seguridad para su reproducción y supervivencia, fortalecieron los rasgos de militarismo ya existentes, la separación de los militares de la sociedad y desde luego el alejamiento de los valores democráticos.

Los procesos de transición a la democracia y de paz, coincidentes en el tiempo, y que se dieron a la vez que se abrió la ventana internacional de oportunidad que existió al concluir la guerra fría, originaron nuevos regímenes políticos, como expresión del cambio que se daba en la naturaleza del Estado.

Por ello, los decursos de reconversión que se disponen en los acuerdos de paz, lo que contienen son los conceptos y procesos para definir las funciones militares en el marco de Estado democráticos, en situaciones de paz y de un entorno internacional favorable. Como vimos en los análisis de caso, esa reconversión enfatiza la misión militar como la Defensa externa, la separación de las misiones de defensa de las de seguridad pública, que debe ser asumida por autoridades civiles, la separación también de las operaciones de inteligencia, la reducción de efectivos y presupuesto y la modificación de la normativa y conceptos educativos, para impregnar los valores de la democracia y la paz. Al mismo tiempo, se enfatiza la necesidad de la modernización y profesionalización de las instituciones armadas y se asumen obligaciones para organizar en la vida civil la reinserción de los desmovilizados.

Debe enfatizarse que las transformaciones que se impulsan en las Fuerzas Armadas no son aisladas, sino que son parte de concepciones que abarcan a la reforma del Estado y a muchas de sus instituciones, especialmente el Organismo judicial y la función de administración de justicia, pero que en el caso de Guatemala se extiende a la mayoría de entes del Organismo Ejecutivo e inclusive del Legislativo, así como los procesos electorales. Esto es así, porque el *Imaginario* emanado del fin de los conflictos armados asume que los Acuerdos de Paz no solamente concluyen las guerras, sino también son oportunidad para introducir reformas más amplias, en los campos político, social y económico e inclusive étnico-cultural. La idea final es que los países, encauzados en la normalidad democrática, reubiquen a sus instituciones y sus funciones en forma coincidente con la naturaleza modificada del Estado y de la realidad en que se desenvuelve.

Sabido es que los procesos de cambios sociales son complejos y las experiencias de paz en Centroamérica, llevadas a la práctica a lo largo de varios años, han evidenciado como ya se estudió, no solamente avances sino también estancamientos, lo que incluye las modificaciones en las relaciones cívico-militares y la reconversión de las Fuerzas Armadas. Empero, en la medida que el Estado consolida su naturaleza democrática, en la misma forma es previsible que se profundice el proceso en los Ejércitos.