

## 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'Donnell<sup>1</sup>, 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.