



VOL: AÑO 7, NUMERO 19

FECHA: MAYO-AGOSTO 1992

TEMA: DEMOCRACIA Y NEOLIBERALISMO: Perspectivas desde América Latina

TITULO: **El sistema de relaciones cívico-militares y la democracia en El Salvador**

AUTOR: *Rafael Guido Béjar* [*]

SECCION: Artículos

RESUMEN:

La posibilidad de la democracia en El Salvador está asociada a la capacidad de control que el gobierno civil pueda ejercer sobre las Fuerzas Armadas. El presente ensayo explora las dimensiones de la ya larga relación entre las Fuerzas Armadas y la conducción política del aparato del Estado: el peso de la integración que históricamente han tenido los militares en las estructuras políticas, las prerrogativas tradicionales y las adquiridas en la última década, de jure y de facto, que gozan los militares en las diversas áreas de la actividad estatal; las principales líneas del conflicto y solución entre los diferentes actores, civiles, militares, políticos, en la transferencia de prerrogativas entre los militares y el gobierno civil. Es decir, las formas en que se ha planteado la acción de reclamar, transferir y asumir las prerrogativas, que por mucho tiempo han sido facultades únicas de los militares.

ABSTRACT:

The system of civic-military relationships and Democracy in El Salvador.

The possibility of democracy in El Salvador is associated to the capacity of control that the civil government is able to exercise over the Army Forces. The present essay explores the dimensions of the long relation between the Army Forces and the political conduction of the State apparatus: the weight of the integration that have had historically the military in the political structures; the traditional prerogatives and the acquired in the last decade of jure and facto that delight in the diverse areas of statal activity, the military, the main lines of conflict and solution among the different civil, military and political actors in the transference of prerogatives between the civil government and the military. That is to say, the forms of planning the actions of claiming, transfer and assume the prerogatives that for so long have been the unique faculties of the military.

TEXTO

"No habría cosa más funesta y vergonzosa para los pastores que el que diesen a sus perros, guardianes de sus rebaños, una formación tal que pudieran ser movidos por la intemperancia, el hambre o cualquier otro vicio para atacar ellos mismos a los rebaños y parecer de este modo lobos y no perros.

- Sería funesta, desde luego - replicó.

" - ¿No será, pues conveniente vigilar con todo interés para que nuestros auxiliares no hagan lo mismo con los ciudadanos, ya que disponen de la fuerza y pueden llegar a convertirse en rudos déspotas en vez de bondadosos protectores?

- Sí, habrá que vigilarles - dijo".

PLATON. La República. Libro III, No. XXII.

I

Cómo una sociedad resuelve con eficiencia la forma de relacionarse, en orden, igualdad y armonía sociales, con los grupos cuya función y responsabilidad son su propia seguridad; ello continúa siendo -y posiblemente lo será siempre- uno de los grandes problemas de todas las sociedades. En la actualidad, en América Latina, este problema se ha replanteado al reformularse la presencia política y social de las fuerzas armadas institucionales en sociedades que aspiran a establecer formas democráticas de convivencia. En forma directa, el planteamiento se resume de la siguiente manera: la viabilidad de la democracia está estrechamente asociada con la capacidad de control que el gobierno civil sea capaz de ejercer sobre las fuerzas armadas [1] (Stepan, Alfred, 1988).

Hasta el momento, en las sociedades del Cono Sur este control aún es problemático. En Argentina y Chile la relación ha alcanzado un equilibrio todavía no muy alejado de la inestabilidad, la incertidumbre y los conflictos políticos. En Brasil y Uruguay se advierte una institucionalización mucho más consolidada debido a la vinculación de la acción militar con tareas económicas directas o a la tradición del civilismo, respectivamente. En la arena política, no obstante, continúan siendo actores principales.

También en El Salvador, actualmente tiene lugar un importante intento para reformular el sistema de relaciones cívico-militares imperante. La cruenta guerra civil, que tuvo más de una década de duración, ha desembocado en un amplio movimiento social de desmilitarización y democratización en el cual se plantearon diversas propuestas para realizar el cambio del sistema aún en funcionamiento. [2] Estas se discutieron y negociaron en diferentes instancias políticas de la sociedad salvadoreña (entre los militares, entre éstos y el gobierno y/o los partidos de derecha; en el interior de los grupos y partidos de izquierda; entre las distintas organizaciones de base, sus organismos dirigentes, organismos de la sociedad civil, etcétera) aunque los mecanismos del pacto fundacional [3] se establecieron en torno del proceso de negociación para alcanzar la paz, auspiciado por las Naciones Unidas entre el Gobierno de El Salvador (GOES) y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) -desde abril del 90 a enero de 1992 (Bacevich, A. J., James D. Hallums, Richard H. White & Thomas F. Young. 1988). [4]

El proceso posterior de institucionalización de dichos acuerdos está constituido por el reconocimiento de la Asamblea Legislativa, que ha modificado la constitución política del país para darles fuerza de derecho a los acuerdos. Las actitudes y conductas políticas de las fuerzas sociales y políticas, frente a la actuación posterior de la FAES, que condicionarán la forma final que adquirirá la sumisión militar al Estado y la sociedad.

El intento se complejiza al entremezclarse de manera simultánea otros determinantes: una profunda crisis económica y fiscal, constantes y fuertes movimientos y conflictos sociales (actividades sindicales, movimientos campesinos por tierra, fuertes movilizaciones por el respeto a los derechos humanos, movimientos de repatriados y repobladores, de desempleados, de trabajadores públicos por mejores condiciones de vida, la modernización de los sistemas político y electoral, etcétera) y la demora, llena de subterfugios para no cumplirlos a cabalidad así como en realizar los acuerdos de paz. También pesa en el ambiente político la indetenible actividad de los escuadrones de la muerte.

¿De qué depende la constitución de una relación estable entre civiles y militares en la que sea viable el "control civil"? En El Salvador existen varios agravantes para la viabilidad de una estructura semejante. En primer lugar, no existe, propiamente, un gobierno civil. Luego, tampoco existen instituciones, experiencia, mecanismos e instituciones que fortalezcan esa relación frente al Estado y la sociedad política (la cual todavía no es un sistema real de representación) y a la organización civil propia de las clases dominantes.

¿Cómo determinar, entonces, la viabilidad del control civil? Se hace necesario explorar varias dimensiones de la larga relación entre la fuerza armada y la conducción política del aparato de Estado: (1) el peso de la integración que históricamente han tenido los militares en las estructuras políticas en El Salvador; (2) las prerrogativas tradicionales y las adquiridas en la última década, de jure y de facto, que gozan los militares en las diversas áreas de la actividad estatal; (3) también deberán analizarse las principales líneas del conflicto y solución entre los diferentes actores, civiles, militares, políticos, en la transferencia de prerrogativas entre los militares y el gobierno civil; es decir, las formas en que se ha planteado la acción de reclamar, transferir y asumir las prerrogativas, acción que por mucho tiempo ha sido facultad exclusiva de los militares.

II

1. La tradicional politización de la Fuerza Armada Salvadoreña

Es todavía muy difícil afirmar que existe un "gobierno civil" en El Salvador, no obstante que ha pasado ya casi una década (iniciada en abril del 1982) en la cual la jefatura del Estado ha estado a cargo de civiles. [5] Al menos no puede asumirse como un dato dado. La tradición de los gobiernos civilistas se truncó en 1931, después del fracaso del proyecto burgués de renovación política, social y económica de la sociedad, que se inició en la década de los veinte; luego de la derrota de una importante revuelta campesina en contra de la sociedad oligárquico-liberal y de un coup d'etat que permitió a los militares el control absoluto del poder político y la restauración del orden oligárquico. Nunca más ha sido restaurado, en forma completa y estricta, un orden civil (Guido Béjar, 1979, El Ascenso...). Desde entonces, de una manera progresiva, las funciones, de derecho y de hecho, de la FAES han limitado la actividad de los poderes y órganos del Estado salvadoreño y de los partidos políticos, aun cuando éstos fueran dirigidos por civiles.

a) El prolongado período brumario en El Salvador (1931-¿1992?)

A más de medio siglo de mantener un control político ininterrumpido, a sesenta años de su ascenso al poder estatal, sería muy difícil considerar la presencia militar en la conducción política de El Salvador como una "intervención", al estilo de las sociedades conosureñas. La participación de los militares salvadoreños no ha sido un mero ejercicio de influencias o, incluso, de poder de veto sobre ciertas decisiones nacionales. Las "intervenciones militares" sureñas tuvieron un carácter de excepción y de transitoriedad, aunque muchos de sus efectos han sido perdurables.

Estos países, por otra parte, habían desarrollado, con anterioridad a la intervención castrense, estructuras políticas estatales de gran tradición civil que en muchos casos continuaron funcionando, aunque de manera limitada, durante el período militar. Al agotarse los ciclos burocrático-autoritarios, fue posible hablar de "una vuelta a la democracia", de supeditar el poder militar al gobierno civil que tiene posibilidades de restaurar sus estructuras, normatividad, instituciones, etcétera, con relativa rapidez. Pero sesenta años de permanencia ininterrumpida y de avance creciente en la obtención de cada vez más importantes prerrogativas, hablan más bien de una "naturaleza militar" de la forma de hacer política y de la actual estructura del poder en El Salvador.

Durante el largo período brumario (de 1931 hasta la fecha) la fuerza armada ha sido un elemento importante para muchos procesos sociales de El Salvador. Como mediadora entre las diferentes fracciones de la clase dominante colaboró en mantener un lento proceso de desoligarquización, muchas veces bloqueado, caracterizado por una pugna silenciosa entre los grupos tradicionales y los grupos industrializantes que, con una problemática identidad burguesa, quizás hasta estos años estén en posibilidades de hegemonizar con sus proyectos modernizantes (Guido Béjar, 1979).

Por otra parte, la fuerza armada ejerció una relación de carácter represivo sobre la población trabajadora en constante proceso de formación popular, sin identidad ciudadana y con problemas para la formación de una racionalidad clasista. El movimiento popular, que ha tenido importantes momentos de organización política y de conflicto con el Estado y los sectores capitalistas durante todos estos años optó finalmente, desde la década de los setenta, por militarizarse también para ser reconocido como un elemento político importante de la sociedad.

Al transformarse en pivote de estos procesos, la FAES se convirtió en un estamento que funcionó como clase política, con fuertes bases burocráticas estatales civiles de apoyo, con lo cual logró construir una fuerte autonomía relativa ante los diversos sectores sociales. Todo esto en un equilibrio político regional dominado por la presencia norteamericana que no tuvo disputas hegemónicas de otros países o bloques de poder internacional en la región.

Cuadro No. 1

El principio de organización de la sociedad entera aceptó la militarización como factor político determinante. Los permanentes movimientos internos de diferenciación social, siempre incompletos, de los grupos dominantes, nunca precipitaron una fracción hegemonzadora, lo que les llevó a aceptar acriticamente a los militares, los cuales han actuado como moderadores e impulsores de cambios sociales y políticos que nunca han provocado conflictos irreparables entre ellos. Su función básica se definió, no obstante, ante la necesidad de mantener una fuerte represión sobre la fuerza de trabajo para el funcionamiento estable de la economía salvadoreña, hacendaria en un primer momento y con posterioridad con una función adicional industrializante. No hubo, en verdad, una dominación propiamente o ésta no se realizó de forma directa a partir de la cuestión económica o cultural sino desde la perspectiva militar, desde donde se articulan el resto de dimensiones sociales.

Así, la presencia política de los militares se constituyó en la sociedad salvadoreña por una serie de actitudes y prácticas de los grupos sociales, permisivas en el caso de los dominantes y de permanente oposición para las clases dominadas -ante las cuales la fuerza armada organizó la imposición. La fuerza armada desarrolló, de esta manera una actitud tutelar y paternalista, junto a un sistema de protección militarista globalizado-la defensa "del orden, las instituciones y el territorio"- como en tiempos de guerra.

Los militares desarrollaron una voluntad para intervenir y actuar, de forma permanente, en todas las arenas de la sociedad y de una manera gradual se convirtieron en un elemento político permanente, central, y el más importante de la sociedad. Los militares monopolizaron los recursos de poder estatal y de coerción, lo mismo que los espacios de la decisión política fundamental (en otros términos, monopolizan las decisiones, gestión y administración de la seguridad nacional). Es importante hacer notar que este monopolio ha dejado también a diversos sectores de la misma clase dominante fuera del ejercicio

directo del poder estatal, que luego del golpe de Estado del 79, también han decidido disputárselo en juegos políticos no antagónicos, pero muy eficientes.

b) Los cambios y ciclos políticos en El Salvador

Tres de las más notables peculiaridades, entre otras, del sistema político salvadoreño se refieren, en primer lugar, a la forma como se realiza el cambio de régimen político y, en segundo, a la manera como se produce la estabilidad y continuidad, una vez realizado el cambio. El mecanismo de cambio de régimen es el golpe de Estado y el instrumento de estabilidad, el partido de gobierno (Ver Cuadros No. 1 y 2) en el cual se cristaliza -y ésta es la tercera peculiaridad- una alianza dominante de élites provenientes de distintos sectores sociales.

Las pautas del cambio político, permanentes y recurrentes desde inicios de la década de los treinta, conforman un ciclo bien marcado de formación, consolidación y fin del régimen y del sistema político global de El Salvador:

- 1) un golpe de Estado para acceder al poder y romper con el tipo de régimen político anterior que deja sin efecto a la asamblea legislativa;
- 2) la presencia de militares profesionales en la dirección de la política institucional nacional con civiles que han aceptado los lineamientos militares del golpe;
- 3) tras el control del orden post-golpe y la disolución de los partidos anteriores, la creación del partido oficial (cuyo antecedente ya expusimos);
- 4) un llamado a elecciones para conformar una Asamblea Constituyente;
- 5) la instalación de una Asamblea Constituyente que redacta
- 6) una nueva Constitución Política, que justifica y legitima el cambio y las continuidades políticas para cohesionar las distintas fuerzas políticas de apoyo del nuevo régimen; esta Constitución representa un tratado marco para la alianza dominante y un programa político general frente al resto de la sociedad;
- 7) elecciones para presidente de la República; posterior a éstas se suceden dos o más elecciones hasta desgastar las posibilidades de conducción política de la alianza formada al iniciarse el ciclo. Cada ciclo tiene una duración promedio de 14 años. Entre los coup d'etat (de apertura y cierre del ciclo) las elecciones, con distintos tipos de irregularidades y fraudes, son el mecanismo de continuidad y legitimidad del régimen, el cual se desgasta y deteriora en cada proceso electoral;
- 8) un nuevo golpe de Estado para formar una nueva alianza, renovar los cuadros de dirección con nuevas agendas políticas y socio-económicas; el partido de gobierno desaparece como tal.

En el último golpe de Estado se muestran algunas variaciones en este patrón, entre las que sobresalen la no existencia de un partido formado desde el poder gubernamental y la aparición de los civiles en la presidencia de la república.

III

1) Los militares y el sistema político

Los militares son el elemento central de la estructura y de las pautas políticas globales de El Salvador, pero también lo son en el interior de la alianza conservadora. Siempre han sido los articuladores de los elementos de la tradicional forma de operar de los grupos conservadores para el control del poder estatal.

Su importancia se hace evidente al hacer un recuento de los gobernantes salvadoreños. En casi medio siglo, desde 1944 hasta la fecha, por ejemplo, han existido, en total, 34 jefes de Estado (Ver Cuadro No.3). Catorce de ellos han sido civiles: diez fueron incorporados por los militares golpistas a las juntas de gobierno; dos fueron presidentes provisionales (nombrados por asambleas constituyentes a propuesta de los militares) y dos han sido presidentes constitucionales, surgidos de elecciones directas limitadas dentro de un proceso de liberalización política orientado por los militares.

En todos los casos de presencia civil en la jefatura de Estado, los militares han sido parte importante en el proceso de opción. Los presidentes civiles provisionales fueron designados directamente por ellos, con aprobación de la asamblea. Los presidentes civiles por elección constitucional, dos en total (Napoleón Duarte, 1984-1989 y Alfredo Cristiani, 1989 hasta la fecha), provenientes y apoyados por organizaciones relativamente civiles (el componente militar de Arena, partido de Cristiani, es todavía muy fuerte) [6] son un rasgo político de la década de los ochenta, luego del golpe de Estado de 1979 y durante la guerra civil que explotó en 1981.

Cuadro No. 2

La presencia de los militares también puede comprobarse en el origen de la mayoría de los partidos políticos, oficiales y de oposición en El Salvador. El espacio político donde se originan los partidos políticos es en, cierto sentido, militar, ya sea porque son constituidos por militares activos, por razones internas a la FAES, o porque todo partido civilista para su ubicación y existencia misma, ha tenido que definirse ante la razón y función de la FAES (Ver Cuadro No.4). Entre 1944 y 1960 todos los partidos políticos legales se originaron en el ámbito militar. Los candidatos a la presidencia de la República fueron militares en su totalidad o apoyados por fuertes grupos militares, como fue el caso del PAN.

Cuadro No. 3

En el período 1961-79 surgen los primeros cuatro partidos políticos provenientes de esferas civilistas de los sectores medios, como el PDC, el MNR, el UDN o el POP. No obstante, los otros cuatro partidos del período representaban sectores militares, activos o retirados. En el lapso 1980-90 el cuadro de partidos políticos está constituido por: a) partidos creados en la etapa anterior; b) partidos nuevos que provenían de la disidencia de partidos creados en el período anterior, como es el caso de MERECEN, PAISA y PL que son divisiones del PCN (ahora desvinculados de la FAES) o del MPSC y el MAC que provienen del PDC; c) partidos nuevos ligados a sectores económicos dominantes como el PAD (empresarios) o ARENA (industriales, terratenientes y militares) o a sectores medios como el PSD. En este período no surge un partido ligado directamente a los militares como lo fueron "Pro Patria, el PRUD o el PCN en el pasado; no obstante, los militares se dividieron, en forma muy desigual, para apoyar al PDC o a ARENA (Ver Cuadro No. 4).

Cuadro No. 4

Las rupturas políticas más significativas se han producido al dividirse el ejército, como es el caso de todos los golpes de Estado o cuando los grupos dominados populares han

optado por la insurrección, como es el caso de la revuelta campesina de 1932 y la insurrección armada de los ochenta. En la actualidad no ocupan la escena presidencial, pero su poder de decisión y veto político se hace sentir en la rapidez y forma de tratar los temas de la agenda surgida de los acuerdos de paz y la posibilidad de la reactivación y el desarrollo económicos.

¿Podrá romperse esta fuerte tradición de inserción política de los militares? ¿Qué tipo de esfuerzo es necesario y qué duración tendrá un proceso de formación de la tradición de un gobierno civil? La experiencia de dos gobiernos civiles consecutivos (1984-1991), producto de procedimientos electorales, la alternabilidad entre grupos con una fuerte posición de rivalidad política (PDC y ARENA), la apertura del sistema político a partidos excluidos de los espacios decisionales centrales del poder (PDC, Convergencia Democrática, etc.) no sobrepasa la década.

Los rasgos nuevos todavía no permiten evaluar su potencialidad de reproducción social y de producir estabilidad política. Las estructuras deberán cambiar todavía más al incorporarse los integrantes políticos que han permanecido excluidos (el FMLN) y al realizarse muchos recambios funcionales entre los distintos actores políticos. La pregunta sigue siendo si estas modificaciones, por muy novedosas que sean, lograrán cambiar las antiguas relaciones entre el gobierno y las fuerzas armadas, entre los civiles y los militares. Si podrán instalarse mecanismos eficaces para el control civil de los militares y construir el espacio político para las decisiones políticas fundamentales sin interferencias militares.

2) Prerrogativas de los militares

La FAES, a lo largo de su sexagenaria historia de conducción política del Estado, ha adquirido las más altas prerrogativas en el aparato estatal [7] y niveles muy elevados de autonomía, tanto para su dirección interna como en el control del aparato estatal y en la diversidad de campos de la vida política y social. Desde el inicio de la tercera década del presente siglo (Guido, R. 1986) los militares han incorporado, en forma paulatina y cada vez que se promulgaba una nueva Constitución política, un mayor número de prerrogativas de las cuales ya gozaban de facto en el Estado y el sistema político (Ver Cuadro No. 5).

En el período de la guerra civil en la década de los ochenta, las prerrogativas de la institución armada salvadoreña han alcanzado su máximo nivel. Su presencia se ha expandido desde las tradicionales funciones de garante de la soberanía del Estado y el mantenimiento de la integración territorial hasta los problemas del desarrollo, sin perder las del mantenimiento del orden y seguridad públicas. La oposición a estas prerrogativas (de jure y de facto) alcanzaron, desde comienzos de la década de los setenta, una oposición armada que se convirtió en una guerra civil en los ochenta. Hasta los cambios acordados por diferentes grupos políticos en este año, nunca antes en El Salvador, se habían intentado reducir las prerrogativas militares. En junio de 1992, todavía existen dificultades para llevar a la práctica las modificaciones ya con rango constitucional que reducen los privilegios militares.

Los esfuerzos para cambiar el sistema actual de relaciones cívico-militares se han centrado fundamentalmente en cambiar: 1) la autonomía y el control de la institución castrense de los poderes del Estado y áreas extra-militares del aparato de Estado; 2) el monopolio militar en el proceso de decisión política fundamental y 3) la poca visibilidad y previsibilidad del poder militar.

a. La autonomía de la Fuerza Armada de El Salvador

La prerrogativa más importante de la FAES gira en torno a la autonomía de la institución castrense respecto de los poderes del Estado. Esta situación que naturalmente es de jure, se refleja en la oscuridad, ambivalencias y omisiones que las constituciones políticas presentan sobre el problema de la conducción de la FAES. Mientras que partes del texto constitucional prescriben que la fuerza armada es obediente y no deliberativa en asuntos de servicio, [8] no existe artículo alguno [9] que especifique a qué organismo o institución estatal corresponde la "conducción" real de la FAES, que, de facto, es conducida por los altos jefes militares de manera autónoma.

Un ejemplo de la autonomía militar, aún inalterada, y de su peso en la vida política de El Salvador es lo ocurrido durante la ofensiva del FMLN, en San Salvador, en noviembre de 1989. Después de ocho años de un nuevo ciclo constitucional, iniciado en 1982, y de un período con el mismo número de años de civiles ejerciendo como jefes de estado, la FAES decretó -al comenzar dicha ofensiva- el Estado de sitio motu proprio sin participación de los poderes y órganos civiles del gobierno competentes. Veinticuatro horas después, el ejecutivo decretó lo que la FAES había hecho con anticipación.

Cuadro No. 5

En esa oportunidad, el Estado Mayor de la FAES se convirtió en la institución político-militar central y conductora política del país desplazando a la mayoría de autoridades civiles y políticas. El director de la Guardia Nacional asumió, de facto, las funciones de la Alcaldía de San Salvador y catorce comandantes militares asumieron la función de los gobernadores y de muchos consejos municipales. El plan militar para controlar la situación se efectuó al marginar a las autoridades civiles y políticas. La emergencia, como casi siempre en El Salvador, adquirió dimensiones únicamente militares para su solución. El 23 de noviembre los militares propusieron modificaciones jurídicas ad hoc para procesar de inmediato a los dirigentes civiles que ellos habían acusado de colaboración con el FMLN.

El problema de la diferenciación de los militares del resto de ciudadanos de El Salvador es su inmunidad ante los órganos judiciales salvadoreños. Hasta el 92 nunca se les habían condenado, aunque sí se había iniciado juicio en contra de militares que hubiesen cometido excesos en el desempeño de sus cargos, violaciones de los derechos humanos, comisión de diversos delitos, etcétera. Los juicios en contra de los responsables de la muerte de los asesores y las monjas norteamericanos sólo condenaron a efectivos de muy bajo rango, y dejaron en libertad a los oficiales que estaban involucrados en la decisión de las acciones.

El caso de los jesuitas ejemplifica las dificultades para aplicar la ley a los militares que deciden efectuar acciones militares terroristas en contra de los civiles. Se ha necesitado conjugar la presión de los Estados Unidos, de los países de la Comunidad Económica Europea, de las internacionales políticas, de la Iglesia, etcétera, para avanzar en el juicio de nueve militares. Sólo después de cerca de dos años de trámites jurídicos, de los crímenes en contra de los sacerdotes y de otras dos personas civiles, tuvo lugar un dudoso juicio que por no haberse profundizado más, mantiene -aun con las condenas realizadas- la inmunidad de los militares de mayor jerarquía que estuvieron involucrados en este crimen.

Durante las elecciones para diputados, en abril de 1991, el ejército volvió a efectuar su acostumbrada participación en los procesos electorales en favor de un determinado partido. Al mismo tiempo realizó actividades en contra de sindicalistas en huelga sin que mediara la participación de otras instancias competentes en este tipo de casos. La FAES

siempre ha considerado a la acción colectiva y a los movimientos sociales de todo tipo como un fenómeno militar, en especial al movimiento sindical. Y en este sentido la FAES hace valer sus prerrogativas, de jure y de facto.

Otra muestra del predominio de la visión militar en los asuntos políticos y sociales de El Salvador lo ejemplifican los esfuerzos que tuvo que hacer el gobierno de Cristiani para que el sector militar aceptara los acuerdos de Chapultepec. La posición de los militares en las mismas reuniones de la negociación era totalmente decisiva y sumaria. Los acuerdos del FMLN con la delegación estatal tenían muchos problemas para ser aprobados por la Asamblea Legislativa debido a la influencia de los militares y a otros elementos de la derecha salvadoreña.

b. El monopolio en la decisión política fundamental

La FAES, desde 1932, siempre ha tenido el monopolio de la decisión en la definición de lo que es un problema de seguridad nacional o de la solución de los conflictos sociales (problemas que son propios del Estado y no sólo de la FAES, y que, en muchos momentos, son cuestiones cuya solución rebasa al Estado mismo y los sitúa en el ámbito de la sociedad en su conjunto) y las formas en que deben de solucionarse.

Cuadro No. 6

La seguridad nacional no es un problema que deba de resolver sólo la FAES, ni siquiera es de exclusividad militar. Es un problema de la sociedad en general, del Estado y todas las fuerzas sociales que lo dirigen. La seguridad nacional, en la mayoría de los casos, debe recibir un tratamiento estatal.

El conflicto social tampoco ha de ser resuelto únicamente por la FAES o por el Estado; ello aunque la primera siempre ha asumido las funciones de los distintos ministerios del gobierno: las del de Trabajo (ha resuelto casos de huelga y otros conflictos laborales con la fuerza militar), las del de Justicia (bajo medidas coercitivas ha determinado las resoluciones judiciales), Economía (reformas, disposiciones temporales, beneficios, etc), Consejo Electoral (ha decidido qué partidos son los legales, los resultados del acto electoral, candidatos victoriosos y derrotados, etc.), Educación, Defensa, Relaciones Exteriores, etcétera. En todo caso la FAES ha sido la primera instancia para resolver los conflictos sectoriales o nacionales.

c. La poca visibilidad y previsibilidad del poder militar

El problema de la impunidad, la corrupción, la depuración y la reducción de la FAES es generado por:

1) la autonomía de la corporación militar ante la sociedad y el Estado salvadoreños [10] está construida con base en la relación que cada una de las unidades que la forman tienen con los distintos grupos de poder económico de la sociedad salvadoreña; en la coyuntura se distribuyen las cuotas de poder y se rearticulan las posiciones de acuerdo a las relaciones del poder fáctico del momento. Tener una fuente de ingresos proveniente del gobierno norteamericano, por ejemplo, potenciaba la autonomía de los grupos élites preparados por los norteamericanos. La guerra misma, por otra parte, y las relaciones con grupos económicos internos le permiten a la FAES cierta autonomía respecto de su aliado norteamericano.

2) una estructura interna de diferentes sectores militares autonomizados y en constante pugna interna por dominar la orientación y control del aparato militar. Así, existen, por ejemplo:

a] Los sistemas de inteligencia y de seguridad:

Estos sistemas están formados por los grupos que capturan información, llamada de inteligencia, a través de la interrogación, la tortura, el espionaje, etcétera. Este sector planifica y ejecuta la represión y las operaciones armadas clandestinas en contra de los opositores al régimen. Está compuesto por organismos como el CNI que ha estado vinculado a los cuerpos de seguridad. Estos sistemas, también, se vinculan a organismos internacionales, por lo cual adquieren mayor autonomía interna que la que proviene de su propia función. El tipo de información que este sector procesa se convierte, por un lado, en el análisis político de toda la institución, lo cual convierte a sus responsables en dirigentes políticos de la corporación con grandes ventajas sobre los otros sistemas.

b] los sistemas militares (gubernamental e institucional):

i) un sector militar gubernamental (Ministerio de Defensa, Estado Mayor, Comandantes regionales, etc), que es el centro institucional de dirección militar, el cual se relaciona con las diversas élites de los distintos grupos sociales, nacionales e internacionales, que llena y conduce los cargos públicos y que intenta dar unidad a todos los órdenes de la vida socio-estatal.

ii) Otro sector militar institucional que está formado por la mayoría de militares de mandos medios encargados de realizar las funciones rutinarias de entrenamiento, abastecimiento, burocráticas, etcétera. En el caso de un país en guerra, como es el caso de El Salvador, este sector está también incorporado a la estructura de las unidades de la guerra que tienen mayor preponderancia en la orientación del sector. La élite de estas unidades se relaciona estrechamente con el sistema de inteligencia.

La impunidad nace de la fuerza y de las acciones propias de cada uno de estos sectores que llegan a desarrollar su propio campo de acción y su propia autonomía, casi política. La unidad de la FAES es un equilibrio catastrófico entre estas unidades. Cada sector llega a tener un poder político superior al de los otros, dependiendo de las necesidades y la situación coyuntural en algún momento, y el cuadro resultante depende de la realización de un complejo proceso de concertación entre ellos para el accionar unitario. La corrupción es un elemento importante que mantiene lealtades que sostienen cada uno de estos sectores y unidades, por un lado, y por otro, la estructura militar en su totalidad. Esto hace que nadie se atreva a acusar de corrupción o por cometer crímenes y abusos contra la sociedad. Esta es la estructura de la impunidad.

IV

CONCLUSION

En el Cuadro No. 7 pueden apreciarse los acuerdos entre el FMLN y el GOES para delimitar a la FAES y propiciar las estructuras democráticas y el gobierno civil. Los aspectos más privilegiados se refieren a lograr: (1) la real supeditación de la FAES a la presidencia de la República, quien además tendrá más atribuciones directas en los aspectos de seguridad, inteligencia y policía; (2) la diferenciación de la seguridad pública y la defensa nacional; (3) la excepcionalidad de la intervención de la institución armada en el mantenimiento del orden público, cuyo control estará en manos del presidente y de la asamblea legislativa; (4) la delimitación de las actividades policiales y de inteligencia; (5)

la renovación y el profesionalismo en la educación y desempeño de los cuerpos policiales y militares, etc.

Cuadro No. 7

Las reformas constitucionales, la desaparición de los actuales cuerpos de seguridad y la creación de un nuevo organismo policial, independizar los organismos de inteligencia de la FAES, etcétera; todas estas son medidas, sin duda, que ayudarán a disminuir la presión y el control militar sobre la población civil y sobre los organismos políticos y de la sociedad civil salvadoreños. No obstante, son medidas que se centralizan en la cabeza del ejecutivo sin crear, hasta el momento, otros mecanismos civiles o estatales que constituyan algo que pudiese llamarse "gobierno civil". El papel de la Asamblea legislativa todavía es bastante limitado y poco eficiente. La estructura general del poder militar queda casi intacto, aunque la desconcentración de decisiones aporte un elemento potencial de supeditación y limitación de funciones de la FAES.

Los acuerdos refuerzan la figura presidencial en las relaciones del Estado con la FAES, casi como garantía del control militar, como el "contrapeso" contra el poder de una institución armada. ¿Será suficiente esta especie de presidencialismo para contrarrestar las pautas políticas y de ejercicio directo de poder de la FAES? ¿Podrán estas medidas nacidas de la negociación cambiar los patrones históricos de comportamiento de una institución que tras la guerra de doce años mantiene intacta su fuerza estratégica? Al menos aparece como una tarea muy difícil si las estructuras mismas del gobierno civil no están muy definidas. La idea de un presidente civil con mucha influencia sobre la institución militar no compensa las intrincadas redes que ha sustentado el poder militar en los últimos sesenta años de historia política salvadoreña.

El deseo de mantener sus estructuras internas intactas, aunque desconcentradas, es evidente ante la tentativa de realizar los acuerdos de supresión de los cuerpos de seguridad. La FAES emitió una orden de desaparición de los mismos pero mantiene idénticas estructuras con otros nombres e iguales reglamentaciones institucionales. Algo similar sucede en cuanto al manejo de la reserva militar y el servicio territorial. Es posible, también, que los contrapesos civiles todavía no puedan tener una notoriedad funcional al iniciarse esta nueva etapa del desarrollo político salvadoreño. La constitución de las redes de control civil, no obstante, es una tarea por definirse con sus instituciones, estructuras, normatividad y capacidad de convocatoria y representación.

CITAS:

[*] FLACSO. México.

[1] Esta asociación es planteada por Alfred Stepan en sus investigaciones sobre el poder militar en los países del cono sur en América Latina. El esquema global de Stepan muestra también una gran potencialidad para explicar la situación del militarismo en el momento actual de El Salvador ver Stepan Alfred 1988. Rethinking military Politics Brazil and the Southern Cone, Princeton: Princeton university Press.

[2] El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) por ejemplo al inicio de la negociación planteó una propuesta radical de desmilitarización total de la sociedad. Posteriormente se llegó al acuerdo de realizar varios cambios fundamentales en la Fuerza Armada de El Salvador (FAES) y emprende su propia autodesorganización como grupo armado. Grupos económicos dominantes apoyan esta salida. así como EUA.

[3] Se entiende por pacto fundacional los acuerdos explícitos entre las fuerzas políticas contendientes más significativas sobre el establecimiento de reglas de gobierno (procedimiento) y principios básicos de política, que garantizan los intereses vitales de los pactantes. Este tipo de acuerdos significan aceptar ceder, cada uno de los participantes, en su capacidad de dañar al otro. Ver Karl, Terry Lynn, 1990. "Dilemmas of democratization in Latin America". En Comparative politics. October. Una idea similar es la siguiente: "Un pacto puede definirse como un acuerdo explícito, aunque no siempre explicitado o justificado públicamente, entre un conjunto selecto de actores que procuran definir (o, mejor aún, redefinir) las reglas que rigen el ejercicio de poder, sobre la base de garantías mutuas concernientes a los 'intereses vitales' de quienes lo acuerdan" (...) "Algunos de los elementos que forman parte de dichos pactos pueden más adelante convenirse en leyes, ser incorporados a reglamentos o Constituciones...". O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter, 1988. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. 4. Transiciones desde un gobierno autoritario, Buenos Aires, Paidós.

[4] Ver las propuestas del FMLN y del Gobierno de El Salvador en la sección sobre la misión y las estructuras de la FAES. Esfuerzos de otra naturaleza para cambiar la FAES ha hecho el gobierno norteamericano como puede verse, de manera muy detallada, en Bacevich, A.J., James D. Hallums, Richard H. White & Thomas F. Young, 1988 (March 22), American military policy in small wars: the case of El Salvador, (s.d.e.)

[5] Estos presidentes civiles son:

Presidentes

Período de gestión

Forma de elección

Dr. Alvaro Magaña

29-3-82/30-6-84

Por la asamblea (a Constituyente de la FAES)

Ing. Napoleón Duarte

1-6-84/30-5-89

Elección Popular

Dr. Ignacio Cristiani

1-6-89...

Elección Popular

Fuente: Proceso. Diversos números 1982(62); 1984(147); 1989(387)

[6] ARENA. incluso, es formado por miembros retirados de la FAES y en la actualidad cuenta con importantes dirigentes de estas características

[7] Se entiende por prerrogativa el "Privilegio que se concede a una dignidad, empleo o cargo". Ver Alonso, Martín, 1982, Diccionario del español moderno. Madrid, Aguilar. (826 pp). O "una facultad o propiedad por la cual un ser tiene una ventajosa y especial distinción sobre otros", Ver Stepan, Alfred. Op. cit.

[8] Ver Art. 114 de la Constitución Política de 1962 y el art. 212 de la de 1983.

[9] Existe un artículo (No. 78 en la Constitución de 1962 y el No. 157 en la de 1983) que reconoce al Presidente de la República como el Comandante General de la Fuerza Armada pero otro artículo (No. 78 y No. 168 respectivamente) limita su función -ante la

FAES- sólo a "organizar y mantener" la Fuerza Armada (la Constitución del 62 incluía a los cuerpos de seguridad pública) sin especificar el problema de la "conducción". Otro artículo constitucional oscuro (el 75 en 1962 y el 163 en 1983) establece que: "los decretos, acuerdos, órdenes y providencias del Presidente de la República deberán ser autorizados y comunicados por los Ministros en sus respectivos ramos...", también limita la acción presidencial en los distintos ministerios, sobre todo en el de Defensa con una gran tradición de facto para manejar sus asuntos internos y sus relaciones con las áreas extra-militares.

[10] Martín Diskin señala al respecto: "Los intereses de los militares salvadoreños divergen de los del gobierno civil. Los militares se han convertido en una fuerza independiente que se ha comprometido a seguir el único curso de acción que pueda prevenir la democratización de El Salvador".

BIBLIOGRAFIA:

Bacevich, A. J., James D. Hallums, Richard H. White & Thomas F. Young. (1988) (March 22). American military policy in small wars: the case of El Salvador (s.d.e.).

Guido Béjar, R. (1979) El ascenso del militarismo en El Salvador, UCA Editores, San Salvador.

Guido Béjar R. (1979). "La Crisis Política en El Salvador, 1976-1979", en Estudios Centroamericanos, No. 369-370, julio-agosto, San Salvador, UCA Editores.

O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter (1988). Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. 4. Transiciones desde un gobierno autoritario, Buenos Aires, Paidós.

Stepan, Alfred (1988). Rethinking military Politics, Brazil and the Southern Cone, Princeton: Princeton University Press.