

IIDH INSTITUTO
INTERAMERICANO
DE DERECHOS HUMANOS



COMISION DE LA
UNION EUROPEA

EL PRECIO DE UNA HERENCIA

**Fuerzas armadas,
democracia y
derechos humanos
en Centroamérica**

Rodolfo Cerdas Cruz

EL PRECIO DE UNA HERENCIA

DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y DERECHOS
HUMANOS EN CENTROAMÉRICA

IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

1996

Primera Edición, San José, 1996

© Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996. Todos los derechos reservados.

Las opiniones que se presentan en los artículos son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del IIDH ni las posiciones de las agencias de cooperación de los gobiernos u organizaciones internacionales que patrocinan esta publicación.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio existente sin la autorización explícita y escrita del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Este material puede ser citado siempre que se dé el respectivo crédito.

321.872.8

C413p Cerdas Cruz, Rodolfo

EL PRECIO DE UNA HERENCIA, Democracia, seguridad y
Derechos Humanos en Centroamérica / Rodolfo Cerdas Cruz,
Editado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. --
San José, C.R.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos,
1996

146p.; 9" x 6"

ISBN 9977-962-79-0

1. América Central-Fuerzas Armadas. 2. Democracia-América
Central 3. Fuerzas de Seguridad. 4. Instituciones Democráticas.

I. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, ed. II. Título.

Diagramación e Impresión: Varitec, S.A.

San José, Costa Rica. A.C. ☎: 233-6008

Diseño de cubierta: Maero del Este, S.A.

**INSTITUTO INTERAMERICANO
DE DERECHOS HUMANOS**

Apartado Postal 10.081-1000

San José, Costa Rica, A.C.

Tél.: (506) 234-0404 • Fax: (506) 234-0955

INDICE

PERCEPCIÓN CIUDADANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS Y FUERZAS MILITARES Y DE SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ.

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I	
Transición Democrática y Desarrollo Institucional en Centro América	11
CAPÍTULO II	
Guatemala. La Dura Herencia Autoritaria	19
CAPÍTULO III	
El Salvador. La Democracia Negociada	35
CAPÍTULO IV	
Honduras. El Duro Avance a la Democracia	55
CAPÍTULO V	
Nicaragua. En Busca de Democracia y Afirmación Nacional	75

CAPÍTULO VI	
Costa Rica. Una Democracia en Erosión	93
CAPÍTULO VII	
Panamá. En Busca del Propio Camino	111
CAPÍTULO VIII	
Centroamérica. Una Visión Comparativa	127
BIBLIOGRAFÍA	143

INTRODUCCIÓN

Este estudio se ha realizado desde una perspectiva bastante inusual en los trabajos que se hacen en la región. Porque ciertamente el enfoque se ha orientado a correlacionar un corte temporal y demográfico, de la opinión pública país por país, con los problemas fundamentales del desarrollo institucional democrático de la región y la sensitiva cuestión del respeto a los derechos humanos.

La intención de la investigación no ha sido exclusivamente académica, pues ha tenido la finalidad adicional de buscar fundamentar un programa de trabajo sistemático y coherente sobre los problemas de respeto a los derechos humanos y los valores democráticos, y de seguridad ciudadana y del Estado.

El supuesto general del que se ha partido, es el de que en todo el istmo se vive una transición inacabada a la democracia, a partir de regímenes autoritarios de naturaleza y características bastante diferentes unos de otros. Si bien no se discute específicamente la cuestión, sí se parte de la idea de que la pequeñez geográfica de la región no autoriza, bajo ningún concepto, la asunción de que existe o ha existido algo así como "una nación de perdida unidad". Por el contrario, se parte del reconocimiento directo de las diferencias y es a partir de ellas que se busca reconstruir algunas regularidades que permitan, con las limitaciones del caso, establecer correlaciones comparativas de los procesos que tienen lugar al interior de cada una de las unidades nacionales que componen la región.

El hecho de que se viva una transición a la democracia, con niveles distintos de desarrollo y profundidad, obliga de inmediato a considerar los problemas de la institucionalidad que debe sustentar un sistema democrático. ¿Son esas

instituciones suficientemente fuertes y estructuradas como para sostener el peso de una dinámica democrática como la que instaura la transición?

Lamentablemente, la respuesta pareciera ser negativa. Salvo en el caso de los Tribunales Electorales -en Guatemala, Nicaragua y Panamá, pues el caso costarricense sigue siendo distinto, y en Honduras y El Salvador es esa otra tarea pendiente-, las otras instituciones clave se muestran con muy escasa credibilidad y confianza; y la insatisfacción con su desempeño es particularmente elevada. No sólo el Poder Ejecutivo, sino el Parlamento, el Poder Judicial y los Partidos Políticos, muestran un deterioro grave y resultados negativos en la consideración de la ciudadanía.

Esta situación coloca al sistema político democrático que quiere construirse en cada uno de estos países, sobre unas bases muy débiles y tambaleantes. Con ello, a los problemas inherentes al funcionamiento institucional del sistema se les suman otros de credibilidad y satisfacción, que ayudan a situarlos a todos en la perspectiva de sucesivas y agravadas crisis de gobernabilidad.

La transición a la democracia en Centroamérica se dio en un contexto particularmente cambiante y difícil. Ha sido una transición en medio de múltiples otras transiciones. Del régimen autoritario al régimen de democracia electoral; de la guerra a la paz; de la violencia al diálogo; del modelo estatista y proteccionista a la reestructuración económica y al modelo de libre mercado y competencia abierta; del Estado sobredimensionado a la reforma del Estado; del Estado empresario a los procesos de privatización; de la guerra fría que atrajo la atención de los Estados Unidos sobre la región, al fin de la confrontación Este/Oeste que la volvió hacia los antiguos países de la órbita soviética y otras áreas y colocó a la América Central en uno de los últimos lugares de la agenda del mundo desarrollado; etc., etc.

En estas condiciones, no es de extrañar que la transición a la democracia apareciera primero como la solución total de los problemas, para convertirse, poco a poco, en una fuente creciente de frustración con mecanismos políticos que burlaban de hecho la filosofía de la representación política democrática, implementaban políticas económicas restrictivas que generaban, en lo inmediato, desempleo, descenso de los salarios reales, mayor pobreza en un polo y riqueza en otro, empeoramiento de los servicios y carestía de la vida. En una palabra: un grave desencanto democrático.

Esto requiere, sin embargo, ser matizado. Porque en realidad el desencanto se produce no con el sistema democrático mismo, en cuanto ideal y forma de vida al cual la población quiere acceder, sino al universo institucional y social concreto, a las prácticas políticas reales con que debe enfrentarse en una cotidianidad que no deja mucho espacio ni para la ilusión ni para la esperanza.

Es por eso que se defiende la democracia, pero se critica agudamente lo que la expresa hoy en las condiciones específicas de cada país. Es así, también, como se rechaza el desempeño de las funciones de la Policía y del Instituto Armado, del Parlamento y de los Partidos Políticos, porque no se les mira jugar el papel que supuestamente estaban llamados a desempeñar y sobre el que se instituye la justificación de su existencia.

En un proceso de refundación institucional y de redefinición de la vida democrática, la reforma del Ejército y su modernización y cambio, así como de la Policía y de otras entidades que tienen que ver con la democracia y el efectivo respeto a los derechos humanos del ciudadano, pasan a ser un elemento clave para cualquier programa que busque coadyuvar en los esfuerzos de consolidar la transición democrática regional.

En ese contexto es que se ubica el presente estudio. Busca diagnosticar las percepciones dominantes y las tendencias que se acusan en toda la región, primero nacionalmente y luego en toda el área, buscando efectuar comparaciones, establecer similitudes y diferencias y cimentar un diagnóstico válido para una política aplicada de apoyo al fortalecimiento de la vigencia de los valores democráticos y los derechos humanos en toda la región.

Es un primer esfuerzo de interpretación que requiere, obviamente, no sólo nuevas investigaciones de campo sino trabajos constantes que permitan su serialización, como paso previo a poder hacer afirmaciones comparativas válidas, más allá de las que por ahora se insinúan en este corte transversal que hemos hecho en la vida política de un sector de la opinión pública de la región.

Desde luego, la responsabilidad por el uso, interpretación y análisis de los materiales es exclusiva del autor y no compromete para nada al Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

A éste, a su anterior Directora Ejecutiva la Lic. Sonia Picado Sotela; a su actual Director Ejecutivo Dr. Antonio Cançado Trindade; así como a la Unión Europea, en las personas del Dr. Victorino Alloco y de Isabel Auger que brindaron un sólido y decisivo apoyo, más allá de lo financiero, para hacer posible tanto este trabajo como el de promoción y enseñanza de los Derechos Humanos en las academias militares y policiales de la región, sólo les corresponde el mérito de haber promovido y creado las condiciones para avanzar en una más de las tareas esenciales que deben cumplirse, para impulsar el proceso de consolidación democrática en el istmo centroamericano. Pero la responsabilidad de cualquier error es exclusiva del autor.

CAPÍTULO I

TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y DESARROLLO INSTITUCIONAL EN CENTRO AMÉRICA

La transición democrática en Centro América y Panamá ha mostrado una complejidad mucho mayor que la que originalmente se esperó que tuviera. Más allá de las particularidades estructurales y coyunturales de la transición en cada uno de los países, pronto se perfilaron algunas constantes significativas que han marcado tanto el grado de desarrollo institucional como el nivel de dificultad para la construcción de un régimen político democrático.

La celebración reiterada de procesos electorales puso en evidencia que la competición pluripartidista en comicios reglados, para la designación de los titulares de los poderes públicos, era una condición necesaria pero insuficiente para lograr la consolidación democrática.¹

Varias áreas significativas han resultado claves para desarrollar en el istmo sistemas políticos crecientemente inspirados en valores democráticos y en el

1 Una discusión sobre el significado de los diversos procesos electorales de la década, se encuentra en la obra colectiva de Cerdas, Rodolfo, Rial, Juan y Zovatto, Daniel "Una Tarea Inconclusa. Elecciones y Democracia en América Latina. 1988-1991", IIDH/CAPEL, San José, Costa Rica, 1992. Ver también de Booth John A. y Seligson, Mitchell (ed) "Elections and Democracy in Central America", The University of North Carolina Press, Chapel Hill and London, 1989. De Rouquie, Alain (Coord.) "Les Forces Politiques en Amérique Centrale". Karthala, Paris, 1991. De gran utilidad es la colección de artículos publicados en la Revista Polémica No.11, San José, Costa Rica, mayo-agosto de 1990, sobre los procesos electorales y políticos del istmo, y en particular el artículo de Rovira Mas, Jorge: "Costa Rica: elecciones, partidos políticos y régimen democrático".

respeto efectivo de los derechos humanos. Destacan, en primer término, aquellos elementos propiamente político-electorales que permiten la realización de elecciones libres y el ejercicio, más o menos pleno, de los derechos civiles y políticos que garantizan las diversas Constituciones en el área.

En segundo término, está el problema específicamente institucional referido a la organización de las elecciones. Ya aquí ha sido bastante notorio el desfase que se produce entre los altos objetivos y medios políticos propuestos, y la capacidad técnicoadministrativa y de organización institucional, que las estructuras del Estado nacional ofrecen para llevar adelante tales procesos electorales. El retraso evidente puso, prácticamente de inmediato, el serio obstáculo de no contarse en la mayoría de los países centroamericanos con padrones electorales confiables, registros actualizados de ciudadanos, estructuras electorales de fácil acceso para la ciudadanía, instrumentos de comunicación adecuados y seguros para la transmisión de resultados; y, quizá lo más delicado y crucial, la falta de una tradición institucional sólida, que brindara organismos electorales superiores, intermedios y de base, garantes de la imparcialidad de los escrutinios y del respeto efectivo a la voluntad popular expresada en las urnas.

El tercer elemento está también íntimamente relacionado con el desenvolvimiento institucional de la región, en un sentido amplio. Porque, además del necesario y específico desarrollo de los organismos electorales, como puerta de entrada a procesos electorales que iniciaran la transición democrática, es evidente que cada uno de los Estados nacionales en Centroamérica manifiesta, en muy diversos ámbitos de su estructura institucional, serios e importantes retrasos.

Estos, a lo largo de los años, han acumulado dos tipos de fenómenos igualmente graves y delicados:

- a. De una parte, el traslado al Ejército de funciones que, siendo propias de entidades estatales de carácter civil, han terminado siendo asumidas directamente por parte de órganos militares, que han extendido su jurisdicción a tales áreas.

Esto último adquiere una dimensión particularmente delicada y significativa en el momento actual de la transición democrática regional, por dos razones fundamentales. La primera es que, de hecho, desde el inicio de la etapa republicana, se han dejado en manos de la Fuerza Armada tareas que son esenciales para el cumplimiento de los fines del Estado, distintos de aquellos

que tradicionalmente se reconoce sí compete cumplir a las instituciones castrenses de cada país. Es así como, ante el débil desarrollo de la institucionalidad civil del Estado, ha resultado en manos casi exclusivas del Ejército la tarea esencial de garantizar la organización de la integración social-territorial, que incorpore territorio y población a un esquema de desarrollo nacional integrado, sobre el que se conforma el tejido socio-cultural del Estado y la nación. La transición democrática, en ese sentido, debe abordar la tarea de fortalecer, donde existen; o de desarrollar, donde faltan, las instituciones civiles competentes para alcanzar esos fines y objetivos, hoy distorsionadamente en manos del Ejército.

La segunda razón por la cual este aspecto resulta tan crucial y delicado, se produce por la coincidencia que se ha dado entre los cambios originados por el fin de la guerra fría y la nueva naturaleza de las tareas de seguridad, con una búsqueda por parte de los altos mandos de los Ejércitos de nuevas funciones y fines para sus instituciones. Esta búsqueda de función y confirmación de identidad han tendido a abordarse más bien con criterios de ampliación y no de mayor precisión y delimitación de las tareas y competencias acordadas a los militares en la sociedad. Se abre con ello la perspectiva de un peligroso, innecesario y altamente costoso desbordamiento militar sobre la sociedad civil, obviamente negativo para ésta, pero no menos perjudicial para la modernización y reubicación democrático-institucional de la propia Fuerza Armada, en las nuevas condiciones nacionales e internacionales imperantes en la región.

- b. Una acumulación creciente y generalizada de frustración política y social de la ciudadanía que, junto con procesos antiguos y modernos de corrupción universal, han contribuido activamente a minar, desde su raíz, la credibilidad de los ciudadanos en instituciones básicas del Estado nacional democrático, como lo son los órganos del gobierno central tales como el Poder Ejecutivo, con el Presidente y sus ministros; el Congreso o Parlamento, con sus diputados; la Corte Suprema de Justicia, con Magistrados, Jueces y administración de justicia en general; los Partidos Políticos, con su clase dirigente y su liderazgo tradicional; y, en general, los pilares fundamentales del régimen democrático, que por su parte, es aceptado como el mejor por la mayoría de la población.

Lo cual, obviamente, conduce a la pregunta de ¿cómo es posible mantener un régimen democrático y manifestar una identificación real con él, si al mismo

tiempo se rechazan las columnas institucionales y políticas fundamentales sobre las que éste se asienta?

Finalmente, ha resultado cada vez más claro que hay una dimensión referida a la cultura política de la población, que no por intangible es menos real, importante y decisiva. El predominio de elementos propios de una cultura política autoritaria, que sigue marcando el accionar político no sólo del Estado y de las clases dirigentes sino de la población común en general, parece constituir un obstáculo formidable para el avance sostenido en el proceso de consolidación de la democracia.

Esta cultura autoritaria es, también, una seria dificultad para la emergencia, proyección e influencia social masiva, de una nueva cultura política de carácter democrático, que redefina tanto al interior del sistema político e institucional las dimensiones de la transición democrática, como en la conciencia individual del ciudadano el tránsito de objeto pasivo de la dominación tradicional, a sujeto activo de la elaboración y construcción de las nuevas políticas públicas democráticas; y a beneficiario y titular de las facultades de control y evaluación de los poderes del Estado.

Es en este contexto que se produce una múltiple y variada interrelación entre los procesos globales de transición y consolidación de la democracia que se desarrollan en la región, de un lado; con la construcción y afirmación autónoma de entidades y organismos electorales; la redefinición de las funciones, tareas y perfiles de las fuerzas armadas y de seguridad; y la regeneración y recuperación social y ética de las instituciones estatales, de otro. Esto, a su vez, está directamente ligado con las tareas de la construcción de una nueva cultura política democrática, de cara a y como superación de, la tradicional cultura política autoritaria que ha predominado, hasta hoy, en la mayor parte de los países centroamericanos, particularmente en el llamado Triángulo de Hierro del norte del istmo (Honduras, El Salvador y Guatemala).

Es en este contexto que el problema del papel que juegan las diversas instituciones públicas y privadas, que tienen que ver con las orientaciones democráticas generales de la sociedad, resulta decisivo para el futuro de la consolidación democrática. Esto es cierto, muy particularmente, para el rol que juegan y deben jugar entidades clave como lo son las encargadas de la función militar y de la seguridad ciudadana (Ejército y Policía), así como los medios de comunicación escritos, radiales y televisivos. Su desempeño específico, según sea el caso, puede constituirlos o bien en factores relevantes para la afirmación democrática del proceso de transición; o bien, queriéndolo o no, en elementos dinamizadores de los procesos, que también empiezan a mani-

festarse con fuerza en la región y que traducen una peligrosa nostalgia autoritaria, que orientan la transición a formas no representativas de democracia, acercándolas a lo que ya se ha identificado como formas delegativas de democracia, que finalmente esconden en ropajes civiles y electorales, mecanismos autoritarios de nuevo cuño.² Estas podrían, eventualmente, retrotraer la situación política de la región, todavía muy débil y con graves problemas de gobernabilidad, a sistemas políticos formalmente democráticos y respetuosos de los procesos electorales, pero de contenido crecientemente represivo y paulatinamente alejados, por ese mismo proceso, del respeto a los valores democráticos, de la observancia de los principios del Estado de Derecho y de la vigencia efectiva del respeto a los derechos humanos.

El enfoque de esta realidad resulta una tarea bastante compleja, en la medida en que si bien Centroamérica presenta una geografía común, ésta abriga en su seno a múltiples y variadas naciones, de muy diferentes formación y evolución históricas, y que no es posible reducir a fórmulas, generalizaciones y esquemas sociales y políticos sencillos.

Nuestro enfoque es diferente y contrario a lo que hasta fecha reciente se ha venido haciendo con la historia y la política centroamericana, en el sentido de considerar lo diferente como excepción no sólo incómoda sino incluso hasta eventualmente desechable, que nos hace perder lo principal (que no es otra cosa que una muy subjetivamente deseada unidad fundamental del istmo).

Este parte precisamente del reconocimiento y estudio de las diferencias para poder encontrar las regularidades; rescatarlas y, de seguido, ubicarlas en su contexto correspondiente. A partir de ahí, trataremos de identificar las constantes y similitudes que se manifiestan en el actual proceso de transición democrática en toda la región, lo cual se espera facilite una conceptualización amplia y fundada para todo el istmo.

Como se ha dicho ya, cada uno de los países centroamericanos presenta, en efecto, sus propias particularidades de evolución. Esto es importante subrayarlo porque ha existido la tendencia, especialmente entre observadores externos, a mirar el istmo como un todo homogéneo, en correspondencia con la escasa área territorial que abarca toda la región.

Tal homogeneidad es sólo aparente. Ni geográfica, histórica, etnológica o económicamente es sencillo aplicar el concepto de Centro América. Geográficamente, esto incluiría al menos Belice y Panamá, que históricamente no

2 Tomo el concepto de O'Donnell, Guillermo "Delegative Democracy", in *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, January 1994.

pertenecieron a la antigua Capitanía General de Guatemala. Históricamente, habría que incluir a Chiapas, y Soconusco, y excluir a Panamá y Belice. Y si respecto al universo cultural y social precolombino se acuñó precisamente el término "Mesoamérica", esto fue porque el concepto incluye no sólo partes del México actual sino sólo una parte del istmo centroamericano, pero sin llegar más allá del Norte y Centro de Costa Rica. La parte Sur de este país, y Panamá toda, estuvieron vinculadas más bien a las culturas aborígenes del Sur. Económicamente, incluso el Mercomún no tuvo en todo momento integrados a todos los países. Panamá y Belice no formaron parte. Primero salió Honduras; y más tarde la dispersión desgranó en la práctica el esfuerzo integracionista del proyecto.

Ni en la época precolombina, ni durante la Colonia; ni en los primeros tiempos de la República y mucho menos más tarde, existieron vínculos que realmente expresaran una unificación fundamental, más allá de la superficie formal de ciertas entidades que quizá sólo existieron apenas en el papel durante la Federación, y que autoricen realmente para reclamar esa supuesta "patria común" de que se hace flores la retórica integracionista, tan irreal como inconducente; sobre todo ahora en que el reencuentro de la región es más urgente y necesario que nunca, de cara a la globalización.

Todo esto, sumado a los estilos nacionales, tradiciones políticas, sistemas internos y forma de las vinculaciones internacionales, desautorizan la arriesgada afirmación de que Centroamérica es una nación de perdida unidad, como algunos han pretendido. Es ese el origen de esa historia de las excepciones que ha sido la evolución de los países centroamericanos, forzadas a calzar en un prejuicio que se niega a partir de la realidad evidente de que hubo una conquista y múltiples repúblicas y naciones.

Bastaría, a este respecto, pasar brevemente revista a las condiciones en que se ha venido desarrollando la transición democrática en cada uno de los países, para corroborar lo erróneo de esa percepción arbitrariamente unificadora. Como podrá observarse, no se trata de condiciones simplemente coyunturales sino de trasfondos y estructuras socio-políticas muy distintas y diferenciadas.

Mientras que en Panamá la transición se inició con una intervención militar extranjera que derrocó al gobierno existente e impuso la disolución de las Fuerzas de Defensa, en Costa Rica la democracia presenta un amplio desarrollo histórico, del cual el año 1948 y la guerra civil son sólo un importante episodio

de su desenvolvimiento.³ En Guatemala la transición obedeció a un cambio de estrategia del Ejército, que abandonó la concepción de seguridad nacional y adoptó la línea de la estabilidad nacional⁴. Esto permitió la convocatoria a una Constituyente primero; y a la realización de elecciones después, para alcanzar la institucionalización de gobiernos civiles colocados, en más de un sentido, bajo la evidente tutela de las Fuerzas Armadas de ese país.

En El Salvador, en cambio, el proceso de transición fue resultado de una aguda crisis política y militar que enfrentó y mantuvo en equilibrio a importantes sectores de la sociedad salvadoreña, y determinó una presencia político-militar de múltiples significados, tanto de los Estados Unidos como de la Organización de las Naciones Unidas (ONUSAL; hoy reducida a una Misión, denominada por ello con las siglas MINUSAL). En Nicaragua la presión internacional, unida al desgaste de una insurrección promovida desde el exterior, sin posibilidades de triunfo, y la caída de la Unión Soviética y del llamado Bloque Socialista, facilitaron la realización de elecciones competitivas y el desarrollo de un proceso caracterizado por el *impasse* en lo político, lo económico y lo social, casi como antesala de un peligroso estado de descomposición endémica, que apenas empieza a superarse con ciertos acuerdos multipartidarios y multisectoriales, como los que se plasmaron finalmente en las reformas constitucionales que regirán la próxima contienda electoral de 1996.

Honduras, a su vez, ha seguido también su propia ruta con una reactivación relativa de los partidos políticos tradicionales, pero con un sobredimensionamiento del papel y significado de las Fuerzas Armadas, no sólo en la vida política y social sino en la actividad económica y empresarial del país, a través del Instituto de Previsión Militar (IPM), lo cual ha originado importantes y hasta contradictorios esfuerzos de interpretación y valoración. Así, para Tim Johnson, periodista del *The Miami Herald*, el objeto de este Instituto es "construir negocios que puedan proveer a cada alto oficial retirado un ingreso de más de US\$130.000 al año, en un país donde el promedio per cápita es de US\$1.000 al año"⁵. Para James Dunkerley y Rachel Sieder, el problema es más

3 Me he referido a esta cuestión en mis dos trabajos "Costa Rica since 1930" en Bethell, Leslie (ed). *The Cambridge History of Latin America*, To. VII, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Sidney, 1990, págs. 367 y ss.; y en "El desencanto democrático. Crisis de partidos y transición democrática en Centroamérica y Panamá." *Rei centroamericana S.A.*, San José, 1994.

4 Cfr. Mazariegos Aguirre, Jorge Arturo. "El Futuro a la Democracia en Guatemala", *Revista del Pensamiento Centroamericano*, No. 209, Vol. XLV, San José, octubre-diciembre de 1990, págs. 12, 14 y 16.

5 Cfr. Johnson, Tim. "Honduras Military's 2nd. Mission: Profit", *The Miami Herald*, International Edition, March 11, 1992, pág. 3A. Una interpretación diferente y muy sugestiva del significado real de la

sofisticado y no puede conducir, pura y simplemente, a emplear conceptos como los de "burguesía armada" para catalogar la naturaleza y trascendencia reales del IPM.⁶

En estas condiciones es conveniente, al afrontar la situación de las instituciones nacionales en la región, proceder a un análisis individual que permita establecer, en cada caso, tanto el contexto específico en que se desenvuelven las instituciones de cada país, como la situación de éstas en la valoración y confianza ciudadanas sobre sus funciones, desempeño e importancia. Asimismo, es necesario establecer el significado y las posibles tendencias de su desarrollo, en relación directa con el papel que pueden jugar en el cumplimiento de las tareas de consolidación democrática.

Sólo después de este enfoque inductivo podrán hacerse, con relativa validez, consideraciones comparativas atinentes a la región en su conjunto.

participación, militar hondureña en la economía se encuentra en el trabajo de próxima aparición de James Dunkerley and Rachel Sieder "The Military in Central American Politics: Changes and Continuities", edición mimeografiada.

6 Cfr. Op. Cit. "The Military in Central American Politics: Changes and Continuities". Working Paper, ed. mimeografiada, Londres, 1994, pág. 34.

CAPÍTULO II

GUATEMALA LA DURA HERENCIA AUTORITARIA

Guatemala inició su proceso de transición a la democracia dentro de un conjunto de interrogantes que aún hoy continúan sin una respuesta cabal, aunque debe reconocerse que evolucionando lentamente a un estadio superior, en lo que se refiere a la pacificación del país y a la incorporación legal de amplios sectores hasta hace muy poco objetivamente excluidos del sistema político del país.

La persistencia de los prolongados conflictos militares internos, que han enfrentado durante largas décadas a la guerrilla de la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) con el Ejército y organismos paramilitares de la más variada índole, ha marcado a la sociedad con una violencia generalizada y constante, atentatoria contra los más elementales derechos humanos, cuya violación ha pasado a ser un factor cotidiano de la vida del país. A ello se han sumado fenómenos sociales y políticos no sólo desafortunados y de naturaleza socio-económica compleja, sino institucionalmente devastadores.

Así, la corrupción generalizada al interior de los organismos del Estado minó, desde el puro comienzo de la transición y la instauración de gobiernos democráticamente electos, la credibilidad ciudadana en las instituciones democráticas de reciente vigencia en el país.

La discusión académica en torno a si se trataba de un retorno a la democracia, que tenía como supuesto la existencia anterior de un régimen democrático cuyas bases la transición restauraba; o, si más bien se trataba de un proceso democrático fundacional, que recién empezaba a colocar los pilares básicos de

un nuevo sistema político, cedió su lugar a otros temas, ante hechos sociopolíticos incontrovertibles, que se encargaron de subrayar las particularidades de la situación y la naturaleza intermedia de los procesos que han tenido lugar en el caso guatemalteco.

A la corrupción, que la clase política recién llegada al poder se complacía en enrostrarse entre sí, provocando serios cuestionamientos al Poder Judicial, al Legislativo y al Ejecutivo, se sumaron el descontento social generalizado por las condiciones socio-económicas que el paso a gobierno civiles no había mejorado en absoluto, un incremento notable de la delincuencia común y el desencanto de la población con la ineficacia gubernamental y, finalmente, un intento desesperado de asunción total del poder por parte del electo Presidente Jorge Serrano Elías, en una especie de autogolpe similar al llevado a buen término en el Perú por el Presidente Fujimori. Sólo que, en Guatemala, con la oposición de la sociedad civil, de importantes sectores dentro del propio Ejército y de otros órganos del Estado, así como de la Iglesia Católica y la prensa, el régimen no pudo sostenerse y, luego de una complicada transición legal y política, se instauró un nuevo régimen que puso como Presidente de la República al ex-Procurador de los Derechos Humanos de ese país, Ramiro de León Carpio y como Vicepresidente al antiguo Presidente del Tribunal Supremo Electoral, Arturo Herbruger.

El fracaso de la intentona golpista permitió, como se ha dicho, que afloraran dos expresiones antitéticas de un mismo fenómeno político. De un lado, una reacción popular compaginada con movimientos al interior de las Fuerzas Armadas que se declaraban favorables a mantener el proceso institucional y contrarios a acudir a las vías de hecho que el entonces Presidente Serrano Elías había escogido. Pero, de otro lado, también emergió el fenómeno de un debilitamiento inexorable de todo el sistema institucional y particularmente de aquellas entidades sin las cuales es imposible imaginar siquiera un proceso verdadero de transición democrática: el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, los Partidos Políticos, y la clase política dirigente en su conjunto. Todos ellos resultaron cuestionados por la ciudadanía, que vio erosionada su confianza y falseada su credibilidad.

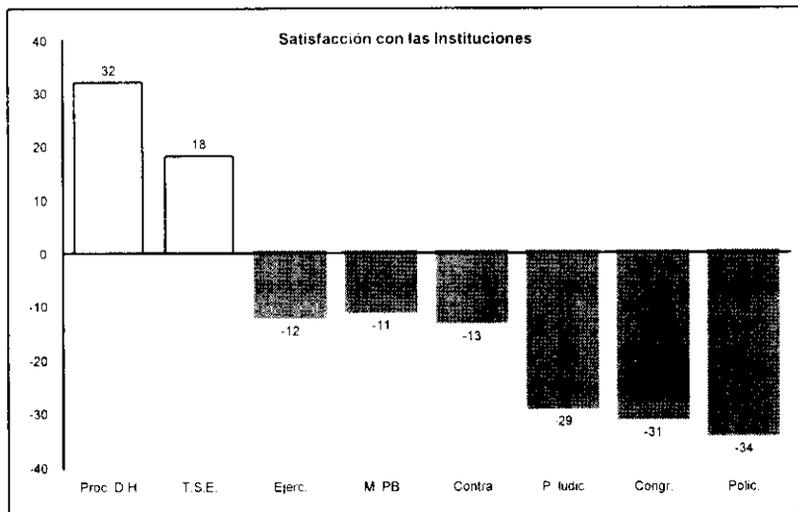
Es así como en varias encuestas realizadas en torno a la satisfacción ciudadana con las instituciones públicas, se muestra que en Guatemala sólo hay una satisfacción con la Procuraduría de Derechos Humanos y el Tribunal Supremo Electoral¹. Esta satisfacción, sin embargo, no es particularmente

1 La encuesta fue realizada por la Empresa UNIMER, a solicitud del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, del 7 al 21 de agosto de 1993. La muestra fue de 600 entrevistados, con un nivel de confianza de 90% y un error máximo de 3.3 puntos porcentuales. El 54% fueron hombres y el 46% mujeres. Se tomó en consideración, además, la edad, la educación y la ocupación de los entrevistados.

elevada. Únicamente la Procuraduría de Derechos Humanos (61% favorable y 29% negativamente) y el Tribunal Supremo Electoral (con 51% de opiniones favorables y 33% negativo) resultan con un saldo positivo de 32% y 18%, respectivamente.

El Ministerio Público, el Ejército y la Contraloría, presentan saldos negativos de -10, -12 y -13 respectivamente. Los índices correspondientes al Poder Judicial (-29) Congreso de la República (-31) y Policía Nacional (-34) son altamente negativos. No es de extrañar, por ello, que algunos sectores de la clase política nacional no sólo se muestren desafectos respecto a tales instituciones, sino que consideren las medidas de facto como soluciones posibles para avanzar en la solución de los problemas de Guatemala.

Gráfico N° 1

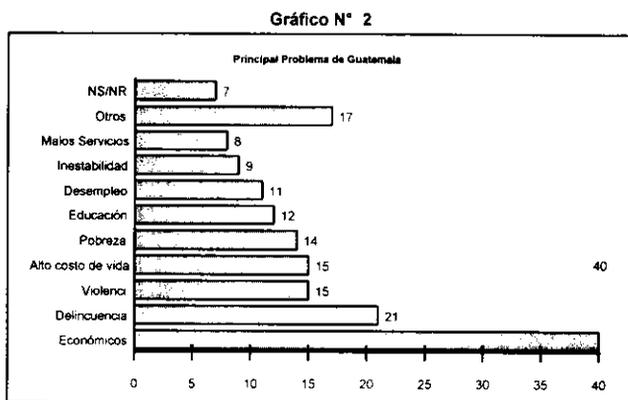


Es obvio que tales valoraciones reflejan mucho más que una lectura ciudadana negativa sobre el desempeño de las principales instituciones del Estado. En primer término, dicen de la estructura y funcionamiento del Estado como un todo y, muy particularmente, del desempeño de las entidades civiles que lo componen. Pero, por otro lado, testimonian que el problema del Estado guatemalteco no tiene que ver tanto con los problemas propios de la función estatal en el caso de países desarrollados, como más bien con el deficiente funcionamiento de las instituciones civiles en una sociedad en desarrollo y con un bajo nivel de integración social-territorial.

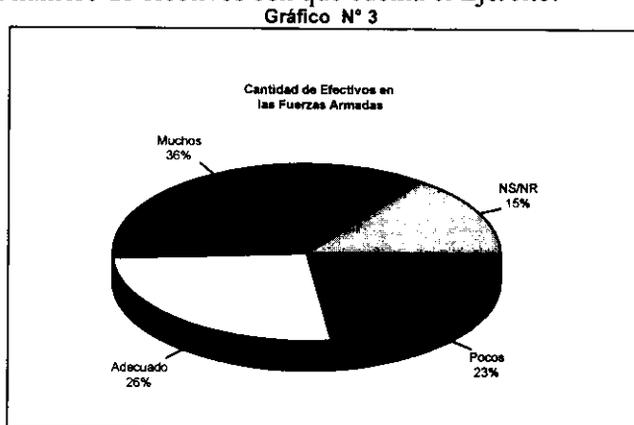
Esto conduce a comportamientos que sólo en apariencia podrían parecer contradictorios, como lo sería, por ejemplo, el hecho de establecer simul-

táneamente disatisfacciones con el desempeño del Ejército, por un lado; pero a redoblarle, por otro, la confianza y hasta acordarle mayores soportes para que pueda realizar su función.

Esto tiene que ver con un universo social caracterizado por problemas económicos que el 40% de los entrevistados juzgó como más importantes: delincuencia (21%); violencia (15%); pobreza (14%); educación (12%); desempleo (11%); malos servicios (8%); y otros problemas diversos (17%).



La consecuencia política de un contexto socioeconómico y una percepción social de tal naturaleza tiene, entonces, como correlato obligado, una sobreestimación de las funciones y responsabilidades atribuidas a las Fuerzas Armadas. Es así como un 49% de la población considera que el número de sus efectivos es o poco (23%) o adecuado (26%); mientras que sólo un 36% considera como excesivo el número de efectivos con que cuenta el Ejército.



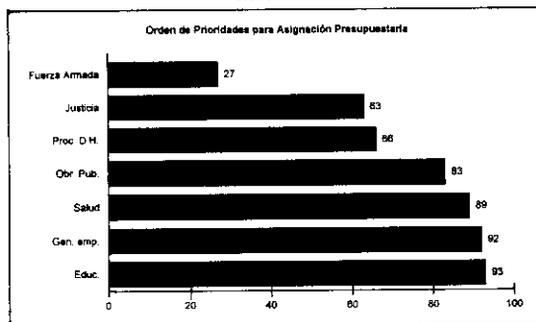
En cuanto al equipamiento, un 48% consideró que el Ejército sí contaba con los equipos y materiales adecuados para realizar sus funciones, mientras que un 38% pensaba lo contrario. Es así, también, que un 26% cree que el presupuesto de las Fuerzas Armadas debe aumentar y otro 26% que debe permanecer igual, lo que da un resultado de un 52% de ciudadanos que no considera conveniente disminuir el presupuesto general de las Fuerzas Armadas, de cara a un 35% que piensa que debe disminuirse. Esta cifra última es consistente con la de quienes piensan que el número de efectivos debe disminuirse.

Gráfico N° 4



Esto coincide con el orden de las prioridades sociales e institucionales identificadas por los entrevistados para la asignación de los presupuestos estatales. La mayoría, un 93%, manifestó que la mayor prioridad era la educación; le siguió la generación de empleo, con un 92%; salud, con un 89%; obras públicas con un 83%; Procuraduría de los Derechos Humanos con 66%; Justicia con 63% y por último Fuerzas Armadas, con un 27%.

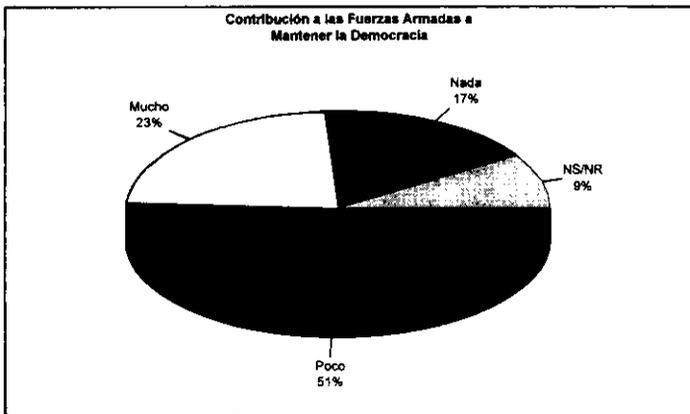
Gráfico N° 5



En lo que respecta al problema del servicio militar obligatorio, un 48% de los entrevistados opinaron que era malo para el país, mientras que un 46% opinó lo opuesto. Un 53%, además, expresó su desacuerdo con que ese servicio militar incluya a la mujer, frente a un 42% que sí estuvo de acuerdo. Desde el punto de vista del sexo, 35% de las mujeres entrevistadas estuvieron de acuerdo con que la mujer prestara el servicio militar y un 60% en desacuerdo. Los hombres, en cambio, se dividieron entre un 48% que lo aceptan y un 47% que lo rechazan.

Por lo que hace a la relación con el desarrollo democrático del país, el 51% opinó que las Fuerzas Armadas han contribuido poco al fortalecimiento de la democracia, un 17% manifestó que no habían hecho nada y solamente un 23% afirmó que habían contribuido mucho. Directamente ligado a esto, el 44% expresó su criterio de que los militares son defensores de la democracia, mientras que el 37% los consideró una fuerza dispuesta a dar un golpe de Estado contra ella.

Gráfico N° 6

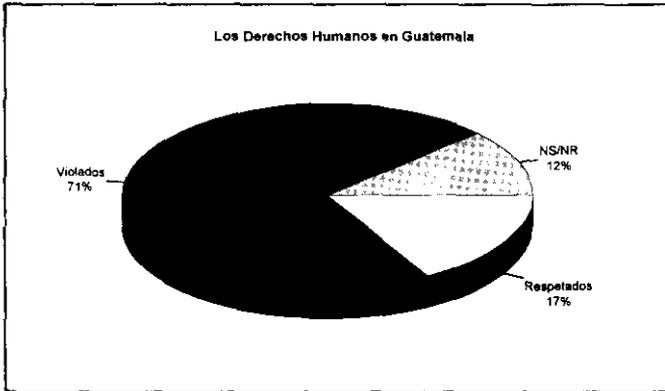


Un elevado 19% no dio respuesta, expresando en su abstención una reserva significativa en sí misma, dados los antecedentes políticos que han imperado en ese país, y que parecieran continuar expresando, de este modo, los efectos de un terror paralizante que ha permeado profundamente, por sus largos antecedentes históricos, la conducta política de la población.

En cuanto a la cuestión de cuáles gobiernos se consideraban mejores, si los civiles o los militares, un 38% consideró que los mejores gobiernos habían sido los civiles, mientras que un 28% consideró que los militares. Nuevamente, un alto número, que llegó al 34% no dio respuesta a la pregunta, evidenciando en cierto modo lo mismo que la abstención del 19% en la pregunta anterior: temor a comprometerse.

En Guatemala un 71% de los entrevistados consideró que en el país se violan los derechos humanos, frente a sólo un 17% que piensa que sí son respetados. Un 12% no supo o no contestó.

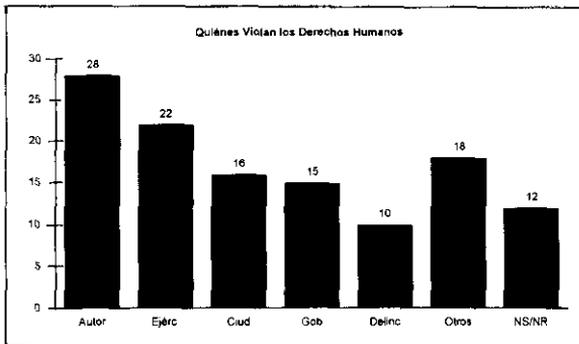
Gráfico N° 7



Se consideró, asimismo, que los principales responsables de que se irrespeten los derechos humanos son: el gobierno (36%), los propios ciudadanos (21%), las autoridades (19%), y con un 5% el Ejército, al cual no se considera como encargado de velar porque tal irrespeto no se produzca en la sociedad guatemalteca. En otros términos, no se le atribuye a las Fuerzas Armadas una gran cuota de responsabilidad en la protección y cuidado de la vigencia de derechos humanos.

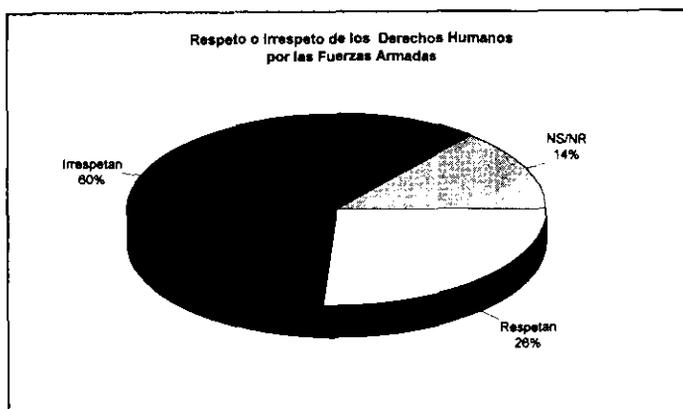
En cuanto a quiénes violan los derechos humanos, la distribución de opiniones fue de un 28% que indicó a las autoridades en general, un 22% al Ejército, un 16% a los ciudadanos, un 15% al gobierno, un 10% a los delincuentes y el resto a otros agentes de violación.

Gráfico N° 8



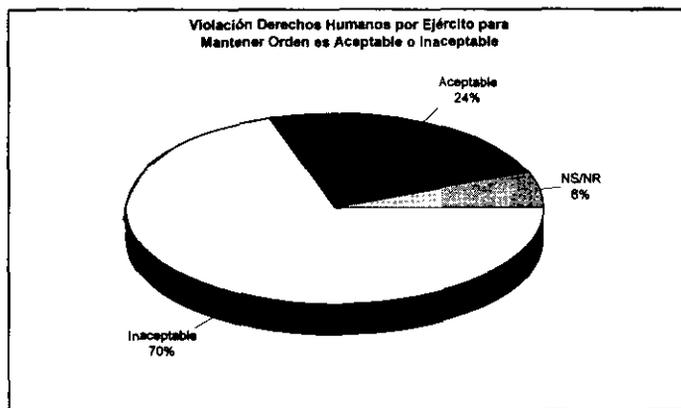
Es interesante destacar que preguntados específicamente sobre el respeto o irrespeto observado en la conducta de las Fuerzas Armadas hacia los derechos humanos de los ciudadanos, las respuestas de los entrevistados fueron un claro reconocimiento de que, a su juicio, los militares irrespetan tales derechos: un 60% consideró que sí, frente a un 26% que sostuvo la opinión exactamente contraria, y un 14% que no sabe y no responde.

Gráfico N° 9



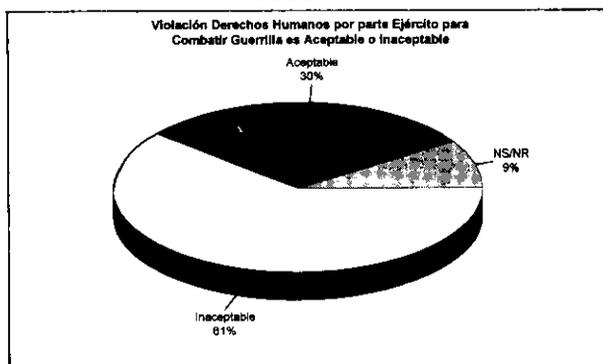
Esta apreciación se basa en el criterio de que para cumplir sus funciones los militares no tienen necesidad de violentar los derechos humanos de los ciudadanos (72%), en contraste con un 24% que cree que sí necesitan violarlos para ser eficaces. Estas cifras se corresponden con las que consideran inaceptable que para mantener el orden en el país se violen esos derechos (70%) y los que piensan que sí es aceptable tal conducta (24%).

Gráfico N° 10



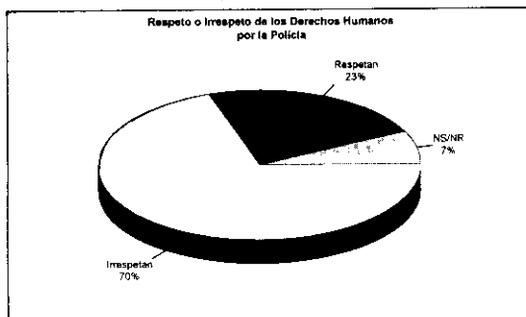
En tratándose de la guerrilla, la proporción varía, puesto que un 61% considera inaceptable las violaciones de los derechos humanos para combatirla, frente a un 30% (más alto que la posición genérica referida en el párrafo anterior) que sí justifica tal proceder del Ejército.

Gráfico N° 11



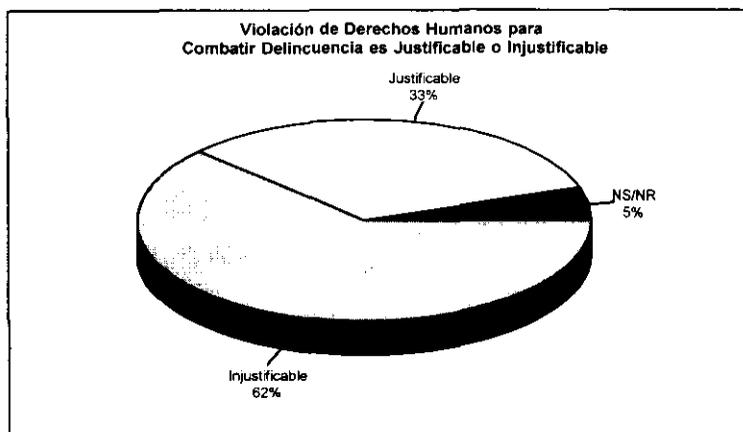
Por lo que hace a la policía, vista hasta hoy en Guatemala apenas como un apéndice de los militares, los entrevistados consideraron que aquélla no se preocupa por el respeto a los derechos humanos (69%), mientras que solamente un 25% piensa que sí lo hace. Estas cifras coinciden con la apreciación hecha por el 70% de las respuestas que manifestaron su opinión de que la policía es violadora de los derechos humanos, contra un 23% que piensa que sí los respeta. Las apreciaciones negativas que se derivan de un recuento de esta naturaleza, parecen afincarse no sólo en el problema del manejo de la delincuencia común, sino en el espectro de las prácticas policiales observadas durante el período más agudo de los enfrentamientos políticos en las décadas del 60 a los 80s., durante las cuales algunas de las aplicaciones más negativas de las políticas de seguridad nacional, en su versión de lucha contrainsurgente, fueron imputadas en múltiples ocasiones a la propia policía.

Gráfico N° 12



Finalmente, se planteó un problema muy generalizado en la región, referido a la cuestión del combate de la delincuencia común. Es frecuente que la ciudadanía, exasperada por el incremento de actos delictivos en su perjuicio, llegue a admitir procedimientos que se supone son más eficaces y evitan la impunidad de los delincuentes, que muchas veces son considerados los principales beneficiados de un sistema de respeto y vigencia de los derechos humanos, en detrimento de sus víctimas. Se llegan a expresar así opiniones favorables a aplicar la máxima de "el fin justifica los medios", aunque se introducen a veces criterios de moderación del estilo de "un poco" o "no mucho", pero que abren la puerta, en definitiva, a violaciones crecientes a los derechos humanos en nombre del combate a la delincuencia. En Guatemala, un 62% rechazó la violación de derechos humanos como un medio a utilizar por la policía para combatir la delincuencia, frente a un 33% que expresó su opinión en el sentido de que lo aceptaba.

Gráfico N° 13

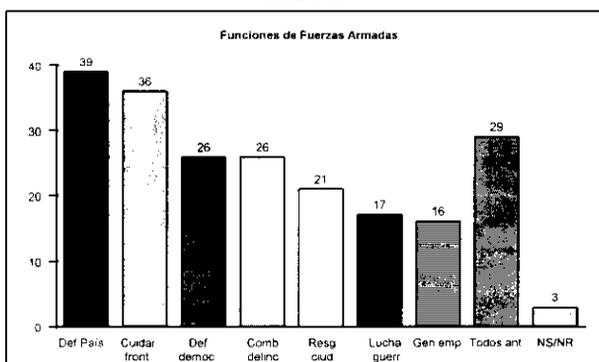


El incremento de los índices delictivos en el país y la inoperancia acusada de la policía para desempeñar su labor y frenar la violencia de este tipo, ha tendido a agudizar la protesta, la inconformidad con la situación y la inseguridad general de la población, dando mayores espacios a las soluciones meramente represivas de la problemática planteada.

Detrás de los apoyos masivos a candidatos presidenciales de corte autoritario y con programas de endurecimiento legislativo en materia de penas y sanciones, incluyendo la aplicación ampliada de la pena de muerte, parece esconderse esta preocupación, por lo demás presente en toda la región y no sólo en Guatemala.

Es interesante señalar que, en cuanto a las funciones de las Fuerzas Armadas, los entrevistados señalaron respecto a la soberanía nacional las de defender el país (39%) y cuidar las fronteras (36%). Pero en segundo lugar, les asignaron defender la democracia y combatir la delincuencia, ambas con un 26%. Un 21% señaló en tercer lugar resguardar al ciudadano; un 17%, luchar contra la guerrilla; un 16%, generar empleo y un significativo 29%, opinó que el Ejército debe realizar *todas* esas funciones. Alguna parte de la muestra señaló otras funciones como alfabetizar (5%), ayudar al pueblo (5%), respetar los derechos humanos (4%).

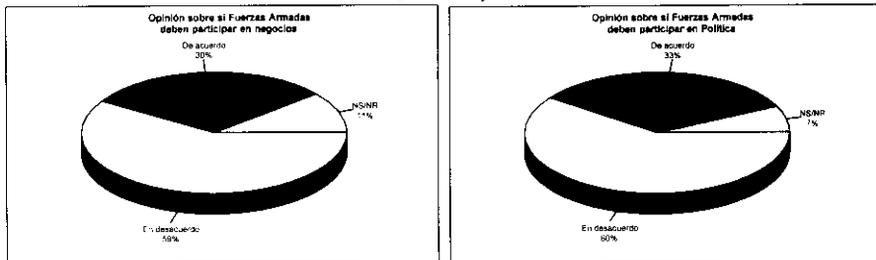
Gráfico N° 14



No es de extrañar, entonces, que reformuladas las cuestiones en otro sentido, el 82% considere que el Ejército debe participar directamente en el combate de la guerrilla, el 65% en el de la delincuencia y el 89% del narcotráfico.

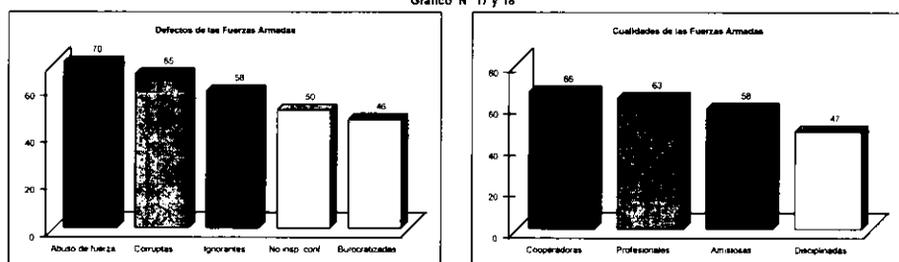
Dada la tendencia al desbordamiento institucional de la Fuerza Armada, es interesante señalar que un 30% de los entrevistados manifestó su acuerdo con que el Ejército participe en negocios, mientras que el 59% manifestó su desacuerdo. Hay cierta similitud en cuanto a la participación militar en la política, pues el 60% está en desacuerdo y el 33% de acuerdo.

Gráfico N° 15 y 16



Una cuestión especial está en las características positivas y negativas que fueron identificadas por los entrevistados. Predominaron las negativas: abuso de la fuerza (70%), son corruptas (65%), ignorantes (58%), burocratizadas (46%) y no inspiran confianza (50%). En lo positivo se indicó que eran cooperadoras (66%), profesionales (63%), amistosas (58%) y disciplinadas (47%).

Gráfico N° 17 y 18



Tal distribución de opiniones se traduce en que un 68% de los entrevistados consideró beneficiosa la existencia del Ejército, contra un 21% que la estimó perjudicial. Las cifras se complican aún más, si recordamos que el 44% de la población consideró que los militares son los defensores de la democracia, de cara a un 37% que más bien los ubicó como golpistas. Finalmente, un 78% de los entrevistados tiene la opinión de que el Ejército debe existir, frente a un minoritario 16% que considera que el Ejército debe desaparecer.

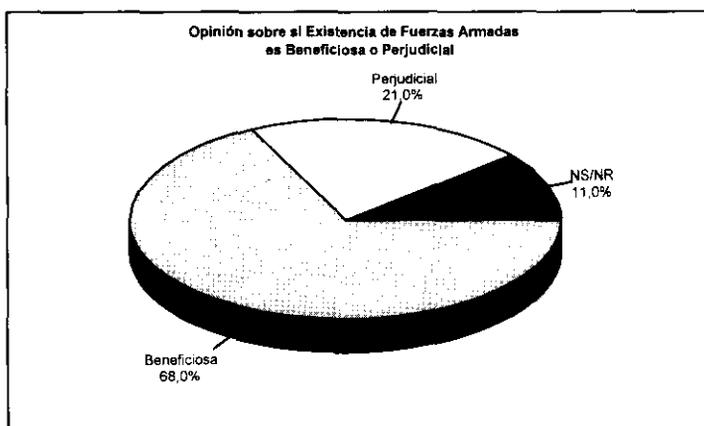
Este 16% no puede sumarse, pura y simplemente, con el 35% que consideró que el presupuesto debía disminuir. De hecho, de quienes consideran que el presupuesto debe ser rebajado, menos de la mitad -justamente ese 16% - es el que piensa que el Ejército debe desaparecer. Esto es importante, porque con ello la inmensa mayoría resulta así directamente contraria a la desaparición de la Fuerza Armada, lo cual sigue siendo un propósito más bien de minorías ilustradas.

Es, también, un elemento importante de juicio para abordar la tesis de la desaparición de los Ejércitos y su sustitución por organismos propiamente policiales, que estuvo tan en boga inmediatamente después de la firma de los Acuerdos de Paz de Esquipulas. No pareciera ser ese uno de los objetivos

sociales correspondientes a la opinión mayoritaria de las comunidades centroamericanas.

Esto es más evidente, si se considera, sobre todo, la combinación altamente contradictoria del papel asignado a las Fuerzas Armadas, la debilidad de las instituciones y las élites civiles; y, más recientemente, las políticas neoliberales de desmantelamiento del Estado. Esto último hace que no haya entidades civiles capaces de hacerse cargo de las funciones públicas que, históricamente, han terminado en manos de los militares por la debilidad y escaso desarrollo del universo institucional de estos Estados.

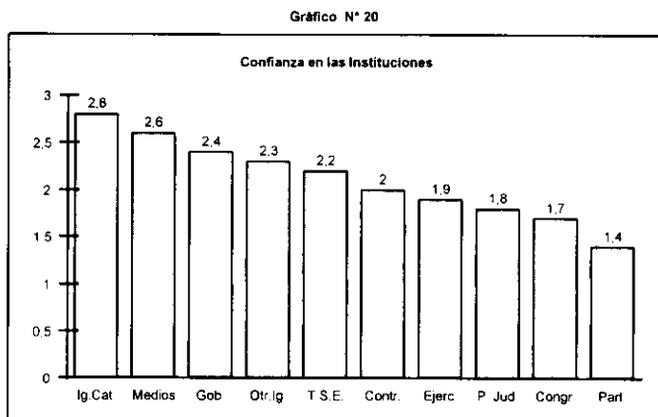
Gráfico N° 19



Es así que un 50% de los entrevistados consideró que los militares se sacrifican por el país, mientras un 38% expresó su opinión de que no lo hacían. Sin embargo, únicamente un 16% pudo citar el nombre de un militar distinguido y un 59% indicó no saber o no respondió. Curiosamente, sí hubo un 62% que dio una respuesta afirmativa a la cuestión de si conocía militares que habían sido perjudiciales para el país y allí un 25% citó el nombre de un mismo militar catalogado en esa condición.

En materia de confianza en instituciones y organismos sociales y políticos, se aplicó una escala de confianza que va de uno (el nivel más bajo) a cinco (el nivel máximo), para valorar no sólo las instituciones del Estado sino también a tres entidades de la sociedad civil, constituidas por los partidos políticos, los medios de comunicación colectiva y la Iglesia Católica. Esta escala sirvió para ubicar en los primeros lugares de confianza ciudadana a la Iglesia Católica (2.8), los medios de comunicación colectiva (2.6), el Tribunal Electoral (2.2) y la Contraloría (2.0).

El Ejército ocupó la siguiente posición (1.9). Y a partir de allí se produjo un descenso acelerado de las otras entidades estudiadas, en su orden, así: Poder Judicial (1.8), Congreso de la República (1.7), Policía (1.7) y, en el último lugar, los partidos políticos (1.4).



Por lo que hace al serio problema de la corrupción, el estudio de opinión pública reveló que el 64% de los entrevistados consideraba que la Policía Nacional era corrupta. Le siguió el Congreso, valorado igualmente como corrupto por el 60% de los entrevistados. El 52% consideró corrupto al Poder Judicial, el 50% al Ejército y el 49% al Poder Ejecutivo. El 40.5% afirmó estar convencido de que los políticos querían el poder para robar o enriquecerse.

En tales condiciones, es evidente que la valoración ciudadana respecto a las instituciones no sólo resulta altamente negativa, sino que constituye una fuente decisiva para la debilidad del sistema de instituciones civiles que deben consolidarse. Sin avanzar en la solución de este problema de falta de confianza en las instituciones gubernamentales básicas para la existencia de un Estado democrático, no será posible avanzar sólidamente en el proceso de transición democrática.²

En este sentido, la pérdida de credibilidad en lo existente y la insuficiencia institucional con que se cuenta, se combinan negativamente para contribuir a

² En una encuesta reciente, de carácter electoral, realizada por la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), entre el 24 y el 27 de agosto de 1995, con tamaño de 1400 casos, un error de estimación de 3.1% y un nivel de confianza del 95%, se mostró que la situación en este punto no había variado mayormente. El 69.5% manifestó su poca o ninguna confianza en el gobierno; en el caso del Congreso el porcentaje se elevó al 82.3%, en los jueces al 75.6, en el Ejército al 69.4%, para subir al 81.5% en el caso de la policía. (Preguntas 15 a 19 de la encuesta, págs. 31, 32 y 33. Ed. mimeografiada).

un clima socio-político que favorece la perpetuación del desbordamiento militar a la esfera civil; y para agudizar las consecuencias negativas de las políticas neoliberales en boga.

Estas no sólo frenan el desarrollo de las instituciones estatales de carácter civil, sino que más bien buscan reducir su presencia y función en la sociedad. Si se considera que uno de los graves problemas de la sociedad guatemalteca radica precisamente en las tareas inconclusas de integración social y territorial (esto es: población indígena y geografía no urbana apenas controlada por la Fuerza Armada), es evidente no sólo la dimensión negativa de las políticas neoliberales en materia de desarrollo institucional del Estado, ya mencionada; sino que también resulta obvia la imposibilidad objetiva de resolver los problemas de desmilitarización de la sociedad y modernización de los Ejércitos, en un contexto en el cual no hay condiciones para que las tareas de integración correspondientes puedan ser asumidas por instituciones civiles.

La alta credibilidad que muestran las encuestas respecto a los medios de comunicación colectiva, si bien ofrece un panorama que justificaría un optimismo racional, se ve contradicha por la práctica frecuente en los países que recién emprenden la transición democrática, de aplicar raseros inflexibles y generalizados, que impiden tanto la introducción de matices en los análisis políticos globales, como el prudente manejo de la información.

Esto tiende a provocar que el enfoque de coyuntura termine debilitando la posibilidad de satisfacer el interés estratégico de transición a la democracia. El caso frecuente ha sido, más bien, el uso y abuso de la nueva libertad de información y comunicación, sin dar consideración a las necesarias políticas de equilibrio que, sin menoscabar el derecho irrestricto de los ciudadanos a estar correctamente informados, impidan que se convierta a la libertad de prensa en ariete demoleedor de los avances paulatinos en la construcción de un sistema democrático consolidado.

CAPÍTULO III

EL SALVADOR LA DEMOCRACIA NEGOCIADA

Contrariamente a lo ocurrido en Guatemala, donde la lucha guerrillera se ha prolongado por más de tres largas décadas y recién ahora parece alcanzarse la posibilidad de un arreglo negociado, en El Salvador la lucha insurreccional se desarrolló y se concentró en sólo una década de muy intensa actividad y violencia.

Otra particularidad la constituye el hecho de que el conflicto recibió una atención integral de las fuerzas nacionales e internacionales, para culminar en un acuerdo negociado que abarcó no sólo reivindicaciones políticas respecto a la participación en el manejo y dirección del Estado sino también, entre otras, las demandas de reestructuración de la Policía y la Fuerza Armada y el señalamiento de responsables de las violaciones de los derechos humanos durante el conflicto, según las determinaciones que realizó la llamada Comisión de la Verdad.

Así, pues, una de las particularidades de la transición democrática en El Salvador es que si bien ésta aparece como resultado de un agudo conflicto interno, al momento de iniciar las negociaciones ninguna de las fuerzas contendientes había podido alcanzar el nivel de eficacia y poder requeridos para dilucidar la confrontación en el campo de batalla.

El proceso seguido por las fuerzas políticas en conflicto para alcanzar la paz, finalmente lograda con las estipulaciones establecidas en los Acuerdos de Paz de Chapultepec, abrió paso a importantes cambios constitucionales y

legales, así como a significativos esfuerzos por impulsar diversas reestructuraciones institucionales del Estado salvadoreño.

El nuevo clima de respeto a los derechos humanos; el control y vigilancia excepcionales sobre estas materias ejercidos por ONUSAL durante todo el período; y los cambios en la estructura y funcionamiento de las organizaciones policiales y la cúpula militar, se unieron a una apertura real de los sistemas político, electoral y partidario. Todo lo cual dio paso a una clara aunque difícil y compleja transición democrática, no exenta de peligros, frenos y eventuales retrocesos.

La convicción generalizada entre los actores internos del conflicto de que no era factible una victoria militar, se combinó con un interesante proceso socio-político específicamente salvadoreño. Este consistió en el esfuerzo, deliberado y políticamente bien organizado, del sector empresarial para recuperar el control y ejercicio del poder político de manos de los militares, en quienes lo habían delegado, sobre todo a partir de los procesos críticos que culminaron con la insurrección campesina de 1932.¹

Esto ha facilitado un cierto grado de desarrollo en materia institucional, particularmente en el ámbito de la reestructuración de la Fuerza Armada, de la creación de una nueva Policía Nacional Civil, de la disolución de la Policía Nacional y la creación de un ambiente político que no sólo ha permitido sino impulsado la formación y el libre juego de los partidos políticos y la confrontación electoral pacífica.

Esto no significa que no resulten evidentes ciertas importantes deficiencias organizativas y funcionales, que han retrasado negativamente la plena consolidación de entidades como la Policía Nacional Civil en un ámbito nacional; o el funcionamiento plenamente satisfactorio, en concordancia con el nuevo estadio de desarrollo político-electoral del país, del órgano encargado de la organización y supervisión de los procesos electorales.

1 He estudiado los orígenes de este proceso de enajenación por parte de las élites civiles dominantes, de la titularidad y ejercicio del poder político directo en manos de los militares en la región y el proceso de recuperación durante el conflicto y, más tarde, la transición a la democracia, en "Colonial Heritage, External Domination, and Political Systems in Central America" en Goodman, Louis W., LeoGrande, William M. and Mendelson Forman, Johanna (eds.) *Political Parties and Democracy in Central America*, Westview Press, Boulder, San Francisco, Oxford, 1992, pág. 17 y ss. y en *El desencanto democrático. Crisis de Partidos y transición democrática en Centroamérica y Panamá*, Rei centroamericana S.A., San José, 1994, pág. 29 y ss. Cfr. también *Power in the Isthmus. A Political History of Modern Central America* de Dunkerley, James, Ed. Verso, London-New York, 1988 y de Rouquié, Alain (ed.) *Forces Politiques en Amérique Centrale*, Karthala, París, 1991, su capítulo sobre El Salvador, págs. 61 y ss.

Pese a esas y otras dificultades para implementar las recomendaciones formuladas tanto por la Comisión de la Verdad, como por otros Informes realizados sobre el estado y evolución de los derechos humanos en El Salvador, es lo cierto que sí se ha logrado crear un ambiente de mayor distensión política, un cierto grado de credibilidad y una mayor confianza ciudadana en el proceso de construcción democrática.

En todo caso esto tiende a manifestarse de modo desigual en la lectura que de tales cambios hace la ciudadanía, con lo cual las valoraciones también destacan, de manera asimétrica, cambios positivos y dimensiones negativas en la evolución general de las instituciones salvadoreñas.

Los cambios finalmente alcanzados en la cúpula del Poder Judicial, por ejemplo, ciertamente no resuelven los problemas institucionales ni las necesidades urgentes de un sistema de justicia moderno y eficiente, como el que necesita y al que aspira la sociedad salvadoreña; pero han ayudado a abrir una perspectiva de cambio y modernización, que brillaba por su ausencia hasta fechas más recientes.

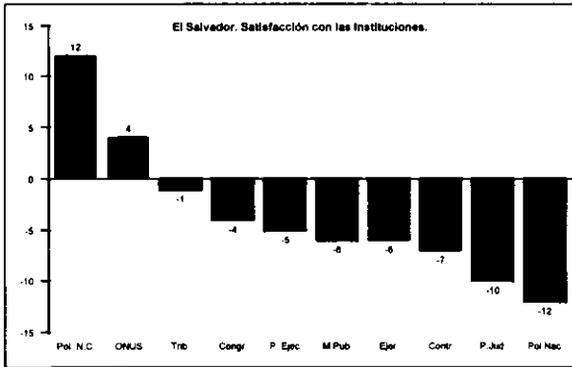
Así como esto, en otros aspectos de la realidad social e institucional de El Salvador se registran transformaciones, que muestran avances, aunque también permiten identificar retrasos, estancamientos e, incluso, retrocesos, que pueden originar en el corto plazo disconformidad, pérdida de credibilidad en el régimen democrático y, eventualmente, brotes delicados de violencia social.

Es interesante destacar, así, que según una encuesta realizada en ese país², la ciudadanía salvadoreña expresó una apreciación positiva respecto a la Policía Nacional Civil (12%), de creación tan reciente como que emergió de los Acuerdos de Paz; y a la ONUSAL, un organismo internacional de verificación y control creado por Naciones Unidas para promover la paz en El Salvador (4%).

Salvo estas dos entidades todas las demás presentaron un índice de satisfacción negativo: el Tribunal Electoral recibió un -1%; el Congreso -4%; el Poder Ejecutivo -5%; el Ministerio Público y el Ejército un -6% cada uno; la Contraloría -7%; el Poder Judicial -10% y la vieja Policía Nacional -12%.

2 La encuesta que utilizaremos, dedicada específicamente a estudiar los problemas de derechos humanos y su relación con las Fuerzas Armadas y la Policía, así como la ubicación de éstas con relación a las otras instituciones del Estado desde diversos ángulos de enfoque, como la confianza, la satisfacción con su desempeño, etc., se realizó por la empresa UNIMER del 10 al 30 de setiembre de 1993. Se entrevistaron 600 personas, con un nivel de confianza de 90% y un error máximo de 3.3 puntos porcentuales. La distribución por sexo fue de 54% de varones y de 46% mujeres. Se tomó en consideración, además, la edad, educación y ocupación de los entrevistados.

Gráfico N° 1

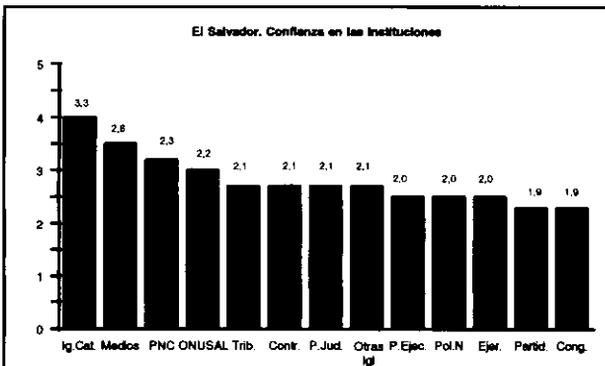


Es evidente que la lectura ciudadana respecto al funcionamiento de las principales instituciones que conforman al Estado salvadoreño, no sólo expresa una valoración negativa referida al desempeño específico de cada una de ellas en el ámbito de su respectiva competencia, sino que manifiesta una problemática doble. De una parte, retrasos notorios en el proceso de organización, funcionamiento y profesionalización de esas entidades. Y de otra, una falta de credibilidad del salvadoreño medio en la capacidad de los órganos del Estado de responder a sus necesidades socio-políticas más urgentes.

Esto adquirió clara expresión en el punto referido a la confianza que resultó merecerle a los entrevistados no sólo esas instituciones, sino entidades propiamente pertenecientes a la sociedad civil. Es así como, en una escala de 1 a 5, nuevamente la Iglesia Católica recibió el puntaje más elevado (3.3), seguido por los medios de comunicación colectiva (2.6). Dos entidades ocuparon la siguiente posición: la Policía Nacional Civil, con 2.3 y ONUSAL, con (2.2).

El siguiente grupo estuvo formado por el Tribunal Electoral, la Contraloría y el Poder Judicial, que recibieron cada uno 2.1. Siguió luego el Poder Ejecutivo, el Ejército y la Policía Nacional con 2.0; y, en último lugar, el Congreso de la República y los Partidos Políticos que recibieron sólo un 1.9.

Gráfico N° 2



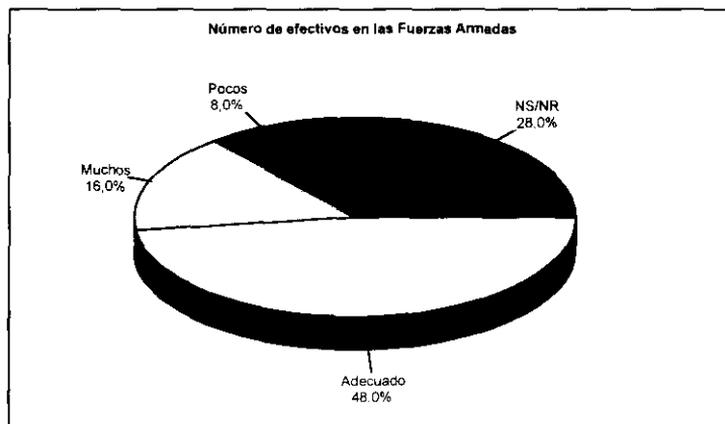
En cuanto a la problemática que desde el momento de la encuesta se ha venido discutiendo sobre los gastos destinados a la institución militar, es interesante señalar que la mayoría de los entrevistados consideró que el presupuesto de las Fuerzas Armadas debía mantenerse igual (40%) o aumentarse (14%), para sumar así un gran total de un 54% que considera que el presupuesto militar no debe disminuir, de cara a sólo un 27% que opinó que éste debía rebajarse. Un 19% restante no supo o no respondió.

Gráfico N° 3



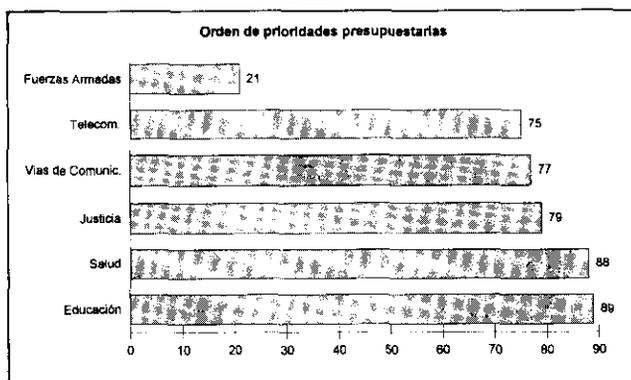
Esta percepción se ve confirmada con otra que está ligada directamente a la anterior y es la referente al problema de si el número de efectivos con que cuenta la Fuerza Armada es el adecuado, o si por el contrario son pocos o muchos. Aquí la respuesta fue mayoritariamente que el número era adecuado (48%); mientras que un 8% consideró que eran pocos, un 16% muchos y un alto 28% no supo o no respondió.

Gráfico N° 4



Sin embargo, preguntados acerca de las prioridades presupuestarias de la nación, el orden señalado por los entrevistados varió bastante la perspectiva, pues se señaló como prioritaria, en primer lugar, la educación con un 89%, seguida por la salud con un 88%, la justicia con el 79%, las vías de comunicación con el 77%, las telecomunicaciones con el 75% y, de último, la fuerza armada con únicamente un 21%.

Gráfico N° 5



Esto parece ser plenamente concordante con las respuestas referidas a la cuestión de si es necesaria la existencia de las Fuerzas Armadas. Aquí los entrevistados se dividieron en un 57% que las consideró necesarias para el país, un 28% que opinó que no lo son y un 15% que no supo o no respondió.

Gráfico N° 6

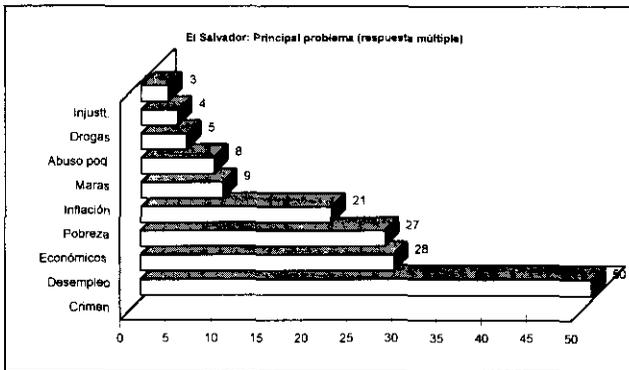


Cabe hacer aquí dos observaciones. La primera es que el porcentaje de quienes creen que la institución militar es innecesaria coincide con el que considera que el presupuesto del Ejército debe ser rebajado. La segunda es que

de la encuesta de UNIMER se desprende que son los individuos con menor nivel educativo y los que políticamente se ubican a la derecha quienes opinan mayoritariamente que la existencia del Ejército es necesaria.

Es interesante para nuestro análisis observar las opiniones expresadas respecto a los dos principales problemas que afrontaba el país según los entrevistados. La sumatoria de los porcentajes obtenidos en las dos respuestas, marcó acusadamente una preocupación sobre el crimen y lo que llamaron "el ladronismo", que llegó al 50%; el desempleo que fue del 28%; la situación económica con un 27%; la pobreza con el 21%; la inflación, con el 9%; las "maras" o bandas juveniles que cometen actos de violencia y delincuenciales, un 8%; el abuso de poder, un 5%; las drogas y el narcotráfico, un 4%; la injusticia, un 3% y la psicosis de guerra un 2%.

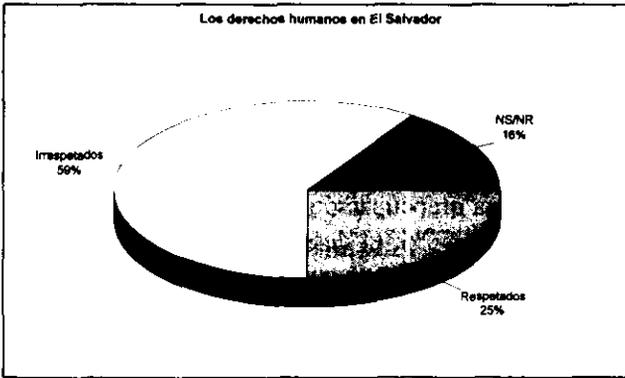
Gráfico N° 7



Los entrevistados no parecieron engañarse respecto a la situación de su país en los diversos campos en que deben actuar las instituciones nacionales.

Cuestionados acerca de si los derechos humanos eran o no irrespetados en El Salvador, su respuesta fue mayoritariamente que no se les respetaba (59%), contra un 25% que consideraba que sí eran respetados y un 16% que no sabe o no contesta. Al hablar más precisamente ya no de respeto sino de si tales derechos se violaban o no en el país, la respuesta fue similar: un 57% afirmó que tales derechos eran violados, contra un 17% que manifestaron su creencia de que eran respetados. La cifra de quienes no supieron o no contestaron aumentó a un 26%.

Gráfico N° 8

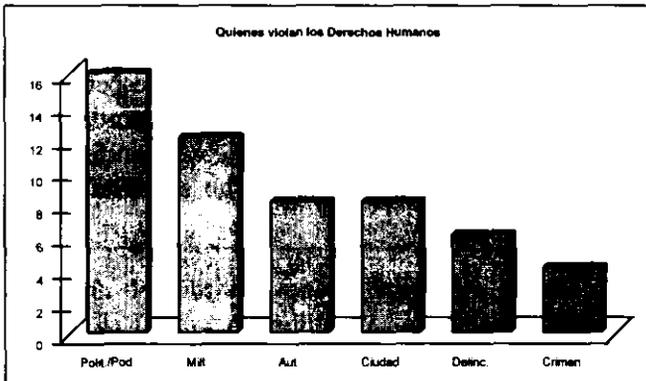


Entre las principales violaciones a los derechos humanos de los salvadoreños que señalaron los entrevistados estuvieron: el irrespeto a las personas (11%); abuso de autoridad (7%); carencia de mecanismos para defender esos derechos (6%); secuestros y capturas (6%); delincuencia (5%); violación de mujeres (5%); tortura y maltrato (5%); irrespeto a la vida (5%), etc. Con lo cual parece evidenciarse ciertas dificultades conceptuales en cuanto a lo que la población parece entender por derechos humanos.

Preguntados sobre quiénes violaban los derechos humanos, un 16% respondió que los ricos y poderosos; un 12% los militares; un 8% los mismos ciudadanos; un 6% los delincuentes; un 4% los criminales y ladrones; y, cada uno con un 2%, la Policía, el FMLN, las "maras", etc.

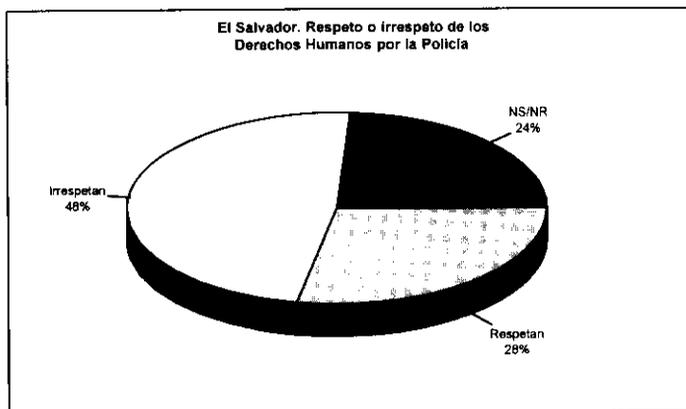
Esto se corresponde con el señalamiento de los responsables de que exista ese irrespeto: la respuesta múltiple a esta cuestión indicó que los responsables eran el Gobierno (29%), las autoridades (11%), el Poder Judicial (6%), los militares (4%), y los propios ciudadanos (4%).

Gráfico N° 9



En lo que se refiere específicamente a la cuestión policial, un 48% de los entrevistados consideró que no estaba en las preocupaciones de la Policía el respeto a los derechos humanos, frente a un 29% que sí consideró que era esa una de sus preocupaciones. A su vez, el 48% manifestó que la Policía irrespetaba los derechos humanos, un 28% opinó que sí los respetaba y un 24% no supo o no contestó. Debe observarse que específicamente esto se refería a la antigua Policía Nacional, posteriormente sustituida por la nueva Policía Nacional Civil, la cual obtuvo un saldo positivo de satisfacción en las respuestas (39% favorables contra 27% desfavorables) de 12%; mientras que la primera resultó con un saldo negativo exactamente igual del 12% (31% favorables contra 43% desfavorables).

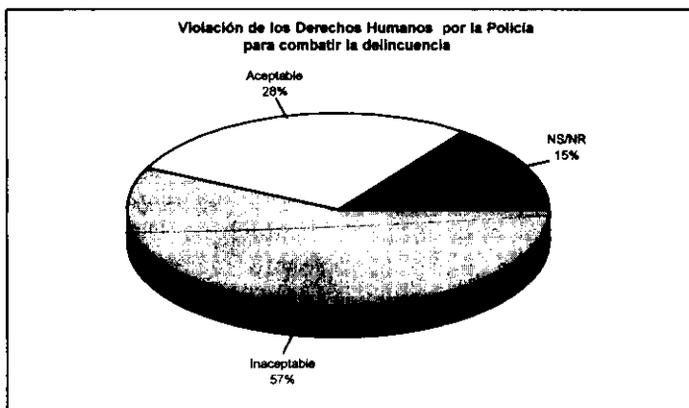
Gráfico N° 10



Dada esta percepción ciudadana sobre las actuaciones y actitudes de la Policía Nacional, en un país donde ésta acababa de recibir un remozamiento sustancial y una reestructuración profunda y supervisada desde el exterior; donde la violencia política había llegado hasta lo más profundo del tejido social y psicológico de la nación; donde el problema de la delincuencia era identificado como el principal que aquejaba a los salvadoreños; y donde, finalmente, se abría una esperanza de cambio profundo en las relaciones del instituto policial con la población civil, resultaba interesante cuestionar a los entrevistados acerca de si era aceptable, para ellos, que la Policía violara los derechos humanos con tal de combatir eficazmente la delincuencia común.

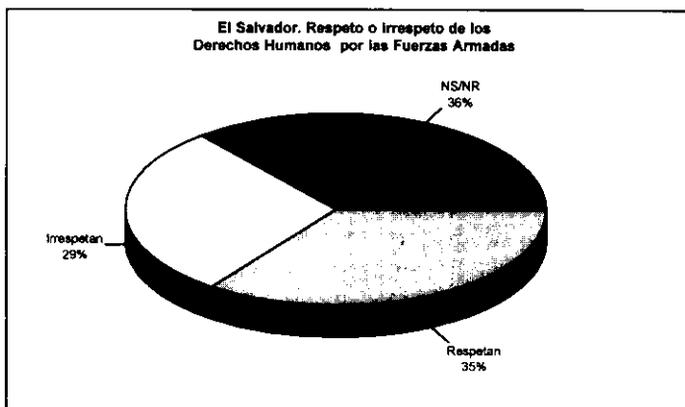
Las respuestas aquí fueron de un 57% que lo consideró inaceptable y de un 28% que sí lo aceptó, con un 15% que no contestó o no supo.

Gráfico N° 11



Por lo que hace a las Fuerzas Armadas, que acababan de salir de una situación de guerra interna y extrema violencia, que sólo para los norteamericanos era "de baja intensidad", pues para los salvadoreños lo fue de "muy alta intensidad", el resultado fue bastante curioso y un tanto inesperado. Un 35% consideró que el Ejército respetaba los derechos humanos, mientras que un 29% expresó que los violaban. Sintomáticamente un elevado 36% no dio respuesta, haciendo extensivo a El Salvador nuestro criterio, ya expresado en el caso de Guatemala, en el sentido de que el largo período de terror y violencia vivido por el país, continúa pesando fuertemente en una población que, aunque ya vive en el ambiente creado por los acuerdos de paz, sigue anclada en una visión precaria de su relación con el poder, el instituto militar y la seguridad personal.

Gráfico N° 12

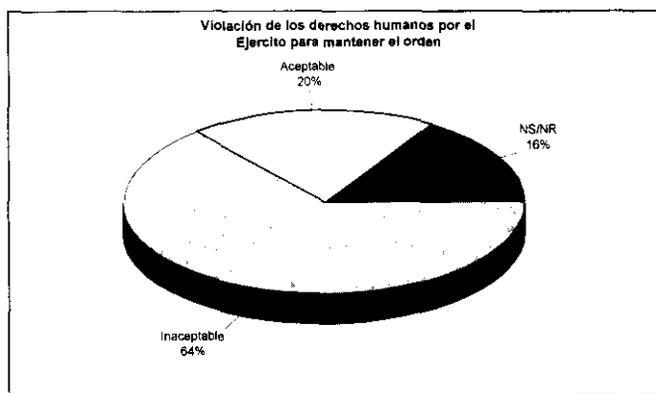


Es interesante subrayar un resultado adicional que se produjo al preguntarse, a quienes afirmaron que las Fuerzas Armadas violaban los derechos

humanos, si el Ejército podía cumplir sus tareas sin irrespetarlos. La respuesta fue, en un 70% en el sentido de que eso era posible, y en un 20% que no lo era.

Cuestionada toda la muestra sobre si aceptaba o no que en aras de cumplir con su misión de mantener el orden en el país, las Fuerzas Armadas pudieran violar los derechos humanos, el 64% lo consideró inaceptable, frente a un 20% que sí estuvo de acuerdo con tal eventualidad. Esto tiene una importancia particular hoy día, en la medida en que el incremento de la inseguridad ciudadana está incitando a dos tipos de respuesta frente a la delincuencia común y el narcotráfico, a cuál más peligrosa de las dos para el futuro de la consolidación democrática de la región. La primera es la que pretende que las autoridades se desentiendan de las formalidades y garantías que a los ciudadanos otorga el estado de derecho, bajo el pretexto de una acción judicial expedita, eficaz y fuertemente represiva. La segunda tiene que ver con la tendencia de algunos sectores de la sociedad a pedir para el Ejército, que se le otorguen funciones normalmente reservadas a las fuerzas policiales. Tal sería el caso del combate de la delincuencia común, la lucha contra el narcotráfico, el resguardo de las ciudades, etc.

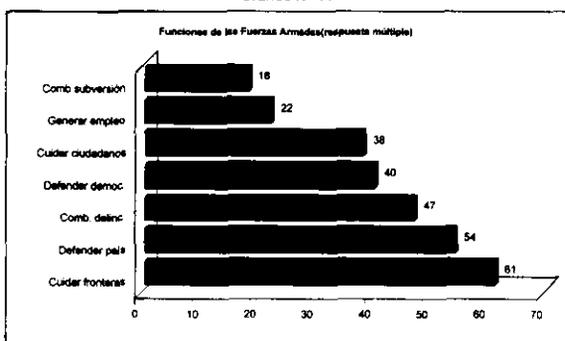
Gráfico N° 13



Es así como al brindársele a los entrevistados ocho alternativas para señalar las funciones de las Fuerzas Armadas, a fin de que el encuestado seleccionara las que correspondían a esa institución, el 61% indicó que la misión era cuidar las fronteras y el 54% defender al país. Un segundo lugar lo ocupó la misión de combatir la delincuencia, que alcanzó un 47%, y defender la democracia, que llegó al 40%. En tercer lugar se ubicó resguardar al ciudadano con un 38%; le siguió el generar empleo con un 22% y combatir la subversión con un 18%. Recibieron también mención las funciones de velar por la paz y vigilar (12%),

realizar obras sociales (9%), etc. Específicamente sobre el narcotráfico, el 67% de la muestra consideró que las Fuerzas Armadas debían participar directamente en el combate contra el narcotráfico, contra un 15% que opina que no y un 18% que no sabe o no opina. En lo que se refiere específicamente a la cuestión de si el Ejército debía intervenir directamente en la lucha contra la subversión, el 55% respondió afirmativamente, un 17% negativamente y un 28% no supo o no contestó.

Gráfico N° 14



Por lo que hace al fenómeno bien conocido en Guatemala y Honduras, de la participación de las Fuerzas Armadas en la actividad económica privada, en El Salvador solamente el 35% de los entrevistados estuvo de acuerdo con la participación del Ejército en los negocios privados, con un 45% que se manifestó en contra. Un 20% no supo o no contestó.

Preguntados al respecto, un 39% consideró que tal participación de las Fuerzas Armadas en los negocios comprometía el futuro democrático del país, frente a un 25% que opinaba lo contrario y un 36% que no emitió opinión al respecto. Pareciera ser relevante aquí la vigorosa participación en la actividad económica del país de diversos sectores de la sociedad salvadoreña, que por su propia dinámica favorece el tipo de reclamo que se hace en favor de la esfera privada y en contra de un expansionismo estatal en esa esfera.

Gráfico N° 15

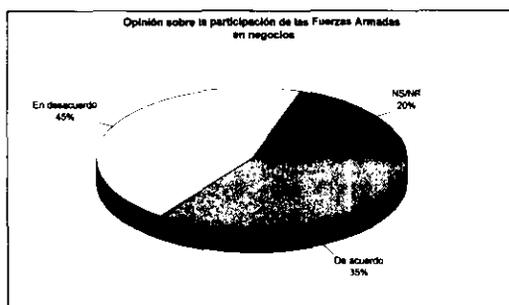
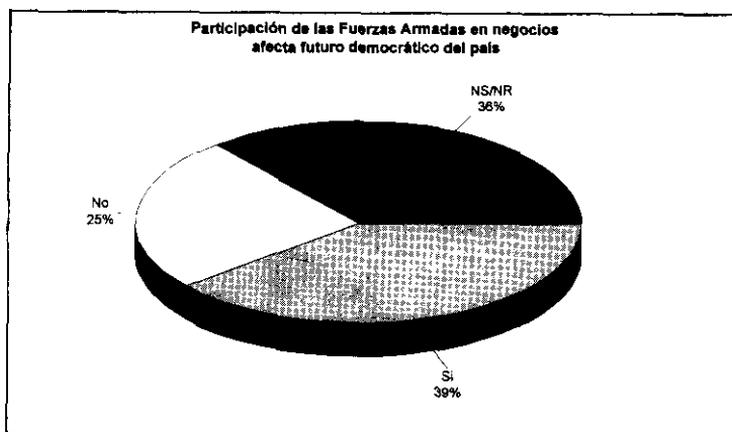


Gráfico N° 16



La respuesta de los ciudadanos salvadoreños entrevistados, acerca de si las Fuerzas Armadas debían participar en política, reflejó más fuertemente aún la resistencia a perpetuar una práctica bien conocida en el país en el pasado, donde llegó a estar institucionalizado el partido militar.

En efecto: un 52% manifestó su desacuerdo con tal posibilidad de incursión castrense en la vida política, frente a un 32% -aún elevado- que estuvo de acuerdo. Aquí el "no sabe, no contesta" se redujo al 16%, mostrando en ese sentido un cierto grado de polarización sobre un tema crucial para el futuro de la transición democrática del país. Esto tiene también importancia desde el punto de vista del cambio en las relaciones civiles y militares en El Salvador; y en la confirmación de los espacios institucionales requeridos para el fortalecimiento de los entes civiles en el manejo de las responsabilidades políticas, administrativas e institucionales, de la cooperación social territorial en El Salvador.

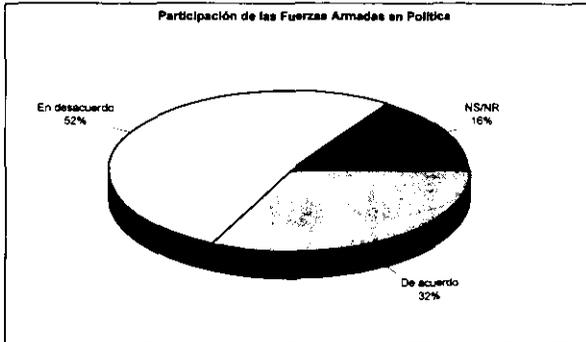
Debe recordarse que en este país, recién firmados los acuerdos de paz, diversos sectores siguieron reclamando para el Ejército tareas tales como las de curar, educar, enseñar higiene y proveer de un oficio a los campesinos, mediante el reclutamiento para el servicio militar obligatorio.³

En lo que respecta a éste, independientemente del sexo, un 85% de los entrevistados opinó que no debía ser obligatorio sino voluntario, mientras que únicamente un 10% consideró que debía continuar siendo obligatorio. Un 52%

3 Cfr. en mi libro *El desencanto democrático...* el criterio editorial expresado por el periódico El Diario de Hoy de El Salvador del 8 de mayo de 1992, donde se defienden para el Ejército funciones de este tipo. De particular utilidad es el estudio de Castro Morán, Mario. *Función Política del ejército salvadoreño en el presente siglo*. U.C.A., San Salvador, 1983.

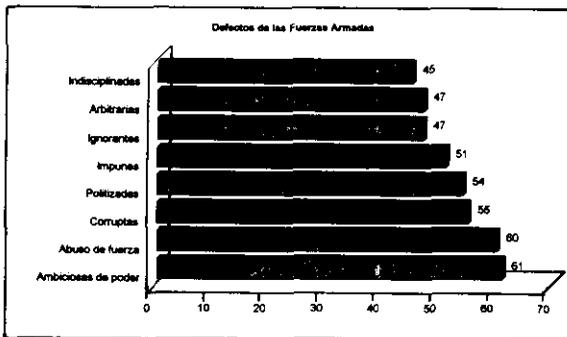
expresó su desacuerdo con la idea de que la mujer realice el servicio militar, de cara a un 41% que sí estuvo de acuerdo.

Gráfico N° 17



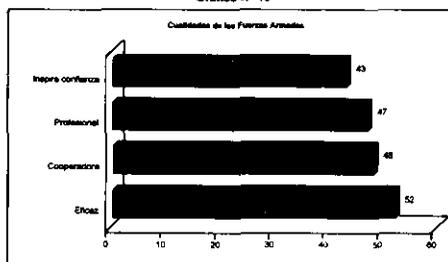
Es interesante que los ciudadanos señalen mayormente características negativas que positivas para las Fuerzas Armadas. Se les reputa como ambiciosas de poder (61%), abusadoras de la fuerza (60%), corruptas (55%), politizadas (54%), beneficiadas de impunidad (51%), ignorantes (47%), arbitrarias (47%) e indisciplinadas (45%).

Gráfico N° 18



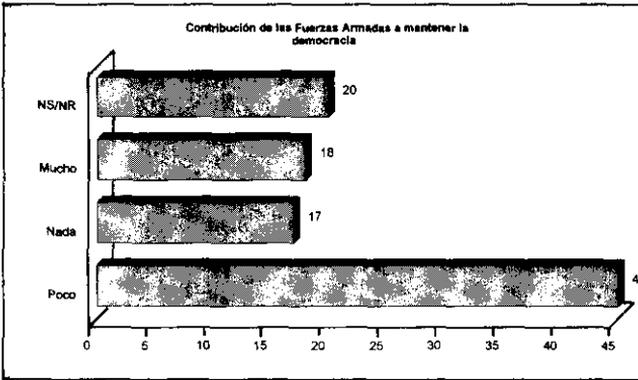
Por lo que hace a sus cualidades positivas, la mayoría le señala a la Fuerza Armada su eficacia: 52%. Un 48% la cataloga como cooperadora, un 47% de profesional y un 43% como inspiradora de confianza.

Gráfico N° 19



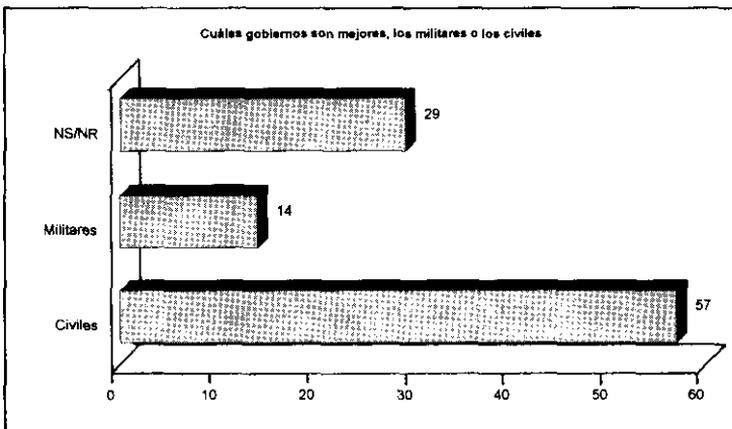
Es asimismo significativo que el 45% de los entrevistados opinaran que la contribución de la Fuerza Armada al mantenimiento de la democracia ha sido poca; al cual se agrega un 17% que considera que no han hecho nada al respecto, contra un 18% que piensa que sí han contribuido mucho. Un 20% no respondió.

Gráfico N° 20



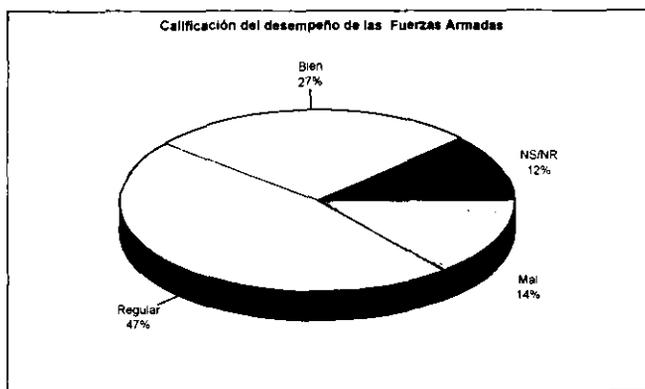
Los cambios políticos en el país parecen encontrar su reflejo claro en la circunstancia, que la encuesta evidencia, de que al valorar la calidad de los gobiernos, un 57% consideró que los mejores habían sido los civiles, con un 29% que no dio respuesta a la pregunta. Únicamente un 14% consideró a los gobiernos militares como los mejores. La percepción se acompaña con otra asociada a los cambios operados en la institución militar, y que permiten a los entrevistados manifestar, (a un 49% de ellos), que los militares son una garantía para el mantenimiento del orden constitucional y sólo un 27% los mira más bien como una amenaza. Un 25% no expresó opinión.

Gráfico N° 21



Finalmente, esta particular situación en que la opinión ciudadana ubica a la Fuerza Armada, se asocia a la calificación que se hizo de su desempeño. Un 47% lo consideró como regular, un 14% malo, un 27% bueno y un 12% no opinó. Lo cual nos conduce a la cuestión ya comentada en otras partes, de si los entrevistados calificaban directamente a las Fuerzas Armadas como corruptas, lo que condujo a un elevado 16% que no opinó sobre el tema, frente a un 35% que las consideró honestas y un 29% que manifestó que eran corruptas. Estas últimas identificaron como formas de corrupción la violencia personal, la corrupción del poder, la drogadicción, el homicidio y el robo, el abuso de poder, etc.

Gráfico N° 22



Esta visión se debe completar con un problema específico del Estado salvadoreño, y es el referido a las no siempre fáciles relaciones con sus vecinos. Así, un 18% considera que su país podría tener conflictos territoriales con Honduras, un 12% afirma lo mismo respecto a Nicaragua y un 9% lo hace con relación a Guatemala.

Todo este conjunto de factores adquieren un significado político particular, si se toma en cuenta la debilidad del universo institucional de El Salvador, actualmente en franco proceso de formación, desarrollo y consolidación.

Se trata de tendencias que se producen dentro de un conjunto de circunstancias internacionales, regionales y locales, en que amenazan perderse, o están apenas en proceso de definición, los referentes sociales, políticos y psicológicos fundamentales para lograr una convivencia democrática, en lo político, lo social y lo económico, del tipo que pareciera haber sido el objetivo -con muy distintas interpretaciones y contenidos- de las diversas fuerzas que participaron en el conflicto bélico de los ochentas. Objetivos que, en mucho más casos de los que

en general se está dispuesto a admitir, no han sido más que una expresión retórica, sin mayores contenidos, y aceptados por la presión de las circunstancias y las propias limitaciones.

Un conjunto de valoraciones como las que se derivan de la encuesta de opinión comentada, expresa al fin de cuentas una fuerte tendencia a privilegiar no sin cierta contradicción, habida cuenta de la reciente evolución histórica del país, dos extremos institucionales:

- a) En materia de seguridad, a la Fuerza Armada, dada la confianza que se le otorga; y ahora, al sufrir una profunda transformación y reestructuración, así como al contar con independencia organizativa y funcional después de los Acuerdos de Chapultepec, a la nueva Policía Nacional Civil, en clara concordancia con la importancia que se le da al problema de la delincuencia en el país.
- b) En cuanto a la paz social y la solidaridad al interior de la comunidad nacional, la confianza tiende a ubicarse en la Iglesia Católica.

Adicionalmente, debe destacarse que desde el ángulo político-partidario, el sistema está en franco proceso de definición. La readaptación de los movimientos políticos y militares de la década anterior, en la etapa de transición a la paz y a la democracia electoral, se vio sometida a fuertes presiones internas y externas que repercutieron directamente en su estructuración propiamente partidaria. Esto no sólo resultó cierto para la unión guerrillera del Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), sino para el Partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y hasta para el Partido Conciliación Nacional (PCN), históricamente reputado como el partido militar.

Debe reconocerse, a este respecto, que el que menos parece haber sufrido por este reacomodo orgánico y político ha sido precisamente el partido ARENA, actualmente en el gobierno del país. La salida de Kirio Waldo Salgado no es en absoluto comparable a las contradicciones que se manifestaron entre el FMLN y las agrupaciones lideradas por Joaquín Villalobos. En el caso de ARENA todo pareciera indicar que se trata de un proyecto político histórico, de corte empresarial corporativo, estructurado dentro y fuera del gobierno y con la perspectiva de institucionalizarse como un instrumento eficaz del dominio político de los sectores conservadores del país.

Las relaciones, entonces, que se establecen con el Ejército y las instituciones policiales, se dan en condiciones privilegiadas para los líderes del sector

empresarial que han asumido la tarea de la conducción política del Estado. Por su ubicación y papel social y económico, la suma adicional de poder no sólo les da a los nuevos titulares civiles del poder político una fuerza sustantiva, coherente y autónoma, sino que combina ésta con un estado institucional y psicológico especial del Ejército. En efecto: éste se encuentra en un proceso, podría decirse que bastante exitoso, de reconciliación consigo mismo y con la sociedad; pero se halla, al parecer más psicológicamente que en la realidad, muy afectado por el giro que finalmente adoptaron respecto a él las negociaciones de paz; y se ha mostrado, hasta hoy, incapaz de hallar los mecanismos adecuados para convertir el alto precio institucional pagado en los Acuerdos de Chapultepec, en un factor pleno y positivo para su modernización y para impulsar una nueva y positiva orientación institucional utilizando, en su favor, el ambiente internacional imperante en pro del respeto a los derechos humanos y el cambio democrático en las fuerzas armadas.

Este desarrollo de un nuevo equilibrio político inédito que, con los Acuerdos de Chapultepec y las elecciones, ha inclinado la balanza en favor de los hasta hace muy poco reticentes sectores empresariales civiles, que habían delegado en manos de los militares el ejercicio del poder político, puede resultar, sin embargo, exactamente en lo opuesto, dependiendo de la vocación democrática o autoritaria reales de los dirigentes de ARENA, así como de la capacidad de movilización y resistencia de las otras organizaciones sociales y políticas del país a cualquier tentación autoritaria. Si la élite civil de ARENA, actualmente en el poder, tiende a darle un sesgo autoritario a su gestión; a alimentar formas solapadas de monopolización y control del poder; a retrasar o al menos posponer el cumplimiento de los acuerdos de paz; así como a fortalecer, más allá de ciertos límites aceptables, el espíritu partidista y de cuerpo en el seno de las instituciones militares y policiales, se estaría asumiendo el riesgo de convertir la solución pacífica negociada de una guerra civil y el inicio de un verdadero proceso de pacificación, en mera posposición de la violencia y conversión del esfuerzo de transformación democrática profunda y real, en simple proceso ritual eleccionario, consagrador de nuevas formas autoritarias, reñidas con la naturaleza y funciones de una verdadera democracia representativa.

Hay, sin embargo, bastantes indicios claros, y altamente positivos, en el sentido de que las otras instituciones están en condiciones de reposicionarse plenamente, tanto en el esquema de valoración social de la población como en su interconexión dentro del sistema político mismo. Y es obvio que una de las condiciones *sine qua non* para que puedan recuperar un espacio adecuado para

sí, radica en que se produzcan aquellos procesos de desarrollo institucional necesarios, sin los cuales no será posible mejorar sustancialmente su estructura y funcionamiento, base objetiva indispensable para elevar su credibilidad.

CAPÍTULO IV

HONDURAS

EL DURO AVANCE A LA DEMOCRACIA

En Honduras el proceso de transición encontró condiciones no sólo diferentes en materia político-militar, sino partidaria. La existencia de dos partidos tradicionales -el Nacional y el Liberal-, junto a otros dos de más corta data, se unió a un papel gubernamental de *proxi* de la política norteamericana en la lucha entre el sandinismo y la llamada Contra; y se tiñó, sobre todo en la década de los años 80, de excesos propios de la doctrina de la seguridad nacional, como parte consustancial de políticas represivas de corte preventivo, en cuya aplicación se produjeron violaciones flagrantes de los derechos humanos.

Estas violaciones adquirieron especialmente la forma de desapariciones forzadas, aunque sin adquirir las dimensiones que alcanzaron tales conductas en Guatemala y El Salvador. Hoy estas desapariciones han resultado bien documentadas por medio de revelaciones internas de la política hondureña, por una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado hondureño, por el Informe Especial "Los hechos hablan por sí mismos" del Comisionado de Derechos Humanos, Dr. Leo Valladares, así como por el inevitable hallazgo de cementerios clandestinos.

Honduras se vio ubicada durante los años ochentas, cuando tuvo lugar el conflicto generalizado en la región, en una situación geopolítica particular. Con frontera terrestre con tres países sumidos en la violencia de un conflicto armado interno (Guatemala, El Salvador y Nicaragua), la política de seguridad preventiva hondureña en lo nacional coincidió con el interés de los Estados Unidos en

reconstituir, con la base de Palmerola en su territorio, uno de los ejes del poder militar en la región. La combinación de ambos factores contribuyó a un fortalecimiento del papel autodesignado por los militares en la vida social y política de la nación y a reforzar la percepción de que los cambios operados en el sistema político, con el retorno aparente de los militares a los cuarteles y la realización de elecciones, eran sólo un cambio de fachada que no debía contener ninguna sustancia democrática especial. El espacio abierto con la apertura del juego político partidario, la realización de elecciones periódicas y la reactivación de las demandas populares, aunque no sin resistencias inició un período de importantes cambios de signo democrático, aún hoy en franco proceso de desarrollo.

Sin embargo, propiamente hablando, la presión militar interna o externa de la subversión no fue en ningún momento un factor decisivo de la política hondureña; ni logró ser, al fin de cuentas, el determinante principal para motivar la transición del régimen autoritario a uno de corte demoliberal. Esto contribuyó a reproducir un viejo esquema del sistema político hondureño, con componentes y actores bastante bien definidos: la cúpula de los dos partidos políticos principales, la institución presidencial y la Fuerza Armada, ésta última actuando no ya como árbitro sino como actor, tanto en lo político como en lo económico, por medio de su brazo financiero, comercial y empresarial, el Instituto de Previsión Militar (IPM).

La mencionada presencia foránea de los Estados Unidos en la vida política y económica del país; y la utilización de éste en una estrategia y táctica antisubversiva en la región, que difícilmente podía sustituir el perdido eje de poder regional que había constituido durante mucho tiempo la dinastía somocista, desde su fundación por Somoza García¹, tuvo consecuencias simultáneamente positivas y negativas. Positivas, en cuanto el país se vio motivado a avanzar rápidamente en la ruta de una democracia electoral, que aunque algunos calificaron de ser, al igual que la que empezó a desarrollarse en El Salvador, una *democracia de fachada*, abrió poco a poco espacios políticos y fue modificando en un sentido más plural la toma de decisiones en la cúpula

1 Este enfoque de la dinastía somocista como eje de poder regional ha sido estudiado por mí en las siguientes publicaciones: "Nicaragua: One Step Forward, Two Steps Back" en DiPalma, Giuseppe and Whitehead, Laurence "The Central American Impasse", Croom Helm London / Sidney, 1986, p.175 y ss. "Colonial Heritage, External Domination, and Political Systems in Central America", en Goodman Louis W., LeoGrande William M. and Johanna Mendelson Forman "Political Parties and Democracy in Central America", Westview Press, Boulder, Colorado 1992, p.17 y ss. Y "El desencanto democrático: crisis de partidos y transición democrática en Centroamérica y Panamá." Red Editorial Iberoamericana Centroamérica S.A., San José, Costa Rica, 1992.

del país. Pero también negativas, en cuanto muchas decisiones se adoptaron al margen de todo procedimiento democrático -bastaría recordar las circunstancias de la remoción del Jefe de las Fuerzas Armadas y la intervención en múltiples asuntos de altos funcionarios diplomáticos-.

Sin embargo, lo más negativo se puso en evidencia, sobre todo, cuando las condiciones cambiaron en la región con la adopción del Plan de Paz de Esquipulas II, y se produjo la reducción sustancial del apoyo financiero y político norteamericano al Ejército hondureño. En búsqueda de otras fuentes de financiación alternativas y acostumbrados a un ingreso mayor, aunque excepcional por las circunstancias en que se produjo la ayuda norteamericana, los militares hondureños aceleraron su intervención en las actividades económicas privadas, provocando un verdadero desbordamiento en ese campo, para irritación y temor de diversos sectores de la sociedad y muy particularmente del empresariado.

Todo esto ha reforzado ciertas tendencias desafortunadas en la vida institucional del país: desde la posibilidad de creación de una base social y económica propia para los militares, hasta la aguda sensación de impunidad que permea a toda la sociedad hondureña, no sólo por lo que hace a los militares específicamente, tradicionalmente sindicados en beneficiarse de tal impunidad incluso en delitos comunes atroces, sino también a los altos jefes de la vida política nacional. No en balde uno de los ejes de la campaña electoral que llevó al actual Presidente Carlos Roberto Reina al poder, fue su promesa de una revolución moral que combatiera la corrupción desde la raíz hasta la altura.

Sin embargo, las tendencias son contradictorias y, al último momento, empiezan a manifestarse con fuerza indicaciones de que se estaría produciendo una especie de reversión del proceso, y que las posiciones de la sociedad civil y las autoridades civiles del Estado parecen estarse fortaleciendo. Así, con motivo del vencimiento del período para el cual fue nombrado el General Luis Alonso Discua Elvir, Jefe del Ejército, en enero de 1996, fue nombrado su sustituto el Coronel Mario Hung Pacheco, hasta ahora Jefe del Estado Mayor del Ejército y ex-director de la Fuerza Pública del país, hasta fecha muy reciente rama adicional de las Fuerzas Armadas.

Este cambio se ha producido en condiciones muy complejas para la Fuerza Armada que testimonian esas tendencias y contratendencias que actualmente se visualizan en la sociedad hondureña. En efecto: el Ejército ha visto retroceder el espacio con que contaba a su favor; y se bate en una reticente retirada táctica de posiciones que antes controlaba sin cuestionamiento alguno.

Aunque la situación obviamente es inestable y sujeta a retrocesos y cambios, algunos indicadores parecen mostrar que el sector civil ha tendido a fortalecerse en Honduras y que los militares buscan una redefinición de sus relaciones con él. Entre esos indicadores destacan los siguientes:

- a) Abandono del servicio militar obligatorio y fin de las "cacerías" de jóvenes reclutas a la salida de cines, colegios, centros de diversión para jóvenes o mercados campesinos. Esto ha obligado a cambiar el funcionamiento interno del Ejército, par evitar abusos, cambiar la imagen de la institución y hacerla más atractiva para una carrera militar más profesionalizada, lo que, debe señalarse, apenas comienza.
- b) Modificación constitucional para sacar a la Policía Nacional de su condición de rama de la Fuerza Armada y convertirla en una entidad independiente, de naturaleza civil y ubicada en uno de los Ministerios civiles del Gobierno de la República.
- c) Retorno de HONDUTEL, el servicio hondureño de telecomunicaciones, a manos del gobierno en la perspectiva de su privatización, lo cual le resta al Ejército ingresos por unos US\$62 millones, suma muy superior a la de US\$43 millones que le otorga el presupuesto nacional.
- d) Sometimiento a juicio de los Tribunales Civiles y no Militares ni especiales, de oficiales y ex-oficiales implicados en violaciones a los derechos humanos en la década de los 80 y condena de uno que resultó implicado en problemas de narcotráfico. La orden de captura contra tres de ellos, acusados de violaciones a los derechos humanos, el Coronel Alexander Hernández, actual Inspector de la Fuerza de Seguridad Pública (FSP), el mayor retirado Manuel de Jesús Trejo y el capitán, también retirado, Billy Joya, dictada por el Juez Primero de lo Criminal de Tegucigalpa, tras dos intentos fallidos de citar y hacer comparecer a los implicados, constituye un punto de partida para iniciar las investigaciones y sentar las responsabilidades por las más de 184 violaciones de derechos humanos y desapariciones que se dieron en la década mencionada.

Aunque el General Discua y los altos oficiales de su Ejército han invocado la existencia de leyes de amnistía, que ellos reclaman les sean aplicadas a "sus amigos" sometidos ahora a juicio (a quienes no han vacilado en brindar su "apoyo moral", incluyendo a un Coronel condenado específicamente por el delito de narcotráfico), la Fiscalía ha optado por declarar que tal solicitud no es aplicable, pues para ello se requeriría que el juzgamiento y condena se hubieran producido ya, lo que no es el caso. Ha recomendado, en cambio, la consideración de un indulto que ponga fin a la cuestión y suavice los roces agudos que, más allá de los disimulos, vienen produciéndose entre el Ejército, el Poder Judicial y, por la difícil situación en que lo coloca, el propio Poder Ejecutivo. Este, en la figura del Presidente de la República, ha brindado su apoyo al Juez y ha llamado a ver la acción judicial como algo normal en un estado de derecho.

En todo caso, esta actitud y planteamiento de las autoridades civiles y judiciales, de cara a los uniformados, es sin precedentes en un país donde la impunidad militar, en el más amplio sentido de la palabra, ha sido la nota característica por excelencia especialmente en lo relacionado a los altos mandos militares. No en vano la opinión pública ha expresado, en una encuesta que comentaremos en detalle más adelante, que quienes cometen crímenes en el país quedan impunes (92%), mientras que únicamente un escaso 2% expresó su criterio de que sí se les castigaba.

e) Finalmente, está el planteamiento que se ha hecho en algunos círculos políticos hondureños, en el sentido de eliminar la figura de Jefe del Ejército y trasladar su peso institucional y político a la del Ministro de Defensa, que actualmente es un cargo administrativo sin mucha importancia. Esto abriría el espacio, a ojos de algunos, para la designación en el momento oportuno de un Ministro de origen civil y no militar, lo cual no parece estar planteado a corto plazo en una agenda política hondureña.

Como se ha dicho, se trata de tendencias y contratendencias, que se resolverán no en un período corto sino a lo largo de un camino difícil y escarpado, en que las tensiones entre la sociedad civil y el estamento militar se verán combinadas con las urgencias provenientes del exterior y de las necesidades mismas de la economía y la sociedad hondureña por insertarse, lo más positivamente, en el nuevo contexto global en que se desenvuelve su sociedad.

El carácter cerrado del sistema político hondureño, que recién ha empezado a abrirse, sobre todo para grupos provenientes de la antigua izquierda, se combinó negativamente con la forma, netamente partidarista y deslegitimadora, adoptada para la integración de los órganos electorales superiores; y con la

destructora práctica de campañas de desprestigio y exterminio políticos del adversario, que han terminado comprometiendo a la bastante debilitada clase política dirigente en su conjunto.

No es de extrañar, por ello, que el resultado final en Honduras sea un marcado deterioro de la satisfacción ciudadana con el desempeño de las instituciones y un alto índice negativo de desaprobación y desconfianza hacia ellas. Lo cual, a su vez, no deja de ser un factor importante que repercute en los procesos de transición y consolidación democráticos del país, amén de alimentar la debilidad socio-política endémica de las instituciones y élites civiles, más que nunca urgidas de legitimidad, credibilidad y fuerza para recuperar los espacios sociales y políticos de manos de los militares, que asumieron sus tareas y funciones desde bastantes décadas atrás.

Veamos, a modo indicativo, algunos de los datos cuantitativos sobre la valoración que han hecho los ciudadanos hondureños de las distintas instituciones que conforman el Estado y la sociedad de su país, según resulta de una de las encuestas de opinión realizada a ese efecto².

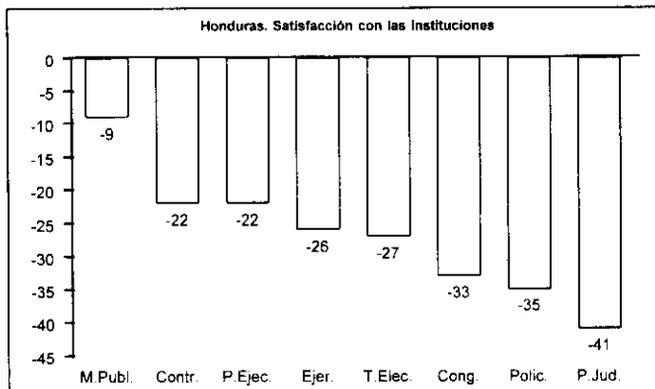
Lo primero que destaca es el hecho grave de que ninguna institución resultó con índices de satisfacción positivos. Todas obtuvieron resultados negativos, amén de un desusado alto índice de respondientes que se abstuvieron de contestar y que alcanzó en algunos casos el 53%.

En esa perspectiva, la institución que mostró un resultado menos desfavorable fue el Ministerio Público, que obtuvo un -9%, como resultado de un 19% de opiniones favorables contra un 28% que lo calificaron negativamente. Le siguieron la Contraloría y el Poder Ejecutivo con un -22% cada uno; y el Ejército con un -26%.

El órgano electoral, en claro contraste con el resto de la región (excepto en El Salvador), donde los Tribunales Electorales alcanzaron un mayor nivel de satisfacción ciudadana en su desempeño y donde el mejor ejemplo de desarrollo institucional durante la transición han sido precisamente esos tribunales, mostró en Honduras un índice muy bajo del -27%, sólo superado por el Congreso con un -33%, la Policía con -35% y el Poder Judicial con -41%.

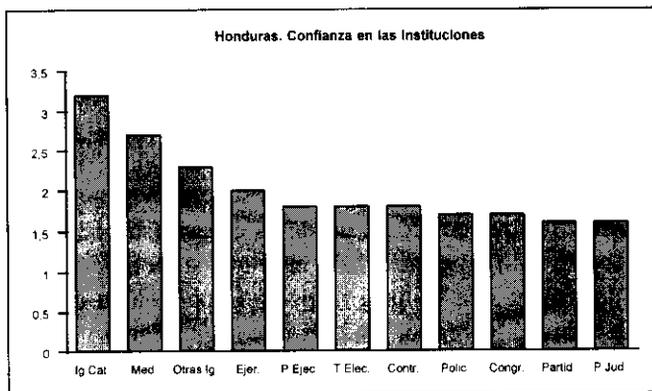
2 La encuesta fue realizada por la empresa UNIMER, del 9 al 19 de setiembre de 1993. La muestra fue de 600 entrevistados, con un nivel de confianza de 90% y un error máximo de 3.3 puntos porcentuales. La distribución por sexo fue del 50%. Se tomó en consideración, además, la edad, la educación y la ocupación de los entrevistados.

Gráfico N° 1



Aplicando una tabla de valoración del 1 al 5, siendo el uno una ausencia total de confianza y el cinco una confianza completa, para medir el nivel de confianza de la ciudadanía en las instituciones y agregando los tres entes antes mencionados: la Iglesia Católica, los medios de comunicación colectiva y los Partidos Políticos, los resultados también fueron desalentadores. La Iglesia recibió la calificación más alta con un 3.24. Le siguieron los medios de prensa con un 2.74 y otras iglesias con un 2.3. Estuvo luego el Ejército con 2.03, para descender con el Poder Ejecutivo a un 1.95 y el Tribunal Electoral con 1.91. Les siguió el Congreso con 1.79 y los Partidos Políticos que sólo alcanzaron el 1.74. El último lugar lo ocupó el Poder Judicial, con sólo un 1.72.

Gráfico N° 2

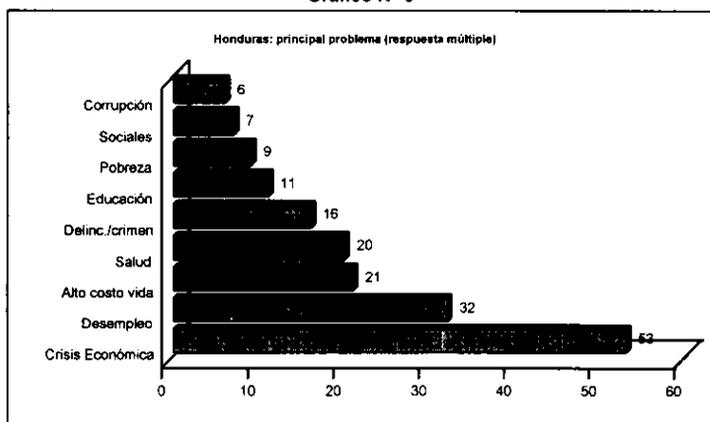


Desglosando algunos de estos datos, es revelador que el nivel de quienes no confían o confían poco en el Congreso es del 75%; mientras que en lo que se refiere al Tribunal Electoral ese nivel de desconfianza notoria llega al 70%, en el Poder Judicial sube al 79% y, en el caso de los Partidos Políticos, sube al

81%. Es notable, así, que las entidades que más requieren del apoyo social y político de la población, y que son claves para el sostenimiento de un régimen democrático, se vean cuestionadas de manera tan profunda y sistemática por aquellos mismos que deben apoyarlas y defenderlas.

Conviene, aquí, contrastar esta disconformidad generalizada con la identificación que la ciudadanía hizo de sus principales problemas. Cuestionados acerca de los dos más importantes que afectaban al país, la sumatoria de los porcentajes obtenidos marcó un 53% para los económicos, 32% para el desempleo, 21% para el costo de la vida, 20% para salud, 16% para delincuencia y crimen, 11% para educación, 9% pobreza, etc.

Gráfico N° 3



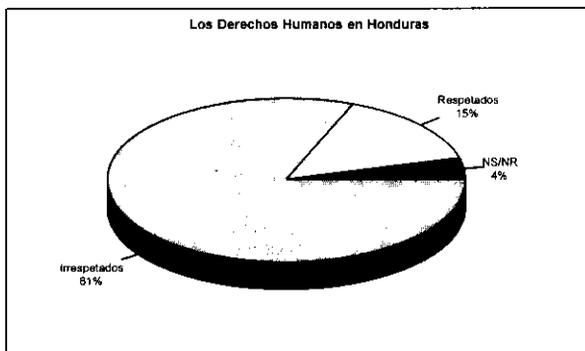
De manera significativa, un 31% consideró que un nuevo gobierno podía resolver tales problemas, frente a un 60% que no opinó así, mostrando con ello un grado alto de escepticismo e incredulidad, eventualmente peligrosos en múltiples sentidos. Un 53% estimó que su situación había empeorado respecto a los dos años anteriores, un 30% opinó que vivía igual y sólo un 16% consideró que su situación había mejorado. La situación de desaliento y pesimismo se expresó al manifestar un 27% que dentro de dos años espera estar peor, un 26% igual, un 30% no saber y sólo un escaso 18% cree que su condición mejorará. Esto coincide con la lectura que se hace respecto al país en su conjunto: un 57% consideró que había empeorado, un 22% que seguía igual y sólo un 18% que mejor. Respecto al futuro, un 37% consideró que empeoraría, un 24% que seguiría igual y un 15% que mejoraría.

Ante este cúmulo de problemas socio-económicos, la cuestión de los derechos humanos (entendidos como respeto a la persona, derecho a la vida, respeto al pueblo, libre expresión, respeto a los demás, libertad de movimiento,

respeto a las leyes, etc.), pasa a ocupar un lugar significativo, en la medida en que masivamente se considera que los mismos son violados en el país.

Así, un 81% de los entrevistados respondieron, independientemente del nivel socioeconómico, educación y sexo, que los derechos humanos eran irrespetados en Honduras. Sólo un 15% manifestó creer que sí se respetaban.

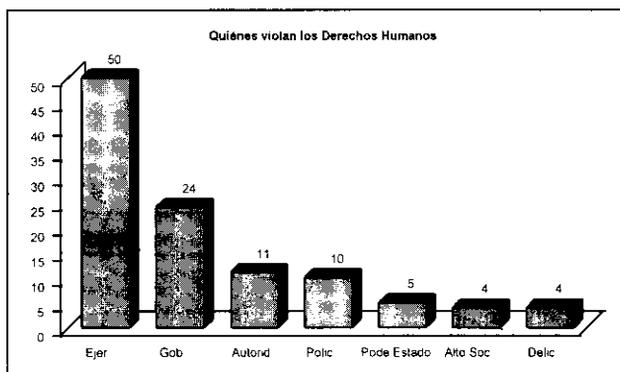
Gráfico N° 4



Más enfática fue la afirmación de que en Honduras se violaban tales derechos, pues la cifra de los que contestaron afirmativamente se elevó al 82% y bajó a 12% la de quienes contestaron negativamente. En este sentido, es interesante señalar que los entrevistados señalaron como los principales contribuyentes para que el respeto a los derechos humanos se diera en el país, al Comité de Defensa de los Derechos Humanos de Honduras (69%), y al Comisionado de los Derechos Humanos (21%).

Pero preguntados sobre quiénes violaban los derechos humanos en el país, los militares fueron ubicados en el primer lugar con un 50%; los gobiernos en segundo término, con un 24%; las autoridades recibieron un 11% y la policía un 10%.

Gráfico N° 5



— Los responsables de que no se respeten tales derechos son, a juicios de los entrevistados, el gobierno (37%), los militares (36%), el Poder Judicial (14%), etc. Sin embargo, los entrevistados mostraron serias reserva sobre el funcionamiento de los organismos judiciales para la protección efectiva de los derechos humanos. En cuanto a su funcionamiento, un 78% consideró que éste era inadecuado, frente a un 17% que manifestó que sí era adecuado. Un 70% expresó que no confiaban en el Poder Judicial y sus organismos como entidades capaces de defender los derechos humanos, frente a un 24% que respondió afirmativamente. La nota característica aquí pasa a ser, nuevamente, la desconfianza de los ciudadanos frente a los órganos gubernamentales básicos, en particular el Poder Judicial, sin los cuales no es posible construir un moderno estado de derecho, ni lograr un correcto funcionamiento institucional para garantizar la vida democrática de una nación.

Específicamente preguntados al respecto, un 81% de los entrevistados consideró que la Policía no se preocupaba por el respeto a los derechos humanos y sólo un 14% consideró que sí. A su vez, un 79% manifestó su creencia de que la Policía irrespetaba los derechos humanos, frente a un 13% que dijo que los respetaba.

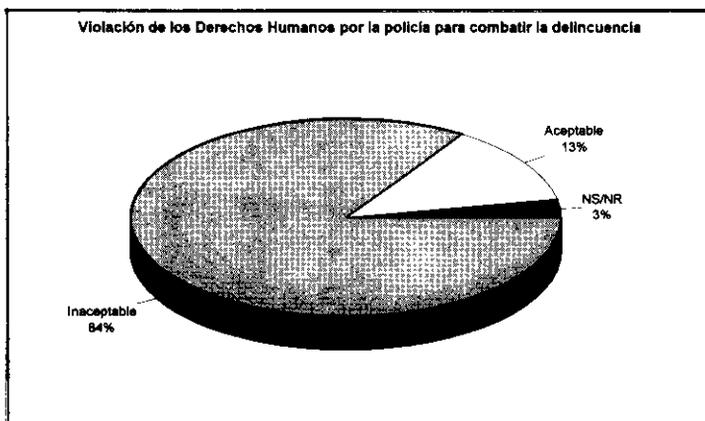
Gráfico N° 6



Lo mismo que en los otros países centroamericanos, pese a la gravedad del hecho delincencial generalizado, un 84% se manifestó negativamente ante la idea de que se pudieran violar los derechos humanos para combatir eficazmente a los delincuentes, frente a un 13% que opinó afirmativamente.

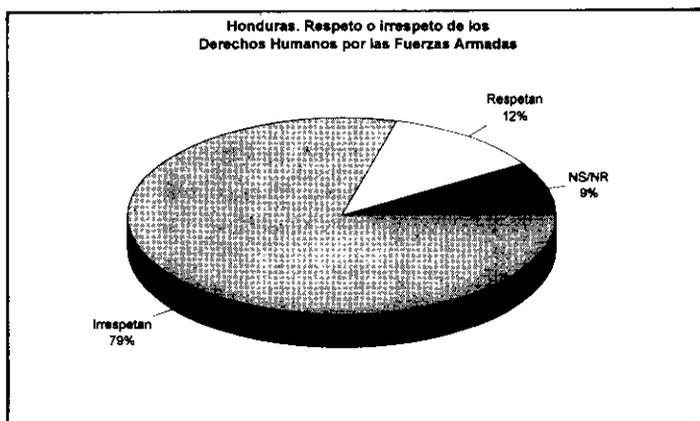
Esto, en Honduras, sin embargo, ha adquirido la misma connotación que en otros países centroamericanos, en la medida en que la sociedad civil ha pasado a reclamar una intervención mayor y más directa del Ejército, propiamente dicho, en tales tareas.

Gráfico N° 7



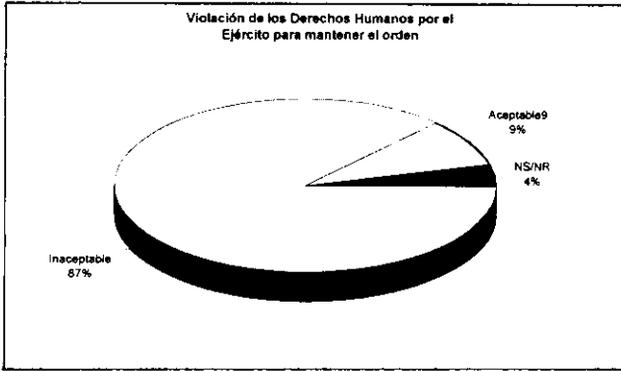
Respecto a las Fuerzas Armadas, un 79% consideró que violaban los derechos humanos, mientras que un 12% dijo que los respetaban.

Gráfico N° 8



Es interesante destacar que de aquellos que consideraron que las Fuerzas Armadas violaban los derechos humanos, un 79% manifestó su opinión de que aquéllas podían cumplir perfectamente sus tareas sin necesidad de incurrir en tales violaciones, frente a un 18% que consideró que ello era necesario. Un 32% pensó que la existencia del Ejército hacía imposible el respeto a los derechos humanos, mientras que un 57% opinó lo contrario. Lo cual es coincidente, a su vez, con el hecho de que un 87% consideró inaceptable que se violaran los derechos humanos para mantener el orden en el país, en contraste con un 9% que lo aceptó.

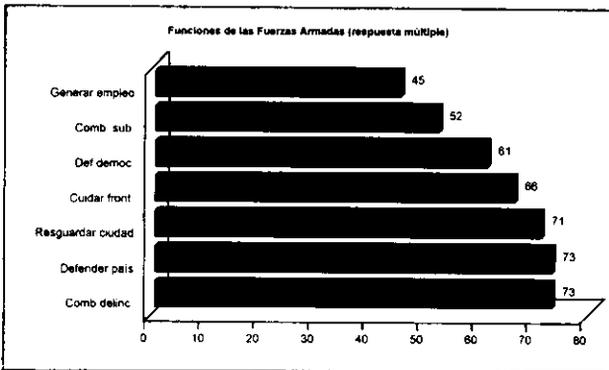
Gráfico N° 9



Todo esto se une, también, con una percepción particular sobre las funciones de las Fuerzas Armadas. Si bien una gran mayoría señaló como tarea principal la de defender al país (73%) y cuidar las fronteras (66%), también consideraron esencial combatir la delincuencia (73%) y resguardar a los ciudadanos (71%). Asimismo, defender la democracia (61%), combatir la subversión (52%) y generar empleo (45%).

Una parte de la muestra agregó otras funciones, tales como las de fomentar la educación (13%), tener más relación con los civiles (7%), velar por el bienestar del país; amén de considerar que las Fuerzas Armadas y no sólo la policía debían participar directamente en el combate a la subversión y el narcotráfico, con un 91% y 90% respectivamente.

Gráfico N° 10

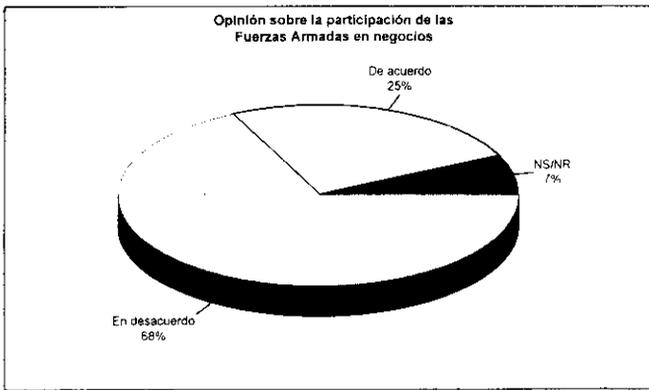


Refiriéndonos a una de las cuestiones candentes y delicadas de la política y la vida social hondureña, esto es la participación directa en el mundo empresarial de las Fuerzas Armadas, a través del Instituto de Previsión Militar

(IPM), que ha agudizado la confrontación entre los uniformados y la sociedad civil, incluidos los empresarios, y lanzado sombras sobre las consecuencias políticas de tal aventura empresarial y económica en la conformación futura del sistema político del país, es interesante destacar la oposición mayoritaria, aunque no tan elevada como podría suponerse, manifestada por los entrevistados a tal intervencionismo militar en las actividades económicas privadas.

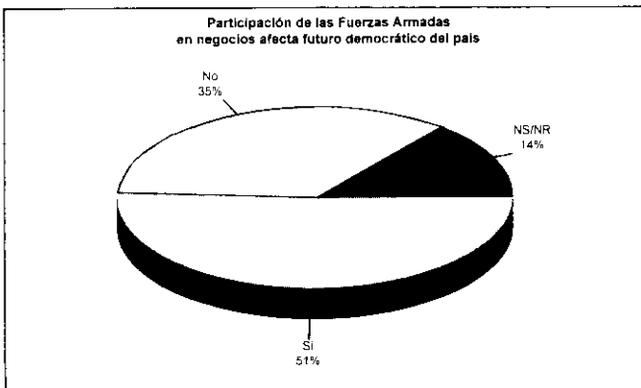
Así, un 68% manifestó su desacuerdo en tal participación, contra un 25% que estuvo de acuerdo. Un 7% no supo o no respondió a la cuestión.

Gráfico N° 11

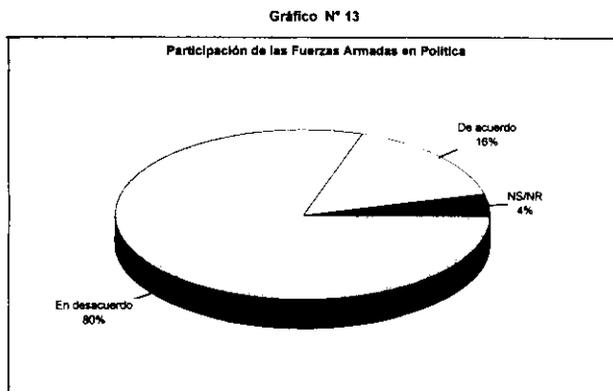


Esto resulta consistente con la opinión de un 51% de los entrevistados de que tal participación en negocios pone en peligro el futuro democrático del país, contra un 35% que no lo considera así y un 14% que no emitió opinión.

Gráfico N° 12



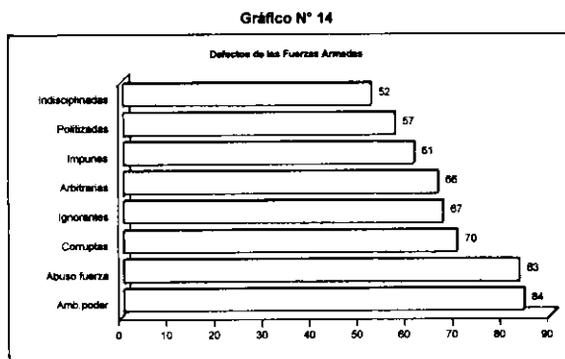
La oposición a la participación de las Fuerzas Armadas en política es aún mayor, pues en este caso el porcentaje de quienes se oponen a tal intervención militar en la política se eleva al 80% y sólo un 16% se manifiesta de acuerdo.



Desde luego, esto guarda estrecha relación con las características negativas que se le señalan a las Fuerzas Armadas, al margen de las positivas que si bien se indican también, resultan superadas por las primeras.

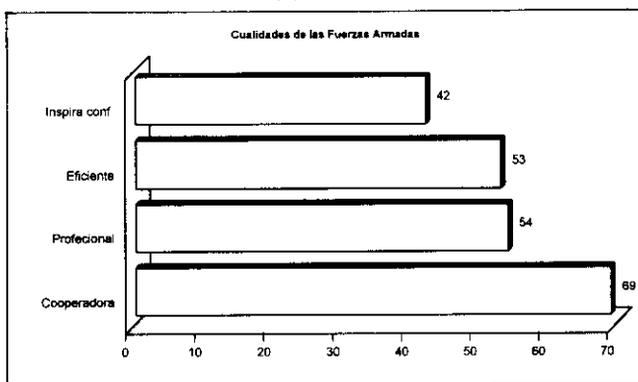
En claro contraste con las consideraciones positivas, el predominio de las características negativas es evidente, lo cual guarda consistencia con las apreciaciones generales a que hemos venido haciendo referencia.

Así, las Fuerzas Armadas hondureñas son consideradas ambiciosas de poder (84%), abusadoras de la fuerza (83%), corruptas (70%), ignorantes (67%), arbitrarias (66%), impunes (61%), politizadas (57%), indisciplinadas (52%), no inspiradoras de confianza (48%).



En el lado positivo de su imagen, se señala por un 69% que es cooperadora, profesional (54%) y eficiente (53%). Menos de la mitad de la muestra las calificó como inspiradoras de confianza (41%).

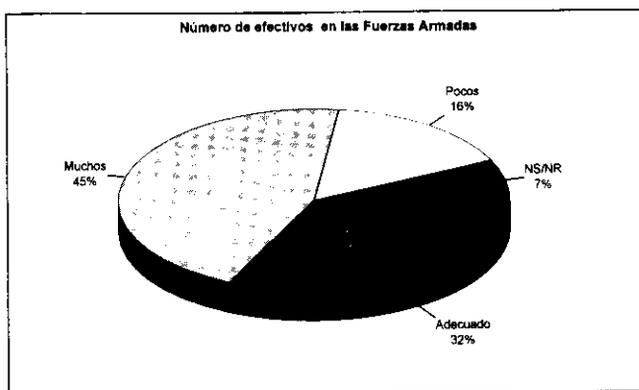
Gráfico N° 15



Desde el punto de vista de su equipamiento y número de efectivos, es interesante señalar que un 66% de los entrevistados opinó que las Fuerzas Armadas poseían los equipos y materiales adecuados para realizar sus funciones, mientras que un 25% no lo estimó de ese modo y un 9% no opinó.

A su vez, un 32% de la muestra afirmó que el número de efectivos con que se contaba era el adecuado, un 16% consideró que eran pocos y un 45% estimó que muchos.

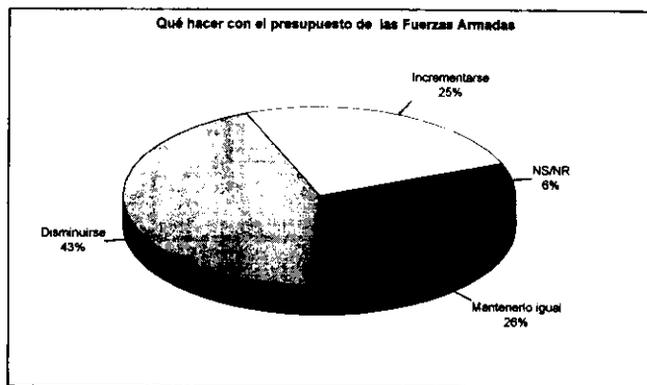
Gráfico N° 16



Hay, pues, un relativo equilibrio que con una escasa mayoría le acuerda a la Fuerza Armada un número igual o mayor de efectivos para el cumplimiento de su labor. Presupuestariamente, esto adquirió la dimensión siguiente: un 26%

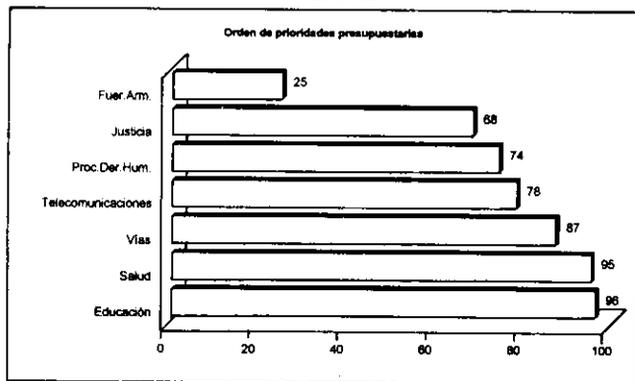
consideró que el presupuesto debía permanecer igual, un 25% que debía aumentar y un 43% que debía disminuir.

Gráfico N° 17



Similarmente a lo que ocurre en otros países del área, la mayoría considera prioritariamente que los presupuestos deben aumentarse en educación y salud, con un 96% y 95% respectivamente; vías de comunicación (87%) y telecomunicaciones (78%).

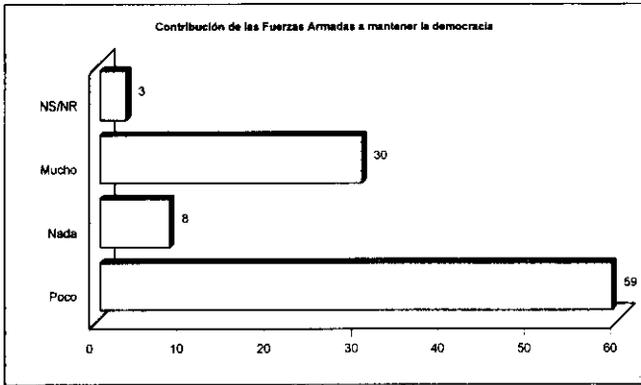
Gráfico N° 18



Siendo la última prioridad para las asignaciones presupuestarias la del Ejército, no es extraño que el 87% considerara que el servicio militar debía ser voluntario y únicamente un 12% obligatorio, con un 53% de acuerdo con que la mujer realice el servicio militar y un 45% opuesto a ello.

Desde el ángulo de la contribución de la institución armada a la democracia en Honduras, un 59% estimó que tal contribución había sido poca; un 30% afirmó que mucha y un 8% dijo que nada.

Gráfico N° 19

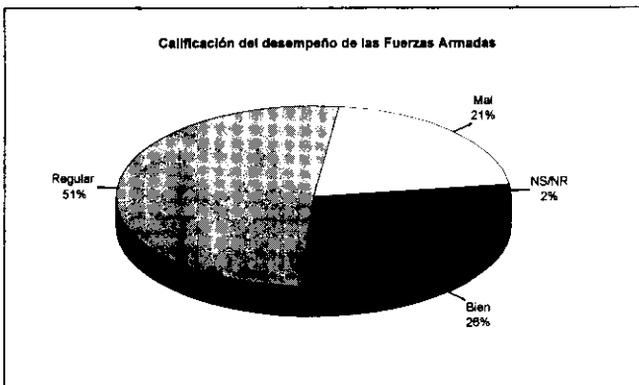


Esto guarda una estrecha relación con la circunstancia de que mientras que el 54% consideró que las Fuerzas Armadas eran defensoras de la democracia, un 30% dijo que era una fuerza dispuesta a dar un golpe y un 17% no opinó o no supo. En concordancia con lo anterior, el 63% las consideró una garantía para el mantenimiento del orden constitucional, un 20% una amenaza y un 18% no opinó.

En lo que respecta a cuáles gobiernos han sido los mejores, la división se hizo bastante aguda, pues un 38% indicó como mejores a los gobiernos civiles y un 36% a los militares. Un alto 27% no dio respuesta a la cuestión.

La calificación del desempeño de las Fuerzas Armadas se hizo con un 26% que consideró que lo hacían bien o muy bien, un 51% regular y un 21% mal o muy mal.

Gráfico N° 20

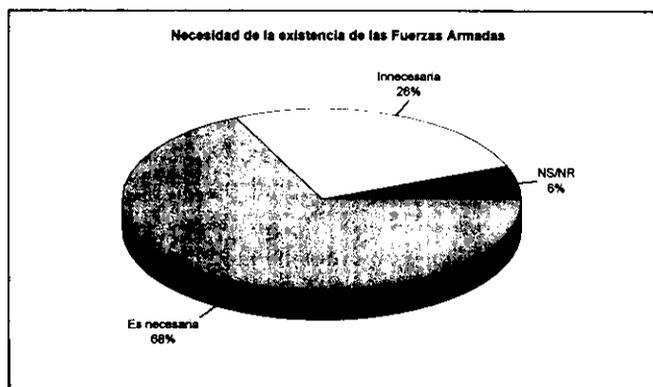


En lo que respecta al sensitivo problema de la corrupción en las Fuerzas Armadas, el 47% de la muestra consideró que eran corruptas, 29% honestas y

un alto 24% no opinó. A mayor nivel socio-económico más alto fue el porcentaje de entrevistados que opinó que eran corruptas. Entre quienes consideraron que eran corruptas, el 25% señaló como casos el abuso de poder, el 18% el narcotráfico, el 14% el robo, el 13% la malversación de fondos y el 11% la violación de mujeres y niños.

Es interesante, en estas circunstancias, que pese a las calificaciones y valoraciones negativas apuntadas, la mayoría de los entrevistados (68%) tuviera la opinión de que la existencia del Ejército era necesaria para el país, mientras que sólo un 26% dijera que era innecesario, con un escaso 6% que no supo o no respondió.

Gráfico N° 21



En concordancia con lo anterior, un 67% expresó su opinión de que tanto la policía como el ejército eran necesarios, mientras que sólo un 26% dijo que lo era únicamente la policía.

Esta, a su vez, debía ser rama del Ejército según la opinión del 51%, contra un 46% que lo consideró inconveniente. Sobre la posibilidad de llegarla a independizar en un futuro cercano, el 49% estuvo de acuerdo en que eso se hiciera, contra un 48% que opinó que debía permanecer como parte de la Fuerza Armada.

Hay una relación directa con las percepciones que los entrevistados tenían de los problemas principales de seguridad en el país. Estos eran, por su orden, el narcotráfico (50%), problemas fronterizos (31%), la intervención de potencias extranjeras (26%), el terrorismo (25%) y la subversión (22%). Es interesante que un 35% opinó que Honduras podía tener conflictos territoriales con El Salvador y un 36% con Nicaragua.

Todo esto plantea diversas cuestiones de orden democrático y político-institucionales, referidas al papel de las Fuerzas Armadas en las nuevas condiciones nacionales e internacionales, sus relaciones con los otros poderes del Estado y la sociedad civil en general, así como la naturaleza real de los procesos de modernización que se desarrollan en su interior.

Es evidente que una reformulación tan profunda del sistema político e institucional del país, supone un proceso lento, contradictorio y en absoluto unilineal, con ajustes no sólo del lado del instituto militar, sino del de la sociedad e instituciones civiles en su conjunto. La tarea no es en modo alguno sencilla, pues combina tradiciones ya bien establecidas en materia de intervención militar en asuntos políticos y civiles, con nuevas proyecciones castrenses en actividades no tradicionales. Al fin y al cabo, como señala Leticia Salomón, "el papel protagónico desempeñado por las Fuerzas Armadas desde el golpe de Estado de 1963, que las coloca como centro hegemónico dentro de la estructura de poder, obedece no sólo a un marcado interés individual e institucional de las Fuerzas Armadas sino, también, al desinterés o al pragmatismo de los civiles por insertarse en esa estructura sacrificando el control de su propio espacio de decisiones. De esta manera adquieren su cuota de responsabilidad los representantes del sistema político -básicamente partidos políticos- y de la sociedad civil, -empresarios, campesinos, obreros, profesionales, etc.-, en el establecimiento de una cultura autoritaria que, viniendo de la institución castrense, ha sido alimentada y difundida por los diferentes actores políticos y sociales."³

Si a la ya mencionada participación militar en la actividad económica se agrega la disposición del artículo 1º de la Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas, que las define en su competencia y función, la fragilidad de la transición democrática en Honduras resulta evidente, así como obvia la debilidad institucional del sistema, aunque no deban olvidarse los esfuerzos y avances que se hacen para cambiar la situación. Tal norma define al Ejército como "una institución de carácter permanente, esencialmente profesional, instituida para defender la integridad territorial y la soberanía de la República, *para mantener la paz, el orden público y el imperio de la Constitución, velando porque no se violen los principios del libre sufragio y la alternabilidad en el ejercicio de la*

3 *Op. cit.* "Honduras: las fuerzas armadas y los retos de la consolidación democrática" en Salomón, Leticia (comp.). *Los retos de la democracia* (CEDOH, Tegucigalpa, 1994, pág. 60. Para esta autora los retos de la transición en Honduras "pueden resumirse en uno solo: la modificación sustancial de las tradicionales relaciones entre civiles y militares y, como consecuencia de ello, la restitución de la supremacía civil sobre la institución castrense." *Ibid.* pág. 66.

Presidencia de la República" y con la responsabilidad de la defensa externa y de la seguridad interna de la nación.⁴

Nuevamente aquí parece reproducirse una situación particular, ya presente en otros países, consistente en que dos factores claves para la convivencia social, esto es la paz y la solidaridad, se tratan de encontrar sobre todo en la Iglesia Católica, vista en este caso no como entidad pastoral, sino más bien como referente institucional.

Por lo que hace a la seguridad, pese a las reservas, desconfianzas y críticas que no se escatiman a la Fuerza Armada, se ubica también como referente institucional obligado al Ejército. A éste se le querría ver funcionando de otra manera; y en un contexto y con objetivos sustancialmente diferentes a los que en la práctica resulta desempeñando, objetivamente, en el sistema político de Honduras. Pero no se le vislumbra, en absoluto, como algo que debe desaparecer o ser eliminado, como algunas corrientes minoritarias querrían que sucediera.

El problema, a todas luces, aparece como algo mucho más complejo y duradero, que tiene que ver directamente con lo que señala Leticia Salomón en el párrafo citado, esto es con la cultura política del país en su totalidad y no sólo con las prácticas del estamento militar.

4 Así consta en La Gaceta, Tegucigalpa, Honduras, 25 de febrero de 1975. Las cursivas que evidencian la función política y arbitral última del Ejército son del autor.

CAPÍTULO V

NICARAGUA EN BUSCA DE DEMOCRACIA Y AFIRMACIÓN NACIONAL

Nicaragua, sitio de confrontaciones no sólo nacionales sino internacionales a todo lo largo de su historia, resiente aún con fuerza los efectos de una prolongada guerra civil, que iniciada contra la dinastía somocista, se prolongó a lo largo del régimen sandinista y no termina todavía de encontrar un punto de equilibrio y solución definitivo hasta el momento actual, no obstante los importantes avances que se han producido en la ruta de la democratización e institucionalización del nuevo régimen.

Con una élite dirigente profundamente fracturada y en constante desequilibrio; en medio de inacabables procesos de formación de bloques y recomposiciones políticas; y con una permanente redefinición de alianzas y nuevas rupturas y enfrentamientos, difícilmente tal ambiente político, unido a los efectos devastadores de la mala administración y la guerra sobre su economía, ha podido facilitar un proceso de desarrollo institucional coherente, moderno y legitimado ante la población.

Bastaría pensar, en este sentido, en la reiterada práctica en la vida política nicaragüense de intentar que cada fuerza política tenga a su servicio su propia fuerza armada particular (Ejército Nacional Conservador, Ejército Constitucionalista Liberal, Ejército Sandinista de Liberación Nacional, Guardia Nacional Somocista, Ejército Popular Sandinista, Contras, Recontras, Recompas,

Revueltos, etc.), para comprender que la institucionalización de un Ejército Nacional no partidario, y de una Policía también nacional, de carácter civil y apolítica, suponen no solamente espacios administrativos, legales y constitucionales bien establecidos, sino, sobre todo, condiciones políticas y complejas confluencias programáticas de los diversos actores intervinientes, que todavía no parecen haberse perfilado con claridad en las actuales coyunturas socio-políticas del país. Debe señalarse, empero, que se empieza a avanzar de manera relativamente firme y sostenida en el sentido de la institucionalización democrática.

La decisión política de ubicar a notorios jefes políticos en decisivos puestos institucionales, que no están sujetos al escrutinio electoral de la ciudadanía (tales como la Jefatura del Ejército, por ejemplo), se suman a una herencia proveniente de un pasado autoritario propio de un Estado de corte patrimonialista, como el establecido por Anastasio Somoza García en Nicaragua, que dificulta aún más el desarrollo institucional en la etapa democrática.

Este resulta, así, sumando a las dificultades administrativas, económicas, legales y técnicas inherentes a cualquier desarrollo institucional propiamente dicho, otros factores más bien específicamente propios de una cultura política autoritaria. Al fin, no en vano ésta resulta inevitablemente marcada más por una tendencia a la concentración del poder en pocos órganos, a la centralización y al control lo menos regulado posible, o no regulado del todo, que por una tendencia que busque apoyar el desarrollo institucional en los equilibrios políticos institucionales compartidos.

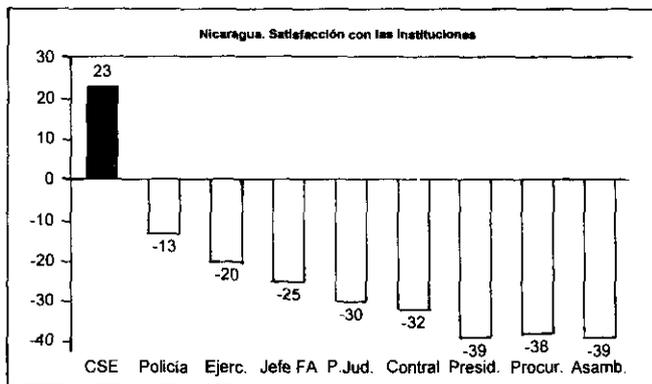
Esto alimenta, además, un clima enrarecido de desconfianzas recíprocas y rivalidades interinstitucionales, que tiende a transformar a cada entidad en una ciudadela protegida, funcionando más en correspondencia con los intereses político-partidarios que con los intereses propiamente nacionales para los cuales tales instituciones fueron creadas.

Una sola institución parece escapar a esa valoración negativa que marca la insatisfacción ciudadana con el funcionamiento del Estado nicaragüense, según la correspondiente encuesta de opinión ciudadana¹. El Consejo Supremo Electoral es la única entidad que recibe un 23% de aprobación (52% satisfechos versus 29% de insatisfechos). La Policía recibe un -13%, seguida por el Ejército que recibe un -20%. El anterior Jefe del Ejército, General Humberto Ortega,

1 La encuesta se realizó por la empresa UNIMER del 9 al 19 de setiembre de 1993. Se entrevistaron 600 personas, con un nivel de confianza del 90% y un error máximo de 3.3 puntos porcentuales. La distribución por sexo fue del 50%. Se tomó en consideración, además, la edad, la educación y la ocupación.

que simbolizaba el problema de liderazgo político y jerarquía institucional a que hemos hecho referencia, recibió un -25%. El Poder Judicial resulta con -30% y la Contraloría con -32%. La Presidencia de la República y la Procuraduría de la Nación reciben un -38%. Y la Asamblea Legislativa un -39%.

Gráfico N° 1

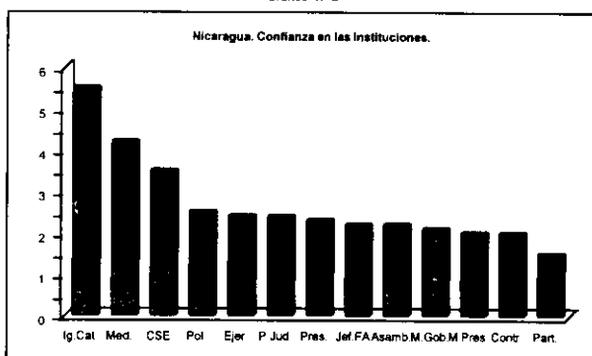


Es notoria la insatisfacción que se evidencia con el funcionamiento de las principales instituciones del país y con entidades aun en proceso de refundación institucional, como el Ejército y sus principales representantes, excepción hecha del Consejo Supremo Electoral, que sí capitaliza, como se dijo, una valoración positiva, al margen de un elevado grado de cuestionamiento político que aún subsiste y que parece tender a disminuir conforme se avanza en la institucionalización de la entidad.

Desde el punto de vista de la confianza, y siempre utilizando una escala de 1 a 5, y sumando ahora nuevos entes a valorar, pues a la lista anterior se le agregó la Iglesia, los medios de comunicación colectiva y los Partidos Políticos, el resultado es igualmente desalentador y similar al que se da en el resto de la región.

Es así como también aquí la Iglesia Católica recibe el puntaje más alto con un 3.2. Le siguen los medios de prensa con un 2.7 y el Consejo Supremo Electoral con un 2.4. La Policía recibe un 2.0, mientras que el Ejército, el Poder Judicial y la Presidencia, comparten el puntaje de 1.9. La Asamblea Legislativa resulta con 1.8, mientras que los partidos políticos se ubican en el último lugar con sólo el 1.5.

Gráfico N° 2



Es interesante observar que un elevado 84% de los entrevistados declararon no confiar (65%) o confiar muy poco (19%) en los Partidos Políticos. El Poder Legislativo, a su vez, resultó ubicado entre un 23% que se manifestó satisfecho con su desempeño y un 62% que expresó su insatisfacción. Esto tiende a mostrar que si bien es notoria la desconfianza e insatisfacción en las instituciones y los actores del sistema político nicaragüense, es también evidente la búsqueda de mecanismos democráticos institucionalizados que tiendan a resolver los problemas de la comunidad nacional.

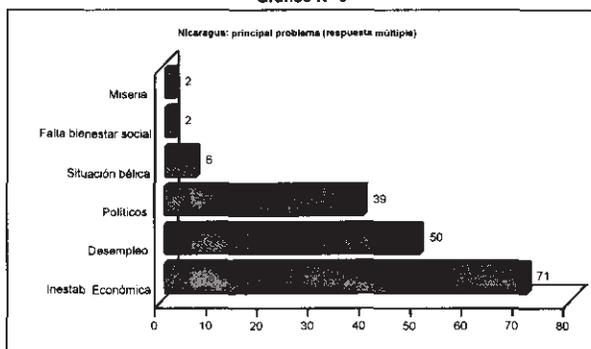
No de otra manera se explica la confianza en el Tribunal Electoral, en la Policía, en la Iglesia Católica y en los medios de comunicación colectiva.

Esto guarda estrecha relación con la percepción que los nicaragüenses manifestaron sobre los problemas principales que aquejan al país. Solicitados acerca de cuáles eran los dos principales, las frecuencias resultantes señalaron, en un 71% la inestabilidad económica, un 50% el desempleo, un 39% los problemas políticos, un 6% la situación bélica, y un 2% cada una, la falta de bienestar social y la miseria.

Cuando de manera más directa y personal se formuló la cuestión de cuál era el problema principal que aquejaba al entrevistado y su familia, para un 52% la situación económica siguió siendo el principal, seguido por un 37% que señaló el desempleo y otras cuestiones que indicaron porcentajes mucho más bajos.

Es interesante señalar que un 52% consideró que el gobierno estaba en capacidad de resolver esos problemas, contra un 43% que no lo creía así. Esto pareciera indicar que hay un importante factor en la conciencia ciudadana, favorable al fortalecimiento de la institucionalidad, como mecanismo colectivo para la resolución de los problemas sociales de la población.

Gráfico N° 3

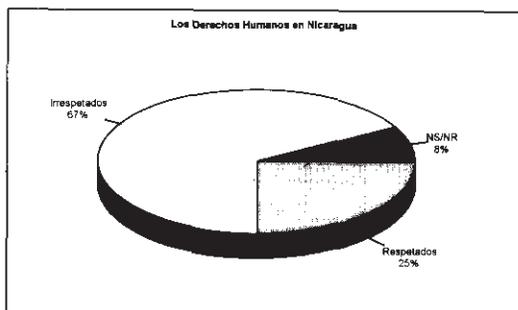


Estos resultados son coherentes con la situación interna en que se ha venido desarrollando el país, abocado a la recuperación económica, el saneamiento de las finanzas públicas, un peso excesivo de una deuda externa impagable y un retardo notorio en la reanimación de la esfera privada de la producción, en la extensión e intensidad requeridos para una verdadera reactivación de la economía.

No es sólo la cuestión meramente económica la que preocupa a los entrevistados, sino que esto se asocia directamente a problemas de otra índole como la vigencia de los derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia en el país.

Entendiendo por derechos humanos el respeto a los ciudadanos (36%), el derecho a la vida y su respeto (17%), el derecho al trabajo, la salud y la educación (15%), la libertad de expresión (13%), el respeto a la integridad física de las personas (9%) y el derecho a la libertad (5%), un 67% de los entrevistados afirmó que en Nicaragua se irrespetan los derechos humanos, mientras un 25% dijo lo contrario. Un 8% no opinó.

Gráfico N° 4

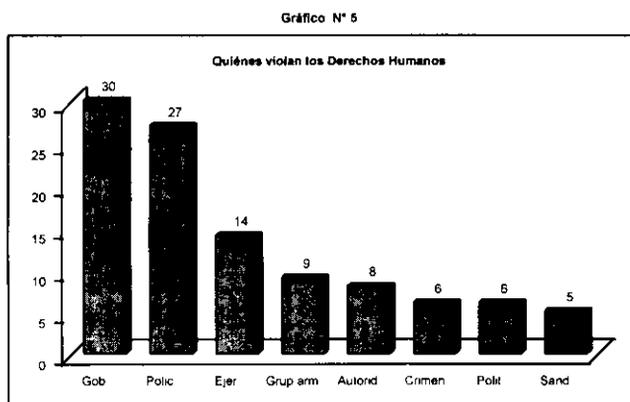


Más específicamente preguntados acerca de si los derechos humanos son violados en el país, un 77% contestó afirmativamente y sólo un 12% lo hizo negativamente. Un 11% no opinó o no contestó.

Es interesante señalar que entre los organismos que los integrantes de la muestra identificaron como habiendo contribuido más para lograr el respeto a los derechos humanos, se señaló por un 45% al Comité Nicaragüense de Defensa de los Derechos Humanos, al Arzobispado por un 22.5%, al Poder Legislativo por un 17%, y otros organismos no gubernamentales para la defensa de tales derechos por un 13%.

Entre las principales violaciones señaladas por los entrevistados estuvieron el irrespeto a los ciudadanos (17%), asesinatos y detenciones sin causa (16.5%), maltrato físico a las personas (11%), desempleo (10%), secuestros (8%), quitar derechos de salud, educación y trabajo (8%) y falta de libertad de expresión (6%).

Preguntados acerca de quiénes violaban los derechos humanos, un 30% señaló al gobierno; un 27% a la Policía; un 14% al Ejército; un 9.5% a los grupos armados; un 8% a las autoridades; un 6% a los delincuentes, igual que el 6% que señaló a los políticos; un 5% a los sandinistas del FSLN, etc.



Del subgrupo que cree que en Nicaragua no se respetan los derechos humanos, el 88% manifestó su creencia de que quienes cometen tales violaciones quedan impunes, contra un pequeño 5% que opinó que sí se castigaba a quienes lo hacían. Cobró así expresión, igual que en el resto de la región, una nueva manifestación de desconfianza en la acción de la justicia y de los mecanismos dirigidos a la protección del ciudadano, del abuso político y de poder desde los órganos del Estado y la función pública, y del irrespeto a sus

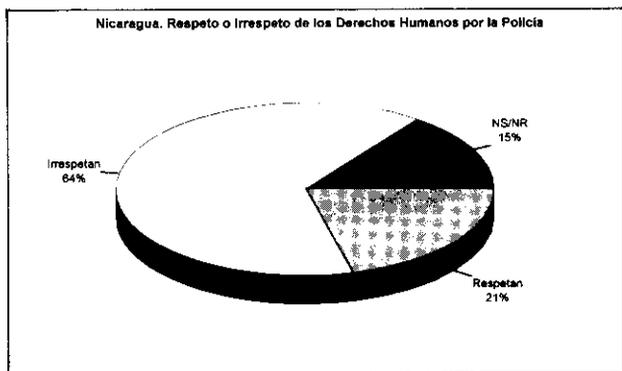
derechos fundamentales. Un 63% indicó que tales mecanismos legales y judiciales no funcionaban adecuadamente y sólo el 27% opinó que sí lo hacían. Respecto al poder judicial, sin embargo, es interesante señalar que un 45% dijo confiar en su capacidad para defender los derechos humanos, frente a otro 45% que desconfió. Complementando lo anterior, un elevado 42% consideró que el Poder Judicial no era independiente y sólo un 35% opinó que sí lo era.

Todo esto conlleva, además, una significativa reserva sobre ciertas prácticas tradicionales en el país, que implican un importante grado de impunidad para eludir las sanciones aplicables a la acción delictiva o ilegal de los agentes del Estado o de individuos ubicados en un lugar de privilegio en la escala social y política del país.

Explorando más concretamente la relación entre Policía y Derechos Humanos, y las correspondientes percepciones de los integrantes de la muestra, resultó que para un 68% la Policía no se preocupa por el respeto a tales derechos y sólo el 24% opinó que sí lo hacía.

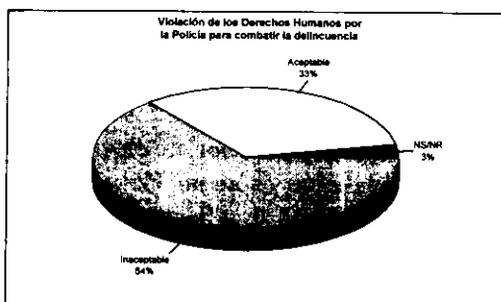
Es así como, independientemente del sexo, del nivel educativo y de otras características como condición socio-económica y autoubicación política, el 64% consideró que la Policía irrespetaba los derechos humanos en el desempeño de sus funciones y sólo un 21% dijo que los respetaba.

Gráfico N° 6



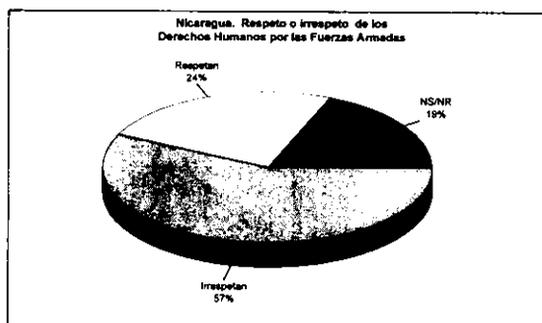
La actitud en cuanto al respeto a los derechos humanos, de parte de los entrevistados, fue coherente al manifestar un 64% que consideraba inaceptable la violación de tales derechos, aun en el caso de que esto fuera hecho para dar efectividad a la acción policial en su lucha contra la delincuencia. Un 33% lo aceptó.

Gráfico N° 7



Respecto a las Fuerzas Armadas, se señaló por un 57% de los entrevistados que violaban los derechos humanos. Un 24% dijo lo contrario y un elevado 19% no dio respuesta a la cuestión. A quienes opinaron que el Ejército cometía tales violaciones se les preguntó si éste podía cumplir su misión sin hacerlo, y la respuesta fue afirmativa en un 70%, frente a un 26% que lo hizo negativamente. Este mismo subgrupo se dividió casi por la mitad, al considerar un 48% que la existencia del Ejército hace imposible el respeto a los derechos humanos, de cara a un 47% que no lo considera así.

Gráfico N° 8

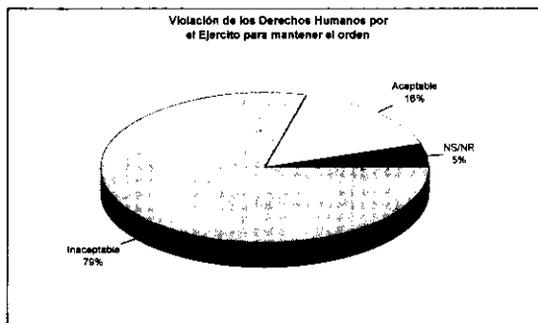


Por otra parte, preguntados que si para mantener el orden en el país era admisible que el Ejército violara los derechos humanos, independientemente de su sexo, escolaridad o posición política, el 79% lo consideró inadmisibile, contra un 16% que lo aceptó. Lo que, por otra parte, no debe extrañar, tomando en consideración el pasado reciente del país y los cambios operados hacia futuro, que hacen que cualquier elasticidad o permisividad en materia de irrespeto a los derechos humanos, se convierta en una puerta de entrada a abusos que no se sabe, a ciencia cierta, a quién tendrán por destinatario.

Habida cuenta de los problemas generales que la población civil ha debido afrontar en un período de tiempo relativamente corto -especialmente desde

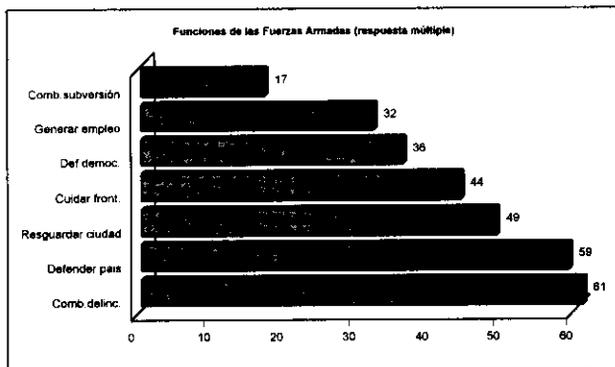
mediados de los años 70 y muy particularmente con la caída del régimen de Somoza en 1979 y la instauración del gobierno sandinista y el desarrollo de la guerra civil-, es natural que exista una sensibilidad orientada a evitar no sólo la violación y el irrespeto de los derechos humanos en condiciones relativamente normales, sino también en casos extremos.

Gráfico N° 9



Esto mismo hace que a la hora de señalar las funciones de las Fuerzas Armadas, los entrevistados señalen correctamente dos de ellas: defender al país y cuidar las fronteras, las cuales recibieron 59% y 44% de las respuestas respectivamente. Pero, a punto y seguido, colocan el combate a la delincuencia en un primer lugar de tales tareas, con un 61%. Otras funciones que marcan esa tendencia a la ampliación del papel del Ejército en la sociedad son las de resguardar a los ciudadanos con un 49%, defender la democracia con un 36%, generar empleo con un 32% y combatir la subversión con un 17%. Hay otras funciones más que se señalan como las de velar por el orden público (8%), apoyar obras de progreso (7%) y poner orden en el país (4.5%).

Gráfico N° 10



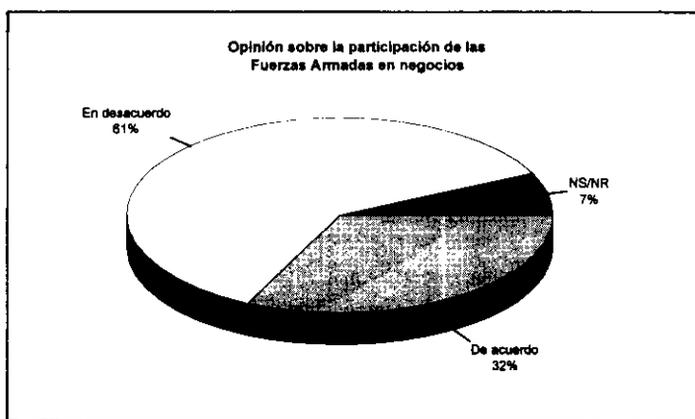
No es de extrañar, entonces, que un elevado 91% de los encuestados opinara que las Fuerzas Armadas debían participar directamente en la lucha contra el narcotráfico y, en la lucha contra la subversión (79%).

Se ratifica así, también en Nicaragua, un clima social favorable a la intervención del Ejército en tareas normalmente reservadas a la Policía, ampliando de manera múltiple la esfera de participación e influencia del ente militar en la sociedad.

Cuestión especial es la de la intervención directa del Ejército en la actividad empresarial privada, similarmente a como ha venido ocurriendo en el caso de Honduras, ya analizado.

Es sabido que las Fuerzas Armadas de Nicaragua se han interesado particularmente en el modelo hondureño desarrollado con el Instituto de Previsión Militar (IPM), que se ha tratado de reproducir en Nicaragua. Es por eso que tiene especial significado que un 61% de la muestra manifestara su desacuerdo con la intervención de los militares en los negocios privados, frente a sólo un 32% que se manifestó de acuerdo. Este clima de opinión parece corresponderse con el cuestionamiento social que se produjo con la llamada "piñata sandinista", que implicó no sólo una distribución políticamente dirigida de bienes públicos, sino un desgaste ético y político de la dirigencia que adoptó y puso en ejecución tal política.

Gráfico N° 11

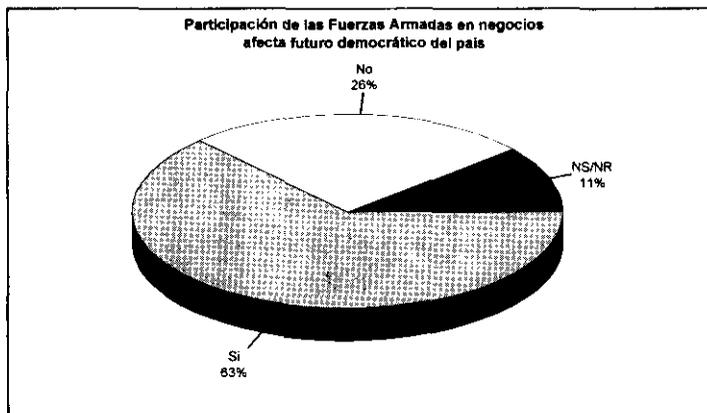


Las implicaciones de una participación de esa naturaleza en la vida empresarial y económica del país, no sólo son múltiples sino inesperadas. Amén de conformar una combinación altamente delicada de poder militar con poder económico, y por ahí con poder social e inevitablemente político, el resultado puede ser una concentración de influencia altamente perjudicial para la con-

solidación de un régimen democrático representativo. Sólo la superposición de intereses, que podrían llegar a ser no sólo disímiles sino contradictorios, explicaría la aprehensión generalizada que tal proyecto político de los militares ha causado en los países donde se ha tratado de implementar.

Por ello, es significativo que preguntados los integrantes de la muestra si la participación de las Fuerzas Armadas en los negocios privados ponía en peligro el futuro democrático de Nicaragua, la respuesta fue un 63% afirmativa, contra un 26% negativo y un 11% que no contestó.

Gráfico N° 12



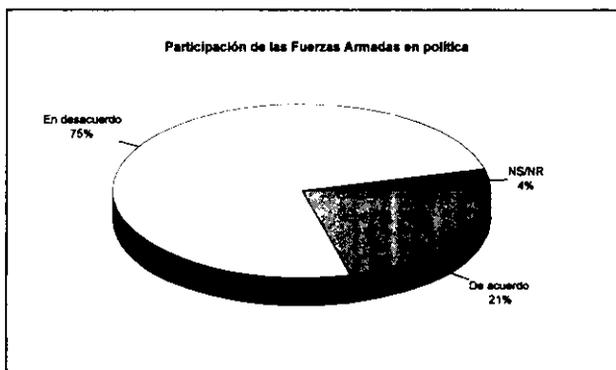
Esta opinión se ve fortalecida aun más cuando se trata de la participación del Ejército en actividades político-partidistas. Respondiendo a una experiencia histórica muy reciente, en que los partidos de gobierno y de oposición sólo consideraban posible garantizar sus derechos y conquistas mediante la existencia de una fuerza armada propia, los encuestados coincidieron en manifestar mayoritariamente su opinión de que el Ejército debía mantenerse separado de la participación política directa.

Así, un 75% manifestó su opinión en el sentido de que las Fuerzas Armadas no debían participar en política, frente a sólo un 21% que contestó afirmativamente. Un escaso 4% no opinó.

En otro sentido, esta proporción pareciera expresar un amplio campo para las políticas orientadas a lograr una institucionalización de las Fuerzas Armadas nicaragüenses, más allá de los partidos políticos y los problemas electorales. Sería en esa perspectiva que habría que insertar las decisiones de cambiar el nombre al Ejército y pasar de Ejército Popular Sandinista a Ejército Nacional de Nicaragua; a facilitar el cambio del Jefe del Ejército mediante una sucesión

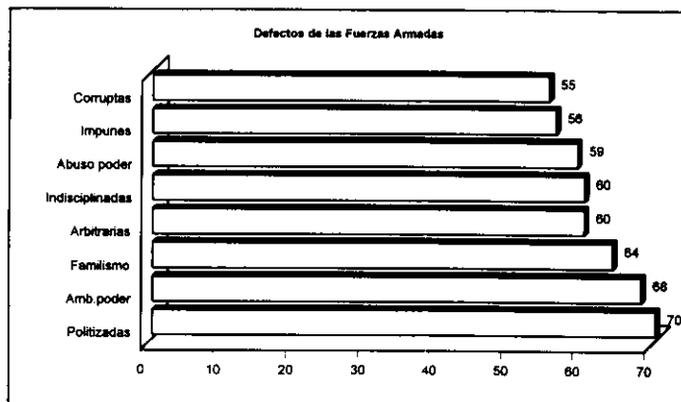
relativamente reglada; a facilitar los cambios operados en la cúpula policial; a disolver la antigua policía política del Ministerio del Interior y a colocar al margen de las disputas político-electorales tanto a la Policía como al Ejército.

Gráfico N° 13

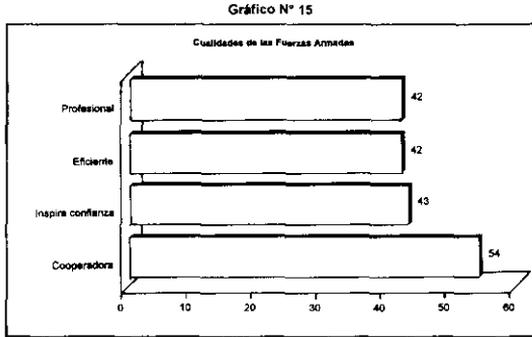


En cuanto al perfil que presentan las Fuerzas Armadas, hay un predominio de las características negativas sobre las positivas. Se les considera politizadas (70%), ambiciosas de poder (68%), familistas (64%), arbitrarias (60%), indisciplinadas (60%), gozando de impunidad (56%) y corruptas (55%).

Gráfico N° 14

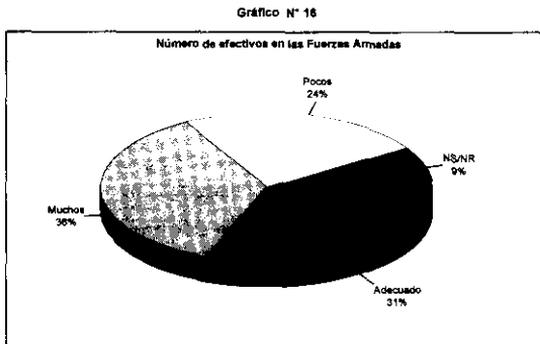


Desde el ángulo positivo, un 54% consideró que las Fuerzas Armadas eran cooperadoras, un 43% dijo que inspiraban confianza, un 42% las calificó de profesionales y un porcentaje igual las tuvo como eficientes.



En cuanto al equipamiento del Ejército para el cumplimiento de sus funciones, un 65% opinó que sí poseía los equipos y materiales adecuados. Un 27% no lo estimó así, con un 8% que no opinó. En este sentido conviene recordar que las Fuerzas Armadas de Nicaragua recibieron una importante ayuda exterior durante todo el período de la guerra civil, consistente no sólo en ayuda política y económica, sino sobre todo militar. Así que no es de extrañar que la opinión más amplia sea la de que sí cuenta con los medios requeridos para cumplir con su cometido.

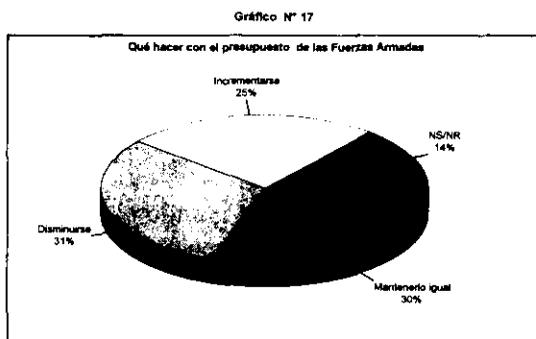
Los entrevistados consideraron, en un gran total del 55%, que el número de efectivos de las Fuerzas Armadas era o poco (24%) o el adecuado (31%), de cara a un 36% que consideró excesivo su número. A quienes manifestaron que eran pocos o que eran muchos se les preguntó sobre una actitud respecto al incremento o no del número de soldados. La respuesta en favor del aumento fue total en los que pensaban que eran pocos, como negativa en quienes pensaban que eran muchos (83% y 92% respectivamente).



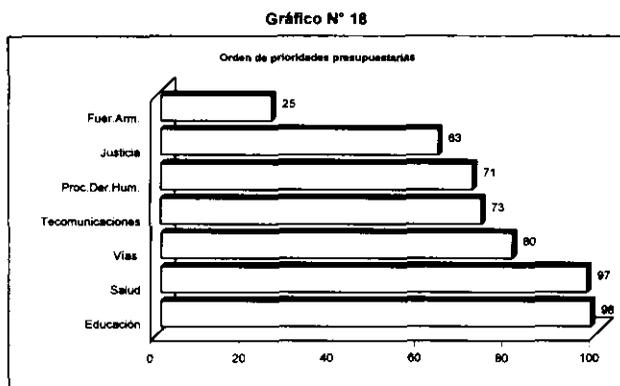
Este resultado es consistente con el 56% que considera que el presupuesto militar debe permanecer igual (30%), o aumentarse (25%), frente al 31% que considera que tal presupuesto debe disminuir. Esto es interesante relacionarlo

con la definición de funciones que se le atribuyen al Ejército, entre las cuales destacaban, según vimos, desde la lucha contra la delincuencia, pasando por la defensa de la democracia, hasta la generación de empleo.

Debe pensarse, asimismo, que la institución armada, a pesar de las particularidades que adoptó en Nicaragua, sigue constituyendo un punto de referencia esencial, en un país en que las tareas del *national building* continúan pendientes en más de un sentido; y en que la cuestión de la nación, entendida en términos ideológicos por un porcentaje muy elevado de su población como sinónimo de liberación nacional, pasa por una supuesta capacidad militar para repeler la intervención o la agresión extranjera. Al fin y al cabo el factor externo ha sido un elemento clave del juego interno de fuerzas sociales y políticas del país, a todo lo largo de su historia.



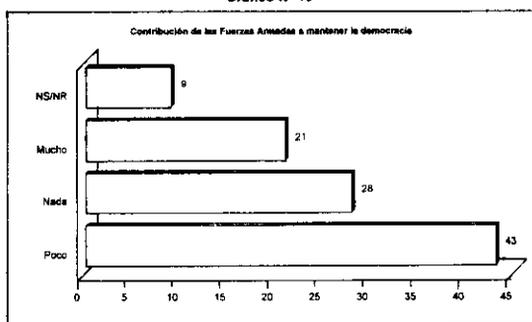
Relacionado con las que se consideran deben ser las prioridades presupuestarias de la nación, el primer lugar lo ocupan la educación (98%), la salud (97%), las vías de comunicación (80%), las telecomunicaciones (73%), etc.



En correspondencia con uno de los temas sensitivos de la política nicaragüense, sobre todo el período agudo de las confrontaciones entre Contras y Sandinistas, un 90% opinó que el servicio militar debía ser voluntario y sólo un 5% obligatorio. Y un alto 84% se manifestó de acuerdo con que la mujer preste tal servicio y sólo un 14% no estuvo de acuerdo.

Por lo que hace a la contribución a la democracia que han hecho las Fuerzas Armadas, un 43% estimó que había sido poca; un 28% nada y sólo un 21% dijo que mucho. Un 9% no opinó.

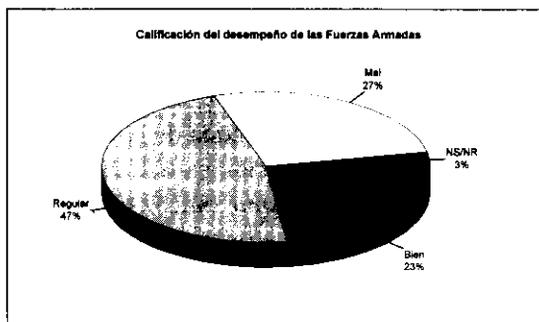
Gráfico N° 19



Para un 44% de los entrevistados, las Fuerzas Armadas son consideradas como defensoras de la democracia, mientras que un 35% las mira como proclives a dar un golpe de estado. Un elevado 21% no opinó. Lo cual se corresponde perfectamente con la opinión de que son una garantía para el mantenimiento del orden constitucional (52%) y no una amenaza para ello, como lo consideró el 35% de la muestra. Un 13% no opinó.

Las apreciaciones sobre la calidad del desempeño de sus funciones por las Fuerzas Armadas fueron muy equilibradas. Para un 23% ellas realizan bien o muy bien su labor. Para un 27% lo hacen mal o muy mal; y un mayoritario 47% califica su desempeño como regular.

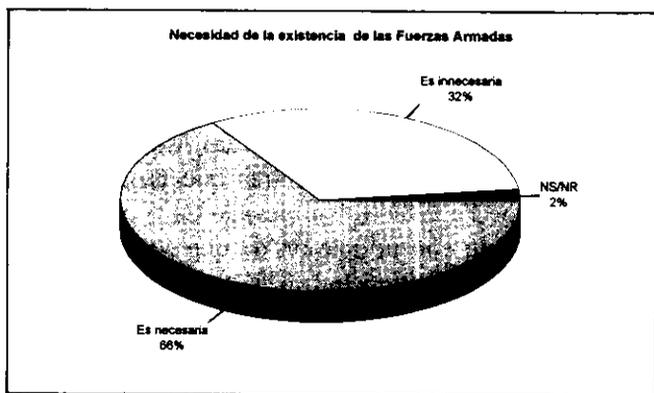
Gráfico N° 20



Como en los otros casos, se preguntó directamente si se consideraba a las Fuerzas Armadas como corruptas o no. Aquí la división fue notoria: un 35% las consideró corruptas y un 34% dijo que no lo eran. Un elevadísimo 31% no opinó sobre el tema. Los entrevistados que opinaban que eran corruptas indicaron como principales formas de corrupción el abuso de poder y el enriquecimiento ilícito (23%), el robo (10%), la falta de respeto al ciudadano (8.5%), la venta ilegal de armas (7%), el narcotráfico (7%), etc.

Asimismo, esto se corresponde con un 66% de los entrevistados que expresó su convicción de que la existencia del Ejército era necesaria, frente a un 32% que dijo que era innecesaria, siendo aquellos encuestados autodefinidos como de izquierda los que consideraron necesario, en mayor número, tal existencia del instituto militar. Igualmente un 61% consideró que era necesaria la existencia tanto de la Policía como de las Fuerzas Armadas, mientras que un 37% dijo que sólo era necesaria la existencia de la Policía.

Gráfico N° 21



En conexión con esto, resulta relevante el que un 63% de la muestra creyera que el principal peligro para la seguridad nacional era el narcotráfico; un 43% citó el terrorismo. Fueron citados también como peligros la subversión, con un 19%, la intervención extranjera con un 18%, y posibles problemas fronterizos con un 8%. Sobre esto último, es interesante que tales conflictos se ubican sobre todo con Honduras (30%) y con El Salvador (23%).

Siendo uno de los problemas de la política de Nicaragua la violencia y la proliferación de grupos armados de filiación partidaria, con un alto costo para la población civil y las perspectivas democráticas de su sistema político, es significativo que un 89% de la muestra opinara que la existencia de grupos

armados independientes ponía en peligro el futuro democrático de la nación. Sólo un 7% opinó lo contrario y un 4% se abstuvo.

Sin embargo, cuestionados acerca de las razones que explicaban la existencia de tales grupos y su beligerancia en la política actual del país, posterior a la firma de los Acuerdos de Paz y al cambio de gobierno, las respuestas se ubicaron, en un 54%, del lado del incumplimiento por parte del gobierno; un 21% del de la situación económica de los armados y alzados; y un 16% que lo atribuyó a las divisiones políticas propiamente.

Gráfico N° 22



No obstante la anterior constatación, es importante subrayar que la gran mayoría de los entrevistados, un 72%, consideró que era perfectamente posible resolver los problemas planteados mediante la negociación y los acuerdos políticos entre Gobierno, Oposición y grupos armados rebeldes.

Nuevamente, en medio de muy adversas circunstancias, se expresa una clara tendencia a abrir el espacio social y político para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática recientemente creada en Nicaragua y en franco proceso de consolidación.

CAPÍTULO VI

COSTA RICA

UNA DEMOCRACIA EN EROSIÓN

Costa Rica, contradictoriamente con el desarrollo político e institucional del resto de la región, presenta un desenvolvimiento institucional muy avanzado, en concordancia con el surgimiento y desarrollo de su Estado nacional desde principios del siglo XIX. El sistema político democrático costarricense tiene una larga trayectoria, en la cual algunos momentos destacan como puntos de inflexión en la consolidación de su régimen político.

Los acontecimientos políticos del 7 de noviembre de 1889, cuando los sectores campesinos impusieron una transacción política que respetó el derecho al sufragio emitido en las elecciones competitivas celebradas poco antes, se suman a los esfuerzos por la ampliación del régimen electoral, que impulsara desde fines del siglo pasado el liberal demócrata Ricardo Jiménez Oreamuno.

Igualmente, un papel importante en el complejo proceso de diferenciación social y política del país fue la apertura del sistema partidario, con la creación y actividad legal del Partido Comunista en 1931, único con permiso para participar electoralmente en el área centroamericana. Otro elemento, no menos importante, fue la legalización del movimiento obrero nacional organizado en los años 30 y 40; y el desarrollo del Estado benefactor y la depuración del sistema electoral, después de los conflictos de los años cuarenta y la culminación de la guerra civil de 1948¹.

1 Cfr. de Cerdas Rodolfo "Costa Rica since 1930" en *The Cambridge History of Latin America. 1930 to the Present*, Edited by Leslie Bethell, Volume VII, Cambridge University Press, USA, 1990, p.367 y ss.

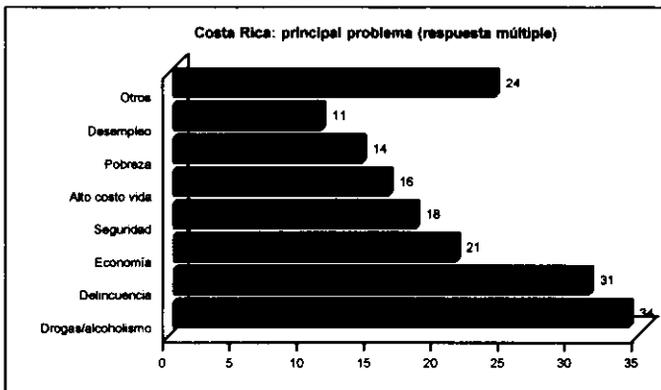
El proceso de cambio en el Estado y la sociedad costarricenses, que tomó fuerza a principios de los años 40 y se consolidó en las décadas del 50 y el 60, permitió la constitución de un abigarrado universo institucional, de corte modernizante, tecnificado, legítimo y, hasta principios de la década de los años setenta, relativamente eficiente y funcional.

Sin embargo, el sobredimensionamiento del aparato estatal y la adopción de modelos económicos distributivos, al margen de los sustratos productivos adecuados requeridos para su subsistencia, fueron determinando un deterioro progresivo tanto de las instituciones individualmente consideradas, del asistemático y más bien cuasianárquico conjunto de ellas, como de la satisfacción ciudadana respecto a su desempeño.

Es así como los índices de opinión resultaron particularmente críticos respecto a esas instituciones, no tanto por la ausencia de su desarrollo, como ocurre con algunas de ellas en los otros países del istmo; o por la insuficiencia administrativa, financiera y técnica de su organización y funcionamiento, lo que ciertamente también ocurre y no sin fuerza ni proliferación; sino más bien por el notable exceso burocrático que paraliza, en última instancia, el adecuado desempeño institucional, lo que termina elevando notoriamente los costos de su operación, y hace subir suplementariamente las tarifas que por tales servicios debe pagar la población, sin que se reciba a cambio un servicio mejor.

En Costa Rica, solicitados que fueron los entrevistados de identificar los dos principales problemas que afectan al país, señalaron, en primer término, las drogas y el alcoholismo (34%), la delincuencia (31%), la economía (21%), la seguridad (18%), el alto costo de la vida (16%), la pobreza (14%), el desempleo (11%), etc. Otros problemas, tales como corrupción, vivienda y violencia, ocuparon un 24%.

Gráfico N° 1



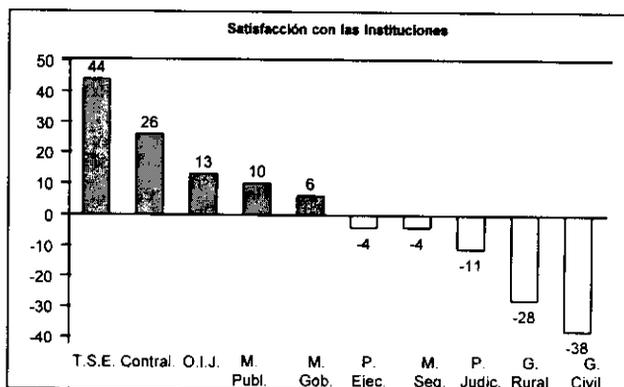
Cuestionados acerca de cuál era el problema que más le afectaba a él y a su familia, la cuestión económica fue la más mencionada (30%), la inseguridad (17%), el desempleo (5%) y la drogadicción (4%). Una elevada cantidad, relativamente, expresó que no tenía problemas (26%).

En materia de satisfacción o insatisfacción con doce de las más importantes instituciones, un primer nivel de mayor satisfacción correspondió al Tribunal Supremo de Elecciones, que obtuvo un 68% de respuestas que calificaron positivamente su funcionamiento, contra un 24% que lo hizo negativamente. El saldo positivo fue de un 44%.

Le siguió la Contraloría General de la República, con 52% de opiniones favorables y 26% desfavorables, para un saldo positivo del 26%. A la Contraloría le siguieron el Poder Ejecutivo con una diferencia negativa de 4%, con un quinto nivel para el Poder Judicial que obtuvo un peligroso -11%.

En el mayor nivel de insatisfacción aparecieron la Guardia Civil y la Guardia de Asistencia Rural con -38% y -28%, respectivamente.

Gráfico N° 2

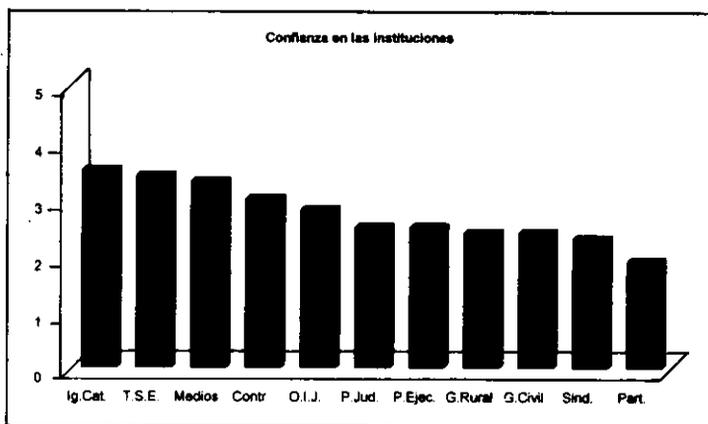


Desde el ángulo del grado de confianza ciudadana en tales instituciones, a las que se agregaron la Iglesia Católica, los medios de prensa y los sindicatos, mediante una medición de 1 a 5, donde uno equivale a la ausencia total de confianza y 5 a que se confía totalmente, el resultado fue una clara identificación con la Iglesia Católica (3.5), el Tribunal Supremo de Elecciones (3.3), los medios de comunicación (3.29), la Contraloría General de la República (3.01), el Organismo de Investigación Judicial (2.7), el Poder Judicial (2.6) y el Poder Ejecutivo (2.5).

Se confía menos en la Guardia de Asistencia Rural y en la Guardia Civil, que recibieron una media de 2.42 y 2.39 por su orden. Los sindicatos y los

partidos resultan particularmente afectados por la débil confianza de los ciudadanos entrevistados. Los sindicatos con un 2.3 y los partidos políticos con 1.9, lo que los lleva a ocupar la última posición en la confianza de los costarricenses encuestados.

Gráfico N° 3

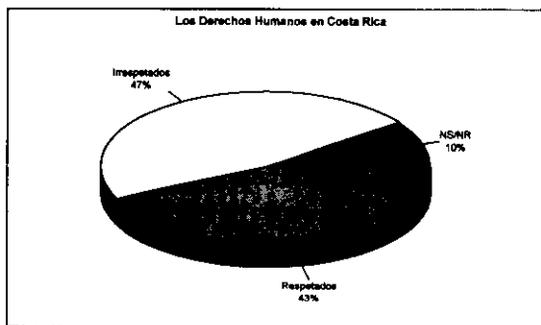


En materia de derechos humanos, entendidos por los entrevistados como aquellos derechos, privilegios y garantías que tienen los ciudadanos, el respeto a la persona, la libertad en general y de expresión y voto en particular, la protección y la seguridad del individuo en la sociedad, es interesante que la noción media que se maneja presenta un nivel más elevado de la conciencia personal en esta materia; y que en cuanto al respeto que de tales derechos se tiene en el país, hay una conciencia más bien crítica que apologética, no obstante la fuerte persistencia de mitos y justificaciones en la imaginación política popular.

Así, independientemente del sexo, condición socio-económica, residencia o autodefinición política (centro, izquierda, derecha), un 47% manifestó que los derechos humanos son irrespetados en Costa Rica, mientras que un 43% expresó que sí se respetaban en el país. Un curiosamente elevado 10% no supo o no contestó.

A los integrantes del grupo que opinó que los derechos humanos eran violados, se les preguntó si ello era, de algún modo, justificable o no. El 87% lo calificó de injustificable y sólo un 6% lo justificó. Este mismo subgrupo consideró que los responsables de que no se respeten los derechos humanos eran, en primer lugar, los gobiernos (30%), los propios ciudadanos (17%), la Policía (14%), etc.

Gráfico N° 4



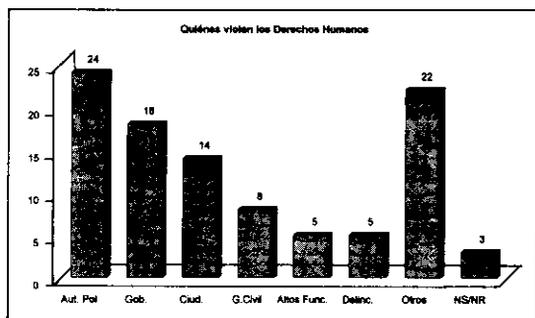
Quienes opinaron que los derechos humanos se respetaban en Costa Rica, lo creyeron así porque había tranquilidad en el país (21%), libertad de opinión (13%), los derechos no se pueden violar impunemente (13%), hay libertad de acción (11%), no hay abuso de autoridad (7%) y se castiga a quienes violan las leyes (4%).

A su vez, este subgrupo consideró que quienes han contribuido a que se respeten los derechos humanos, eran la Guardia de Asistencia Rural (11%), el Poder Judicial (8%), el Ministerio de Seguridad (5%), el Organismo de Investigación Judicial (5%) y el Patronato Nacional de la Infancia (4%).

Entendiendo por violación de los derechos humanos el maltrato físico y moral, la privación de los derechos ciudadanos tales como la libertad en general y la de expresión en particular; el abuso de autoridad, la violación de mujeres y niños, el maltrato en las cárceles, no dar garantías sociales, discriminar racialmente, etc., un 42% reportó conocer ejemplos de violaciones de los derechos humanos de otros ciudadanos; y un 53% contestó no haber estado expuesto a tal experiencia.

En cuanto a quiénes violan los derechos humanos, los encuestados señalaron en primer lugar a las autoridades y la policía, con un 32%; el gobierno con un 18%; los propios ciudadanos con un 14%; los delincuentes con un 5%; los funcionarios altos con 5%; y los padres de familia que abandonan a sus niños (3%), etc.

Gráfico N° 5

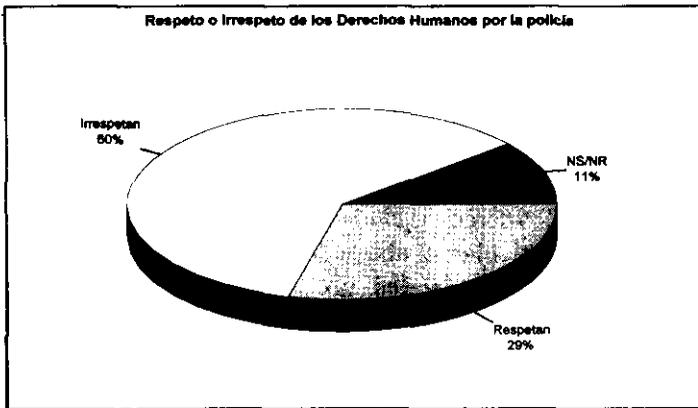


Los mismos entrevistados sugirieron como medidas para evitar tales violaciones, las de respetar la igualdad ante las leyes (11%), hacer más severas las penas y la legislación (11%), mayor capacitación a las personas (10%), mayor control de las instituciones (9%), mayor agilidad en la aplicación de la ley (7%), y organizar y preparar mejor a la policía (6%).

Más específicamente preguntados acerca de si la Policía se preocupa por el respeto a los derechos humanos, un elevado 46% de la muestra contestó que no lo hace, frente a un 44% que considera que sí lo hace.

Esto es concordante con el hecho de que, al margen de su nivel socio-económico, sexo, zona de residencia, etc., un 60% de los encuestados considera que la policía irrespeta los derechos humanos y solamente un 29% piensa que los respeta.

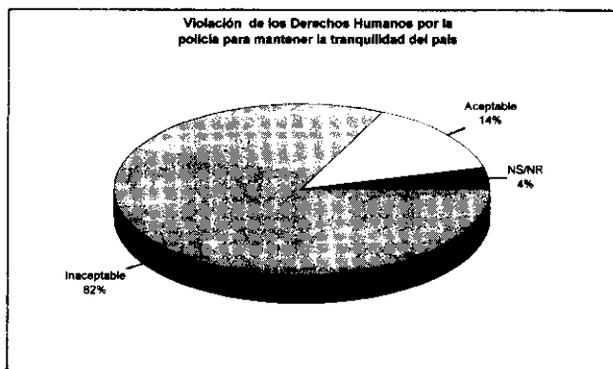
Gráfico N° 6



Es interesante que en un país como Costa Rica, donde la seguridad pública se ha ido trasladando paulatina pero inexorablemente a organismos privados de seguridad, los entrevistados, en un 42% de ellos, consideren que tales cuerpos de seguridad particulares no respetan los derechos humanos, mientras que un 32% diga que sí lo hacen. Un elevado 26% dice no saber o no responder.

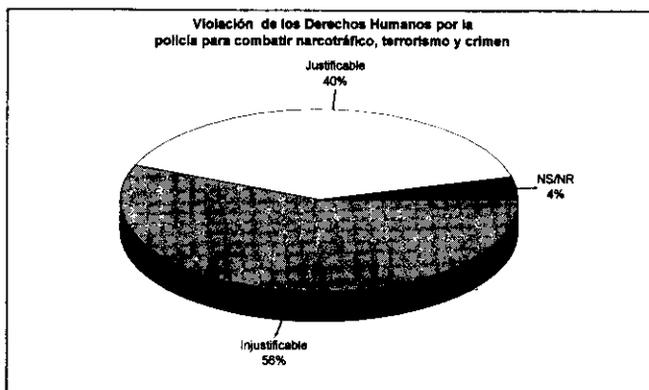
Cuestión aparte es la de las posibles justificaciones para la eventual violación a los derechos humanos por parte de la policía. En este caso, y también independientemente de su sexo, educación, nivel socio-económico y lugar de residencia, el 82% de los encuestados consideró inaceptable que la policía viole los derechos humanos para mantener la tranquilidad en el país, contra un 14% que consideró que ello sí era aceptable bajo tal justificación.

Gráfico N° 7



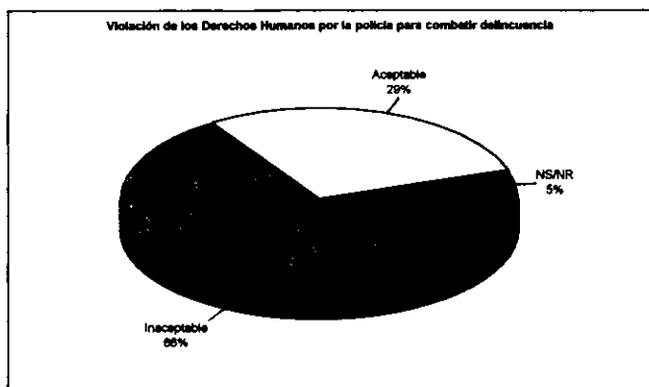
Respecto a si en el caso de la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y el crimen, tal violación de los derechos humanos por parte de la policía podía ser justificada, las respuestas sufrieron una importante modificación, en el sentido de que mientras un 56% siguió considerándolo inaceptable, el porcentaje de quienes creían que sí lo era se elevó a un importante 40%, que parece indicar el grado de reducción de la tolerancia y la disconformidad con el actual manejo institucionalizado de tales problemas por la sociedad costarricense.

Gráfico N° 8



Variaciones no carentes de significación se dieron en lo que se refiere al combate a la delincuencia en general y el respeto a los derechos humanos por parte de la policía. En este caso, un 66% de las respuestas consideraron inaceptable que la fuerza pública viole los derechos humanos para combatir la delincuencia, mientras que un 29% sí opinó que era aceptable. Asimismo, un 69% consideró inaceptable que tal violación se diera con motivo de emergencias naturales o en caso de violencia social, mientras un 29% lo aceptó.

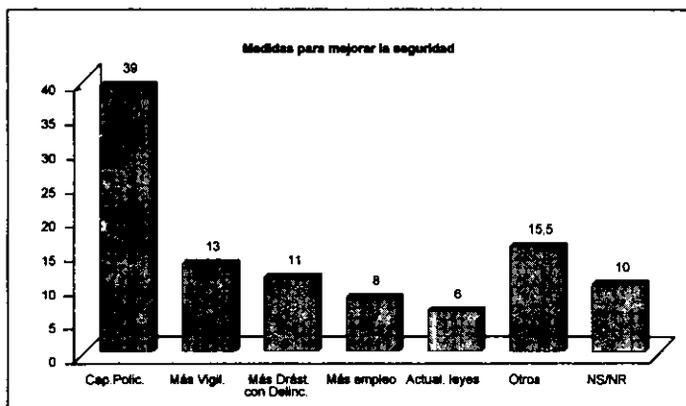
Gráfico N° 9



En medio de una lectura negativa con relación a la situación de la seguridad ciudadana respecto a dos años atrás, pues un 44% consideró que estaba peor, un 29% que igual y un 25% que mejor, la percepción entre quienes opinan que la situación ha empeorado es que ello se debe al incremento de la delincuencia común (53%), aumento de la violencia (9%), policía mal pagada (7%), insuficiente personal policiaco (5%) y el narcotráfico y la drogadicción (3%).

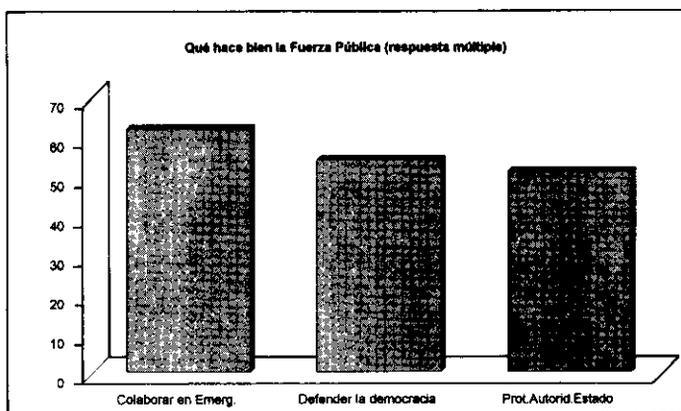
El 39% cree que la seguridad ciudadana podría mejorarse con una mejor capacitación policial, el 13% con un aumento de la vigilancia, un 11% con más drasticidad con el delincuente, un 8% con una mayor generación de empleos y un 6% mediante la actualización de las leyes que tienen que ver con la materia.

Gráfico N° 10



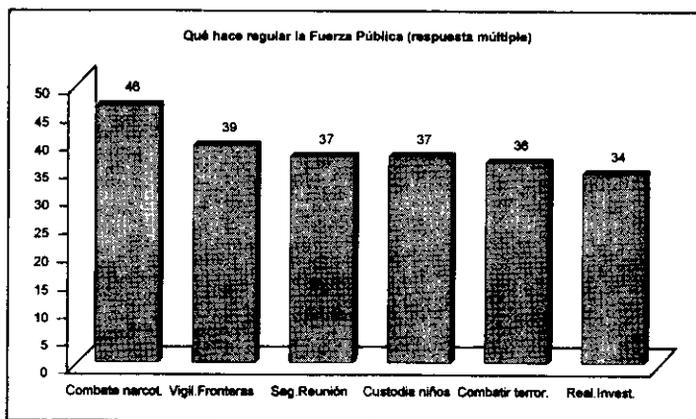
En cuanto a las funciones que hacen bien las fuerzas de seguridad, los entrevistados consideran que son tres: las de colaborar en casos de emergencias (62%), defender la democracia (54%) y proteger a las autoridades del Estado (51%).

Gráfico N° 11



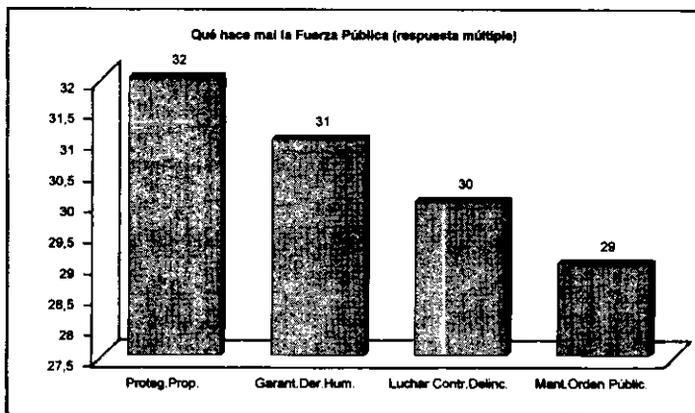
En cuanto a otras funciones, un 46% afirmó que los cuerpos policiales realizan bien el combate al narcotráfico. Pero de allí se desciende a un 39% que estima que hacen bien la vigilancia de fronteras, un 37% que considera que garantizan la seguridad en las reuniones masivas y un mismo porcentaje que cree que custodian bien a los niños. Un 36% piensa que realizan bien el combate al terrorismo y un 34% cree lo mismo en cuanto a la realización de investigaciones para los procesos judiciales.

Gráfico N° 12



Por último, hay cuatro funciones básicas que sólo un pequeño contingente de entrevistados -la tercera parte de ellos- considera que las fuerzas policiales hacen relativamente bien: proteger la propiedad (32%), garantizar los derechos humanos (31%), luchar contra la delincuencia (30%) y mantener el orden público (29%).

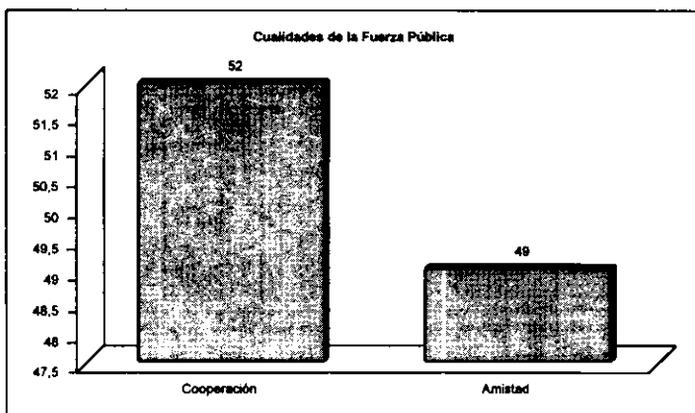
Gráfico N° 13



En cuanto al perfil que los entrevistados perciben de la fuerza pública, es importante que se reconocen en ella cualidades básicas importantes para la construcción de una buena relación entre policía y comunidad ciudadana. Esas cualidades están constituidas por dos principales: la cooperación (52%) y la amistad (49%).

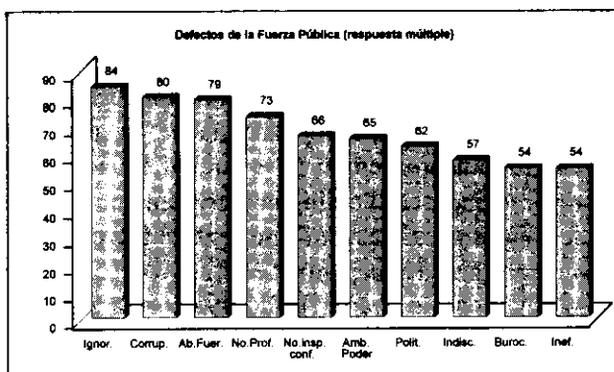
Esto significa que la ciudadanía considera a la fuerza pública como dispuesta a colaborar con el ciudadano en los casos de necesidad; y que la actitud policial no es tanto autoritaria, tal y como se presenta en otros países de la región, sino más bien de carácter amistoso.

Gráfico N° 14



En cuanto a sus deficiencias, se señala que no son profesionales (73%), no inspiran confianza (66%) y no son eficientes en sus tareas (54%).

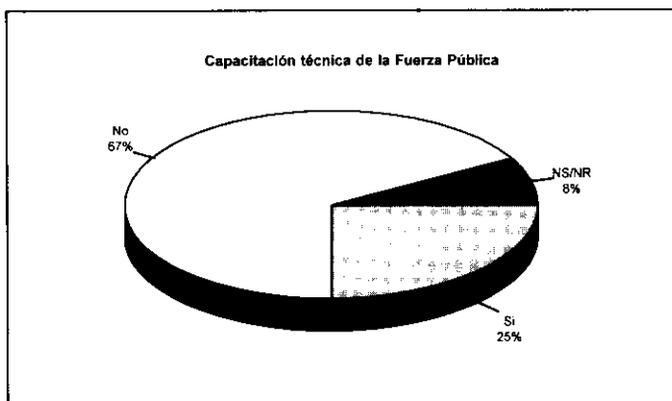
Gráfico N° 15



Por otro lado, la imagen deteriorada del policía se expresa en las apreciaciones que los catalogan como ignorantes (84%), corruptos (80%), abusadores de la fuerza (79%), llegándose a acusar a las fuerzas de seguridad de ambiciosas de poder (65%), politizadas (62%), indisciplinadas (57%) y burocratizadas (54%).

Por lo que hace a la capacitación de la Fuerza Pública costarricense, un 67% de los entrevistados afirmó que no estaba capacitada para la realización de sus funciones, mientras que sólo un 25% expresó que sí lo estaba.

Gráfico N° 16



Refiriéndose más específicamente a las funciones policiales de conducir investigaciones, efectuar allanamientos, redadas, capturas e interrogatorios, el 36% consideró que sí estaban capacitadas, mientras que un 51% opinó lo contrario.

Debe tomarse en consideración que la cuestión de la capacitación de las fuerzas policiales es una de las preocupaciones sociales constantes en la

sociedad costarricense, directamente proporcional al incremento de la delincuencia y a la notoria incapacidad de la estructura policial actual, de dar cuenta del fenómeno y cumplir con las obligaciones mínimas que le impone su función.

Justamente, aquellos que señalaron la falta de capacitación policial en materias de su cargo, indicaron en un 68% que tal situación se manifestaba como falta de preparación, escaso o ningún entrenamiento, falta de práctica y ausencia de profesionalismo. En este mismo sentido fueron las observaciones que señalaron como una causa el bajo nivel educativo del elemento policial, así como otros aspectos varios que giran en torno a las normas del comportamiento social -buen trato, abuso, agresividad, etc.- y el apego o no a la ley.

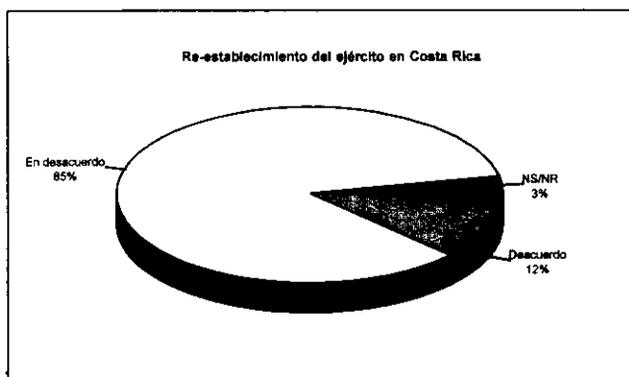
Por ello mismo, un 63% respondió negativamente a la cuestión de si la policía estaba capacitada para el combate del narcotráfico, con sólo un 31% que contestó afirmativamente. Quizá también por eso, ese porcentaje de respondientes que no consideraron capacitada a la policía para tales tareas, en un 90% manifestaron que estaban de acuerdo con que se crearan nuevos cuerpos de policía especiales, específicamente dirigidos a cumplir esas tareas.

En materia de preparación policial, los encuestados coincidieron en señalar la necesidad del adiestramiento físico, el conocimiento en los derechos constitucionales y humanos del ciudadano, educación cívica en general, capacidad para evaluar situaciones de emergencia y manejo de armas de fuego, lo mismo que desarrollo de la capacidad investigativa y para el combate. Para ello debería fortalecerse, en criterio de los entrevistados, el entrenamiento policial, mejorar la cooperación con la comunidad, el conocimiento de los derechos humanos, las relaciones públicas y la capacidad de prevenir la comisión de delitos. Se sugirieron, además, el conocimiento de técnicas antiterroristas y artes marciales. No obstante, un 51% se manifestó en contra del adiestramiento propiamente militar, contra un 44% que sí lo aprobó.

Reiterando el criterio civilista y contrario a la militarización del país, que sin embargo exige un mejoramiento sustancial en lo que respecta a la estructura y funcionamiento de la policía, aun en el supuesto de que para asegurar la efectividad de la función policial se hiciera necesario el entrenamiento militar, un 45% siguió respondiendo negativamente, contra un 51% que terminó aceptándolo. Lo cual hace referencia directa a la necesidad de mejorar la eficacia policial e incrementar la seguridad ciudadana, para eludir las tentaciones militares y autoritarias que podrían esconderse detrás de un clima de ineficiencia policial y de inseguridad de la ciudadanía.

En todo caso, la idea del restablecimiento del Ejército está fuera de cuestión. Un 85% dijo no, contra un 12% que la aceptó.

Gráfico N° 17



Dadas las tradiciones imperantes al respecto, este 12% no deja de ser significativo, especialmente en lo que se refiere a la difícil cuestión de la posible desaparición de las fuerzas armadas, como tema promovido por algunos sectores; y que, aun en la pacífica y desarmada Costa Rica, parecería encontrar opiniones en contrario.

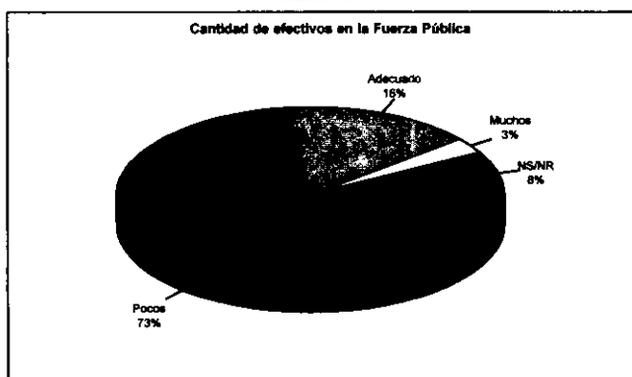
Esto se ve complementado por la resistencia a que ingresen al país fuerzas militares o policiales extranjeras. Un 79% se opone a ello, lo cual no deja de ser importante, dadas las prácticas que se han puesto en acción en otras latitudes, sobre todo con motivo de la lucha contra el narcotráfico.

En cuanto al uso de grados militares por parte de la Fuerza Pública, un 46% estuvo en desacuerdo, un 44% en favor y un 10% no opinó. Sin embargo, hay un elevado grado de consenso (90%) de que es necesario alcanzar, respecto a las fuerzas policiales, dos objetivos centrales: la profesionalización en su proceso de formación y la permanencia en sus puestos.

Una de las características de la problemática de la seguridad ciudadana en el país radica, en los últimos tiempos, en la proliferación de los mecanismos privados de seguridad. Estos han aumentado notoriamente, agudizando el debate acerca de la conveniencia o no de este tipo de solución. Según la encuesta que comentamos, un 76% de los entrevistados manifestó su acuerdo en que estas empresas privadas de seguridad existieran y funcionaran; y sólo un 19% opinó que esta debía ser una función exclusiva del Estado.

Respecto al equipamiento con que cuentan los cuerpos policiales para el cumplimiento de su labor, un elevado 62% de los entrevistados consideró que aquéllos no cuentan con los equipos y materiales requeridos y sólo un 30% opinó que sí los tienen. Sin embargo, al preguntarse concretamente sobre la conveniencia o no de comprar armamento y equipo militar para estos cuerpos, el 49% estuvo de acuerdo y un 47% se opuso.

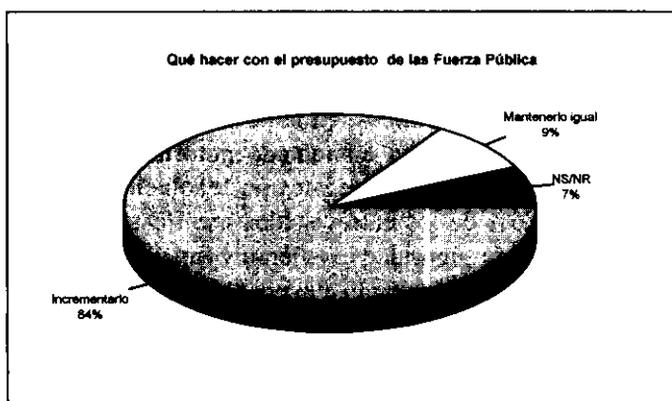
Gráfico N° 18



Para un 16% de la muestra el número de efectivos con que ya contaba la Fuerza Pública era el adecuado, mientras que un 73% manifestó que eran pocos. De estos últimos, un 99% manifestó su convicción de que el número de efectivos debía aumentarse. Un 50% opinó que debía incrementarse el número de efectivos en la policía, contra un 43% que opinó lo contrario y un 7% que se abstuvo.

Es interesante señalar que consistentemente con la lectura que los entrevistados hicieron de la situación de la Fuerza Pública, un 84% expresó que el presupuesto para Seguridad Pública debía aumentarse; un pequeño 9% dijo que debía permanecer igual y un irrelevante porcentaje menor al 1% manifestó que debía disminuir.

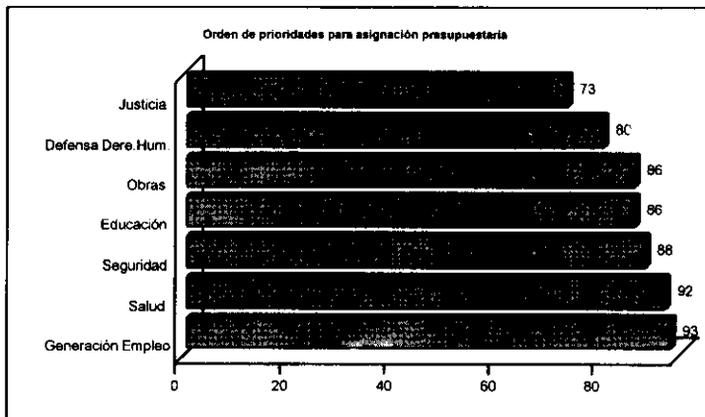
Gráfico N° 19



Esto guarda una relación estrecha con el orden de prioridades que se identifican, por los entrevistados, en la asignación de los recursos presupuestarios. Por su orden, se ubican en primer lugar la generación de empleo

(93%); le sigue la salud (92%), luego la seguridad (88%), la educación (86%), obras públicas (86%), la defensa de los derechos humanos (80%), la justicia (73%).

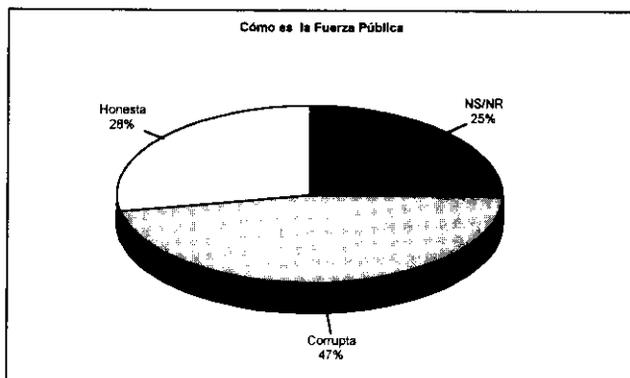
Gráfico N° 20



Esto se corresponde perfectamente con el criterio externado por el 59% de los entrevistados de que los miembros de Seguridad Pública no reciben un salario adecuado, con un bajo 18% que considera que sí lo reciben y un elevado 23% que no opinó.

Ello no obstante, en cuanto a si las fuerzas policiales eran o no corruptas, un 47% afirmó que sí lo eran, un 28% dijo que no y un elevado 25% no opinó.

Gráfico N° 21

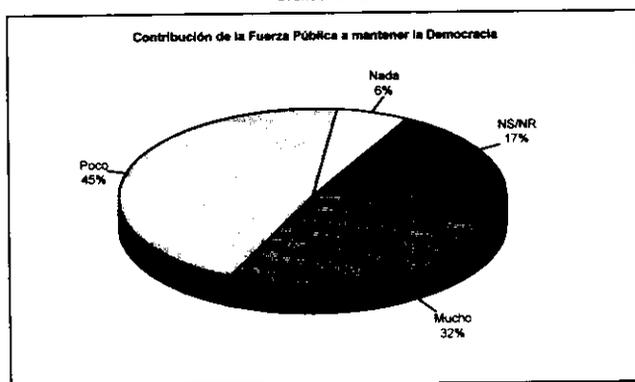


Dados los esfuerzos de reestructuración que se han venido realizando en materia policial, en particular la fusión, primero, de la Guardia Civil y la Guardia de Asistencia Rural, ubicadas en dos ministerios distintos; y más tarde la fusión de los ministerios mismos, de Gobernación y Policía y de Seguridad

Pública, la reacción del 64% de los entrevistados fue favorable a tal fusión. Un 21% se manifestó en desacuerdo, alegando la necesidad de especialización (30%), la concentración de poder en un solo ministro (18%), diferencia de funciones entre ministerios (15%), mejor funcionamiento si se separan (5%) y peligro de incremento de la corrupción con la fusión acordada (4%).

Un tema políticamente significativo fue la percepción ciudadana acerca de las contribuciones de la fuerza pública al mantenimiento de la democracia. Un elevado 45% manifestó que ha contribuido poco, un 6% dijo que nada y sólo un 32% consideró que había contribuido mucho.

Gráfico N° 22



Lo cual parece indicar que para el grueso de los entrevistados, la permanencia de la democracia política en el país no parece depender de los mecanismos represivos y de control social por la policía, sino más bien de otros factores menos explícitamente autoritarios.

De otro lado, resulta bastante claro que la crítica negativa a las fuerzas de policía no va dirigida propiamente contra la institución como tal, sino más bien respecto a su actual estructura y funcionamiento. Ello se corrobora si se considera que al mismo tiempo que se les atribuye ser corruptas, ineptas, ineficaces, ignorantes, mal preparadas, etc., se sugieren medidas como las de mejorar su preparación y elevar su nivel cultural y profesional, garantizarles permanencia en sus puestos, elevar sus ingresos y ubicar la seguridad en la tercera prioridad para la distribución de los recursos presupuestarios del Estado.

El plano inclinado en que se tienden a desplazar las responsabilidades estatales sobre la seguridad ciudadana a entidades privadas, resulta así fruto de una ausencia de respuesta gubernamental a las demandas de la población por

más protección, más y mejor policía y más y mejor eficiencia técnica y profesional en el servicio.

En el grueso de los entrevistados la cuestión de la militarización no es ni un objetivo deseable ni es una temática susceptible de acercarse a la preocupación ciudadana principal. Esta sigue centrada en la necesidad de una policía moderna y, sobre todo, eficaz, ligada a la comunidad y respetuosa de los derechos humanos. Sí parece delinarse con claridad una tendencia a resolver ciertos problemas nuevos en la vida social del país -como podrían ser el narcotráfico y, en menor medida, el terrorismo y el resguardo de fronteras, mediante la creación de nuevos cuerpos policiales, específicamente dedicados a esas funciones especiales.

Es interesante que por razones distintas y circunstancias diferentes, haya una coincidencia en los referentes institucionales más significativos de Costa Rica con los del resto de Centro América. En todos estos casos, en un extremo superior se ubica la Iglesia Católica y en un extremo muy inferior los Partidos Políticos y el Parlamento. Mayoritariamente, es evidente la preocupación por los problemas de seguridad ciudadana, que en el caso costarricense, pero también en el centroamericano, traducen de ese modo las demandas sociales por la modernización y profesionalización de las Fuerzas Policiales del país, amén de su separación del Ejército, cuando aquéllas son controladas por éste.

Cuestión particular merece la circunstancia sin precedentes en la historia costarricense, de que el Poder Judicial, base y pilar fundamental de la institucionalidad democrática de Costa Rica, resulte con una valoración negativa que implica, en sí misma, un cuestionamiento profundo del funcionamiento de uno de los órganos fundamentales del Estado.

Esto podría estar expresando un proceso altamente peligroso de deterioro de la institucionalidad democrática de este país. Si bien las cifras no son comparables con las mucho más elevadas que se dan en los otros países centroamericanos, dada la tradición civil y legalista del desarrollo de la institucionalidad costarricense, es innegable que éste es un índice que merece la más alta y delicada consideración y análisis.

CAPÍTULO VII

PANAMÁ EN BUSCA DEL PROPIO CAMINO

En Panamá se ha venido desarrollando un proceso de reconstitución institucional en condiciones particularmente complejas y difíciles. A una operación militar de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, siguió la instauración de un gobierno civil que vio mediatizada su legitimidad política, proveniente de unas elecciones ilegalmente anuladas, por una juramentación en el ejercicio de los cargos efectuada en una base militar perteneciente a las fuerzas de intervención.

Aunque este hecho ha recibido múltiples explicaciones y no ha sido adecuadamente evaluado, es legítimo pensar que una fisura importante, a nivel de la masa popular, debe haberse producido respecto a los sentimientos contradictoriamente nacionalistas, económicamente dependientes, en múltiples aspectos, de la presencia norteamericana en el país, que han caracterizado a lo largo de su historia a la política panameña.

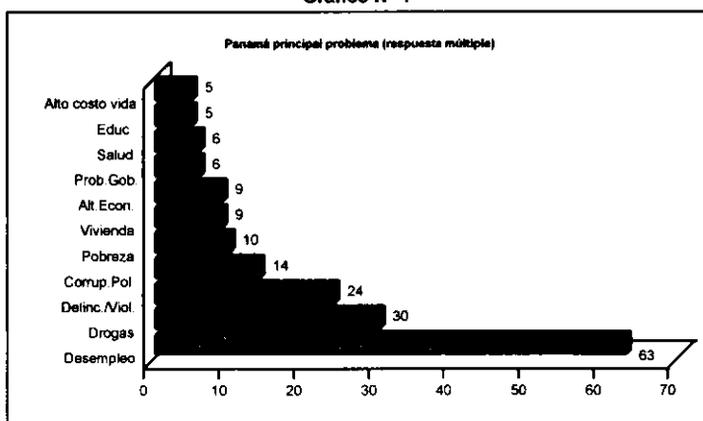
Más allá de este aspecto coyuntural, sin embargo poco subestimable, se encuentra el hecho de que las expectativas generadas con el derrocamiento del régimen anterior y el establecimiento de un sistema político democrático, garante de las libertades públicas y la libre confrontación partidaria, con el desarrollo de un vigoroso sistema electoral, no se vio acompañado por resultados tangibles, en los otros órdenes de significación social y política, para la población.

Desde el punto de vista económico, la transición a la democracia se vio acompañada en Panamá, al igual que en muchos de los otros países centroamericanos, por un deterioro de la capacidad adquisitiva de la población, un incremento de los costos en los servicios públicos y una disminución de su calidad y alcance; así como de un aumento de la desocupación y una agudización de la delincuencia común.

A esto se sumó muy pronto una confrontación de carácter político-electoral e ideológico entre los antiguos dirigentes y grupos que habían estado coaligados, hasta muy poco antes, en la lucha contra la dictadura. El equipo gubernamental se enfrascó así en rivalidades internas que terminaron, de algún modo, traduciéndose en paralización, enfrentamiento y desprestigio de la cúpula política en su conjunto. Esto cobraría un precio muy alto en las siguientes elecciones generales, en que el Partido Revolucionario Democrático (PRD) del General Torrijos, cogobernante con las Fuerzas de Defensa de Panamá, volvió al poder.

Es así como en un estudio de opinión pública efectuado en Panamá, el principal problema detectado fue el de la desocupación, con un 63%, drogas con un 30%, la delincuencia y la violencia con 24%, la corrupción de los políticos 14%, la pobreza con 10%, la falta de vivienda 9%, la situación económica 9%, etc.

Gráfico N° 1



Con ello resultó claro que el problema de la desocupación es el problema fundamental, seguido por el de las drogas y el de la seguridad, los cuales se constituyen en factores constantes no sólo de presión sobre las estructuras e instituciones del país, sino en fuente eventual de deslegitimación del sistema político mismo. En todo caso, la percepción individualizada del fenómeno hizo

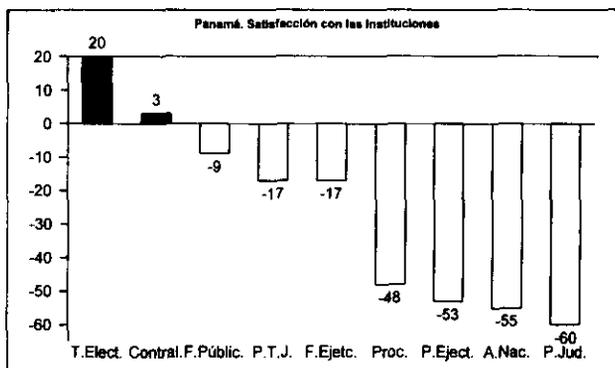
considerar a los entrevistados esos mismos problemas como los más graves que ellos y su familia deben afrontar: desempleo (42%), problemas económicos (16%), delincuencia (7%) y costo de la vida (5%).

Las instituciones, habitualmente manipuladas en la historia de Panamá, desde las altas esferas del poder, no podían sino recibir la desconfianza e insatisfacción de parte de la ciudadanía. Los que habían tenido posibilidad de utilizarlas en su beneficio, no podían creer en ellas porque sabían del uso a que éstas habían estado expuestas. Los que habían padecido esa manipulación no podían tampoco, como víctimas que la habían experimentado, otorgarles ninguna credibilidad. Y esto, al invertirse los términos de la relación política en la estructura del poder panameño, a raíz de la intervención norteamericana, no hacía más que confirmar a cada quien en su actitud negativa hacia ese universo institucional, tan alejado de un verdadero estado de derecho.

Es por eso que el proceso de construcción institucional en Panamá ha sido, de una parte, particularmente difícil; pero de otra, especialmente exitoso, sobre todo en lo que se refiere al Tribunal Electoral, que pasó del nivel más bajo de credibilidad al más alto en la escala de valoración institucional en ese país, con un 20% a su favor (55% positivas contra 36% negativas).

Según esa misma encuesta de opinión pública¹, la Contraloría logró superar la barrera negativa que la había ubicado hasta el 93 en un -9%, llegando a un 3%, al resultar con 48% de opiniones favorables contra un 45% de desfavorables. La Fuerza Pública presentó una valoración negativa de -9%. En los últimos niveles se encontraron la Procuraduría, el Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa y, por último, el Poder Judicial.

Gráfico N° 2

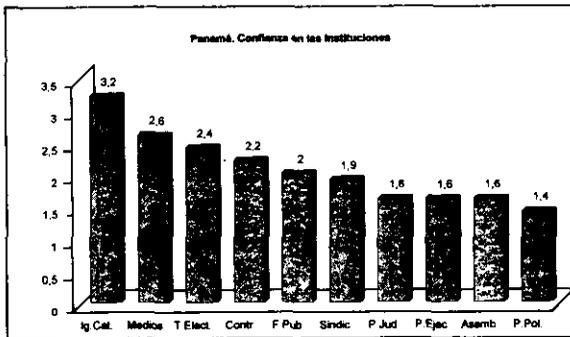


1 La encuesta fue realizada por la empresa UNIMER, del 7 al 21 de setiembre de 1993. La muestra fue de 600 entrevistados, con un nivel de confianza del 90% y un error máximo de 3.3 puntos porcentuales. El 52% de los entrevistados fueron hombres y el 48% mujeres. Se tomó en consideración, además, la edad, la educación y la ocupación.

Aplicando la escala de 1 a 5 para medir el grado de confianza del ciudadano en las instituciones, nuevamente la Iglesia Católica recibe un 3.2, el puntaje más elevado. Los medios de comunicación colectiva le siguen en la confiabilidad ciudadana con un 2.6. A continuación siguieron niveles descendentes de confianza. Así, el Tribunal Electoral es el órgano estatal con el puntaje mayor con un 2.3, seguido por la Contraloría con un 2.2 y la Fuerza Pública que recibió un 2, mientras que los sindicatos recibieron 1.9, el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa sólo un 1.6. El último lugar, también en Panamá, lo ocupan los Partidos Políticos con un 1.3.

La desconfianza en los Partidos y en la Asamblea bordea, sumando a quienes no confían y a los que confían poco, en el primer caso el 90% y en el segundo el 87%; lo cual, por lo demás, es consistente con el hecho de que el 80% expresa opiniones altamente desfavorables sobre la dirigencia política en su conjunto.

Gráfico N° 3

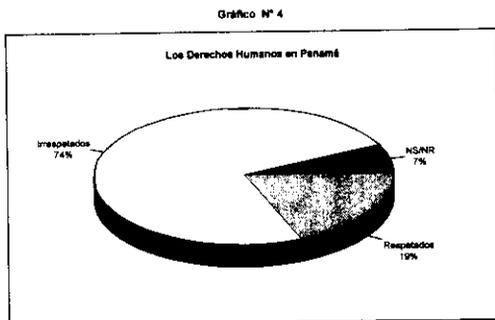


Nuevamente aquí parece repetirse el fenómeno ya apuntado en otros países del istmo, de que la confianza se otorga a la Iglesia Católica, seguida por los medios de comunicación colectiva, el Tribunal Electoral, la Contraloría y la Fuerza Pública. El resto del universo institucional recibe una clara falta de confianza, pero con especial énfasis en el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa y los Partidos Políticos.

Específicamente³ en relación con los derechos humanos, entendidos por los entrevistados como libertad de expresión, respeto a las personas y a los

3 Se trata de una Encuesta de Opinión realizada por la firma UNIMER en Panamá del 7 al 21 de setiembre de 1993. Se trabajó con un diseño muestral probabilístico, polietápico y estratificado por zona geográfica, mediante la utilización de los segmentos censales y de la información censal básica y un método aleatorio. La muestra fue de 600 sujetos, 52% hombres y 48% mujeres, un 25% de 18 a 24 años, un 26% de 30 a 39 años; los grupos de 25 a 29 y de 40 a 49 con 17 y 18% respectivamente y los mayores de 50 años un 14%; además, se tomó en consideración su nivel educativo y su ocupación. El nivel de confianza fue de 90% y un error máximo de 3.3 puntos porcentuales.

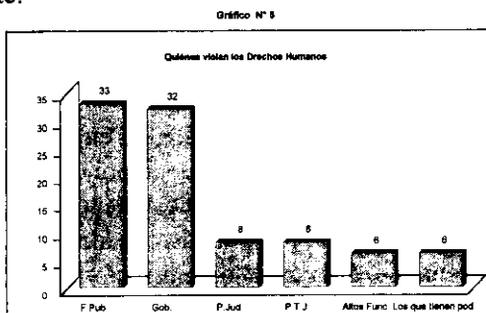
derechos de éstas, la libertad, la igualdad, los derechos constitucionales, el respeto a la vida, etc., el resultado fue que, independientemente del nivel educativo, ubicación política, condición socio-económica, etc., un 74% de los encuestados contestaron que en Panamá se irrespetan los derechos humanos, mientras que un 19% consideró que se respetaban. Un 7% no opinó o no contestó.



Entre quienes afirmaron que los derechos humanos se violaban, un 90% juzgó que esto era injustificable y sólo un 8% le encontró alguna justificación. Este mismo subgrupo responsabilizó por el no respeto a tales derechos en primer lugar al gobierno (47%), las autoridades en general (12%), el Presidente de la República (7%), el Poder Judicial (3%), etc.

En cuanto a la violación de tales derechos, entendiéndose por tal el irrespeto a los derechos ciudadanos, falta de libertad de expresión, abuso de poder, irrespeto a la Constitución, maltrato a las personas, etc., un 55% dijo conocer ejemplos de violaciones a los derechos humanos y u 36% contestó negativamente.

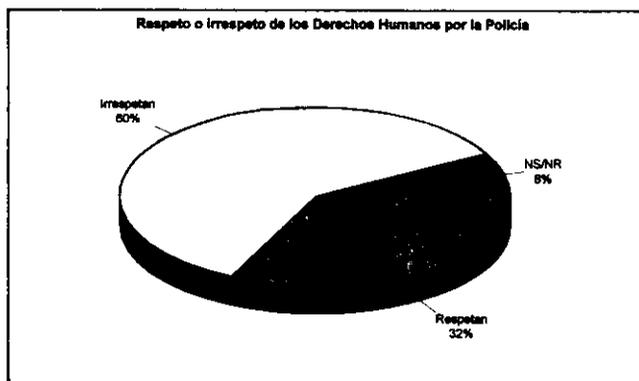
En general se consideró por un 33% que los violadores de tales derechos eran la Fuerza Pública, el Gobierno (32%), la Policía Técnica Judicial (8%), el Poder Judicial (8%), los altos funcionarios (6%), los que tienen el poder (6%), el pueblo (4%), etc.



Los entrevistados sugirieron algunas medidas para evitar las violaciones a los derechos humanos, tales como el cambio de gobierno, el reajuste de las leyes, el respeto a las leyes y los derechos, oír al pueblo, imparcialidad en la aplicación de la justicia, etc.

Es interesante recordar aquí que finalmente en Panamá se estableció constitucionalmente la eliminación del Ejército, instaurándose en su lugar una fuerza de seguridad policial civil, profesional y permanente. En estas condiciones, es interesante que el 60% de los entrevistados considere que la policía no se preocupa por el respeto a los derechos humanos, mientras que un 35% piensa que sí lo hace. Igualmente, un 60% piensa que la policía directamente irrespetaba tales derechos y sólo el 32% considera que sí los respeta.

Gráfico N° 6

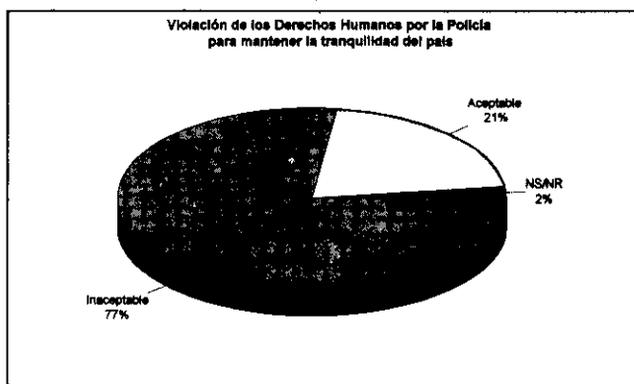


Siendo Panamá otro país donde la seguridad ha tendido a trasladarse a manos de entidades privadas, sobre todo en el periodo de reconstrucción de la seguridad pública, conviene señalar que un 36% de los entrevistados consideraron que tales cuerpos privados no respetaban tampoco los derechos humanos, mientras que un 48% opinó que sí lo hacían. Un 15% no supo o no respondió. Sin embargo, un 74% estuvo de acuerdo en que hubiese empresas privadas que ofrecieran esos servicios, mientras que un 25% opinó que éstos debían ser brindados exclusivamente por el Estado.

Explorando situaciones relativamente límite, los entrevistados fueron cuestionados acerca de si les era aceptable o no que la policía violara los derechos humanos para garantizar la tranquilidad del país. Independientemente del sexo, educación, ocupación o edad, el 77% lo consideró inaceptable, mientras que un 21% opinó que era aceptable. Esta cuestión era importante tanto para efectos comparativos como por el hecho de que, tradicionalmente, las razones invo-

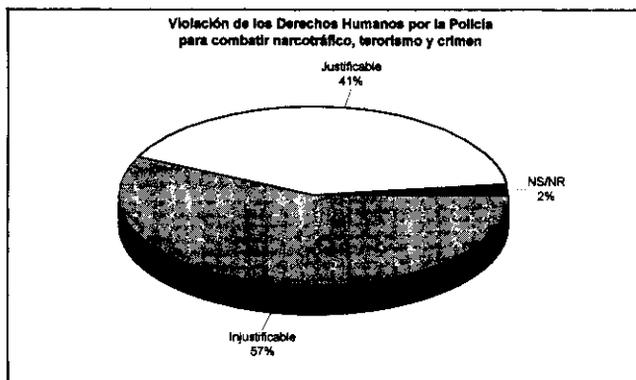
casas, especialmente por los gobiernos autoritarios, para justificar la violación de los derechos humanos han sido, precisamente, la tranquilidad, la paz y la seguridad de los ciudadanos.

Gráfico N° 7



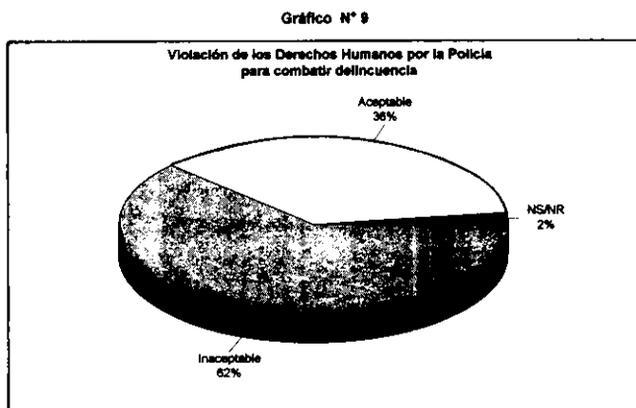
Habiendo vivido el país situaciones convulsas y violentas ; y reputándosele de ser un punto de tránsito para las drogas estupefacientes y el lavado de dinero proveniente del narcotráfico, se preguntó si era justificable que la policía violara los derechos humanos para combatir el narcotráfico, el terrorismo y el crimen, la respuesta fue de un 57% que lo consideró injustificable y de un elevado 41% que opinó que sí era justificable.

Gráfico N° 8



Dado que en Panamá el problema delincriminal ha ido adquiriendo una gravedad particular, que ha hecho a su más alta autoridad abrir el debate sobre la posible restauración de la pena de muerte, se preguntó si tal violación de derechos era aceptable en el combate eficaz de la delincuencia. Las respuestas

variaron un poco, pues el 62% lo consideró inaceptable y el 36% aceptable. Los márgenes de tolerancia frente al narcotráfico y el terrorismo aparecen menores que ante la delincuencia en general.



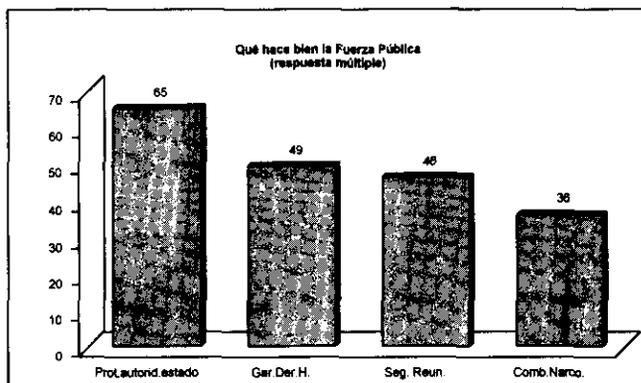
La tendencia a acercarse de ambos órdenes -el de la delincuencia en general y el de la droga y el terrorismo-, parece ser una constante en la región, sobre todo con el incremento acelerado tanto de la delincuencia común como de los crímenes cometidos con violencia sobre las personas.

La lectura acerca del empeoramiento de la situación respecto al pasado señaló que para un 35% la seguridad había empeorado, un 28% opinó que seguía igual y un relativamente elevado 33% consideró que estaba mejor. Es posible que el componente político haya jugado aquí un papel, habida cuenta de lo reciente de los hechos violentos que culminaron con la salida del poder del General Manuel A. Noriega.

Es interesante que un 46% de la muestra consideró que el Gobierno podía mejorar la seguridad ciudadana mediante el incremento de la vigilancia, una mejor educación popular (14%), aumento del empleo (7%), mejorando la fuerza pública (6%), etc. No ocuparon un lugar principal los enfoques meramente represivos usuales en estos casos, pidiendo leyes más severas, penas más duras, más policía, etc.

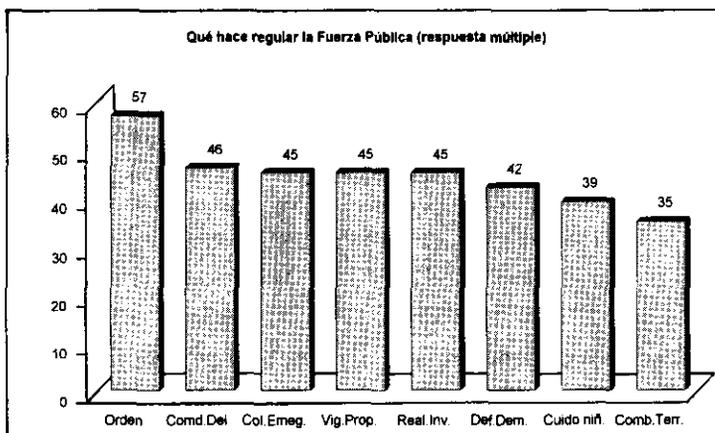
Esto tiene que ver con la identificación que hicieron los encuestados respecto a las funciones que hace bien la Fuerza Pública: 65% consideró que la protección de las autoridades del Estado; 49% la garantía de los derechos humanos; 46% la seguridad en las reuniones multitudinarias y 36% el combate al narcotráfico.

Gráfico N° 10



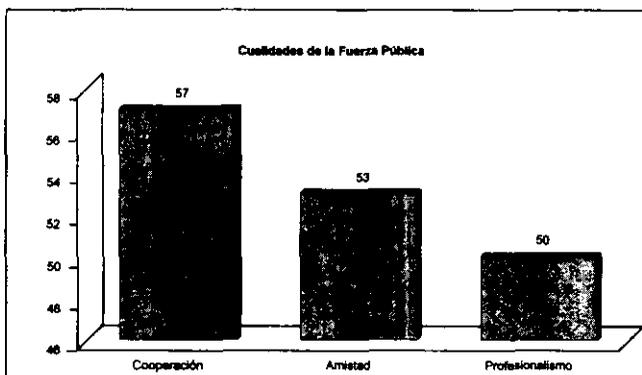
Un 57% opinaron que las Fuerzas de Seguridad realizaban de manera más o menos regular el mantenimiento del orden; un 46% la lucha contra la delincuencia y la colaboración en emergencias; un 45% la protección de la propiedad; un 44% la conducción de labores investigativas en caso de delitos; un 42% respecto a la defensa de la democracia; un 39% en lo relacionado al cuidado de niños y la vigilancia de las fronteras. Se considera también de calidad regular la labor respecto al combate del terrorismo.

Gráfico N° 11



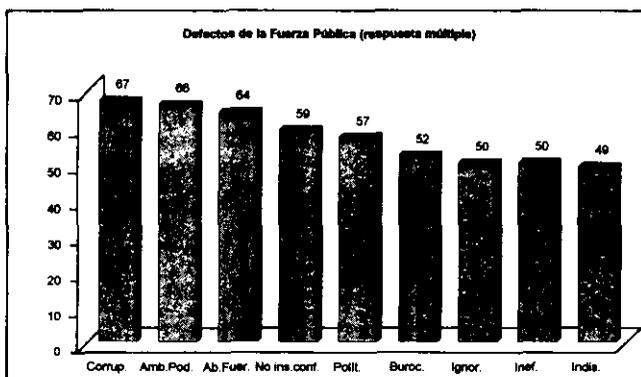
Con estas valoraciones, el perfil de la Fuerza Pública aparece marcado con algunos signos positivos que los encuestados señalan: cooperadoras (57%), amistosas (53%) y profesionales (50%).

Gráfico N° 12



Sin embargo, las cualidades negativas tienden a marcar en mucho el perfil de la policía panameña, en la medida en que se le señalaron características como las de ser corruptos (67%), ambiciosos de poder (66%), abusadores de la fuerza (64%), incapaces de inspirar confianza (59%), politizados (57%) y burocratizados (52%). Además, se les cataloga como ignorantes, ineficientes (50%) e indisciplinados (49%).

Gráfico N° 13

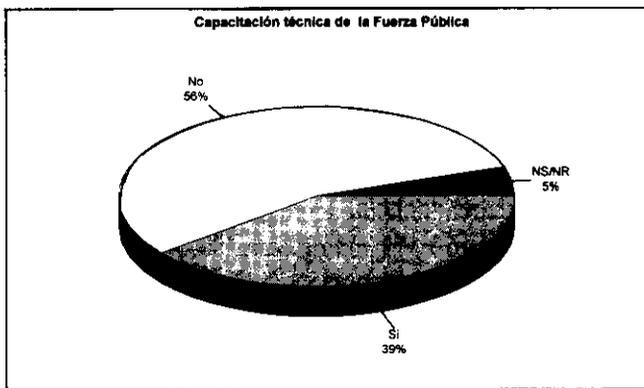


Sumándose a los evidentes rezagos de la policía en materia de capacitación profesional, que parecen caracterizar a toda la región y contra lo cual se hacen denodados esfuerzos de superación -aunque no siempre bien orientados y bien coordinados-, un 55% consideró que las Fuerzas de Seguridad panameñas no están técnicamente bien capacitadas para realizar sus funciones, mientras que un 39% piensa que sí lo están. Un 48% considera que tal incapacidad se da también en cuestiones más específicas, como las de conducir investigaciones,

hacer allanamientos, efectuar redadas, capturas e interrogatorios. Un 42% opinó que sí estaban capacitados para hacerlo.

Respecto al combate del narcotráfico y el terrorismo, un 56% respondió que los cuerpos de seguridad de Panamá no estaban capacitados para hacerlo, aunque un 39% consideró que sí lo estaban. Un 85% de quienes opinaron que no estaban capacitados estuvo de acuerdo en que se crearan cuerpos especiales de policía para cumplir esas funciones específicas.

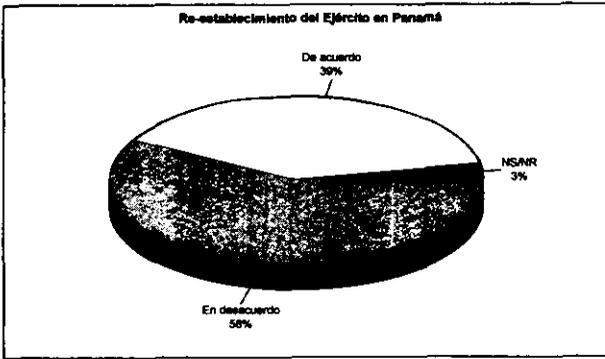
Gráfico N° 14



Los entrevistados, en un 60%, consideraron que los miembros de los cuerpos de seguridad debían reunir conocimientos en materia de derechos constitucionales y humanos; un 47% en educación cívica; un 40% en preparación física; un 36% en aptitud para evaluar situaciones de emergencia; un 34% en manejo de armas y equipo policial; un 24% en la realización de investigaciones e interrogatorios; y un 18% en capacidad para entrar en combate.

Es interesante que en lo corto del pasado autoritario y la irrupción militar en la vida institucional de su país, los entrevistados contesten, al ser interrogados sobre la conveniencia de la organización y entrenamiento militar de los miembros de la Fuerza Pública para garantizar su efectividad, en un 53% que sí están de acuerdo y en un 45% que no. Sin la justificación extrema de eficacia, más de la mitad de la muestra (56%) estuvo en desacuerdo con que se le diera entrenamiento militar a la fuerza pública, mientras que un elevado 41% manifestó su conformidad con ello. Lo cual guarda estrecha relación con el hecho de que un 58% rechazó el restablecimiento del ejército, mientras que un 39% estuvo de acuerdo.

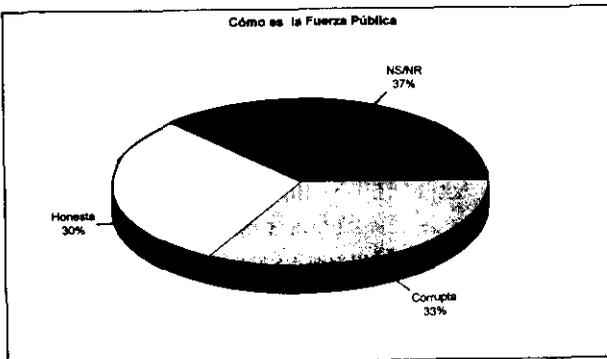
Gráfico N° 15



Asimismo, dada la importancia de la seguridad del Canal para evitar la intervención foránea en los asuntos internos del país, tiene especial significación que preguntados acerca de la creación de una fuerza militar especial para garantizar tal seguridad, un 64% manifestara su acuerdo y un 35% su desacuerdo. A su vez, en torno a la presencia de fuerzas militares o policiales extranjeras para vigilar el Canal y atender a su seguridad, un 57% estuvo en desacuerdo y un 39% de acuerdo.

Uno de los problemas más agudos que afronta la modernización policial en la región, no obstante la alta demanda social por su profesionalización y garantía de permanencia en el puesto (82%), es el de la corrupción generalizada que se le atribuye a los cuerpos de seguridad. En Panamá, contrariamente a lo que podía esperarse, el resultado no es tan agudo como el que nos encontramos en otros países de la región. Así, un 33% afirmó que eran corruptas, un 30% que honestas y un elevado 37% no opinó.

Gráfico N° 16



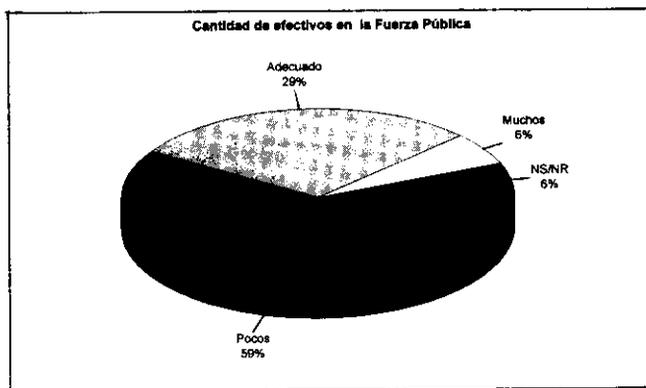
Entre quienes las consideraron corruptas, un 60% opinó que tal corrupción incluía desde los más bajos niveles hasta los más altos. Un 33% expresó que sólo se daba entre las altas autoridades y un 6% que sólo entre los efectivos de bajo nivel. Este mismo subgrupo consideró que la forma principal de tal corrupción era la mordida (26%), la participación en el narcotráfico (19%), la corrupción administrativa (14%) y el abuso de poder (11%).

Esto se vincula con el problema de los salarios de la Fuerza Pública. Una mayoría del 64% cree que sus miembros no reciben un salario adecuado, un 11% cree que sí y un 13% no opinó.

Directamente ligado con lo anterior está el problema del equipamiento de la fuerza policial. En este sentido, un elevado 70% de la muestra consideró que ésta no poseía los materiales y equipos adecuados para la realización de sus funciones. Un 26% opinó que sí los tenían. Preguntados si estaban de acuerdo en que se comprara armamento y equipo militar para estos cuerpos, el 57% estuvo de acuerdo mientras que el 40% se opuso.

A su vez, un 59% opinó que los efectivos policiales eran pocos, un 29% consideró el número adecuado y sólo un 6% dijo que eran muchos. Entre quienes opinaron que los efectivos eran pocos, un 97% manifestó que estaban de acuerdo en que se aumentaran.

Gráfico N° 17

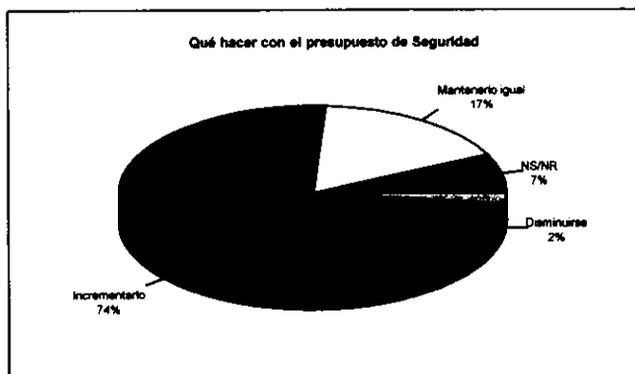


Es interesante que un 71% de los entrevistados opinara que debía incrementarse el número de mujeres que participaban en la Fuerza Pública, contra un 26% que opinó lo contrario y un 21% que no opinó.

No es extraño, entonces, que un elevado 74% de los entrevistados manifieste que el presupuesto de seguridad debe incrementarse, contra un 17% que piensa que debe permanecer igual y un 2% que opina que debe disminuirse.

En este caso, se repite el patrón ya evidenciado en el resto de la región: las prioridades presupuestarias deben ser, según los integrantes de la muestra, en primer término aquellos gastos dirigidos a crear empleo, resolver los problemas de salud y fortalecer la educación. En segundo término se colocan los gastos de seguridad y obras públicas. Y en tercer lugar, los referentes a la protección de los derechos humanos y a la administración de justicia.

Gráfico N° 18



En este contexto es evidente que la demanda social que se perfila de una encuesta de opinión como la analizada, es la de una búsqueda de modernización, reestructuración y democratización de la fuerza pública, a través de su profesionalización, tecnificación, estabilidad laboral, elevación de su nivel cultural y educativo y mejoramiento de sus vínculos con la comunidad. Los problemas de su eventual militarización devienen, entonces, sustancialmente políticos y no emergen, propiamente hablando, de una problemática específica que alicie una orientación de tal naturaleza.

Incluso una temática tan particular y compleja como la de brindar seguridad y protección al Canal de Panamá; combatir el narcotráfico o prevenir la ejecución de actos terroristas, encuentra en la población una respuesta de carácter civilista que enfatiza más bien en las dimensiones específicamente policiales de las tareas.

Esto se combina, finalmente, con una alta preocupación por el problema del respeto a los derechos humanos, a las garantías constitucionales y, en general, al respeto a la persona humana. El sentido crítico que traslucen las opiniones comentadas, sobre instituciones y entidades, muestran como la otra cara de la moneda una honda preocupación por lo que podríamos llamar el

proceso de consolidación democrática del país, particularmente en lo referente a instituciones como el Poder Judicial, el Parlamento, el Tribunal Electoral, etc.

Finalmente, esta búsqueda de civilidad y democracia no deja de traslucir fuertes resabios de la cultura autoritaria que se ha heredado y se quiere superar; y que, eventualmente, puede implicar en la presencia de situaciones límite, nuevas tendencias a la restauración de prácticas políticas e institucionales incompatibles con las nuevas orientaciones democráticas del país.

CAPÍTULO VIII

CENTROAMÉRICA UNA VISIÓN COMPARATIVA

En el istmo centroamericano se ha venido produciendo un proceso profundo de cambio, no sólo en lo que se refiere a sus sistemas políticos, sino también al universo institucional en su conjunto y, en sí mismas a las entidades particulares que lo componen. Quizá los cambios más notorios sean en el sistema electoral. Pero la necesidad y urgencia de las reformas están presentes en lo que se refiere al Poder Judicial, al Legislativo, al ramo de los servicios públicos y, muy en especial, a la Policía y a las Fuerzas Armadas.

Este cambio se ha producido en medio de una transición múltiple que ha puesto en tensión todas las energías y sistemas de integración social y política de cada uno de estos países. No sólo se ha pasado del autoritarismo a formas democráticas de acción política y social, sino también de la guerra a la paz; se está en el paso de un modelo económico de intervencionismo estatal a uno de libre mercado; de un gigantismo estatal propio de una función intervencionista y empresarial a uno liberal, coordinador y más pequeño; de políticas fiscales crónicamente deficitarias a otras de contención del gasto, de austeridad, estabilidad y equilibrio fiscal.

Todo esto adquiere una especial manifestación en las nuevas orientaciones hacia las privatizaciones y la reforma del Estado, concebida ésta, en muchos casos, básicamente como movilización de funcionarios y recorte de actividades y ramas del Estado. En otros casos, la política incluye una racionalización del gasto público y el abordar, de manera creadora, una redefinición de las tareas

y funciones de las distintas entidades, así como un acelerado proceso de modernización y readaptación de tales organismos a las nuevas condiciones internacionales.

En lo que respecta a las Fuerzas Armadas, el proceso se produce en condiciones complejas y notoriamente difíciles. En primer lugar, porque no es posible para ellas mantenerse en un *statu quo* en que todo el contexto en el cual éste se había producido ha cambiado radicalmente. Tampoco puede hacer caso omiso del fin de la guerra fría y el cambio radical en la percepción de las amenazas que justificaban su existencia en el período anterior. Y, finalmente, su cambio y adaptación no es sólo administrativo, técnico, presupuestario y organizacional, sino también de doctrina, inserción institucional y relaciones con los otros órganos del Estado y con el resto de la sociedad civil.

No es de extrañar, entonces, que en más de un sentido pueda afirmarse que las Fuerzas Armadas de toda la región parecen estar padeciendo, en distinto grado e intensidad, una especie de crisis de identidad, que requiere respuestas nuevas, audaces y en concordancia con las nuevas realidades socio-políticas de la región en su conjunto y de cada país en particular.

Desde luego, una de las cuestiones fundamentales que parece determinar a todas las demás, es la actitud real y concreta de cada fuerza armada respecto a la democracia de su país y su respeto efectivo a los derechos humanos.

Es esta, a juicio de este autor, la piedra de toque del futuro de cada Ejército y fuerza policial, pues de ella dependerán, entre otros factores, los siguientes:

- a) La naturaleza real, democrática o autoritaria, de las doctrinas militares y policiales que adopten en sus respectivos campos.
- b) La asimilación que sus integrantes hagan de esas doctrinas, como base conceptual e integradora tanto de sus tareas y relaciones con el resto de la sociedad, como de las que determinan el tipo de vínculo democrático, institucionalizado y legítimo de las Fuerzas Armadas con las otras instituciones que conforman al Estado.
- c) La aplicación concreta a la realidad que las fuerzas de seguridad llevarán a cabo al momento de resolver los problemas de la seguridad del Estado y del ciudadano.
- d) El tipo de cultura institucional que se desarrollará al interior de cada entidad, en correspondencia con los antiguos valores autoritarios o con los nuevos de naturaleza democrática y en correspondencia con un moderno estado de derecho.

En este sentido, la actitud desarrollada al interior de las instituciones militares, sobre todo, no es la misma y presenta rasgos diferenciados. Podríamos distinguir tres tendencias claras en este sentido:

Una primera estaría constituida por el grupo que puede ser catalogado de *recalcitrante*. Para éste, democracia y derechos humanos no son sino expresiones de un diversionismo ideológico y político, que busca desprestigiar a las fuerzas armadas, debilitarlas y facilitar el asalto de elementos subversivos al control del Estado. Por eso, estos aspectos de democracia y derechos humanos deben ser vistos con sumo cuidado y, en última instancia, neutralizados en su intento final de facilitar la acción disolvente y disociadora de la subversión en la sociedad y el Estado.

Otra segunda la formaría el sector *cosmetológico* que mira el tema de los derechos humanos y la democracia como una moda, sobre todo de carácter internacional, a la cual no se puede contrarrestar a estas alturas de la lucha política, sin pagar un altísimo costo en todos los órdenes. Por eso, para estos elementos, se debe adoptar una línea de concesiones limitadas y formales, que permitan abordar el tema pero desde un ángulo meramente cosmetológico, que permita un cambio de rostro aunque no de cultura institucional, de actitud, de doctrina, ni de valores.

Finalmente estaría el sector *modernizante* que comprende que no es posible tener un verdadero futuro nacional, ni para el Estado, ni para la nación, ni para el Ejército, si éste no es capaz de cumplir algunas tareas centrales, que le permitan alcanzar una adaptación dinámica a las nuevas condiciones y facilitarle una transformación democrática profunda, dinámica y autoimpulsada.

Estas tareas de democratización, cambio y modernización de las Fuerzas Armadas, en todo caso no pueden ser ignoradas más tiempo y cada vez más aparecen como imposibles de eludir. Cada día esto resulta más cierto, incluso cuando los Ejércitos buscan nuevas tareas que cumplir, como serían por ejemplo las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz, donde la cuestión de los derechos humanos (de refugiados, desplazados, mujeres, niños, minorías étnicas, etc.), pasa a ser un factor constante e ineludible en el proceso de toma de decisiones de los mandos altos, medios y bajos de las fuerzas militares en operación.

Tales tareas implican, entre otros aspectos, los siguientes:

- a) Un redimensionamiento de las fuerzas armadas para darles el tamaño que en las nuevas condiciones nacionales, regionales y mundiales, se requiere realmente.

- b) Una redefinición de sus funciones y objetivos, en concordancia con el tipo de desarrollo nacional que estratégicamente la nación se ha propuesto, a efecto de maximizar la utilización de los recursos materiales y humanos, racionalizar el gasto público, aumentar sus rendimientos reales y evitar peligrosos desbordamientos militares a otras esferas que deben estar en manos de otros actores sociales o institucionales más adecuados y aptos.
- c) Una reubicación del instituto armado respecto a las otras instituciones del Estado y el resto de la sociedad civil, a efecto de establecer vínculos más fluidos entre todas ellas, facilitar su integración y coordinación en la búsqueda de un desarrollo democrático sostenido y garantizar un respeto y autonomía institucional capaces de asegurar el funcionamiento equilibrado del Estado en su conjunto.
- d) Una reformulación de la doctrina militar y policial, y abandono explícito y sin reticencias de la vieja doctrina totalitaria de la seguridad nacional, para garantizar la seguridad ciudadana y de la nación en términos de un Estado de Derecho democrático, respetuoso de los derechos humanos y parte legítima y reconocida de una comunidad internacional, regida por convenios y tratados que establecen y exigen el respeto a tales derechos humanos y a las instituciones democráticas.

En este sentido, es bueno recordar que el debate suscitado con el fin de la guerra fría y la llegada de los acuerdos de paz en Centroamérica, en el sentido de si las Fuerzas Armadas debían o no seguir existiendo, ha recibido una respuesta menos teórica y ética, y más sociológica, institucional y política. Esta ha sido en el sentido de que la abolición de los Ejércitos y su constitución en simples policías, ha debido ceder a varios hechos sustantivos, que no pueden ser ignorados o dejados de lado por meras inclinaciones subjetivas, que aunque legítimas no resisten su contraste con las urgencias de la realidad.

El papel de los ejércitos en la transición democrática latinoamericana en general, y en la centroamericana en particular, parece haber quedado librado a su propia buena voluntad, o a las especulaciones voluntaristas de quienes toman sus buenos deseos como brújula infalible para elaborar recetas políticas para la región. Parodiando lo que decía Clemenceau, en el sentido de que la guerra era muy importante como para dejarla en manos de los generales, habría que decir que la educación en derechos humanos y valores democráticos de los unifor-

mados es demasiado importante como para dejarla sólo en manos de los militares.

Así, erróneamente se ha oscilado de una actitud que no quiere perturbar para nada la digestión militar y trata el problema como si no existiera; a una posición maximalista que pretende enviar a los ejércitos al anaquel de los objetos inservibles.

Dos consecuencias negativas se derivan de ambas posiciones extremas: si simplemente se ignoran los problemas, se impide que se fortalezcan, al interior de los ejércitos, las actitudes favorables a redefinir su función y estructura a la luz de lo que debe ser su nuevo papel en la democracia. Y si se quiere una desmilitarización total, se les agrede sin posibilidad de conseguir el objetivo que se busca, fortaleciéndose sus dudas y resistencias y, sobre todo, su espíritu de cuerpo separado e indebidamente contrapuesto a la sociedad civil.

La eliminación de los ejércitos no pareciera ser ni realista ni práctica. Además de que hoy por hoy no hay fuerza para lograrlo, tal formulación conduce a elevar las barreras ya existentes entre los militares y el resto de la sociedad, impidiendo un diálogo positivo, acorde con los nuevos desarrollos institucionales democráticos.

Tal posición omite, también, hechos histórico-culturales y políticos que no pueden ser ignorados. Bastaría recordar que, en muchos casos, las Fuerzas Armadas son actores fundacionales que precedieron a la República, pues fueron ellas las que al consagrar con la fuerza del sable la Independencia americana, dieron paso a la formación de nuestros Estados. De ahí que para la tradición militar, plantear la desaparición de los ejércitos equivale al fin del diálogo, en la medida en que se estaría cuestionando lo que ellos consideran la columna vertebral de la nación y el Estado.

Pero hay dos hechos más. El primero es que, como ya se ha indicado, en muchos países la integración social-territorial ha sido históricamente realizada no por las instituciones civiles del Estado sino por el ejército. Esto ha sido así porque las élites civiles no han mostrado ningún interés por esa integración, excepto en aquello que de algún modo tenga que ver con su conexión con el mercado mundial.

Así, la construcción de ferrocarriles, vías de comunicación, etc., normalmente dejó de lado la inserción de poblaciones y territorios para centrarse en las necesidades focalizadas y restringidas de las élites mineras y agroexportadoras, o de las compañías extranjeras. El espacio vacío fue llenado por las Fuerzas Armadas; y cuando éstas no lo hicieron o lo hicieron a medias o mal,

por el Ejército del país vecino que se apropió de porciones territoriales dejadas del amparo de Dios y de los nacionales.

De ahí surge una de las fuentes de los tradicionales conflictos fronterizos en la región; y también la aprobación de la existencia del Ejército entre la ciudadanía. Muchos son los lugares y pobladores que sólo saben de su patria y del Estado, por la patrulla militar que débilmente los une al resto del país.

El segundo hecho es que, salvo en los casos donde las violaciones a los derechos humanos han sido inocultables y generalizadas, pero donde la sociedad civil y el desarrollo institucional han sido más fuertes, en el resto de la región ha predominado la tendencia a identificar a las fuerzas armadas y a la Iglesia Católica como los referentes institucionales de mayor confianza y seguridad.

La debilidad de las instituciones y su desprestigio; el descrédito acelerado de los partidos políticos; la incapacidad endémica de las élites gobernantes tradicionales, que con la transición a la democracia simplemente retornaron de su exilio con su ayer de siempre y sin aprender ninguna lección importante del período autoritario; la adopción de políticas macroeconómicas que agravaron, al menos en el corto plazo, las condiciones sociales de vida de la población; y más recientemente el agudo incremento de la delincuencia organizada, nacional e internacional, etc., han convertido a los ejércitos en uno de los más claros referentes institucionales de seguridad; y generado actitudes que van desde la defensa del mantenimiento de las Fuerzas Armadas, hasta peligrosas nostalgias autoritarias.

En estas condiciones la desmilitarización total no parece marchar del todo y hasta sus más radicales defensores empiezan a admitir que esa línea está destinada a dar o pocos frutos, o a no darlos del todo. Lo que sí puede marchar, es una política seria y responsable de las dirigencias civiles de la región, que abra espacios para una reubicación de la Fuerzas Armadas en el nuevo contexto de la democracia; que aborde los mencionados problemas de elaborar una nueva doctrina militar democrática capaz de introducir, en la formación de oficiales y reclutas, el tema de los derechos humanos y los valores democráticos; que haga parte del currículum de las Escuelas de Estado Mayor el estudio de estos temas, ligados a las cuestiones de seguridad ciudadana, nacional y hemisférica en las nuevas condiciones de la globalización; y que, en fin, aborde la necesaria modernización, y reducción racional de los efectivos, en concordancia con cambios cualitativos en materia de Códigos, Ordenanzas y Reglamentos militares, muchos de los cuales datan en América Latina de la época colonial o de la primera república.

Concretamente, en el paso de la transición a la consolidación democrática, pareciera necesario avanzar en el logro de al menos estas tareas y objetivos:

- a) Redefinir en un amplio diálogo nacional, entre autoridades gubernamentales, sociedad civil y uniformados, el rol que hoy deben jugar las fuerzas militares en el nuevo contexto democrático, en concordancia con las nuevas tareas de la seguridad nacional, regional e internacional, que nos han traído la globalización y el fin de la guerra fría.
- b) Abordar de manera creadora, sin extremismos ni timideces, la cuestión de la subordinación de la institución militar al poder civil, no sólo como cuestión de principio constitucional en un Estado moderno de derecho, sino en la perspectiva de una transformación modernizadora de la entidad armada, que le permita ser más eficiente, menos extensa y con objetivos y métodos de reclutamiento más precisos y definidos. Debe excluirse todo enfoque que pretenda manipular y comprometer indebidamente a la institución, pretextando la subordinación democrática del ejército al poder civil.
- c) Impulsar el cambio de la doctrina militar, actualmente afincada aún en muchos de los conceptos antidemocráticos de la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional, y en los reflejos condicionados contra insurgentes y de guerra de baja intensidad; y avanzar hacia una nueva concepción de corte democrático y moderno, que permita la inserción funcional de los militares en el nuevo universo institucional y político de la democracia.
- d) Alcanzar la separación funcional, legal, administrativa e institucional de la Policía y del Ejército, donde ello no se haya logrado aún. Tal separación no debe concebirse como una simplista contraposición antitética de una contra el otro, sino más bien como una separación institucional y una diferenciación funcional de distintas ramas de un mismo Estado; ni perjudicar la cooperación y coordinación puntual de ambas entidades en el cumplimiento de tareas superiores y excepcionales de interés nacional.
- e) Desarrollar una política presupuestaria equilibrada y racional, que evite las tentaciones militares, ya en desarrollo, de aventurar en el campo empresarial -en clara competencia con el sector privado-,

para resolver problemas financieros y de retiro, que deben ser abordados por el Estado en el contexto natural de sus obligaciones con los servidores públicos.

- f) Abrir el espacio para la cooperación militar en tareas de desarrollo y servicio social -aunque no en el viejo espíritu de la contrainsurgencia-; y limitar los alcances y características de tal participación. Ni la concepción tradicional que encierra al militar en cuarteles y barracas, donde sólo se le entrena para guerras que no realiza; ni convertirlo en el sustituto de instituciones civiles que son las que tienen que acarrear con las responsabilidades de hacer caminos, construir puentes, cuidar el equilibrio y riqueza ecológicas, etc. Los militares pueden, pues, jugar un importante papel complementario en el desarrollo. Pero nada más. Las funciones esenciales de los ejércitos siguen siendo las mismas: defender la soberanía nacional y la integridad territorial de la República. Y no deben las Fuerzas Armadas andar por ahí, debatiéndose en una crisis de identidad inacabable, buscando nuevas tareas e inventándose funciones inéditas que justifiquen su existencia. Por eso mismo, deben ser vistas con sumo cuidado las políticas que, en nombre de la impostergable reforma del Estado, simplistamente se dirigen a su desmantelamiento. En muchas partes, ello no significaría sacar al Estado de actividades que deberían estar en manos privadas, sino impedir que se desarrollen las instituciones públicas necesarias para cumplir con la tarea esencial de la integración social-territorial, sin la cual resulta no sólo incompleta la tarea de construcción de la nación y el Estado, sino también inevitable el desbordamiento militar.
- g) Finalmente, concebir al propio Estado nacional y al continente en su totalidad como un área de paz, seguridad y desarrollo democrático, donde la colaboración y la coordinación en materia de seguridad sean la regla y no la excepción. Esto implica también una definición de la política exterior de los propios Estados Unidos hacia la América Latina, que después del fin de la guerra fría y de la firma de los Acuerdos de Paz en Centroamérica, no ha cesado de enviar en esta materia señales tan confusas como contradictorias, según provengan del Departamento de Estado, la Casa Blanca, el Congreso, la DEA, la AID, o el Pentágono.

Pareciera, así, que ha llegado la hora de la redefinición de lo militar en un diálogo de toda la sociedad, y dentro de un contexto global hemisférico, como condición indispensable para alcanzar una consolidación democrática, estable, consistente y sin retrocesos.

Estas tareas y objetivos generales deben encontrar una adecuada combinación con las especificidades de la región centroamericana, que exigen una consideración más específica, pues la evolución política, institucional y cultural de la región requiere un análisis que se corresponda con la evolución concreta de la situación concreta de Centro América, después de los Acuerdos de Esquipulas II y el tránsito a la paz en Nicaragua y El Salvador.

Más allá de las particularidades y diferencias estructurales y coyunturales de los diversos países que integran el istmo centroamericano, a las cuales hicimos mención al inicio de este estudio, nos encontramos con que hay varios elementos constantes que conviene destacar, en la medida en que parecieran expresar ciertas tendencias y perfiles, políticos, institucionales y culturales, comunes.

- a. En primer término, pareciera obvio que se está en presencia, con la excepción de la consolidada democracia de Costa Rica, de un proceso inconcluso de transición democrática. Esta tiene un punto de partida claro y determinado en las estructuras del poder autoritario que, gestándose desde la colonia y primeros años de la república, se habían generalizado finalmente en toda la región. No están claras, sin embargo, ni las etapas de desarrollo alcanzadas en esa transición en todos los países, ni mucho menos cuál puede ser, en definitiva, el sistema político al que se llegue. Como es sabido, se sabe de dónde parte la transición, pero no se tiene ninguna certeza de su punto final de llegada. Este puede ser una deseable democracia representativa; pero perfectamente podría no serlo del todo.

Si bien es cierto que una y otra vez se declara y repite que lo que se busca es alcanzar una *democracia representativa*, la verdad es que la dinámica política real, parece mostrar tendencias diversas, que podrían conducir al proceso, eventualmente, hacia otras formas políticas diferenciadas.

Así, por ejemplo, hay indicios claros y concordantes de una cierta nostalgia autoritaria que podría conducir a intentos de restaurar diversas modalidades del tradicional autoritarismo civil-militar; o nuevas formas de ejercicio del poder político, que buscan eliminar los controles y contrapesos institucionales de-

mocráticos, previstos justamente para evitar la concentración del poder y el ejercicio arbitrario de la función gubernativa.

Así, por ejemplo, la disminución de facultades del poder legislativo, del judicial o de las cortes constitucionales, en nombre de una supuesta eficacia gubernamental y basada probablemente en urgencias reales, aunque manipuladas, son claro testimonio de una búsqueda de libertad de acción, por parte del poder ejecutivo, que finalmente debilitan y erosionan el funcionamiento adecuado de un régimen democrático representativo. Tiéndese así a desembocar, en algunos casos, en una especie de *democracia delegativa*.

En la categorización que de ésta hace Guillermo O'Donnell¹, con su dosis de autoritarismo y debilidad institucional frente a un poder ejecutivo que necesita urgentemente alcanzar algún grado de efectividad, en el enfrentamiento de los problemas endémicos que amenazan con dañar su legitimidad y permanencia, este tipo de democracia podría tener en Centro América un amplio espacio abierto para su final instalación.

Precisamente la apuntada debilidad de las élites civiles, sumada al retraso en el desarrollo institucional y a los mecanismos de control, así como la pérdida de credibilidad ciudadana en todos los órdenes y la insatisfacción de las demandas de la población, se combinan para favorecer soluciones de este nuevo cuño autoritario.

En tales soluciones, los requeridos controles y equilibrios horizontales y verticales democráticos entre los poderes, tienden a ceder en favor de las iniciativas de un Poder Ejecutivo que actúa, la mayoría de las veces, en nombre de una eficacia y urgencia que no parece corresponderse con el resultado real de sus acciones. Excepto, quizá, para reafirmar un presidencialismo que, con nueva retórica y bajo otras formas, esconde el estilo propio de un caudillismo finalmente autoritario y antidemocrático.

Esto abre, de otra parte, toda una interrogante sobre el verdadero significado final que pueden tener las dificultades inherentes al funcionamiento de un sistema democrático representativo, que debe operar por medio de un adecuado sistema de frenos y contrapesos; que debe adoptar sus decisiones fundamentales, luego de ponderarlas a través de amplios y repetitivos debates públicos y de considerar opciones múltiples, no sólo disímiles sino inclusive contradictorias.

Se trata, pues, de un ejercicio político que exige un cierto grado de cultura política propiamente democrática y tiene la desventaja de ser muy costoso

1 O'Donnell, Guillermo. "Delegative Democracy", *loc.cit.*, págs. 55 y ss.

económicamente. Pero que, además, requiere tiempo para operar y exige una paciencia de parte de la ciudadanía, que las urgencias sobreacumuladas de la población no parecen mostrar un margen suficiente a su favor.

Todo lo cual puede hacer que la transición no conduzca, finalmente, a una democracia representativa sino, como se dijo, a una delegativa, con la consiguiente renuncia de funciones, competencias y facultades de otros poderes del Estado en favor de uno de ellos, así como a la pérdida de controles sobre sus acciones, iniciativas y decisiones.

- b. Es evidente, entonces, que existe un serio retraso en lo que al desarrollo institucional en toda la región se refiere. Este retraso no solamente tiene que ver con los problemas constitucionales y legales de la creación de instituciones, sino, también, con problemas que van desde los aspectos propiamente financieros inherentes a la creación de una red institucional moderna, a los de una cultura política democrática, tanto global como específicamente institucional de cada entidad, pasando por otras cuestiones de índole administrativa, organizacional y técnica.

Ciertamente, se registran importantes esfuerzos y avances en este sentido; pero estos no se producen en la extensión, intensidad y alcance requeridos para poder hablar, ni siquiera en un mediano plazo, de consolidación democrática. Esta, por razones que van más allá de la cuestión de los métodos para discernir la titularidad de los poderes públicos, aparece como particularmente compleja y de lento advenimiento, pues supone concluir la construcción y garantizar el funcionamiento de instituciones vitales, tanto política como administrativamente; pero, también, el desarrollo de una cultura institucional correspondiente que le dé sentido, fisonomía, continuidad y consistencia a su estructura y funcionamiento.

- c. La construcción de instituciones, en tales circunstancias, es evidente que debe combinar su instauración jurídica y administrativa, así como la satisfacción correspondiente de las demandas sociales de la población a las que debe atender, con un proceso de educación ciudadana que abarque aspectos tan diversos como los de la naturaleza y funcionamiento de la entidad recién creada, hasta los referentes a la importancia y significación del desarrollo institucional, en general, para la democracia.

Esta tarea tiene el doble significado, no sólo de garantizar una participación efectiva de la comunidad en el esfuerzo de desarrollo institucional, desde el punto de vista de la distribución de los escasos recursos presupuestarios; sino también desde el ángulo de la credibilidad y confianza en la conveniencia de que tales entes existan y se desarrollen; y de que estén al servicio de la sociedad y no de pequeños y sectarizados grupos político-partidarios que deslegitiman (con el abuso, la prepotencia, la corrupción o el monopolio), el ejercicio de la función pública.

Esta perspectiva permite introducir no sólo el elemento de creación y desarrollo institucional, sino también el de su ubicación en el contexto de un Estado moderno de derecho, integrante de un sistema al servicio de la ciudadanía, bajo controles preestablecidos y operantes y susceptible de generar la confianza y satisfacción esenciales para legitimar su existencia y desempeño.

- d. El proceso de desarrollo institucional democrático supone un claro fortalecimiento de la sociedad civil. Esto no debe concebirse como un proceso que deba darse, simplistamente, de cara a las Fuerzas Armadas y al Estado en una variante latinoamericana de las concepciones hegelianas bipolares de la sociedad civil y el Estado. Tampoco debe ser esto entendido como una simple contraposición, que agudice las confrontaciones ya existentes o que perpetúe un divorcio entre entidades y fuerzas que deben trabajar conjuntamente, para lograr el desarrollo integral en un ambiente democrático.

Por el contrario, significa que es necesario impulsar el desarrollo de la participación organizada y eficaz de las diversas organizaciones de la sociedad civil en la formación, conducción, control y evaluación de las políticas públicas, reformulando las relaciones tradicionales entre instituciones civiles del Estado, Fuerzas Armadas, organismos de seguridad ciudadana y estructuras organizativas privadas, y muy particularmente de la prensa y órganos de expresión de la opinión ciudadana.

En especial, es altamente necesario asegurar la participación eficaz en la toma de decisiones y en el control político, de aquellas entidades no gubernamentales que han ganado la confianza de la población. Destacan, en este sentido y por el momento, la Iglesia Católica y los medios de comunicación colectiva. Pero es de esperar que la lista se amplíe, en la medida en que se fortalezcan y desarrollen las organizaciones ciudadanas, los procesos de reforma del Estado y la descentralización política que acerque el poder real a la población.

Debe hacerse aquí una puntualización tan útil como necesaria. Pese a los altos índices de credibilidad y confianza que la Iglesia y los medios encuentran en las encuestas de opinión pública, es preciso recordar que, ni una ni los otros pueden sustituir por sí mismos, solos o combinados, las responsabilidades y tareas de participación que les corresponden en el proceso de construcción y de desarrollo democráticos, tanto a las instituciones gubernamentales, a los sindicatos, los partidos políticos y sus respectivas dirigencias, como a la sociedad civil como un todo y a cada ciudadano en particular.

Todas estas expresiones organizadas de la sociedad, más allá de la grave crisis que afrontan en la actualidad, pero en particular la Iglesia Católica y los medios de prensa, que en buena parte son los únicos que parecen salvarse de ella, parecen ser, más bien, factores concomitantes (aunque ciertamente decisivos), que deben combinarse con un sólido contexto de esfuerzos internos y externos de desarrollo institucional del Estado, en una dirección democrática que garantice no sólo iniciativa, participación y control social de parte de los ciudadanos organizados, sino desarrollo integral de la sociedad.

Esto supone, en lo fundamental, una refundación completa de las relaciones individuo, organizaciones intermedias, sociedad, instituciones públicas y Estado, a la luz de una experiencia política, lacerante por la violación sistemática e institucionalizada de los derechos humanos y los principios esenciales de convivencia democrática. El estudio realizado testimonia precisamente en ese sentido; y es no sólo abundante, sino consistente, la crítica a las instituciones que los ciudadanos realizan a la luz de esa valoración fundamental referida al respeto, vigencia y violación de los derechos humanos en sus respectivas sociedades.

Es así como masivamente se asocia, en la percepción ciudadana, la violación de tales derechos con las actuaciones de las Fuerzas Armadas y de la Policía. Lo cual, a su vez, no encuentra justificación, ni siquiera en la posibilidad extrema de ser considerado un factor clave para garantizar eficacia en el mantenimiento del orden y la seguridad ciudadana, contra delincuencia y terrorismo.

Sin embargo, es evidente que la opinión mayoritaria exige respuestas cumplidas y satisfactorias en el campo de la seguridad ciudadana, para lo cual está dispuesta a mantener, o incluso aumentar, recursos humanos y financieros destinados a las fuerzas militares y de policía de sus respectivos países. Es de notar que, no obstante que esa mayoría señala otras prioridades mucho más urgentes, como educación, salud, infraestructura, etc., es también cierto que en materia de seguridad existe la constante de buscar eficacia, racionalidad y

capacidad de respuesta por parte de las Fuerzas Armadas y de la Policía, a las amenazas sociales y naturales contra el orden, la seguridad y el bienestar de la población.

No quiere decir esto que haya plena satisfacción con las *actuales* fuerzas de policía y militares de la región. Por el contrario, hay descontento y reclamos importantes contra ellas, por su pasado, por su desempeño actual, por su escasa o contraria contribución a la democracia y por su papel negativo en el respeto y vigencia de los derechos humanos en cada país.

Lo que esto significa es que hay una convicción de que su existencia es no sólo necesaria, sino que debe darse en determinadas condiciones, sin las cuales no hay ni legitimidad, ni eficacia, ni confianza, ni credibilidad. Tales condiciones son, primordialmente, su modernización y democratización; su respeto estricto a los derechos humanos; su inserción en la corriente de democratización de la sociedad y del Estado; y su funcionamiento orientado al riguroso cumplimiento de las misiones fundamentales que le encargan a la policía y al Ejército la Constitución y la ley.

Por ello mismo, hay un rechazo notoriamente mayoritario a la participación de militares en actividades normalmente reservadas a la empresa privada, lo mismo que su implicación en cuestiones propias de la política partidista y electoral. Todo lo cual se agrega a una lectura crítica de las condiciones y características de los integrantes de los institutos armados, a los cuales se juzga como corruptos, indisciplinados, abusadores, etc.

Contrariamente a lo que podría pensarse, la conclusión que se sigue de esto no es contra las instituciones propiamente dichas, sino que más bien parece orientarse a la necesidad de su reforma y transformación en un sentido democrático, que permita de ese modo a militares y policías cumplir a cabalidad sus funciones, las cuales se consideran útiles y necesarias, pero en un espíritu de servicio público a la ciudadanía y no como expresión de un estamento separado y contrapuesto al resto de la sociedad, con intereses privilegiados y exclusivos.

En resumen, podría decirse que la realización de elecciones en la región ha abierto un amplio espacio de gestión democrática, que debe no sólo mantenerse sino profundizarse y ampliarse, para abarcar todo el universo institucional del Estado, su transformación y adecuación a las nuevas necesidades y urgencias de la globalización y el cambio de modelo económico; para impulsar el despliegue armónico y sistemático de las acciones gubernamentales, que garanticen las condiciones necesarias para el desarrollo de una *ciudadanía efectiva*

y no de *baja intensidad* como sucede todavía en la actualidad en la mayoría de los países de la región.

Más concretamente, todo esto apunta a acciones consistentes y continuadas en varias áreas fundamentales, vinculadas todas con una auténtica y radical reconstrucción y reforma democrática del Estado. En primer término, porque no debe olvidarse que en algunos casos nos encontramos con un Estado inacabado, incapaz de garantizar la función primordial de la integración social-territorial, como sustrato organizativo indispensable para el desarrollo de la nación. En Centroamérica nos hallamos con un caso extremo, en que podría decirse que hay una nación sin Estado y un Estado sin nación. En los otros casos, territorio, población, instituciones y Estado no llegan a ser coincidentes y su yuxtaposición es sólo *eminente*, pero no concreta y real, para usar la expresiva terminología jurídica medieval.

En segundo lugar, porque no es posible avanzar en un área más allá de ciertos límites, sin que sea un requisito indispensable el hacerlo en otros sectores de la actividad estatal. Por ello, debe abordarse simultáneamente la tarea en el ámbito de los sistemas electorales y de representación política, incluidos los organismos electorales y los partidos políticos; en el de la administración de justicia y, en general, de las instituciones públicas. Pero también en lo que se refiere a las Fuerzas Armadas y de Policía, que exigen una transformación profunda de sus doctrinas, organización y funcionamiento, a la luz no sólo de las nuevas condiciones en que deben prestar sus servicios y cumplir sus funciones, sino de su reconversión en instrumentos legítimos del nuevo orden democrático y de pleno respeto a los derechos humanos.

Por ello es indispensable, también, abordar la cuestión de la educación en derechos humanos y valores democráticos de toda la población, a efecto de construir una nueva cultura democrática que brinde el sustento de una ciudadanía real y efectiva. Esta es la única que puede, con su peso, sus controles y su presencia, hacer que las instituciones y el Estado sean cada vez más instrumentos para el desarrollo y bienestar de la sociedad, y cada vez menos dominios exclusivos de intereses sectoriales, burocráticos o de clase, que en esencia atentan contra el bien preciado y superior de la libertad y los derechos del individuo y la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- BALOYRA HERP, Enrique. *Conflicto y Seguridad en el Hemisferio Occidental. Los Retos de los Noventa*, Ponencia presentada en Taller sobre Fuerzas Armadas y de Policía en la Región Andina, IIDH, San José, 1994.
- BOOTH, John A. y SELIGSON, Mitchell (ed.). *Elections and Democracy in Central America*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill and London, 1989.
- CASTRO MORAN, Mario. *Función Política del Ejército Salvadoreño en el Presente Siglo*, U.C.A., San Salvador, 1983.
- CERDAS, Rodolfo. "Nicaragua: One Step Forward, Two Steps Back", en: DiPalma, Giuseppe y Whitehead, Laurence (ed.) *The Central American Impasse*, Croom Helm London & Sidney, 1986.
- "Costa Rica Since 1930", en: Bethell, Leslie (ed.) *The Cambridge History of Latin America. 1930 to the Present*, To. VII, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Sidney, 1990.
 - "Colonial Heritage, External Domination, and Political Systems in Central America", en: Goodman, Louis W.; LeoGrande, William M. y Mendelson Forman, Johanna (eds.) *Political Parties and Democracy in Central America*, Westview Press, Boulder, San Francisco, Oxford, 1992.
 - El Desencanto Democrático. Crisis de Partidos y Transición Democrática en Centroamérica y Panamá, Rei Centroamericana, S.A., San José, 1994.
 - RIAL, Juan y ZOVATTO, Daniel. *Una Tarea Inconclusa. Elecciones y Democracia en América Latina 1988-1991*, IIDH/Capel, San José, Costa Rica, 1992.

- DUNKERLEY, James. *Power in the Isthmus. A Political History of Modern Central America*, Ed. Verso, London-New York, 1988.
- SIEDER, Rachel. *The Military in Central American Politics: Changes and Continuities*, edición mimeografiada.
- FARER, Tom J. "The Role of Regional Collective Security Arrangements", en: Weiss, Thomas G. (ed.) *Collective Security in a Changing World*, Lynne Rienner Publishers-Boulder and London, 1993.
- GRAMAJO MORALES, Héctor Alejandro. "Transición Política en Guatemala 1980-1990: Una Perspectiva desde el Interior de las Fuerzas Armadas de Guatemala", en: Domínguez, Jorge I y Linderberg, Marc (ed.) *Transiciones en Centro América*, World Peace Foundation, San José, 1994.
- JOHNSON, Tim. "Honduras Military's 2nd. Mission: Profit", en: *The Miami Herald, International Edition*, March 11, 1992.
- KJONNEROD, L. Erik (ed.). *Hemispheric Security in Transition: Adjusting to the Post 1995 Environment*, (Proceedings of a Symposium Co-sponsored by: The Institute for National Strategic Studies, The National Defense University, The Directorate for Strategic Plans and Policy (JS), The Joint Staff, US Southern Command). National Defense University Press, Washington, 1995.
- LA GACETA. Tegucigalpa, Honduras, 25 de febrero de 1975.
- MAZARIEGOS AGUIRRE, Jorge Arturo. "El futuro de la democracia en Guatemala", en: *Revista del Pensamiento Centroamericano*, No. 209, Vol. XLV, San José, octubre-diciembre, 1990.
- O'DONNELL, Guillermo. "Delegative Democracy", en: *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, January, 1994.
- RIAL, Juan; ZOVATTO, Daniel y CERDAS, Rodolfo. *Una Tarea Inconclusa. Elecciones y Democracia en América Latina 1988-1991*, IIDH/Capel, San José, Costa Rica, 1992.
- ROJAS ARAVENA, Francisco. *Doctrinas Policiales y Militares: Distinción Fundamental en el Sistema Democrático*, Ponencia en Taller Derechos Humanos, Policía y Fuerzas Armadas, IIDH, San José, 1994.
- ROUQUIE, Alain (Coord.). *Les Forces Politiques en Amérique Centrale*, Karthala, París, 1991.

- ROVIRA MAS, Jorge. "Costa Rica: elecciones, partidos políticos y régimen democrático", en: *Revista Polémica*, No. 11, San José, Costa Rica, mayo-agosto, 1990.
- SALOMON, Leticia. "Honduras: las Fuerzas Armadas y los Retos de la Consolidación Democrática", en *Los Retos de la Democracia*, CEDOH, Tegucigalpa, 1994.
- *Democratización y Sociedad Civil en Honduras*, CEDOH, Tegucigalpa, 1994.
- SELIGSON, Mitchell y BOOTH, John A. (ed.). *Elections and Democracy in Central America*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill and London, 1989.
- SIEDER, Rachel. *The Politics of Agrarian Reform in Honduras 1968-1978*, Ph. D Thesis, Department of Political Studies, Queen Mary and Westfield College, University of London.
- y DUNKERLEY, James. *The Military in Central American Politics: Changes and Continuities*, edición mimeografiada.
- WHITEHEAD, Laurence. *Pacificación y Democratización en América Latina en la Posguerra Fría: El Nuevo Rol de las Fuerzas Armadas y de la Policía*, Ponencia Taller sobre Fuerzas Militares y de Policía en la Región Andina, IIDH, San José, 1994.
- ZOVATTO, Daniel; CERDAS, Rodolfo y RIAL, Juan. *Una Tarea Inconclusa. Elecciones y Democracia en América Latina 1988-1991*, IIDH/Capel, San José, Costa Rica, 1992.
- ASIES. *Encuesta*. Del 24 al 27 de agosto de 1995. Guatemala.
- UNIMER. *Encuesta*. Del 7 al 21 de agosto de 1993. Guatemala.
- *Encuesta*. Del 10 al 30 de setiembre de 1993. El Salvador.
- *Encuesta*. Del 9 al 19 de setiembre de 1993. Honduras.
- *Encuesta*. Del 9 al 19 de setiembre de 1993. Nicaragua.
- *Encuesta*. Del 9 al 20 de agosto de 1993. Costa Rica.
- *Encuesta*. Del 7 al 21 de setiembre de 1993. Panamá.