

Editorial

Autoritarismo: se cierra el círculo

Si se hace caso a la gran prensa y a la gran empresa privada organizada, pareciera que la única dificultad que presentaba la Ley de la Defensa Nacional, tal como fue aprobada por la Asamblea Legislativa, es su Artículo 25, donde ambas veían amenazada la libertad de expresión e información. Las notas informativas, los comentarios y los editoriales se centraron en este punto, sin fijarse en el resto de las disposiciones de la ley, las cuales aceptan sin reparo. La obcecación de estos grupos es tal que les impide ver más allá de su estrecho interés particular. Pero su poder es tal que hicieron que el presidente Flores no sólo rechazara la redacción de dicho artículo, sino que incluso propusiera una distinta, la cual fue aceptada por los diputados de la derecha. De todas maneras, el poder ejecutivo que propuso la ley y los diputados de la derecha que la aprobaron tampoco parecen percatarse que, más allá de amenazar la libertad de expresión e información, aquella coloca al Estado de derecho en una situación bastante precaria.

Al caer en la cuenta de que había ido demasiado lejos en sus pretensiones, el presidente Flores devolvió la ley a la Asamblea Legislativa con casi la mitad de sus artículos objetados. La situación es curiosa, porque él mismo presentó el anteproyecto, a través del Ministerio de la Defensa Nacional, y porque la derecha lo aprobó sin mayores modificaciones. Por eso, el FMLN exigió un nuevo texto, pero la derecha legislativa se limitó a acomodar las observaciones presidenciales al texto original. (En la sección de Documentación de esta edición se encuentran los tres textos: el anteproyecto, la ley aprobada el 15 de agosto y la versión modificada, a partir de las observaciones del Presidente de la República.)

La Ley de Defensa Nacional, aprobada el 15 de agosto, sustituye la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 1961, derogada en 1994, en el contexto de los Acuerdos de Paz. Esta nueva ley surge en una coyuntura internacional

intoxicada por la lucha contra el terrorismo y dominada —otra vez— por la seguridad nacional, aun a costa de las libertades y los derechos fundamentales de la ciudadanía —tal como ya sucedió antes. Esta coyuntura ha sido utilizada por el poder ejecutivo y los políticos de la derecha salvadoreña como fachada para dar nuevo impulso a sus tendencias autoritarias.

1. El fundamento jurídico de un régimen autoritario

La Ley de la Defensa Nacional —Decreto Legislativo No. 948, del 15 de agosto— presenta múltiples deficiencias. Lo primero que salta a la vista es la pobreza jurídica de la cual adolecen los poderes ejecutivo y legislativo, y la precipitación con la que los gobernantes de ARENA suelen adoptar decisiones importantes. La formalidad de la ley denota deficiencias graves. El legislador desconoce la técnica legislativa y escribe bastante mal. Por ejemplo, el Artículo 24 de la primera versión dice textualmente: “Siendo la Defensa Civil parte integral de la Defensa Nacional, lo concerniente a la Ley de Defensa Nacional, se ejecutará conforme lo establece La Ley de la Defensa Civil”. En el texto definitivo, este artículo fue suprimido por sugerencia del presidente Flores. La ley legisla sobre asuntos intrascendentes, por lo tanto, innecesarios, mientras que los asuntos más importantes los trata con ligereza y vaguedad. La repetición es frecuente así como también innecesaria. En sus disposiciones, incluye la descripción y distribución de cargos y funciones estatales, lo cual debiera ser parte de un reglamento, elaborado por el poder ejecutivo. Asimismo, crea estructuras interministeriales e interinstitucionales, pero no define sus atribuciones, ni sus funciones, ni sus límites y controles (arts. 10-16). Repite las atribuciones que la Constitución otorga al Presidente de la República (Art. 168) y al Ministerio de la Defensa Nacional y al Estado Mayor de la Fuerza Armada les señala las que ya se encuentran en otras leyes (arts. 19-21). La nueva ley hace referencia a leyes obsoletas aún vigentes como la Ley de Defensa Civil.

Por lo que toca al fondo, el legislador no sólo no tiene claridad en los conceptos más importantes —seguridad nacional, defensa nacional, política de defensa, estrategia nacional, objetivos nacionales y sistema de defensa nacional—, sino que, además, desconoce el derecho internacional e incluso la misma Constitución salvadoreña. La Corte Interamericana de Derechos Humanos llama a este vicio “conceptos jurídicos indeterminados”. La indeterminación de los conceptos claves de la ley y la ausencia de controles democráticos dificultan su interpretación y abren la puerta para que el administrador ejerza la discrecionalidad, en ámbitos sociales, políticos y militares. Asimismo, la falta de claridad en la concepción de la ley tiene implicaciones jurídicas, desde la perspectiva del derecho internacional, constitucional y la protección de los derechos fundamentales de la ciudadanía.

Buena parte de estas deficiencias se deriva de la contradicción sobre la que descansa la ley. Esta aduce como justificación una larga lista de objeti-

vos: la preservación de la seguridad nacional, la tranquilidad pública, la emergencia ocasionada por catástrofes, el estallido social, las crisis diplomáticas o exteriores o el conflicto bélico, el desarrollo nacional, los objetivos nacionales, la amenaza a la soberanía, la integridad del territorio, la independencia del país, la supervivencia del Estado, la identidad nacional, las aspiraciones nacionales y la integridad del patrimonio material. Pese a que la lista es larga y amplia, no incluye la defensa de los derechos colectivos. Tampoco menciona, ni hace referencia, el bien común, ni el interés general, fundamento y la justificación de cualquier



política pública de defensa nacional. En todo caso, la larga lista de conceptos enumerados en la ley debiera estar referida a la defensa, la preservación y la garantía de los derechos de la ciudadanía; pero la referencia a ésta es más bien general y vaga. Así, pues, la ley se desarrolla a partir de la contradicción entre el fundamento último del Estado de derecho —la protección y la defensa de los derechos de la población— y la doctrina de la seguridad nacional, a la cual el legislador salvadoreño otorga una importancia injustificada, puesto que ni El Salvador, ni Centroamérica, en su conjunto, se encuentran amenazadas por ninguna fuerza que pueda poner en peligro su estabilidad, ni su seguridad.

El derecho actual define como finalidad prioritaria de la defensa nacional la soberanía, referida única y exclusivamente al territorio. Sin embargo, la ley, tal como fue aprobada en agosto, coloca en primer lugar “garantizar la supervivencia del Estado Salvadoreño, a fin de preservar los intereses nacionales” (Art. 2, 3°). Esta diferencia se explica porque el legislador salvadoreño continúa apegado al concepto clásico de Estado con una intención expresa. La teoría clásica defiende la existencia de un Estado autoritario, para el cual el ejército permanente es fundamental, en orden a conservar no sólo la integridad del territorio —de cara a las amenazas del exterior— y la soberanía —de cara a las amenazas del interior—, sino también para influir en todos los ámbitos

de la vida nacional. Este concepto clásico de Estado es el que priva en la actual Ley de la Defensa Nacional, ya que sobrevivió intacto la discusión legislativa y las observaciones presidenciales. Ahora bien, en un Estado de derecho, como se presupone que es el actual Estado salvadoreño, esta concepción del ejército no tiene razón de ser, porque para eso están la ley y el sometimiento, sin distinción ni privilegio, de toda la ciudadanía a ella. Es el llamado imperio de la ley. Pero, en su lugar, la Ley de la Defensa Nacional propone el imperio del ejército. Esta propuesta no es compatible con un Estado democrático de derecho, donde la ley ocupa el lugar que antes poseía la fuerza, representada en el ejército. En un Estado democrático de derecho, el ejército no es más que un cuerpo profesional menor. La concepción del Estado de la Ley de la Defensa Nacional y el papel que atribuye al ejército no sólo son obsoletas, sino que también implican un retroceso.

Esta nueva ley surge en una coyuntura internacional intoxicada por la lucha contra el terrorismo y dominada —otra vez— por la seguridad nacional, aun a costa de las libertades y los derechos fundamentales de la ciudadanía [...]
Esta coyuntura ha sido utilizada por el poder ejecutivo y los políticos de la derecha salvadoreña como fachada para dar nuevo impulso a sus tendencias autoritarias.

Esta contradicción no es una simple confusión, sino que pretende abrir un espacio amplio y, en la práctica, ilimitado a la participación activa de la Fuerza Armada, en la vida nacional. Garantías constitucionales básicas —el recurso de amparo, el *habeas corpus* y el debido proceso—, las cuales deben ser preservadas, aun en caso de una emergencia nacional, debido a un estallido social, podrían dejar de funcionar como límite para el ejercicio del poder. En este caso, no es válido objetar que, en los últimos años, el presupuesto asignado a defensa tiende a disminuir, porque no se trata tanto de la cantidad de dinero asignada para el gasto militar, ni tampoco del número de efectivos, sino de una facultad legal, de la cual se puede hacer uso con un ejército pequeño, aunque bien entrenado. Al devolver a la Fuerza Armada este espacio, perdido con los Acuerdos de Paz, los derechos básicos de la ciudadanía quedan desprotegidos ante la acción del poder militar.

A las tareas tradicionales del ejército —defender la integridad del territorio y hacer frente a las amenazas contra la soberanía nacional—, tal como el Estado de derecho las entiende, se agrega ahora, de manera indebida, “preservar los intereses nacionales, ante amenazas de origen interno o externo que atenten contra la Seguridad Nacional” (Art. 2, 3º), con lo cual los principios democráticos fundamentales deben ceder ante unos intereses naciona-

les no identificados con claridad y ante una seguridad nacional, que, como no se especifica otra cosa, hay que entenderla tal como se hizo en los años setenta y ochenta del siglo pasado. De esta manera, la ley autoriza a la Fuerza Armada para volver a desarrollar actividades de cualquier clase, incluso las que poseen un carácter estrictamente civil, un ámbito del cual los Acuerdos de Paz habían excluido a los militares, dada la experiencia reciente. Las amenazas de origen interno son entendidas como “perturbaciones a la tranquilidad pública” (Art. 4, 1º), con lo cual el ejército también queda facultado para intervenir en los conflictos sociales, tal como lo hacía antes de 1992. Pero eso no es todo, pues al concebir la defensa nacional como una acción permanente —el “conjunto de recursos y actividades que en forma coordinada desarrolla el Estado permanentemente” (Art. 4, 2º)—, la militarización de la sociedad y del Estado mismo es inevitable. Estas atribuciones harán que la Fuerza Armada se mantenga en alerta constante e intervenga cuando considere que la seguridad nacional se encuentra en peligro.

Aun cuando las observaciones del presidente Flores distinguen entre “defensa” —reacción ante una agresión— y “seguridad” —prevención ante una posible agresión futura—, el problema de fondo persiste, en la versión definitiva de la Ley de la Defensa Nacional, puesto que incluye entre sus objetivos “garantizar la supervivencia del Estado Salvadoreño ante amenazas de origen interno”. Así, pese a las modificaciones hechas, el Artículo 3 faculta a la Fuerza Armada para imponer las políticas gubernamentales.

El controvertido Artículo 25 —el cual, la versión definitiva de la ley, se convirtió en el Artículo 24—, pone en evidencia esta tendencia hacia la militarización de la sociedad y del Estado, aunque las empresas mediáticas y la gran empresa privada organizada sólo alcanzaron a percibir una amenaza a la libertad de prensa e información. Estas están tan preocupadas con lo que pueda ocurrir a los periodistas y a sus empresas de comunicación, pero se olvidan del resto de la población. El artículo obligaba a funcionarios, autoridades y personas naturales y jurídicas a “proporcionar en lo que corresponda, la información requerida de manera oficial por la autoridad competente, para los fines de la Defensa Nacional”. El único límite que la ley preveía era que la información debía ser solicitada de manera oficial, pero no determinaba cuál era la autoridad competente para hacerlo, ni cuáles eran los fines de la defensa nacional, la cual, por lo que se colegía del texto, comprendía toda la actividad nacional, siempre que la Fuerza Armada así lo determinase. El artículo, en su versión original, ni siquiera preveía un reglamento que estableciera el procedimiento a seguir, en este caso. Esta disposición invadía la esfera de las libertades fundamentales del ciudadano, reconocidas por el derecho constitucional e internacional de los derechos humanos. La ley desconocía el valor, el alcance y el efecto de las libertades democráticas individuales —pensamiento, expresión, información, conciencia e intimidad— y no sólo las de los periodistas y las empresas para las cuales éstos trabajan. Tal

como fue aprobada, en su primera versión, esta ley imponía al ciudadano una conducta obligatoria —informar al Estado—, aun en contra de su voluntad, lo cual desnaturalizaba la libertad individual, la autonomía personal y el derecho a disentir, incluso de la política estatal.

[...] la ley se desarrolla a partir de la contradicción entre el fundamento último del Estado de derecho —la protección y la defensa de los derechos de la población— y la doctrina de la seguridad nacional, a la cual el legislador salvadoreño otorga una importancia injustificada, puesto que ni El Salvador, ni Centroamérica, en su conjunto, se encuentran amenazadas por ninguna fuerza que pueda poner en peligro su estabilidad ni su seguridad.

El legislador no puede regular estas facultades, porque vulnera la esencia de libertades fundamentales, reconocidas por el derecho nacional e internacional. Pero eso no obsta para que el legislador de derecha haya colocado la seguridad nacional por encima de los derechos esenciales del régimen democrático. En el mejor de los casos, el deber del cual hablaba el Artículo 25 sólo podía ser entendido como político o moral, pero nunca como jurídico y, en este sentido, como vinculante. Su incumplimiento no podía tener consecuencias legales. De lo contrario, la acción militar no tendría límite, ni habría garantías legales para salvaguardar los derechos fundamentales de quien es requerido a informar al ejército. Al final, en su última versión, el Estado sólo podrá pedir responsabilidades “informativas” a los funcionarios.

Al mismo tiempo que amplía las competencias de la Fuerza Armada hasta el extremo de otorgarle facultades para militarizar de nuevo, el texto, a pesar de las revisiones a que fue sometido, nunca perdió su ambigüedad, en puntos cruciales. Tal como ha quedado, autoriza al militar y al funcionario a proceder con discrecionalidad, lo cual abre la puerta a la arbitrariedad y al abuso de poder. Pareciera que El Salvador todavía no ha aprendido las lecciones del pasado reciente. Esta es una de las consecuencias del olvido. La escasa memoria colectiva permite que el poder ejecutivo y los políticos de la derecha recuperen uno de los terrenos que perdieron con los Acuerdos de Paz. Así, entre las finalidades de la defensa nacional, el legislador incluye el “mantenimiento de la identidad nacional tanto en el campo interno como en el externo” (Art. 3, 1º) y deja a los militares determinar qué deba entenderse por identidad nacional, en cada momento, y, en el campo externo, invade una atribución propia de los ministerios responsables de las relaciones externas —las exteriores y las económicas. Asimismo, entre las finalidades incluye “Vencer los obstáculos que se opongan a la consecución de los objetivos

nacionales e impedir que se logren objetivos que resulten vulnerantes para el Estado Salvadoreño” (Art. 3, 2º). En este caso, también deja a los militares la decisión de cuáles son esos objetivos nacionales y cuándo se ha vulnerado uno de ellos. Un tercer ejemplo de esta llamativa indefinición de conceptos del texto legislativo es la cuarta finalidad de la defensa nacional, “preparar a la nación para la cohesión del país, en apoyo al esfuerzo militar en caso necesario” (Art. 8, 4º). Aparte de la pésima redacción, que no permite entender con claridad qué sea “preparar a la nación para la cohesión del país”, el legislador no identifica cuáles son las acciones permitidas, ni qué sea o hasta dónde pueda llegar ese apoyo necesario. Si a la acción militar se le otorga carácter permanente, corresponderá entonces a la Fuerza Armada mantener la unidad de la sociedad e imponerla.

No obstante que el legislador declara sin empacho que “el cumplimiento de los Tratados ratificados por El Salvador y la participación activa en los organismos de los que el país forma parte, para ejecutar eficaces acciones diplomáticas tendientes a promover la cooperación política, económica, cultural, social y militar” (Art. 23) forman parte integral de “la estrategia nacional”, con la misma ligereza legisla en abierta violación al derecho internacional. En concreto, la ley viola el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos —arts. 5, 9, 17, 18 y 19— y la Convención Americana sobre Derechos Humanos —arts. 7, 11, 12 y 13. Pero esto no es todo. La práctica jurídica salvadoreña no respalda esa declaración de respeto a los tratados y a los organismos internacionales. Al mismo tiempo que recurre a la Corte Internacional de Justicia de La Haya para dirimir su diferendo fronterizo con Honduras, El Salvador no acata las recomendaciones hechas por los organismos del sistema interamericano de derechos humanos. Es irónico que el representante legal de El Salvador en La Haya, quien ahora proclama el respeto del país a las sentencias de esta institución, sea el mismo que desde la presiden-



cia de la Corte Suprema de Justicia más haya denostado contra las instancias internacionales de justicia.

Si el derecho y las organizaciones internacionales son tratados con semejante ligereza no es sorprendente que la Constitución salvadoreña también reciba un tratamiento irrespetuoso, por parte del legislador nacional. Aunque el Artículo 23 de la ley declara que “la estrategia nacional” se fundamenta en la Constitución, viola varios de sus artículos —1, 2, 4, 6, 8, 9, 168, 235 y 246. Con total despreocupación, el legislador redefine funciones y atribuciones constitucionales. Al Ministerio de la Defensa Nacional le atribuye “dirigir el Campo de Acción Militar” (Art. 19, 3°), cuando, según la Constitución, esto corresponde sólo al Presidente de la República (Art. 168, 11° y 13°). En el campo económico, la ley establece de forma escueta como finalidad la adaptación de la economía “a las necesidades del país” (Art. 8, 3°), pero la Constitución determina, en abierta contradicción, que aquélla debe responder a principios de justicia social, para asegurar a la población una vida digna (Art. 101). Al Órgano Judicial no le corresponde participar en la defensa nacional (Art. 5). Tampoco le corresponde al Órgano Ejecutivo emitir “el Reglamento de la presente ley”, porque ésa es función del Presidente de la República. Las mismas observaciones presidenciales yerran en el concepto, pues no corresponde, tal como sostiene el presidente Flores, al Ministerio de Hacienda asignar los recursos, sino al Consejo de Ministros (Art. 167, 3°).

En defensa del legislador, se podría aducir ignorancia —notoria, por cierto—, improvisación —un defecto corriente en el legislador salvadoreño— y la presión por llenar cuanto antes el vacío legal existente, en el campo de la defensa nacional. A juicio del legislador, esta tarea era urgente. Sin embargo, este no es el caso, puesto que existe una serie de leyes relacionadas con la actividad militar —el Código Militar, la Ley Orgánica de la Fuerza Armada y la Ley de la Carrera Militar. Así, pues, la actividad de la Fuerza Armada está legislada, pero de manera dispersa e incoherente. En realidad, lo que hace falta es una revisión general que integre y armonice una legislación militar dispersa. El criterio que debiera orientar esta revisión debiera ser el papel del ejército en una democracia. No se descarta la necesidad de legislar sobre la seguridad, pero debiera buscarse la institucionalización de una seguridad democrática.

Las contradicciones, las ambigüedades y los vacíos son tales que más parece que han sido introducidos con el propósito expreso de devolver a la Fuerza Armada la posición que perdió hace diez años. Después de una década de ensayos y tanteos, la derecha no acepta el régimen democrático y tampoco se resigna a la transformación del Estado autoritario en otro de derecho. Siente que su seguridad, incluida la de su proyecto económico, está mejor servida por el ejército que por el derecho y la democracia.

2. Implicaciones políticas

El discurso oficial presenta la Ley de la Defensa Nacional como el fruto de largos meses de debate y negociación. Quizás éstos hayan tenido lugar en el seno de la Fuerza Armada y de la Asamblea Legislativa, porque, en público, no se hizo ninguna consulta, ni tuvo lugar ningún debate. Haberlo hecho hubiera evitado muchos vacíos y hubiera sacado a luz las contradicciones, pero un ejercicio democrático de esta clase es contrario al espíritu de la ley. Con todo, una discusión pública sobre el papel del ejército en un régimen democrático, que lucha por superar tendencias autoritarias y militaristas heredadas del pasado, hubiera sido provechosa para la sociedad y para el mismo ejército.

A juzgar por la perspectiva de esta nueva ley, pareciera que El Salvador se encuentra en una situación de grave peligro, amenazado por una agresión externa. Pero el contexto internacional no da pie para alimentar este temor. La región tiende a la integración e incluso las disputas fronterizas se intentan resolver en las instancias internacionales, establecidas para ello. Es más, se tiende a considerar estos reclamos con naturalidad, de tal manera que no debieran entorpecer el impulso hacia la integración del istmo. De todas maneras, la comunidad internacional y sus organizaciones con dificultad tolerarían un conflicto armado en la región. La única amenaza previsible tendría que provenir de fuera de la región y, si este fuera el caso, Estados Unidos intervendría para defender un territorio que, para efectos prácticos, ya considera parte de su soberanía. De hecho, sus soldados vigilan con atención las fronteras regionales y pasan la información que consideran pertinente a las policías y ejércitos centroamericanos para que éstos actúen en su nombre. Lo único que justifica hablar de amenazas externas al país o a la región es suscribir como propias las de Estados Unidos.

En lo que el discurso oficial no ha reparado es que los instrumentos internacionales, firmados por El Salvador, en 1994 y 1995 —el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos y el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (San Pedro Sula)—, tienen una orientación contraria a la Ley de la Defensa Nacional. Estos instrumentos se proponen impulsar la transición de “un ejército de la dictadura” a “unas fuerzas armadas en y para la democracia”; sin embargo, el gobierno salvadoreño legisla para contar con un ejército típico de un régimen autoritario. Amparado en la declaración de guerra de Estados Unidos contra el terrorismo, el gobierno de ARENA, aun antes de la aprobación de la ley, militarizó algunas labores administrativas gubernamentales típicamente civiles como el control de las aduanas, el tránsito de personas y la vigilancia de calles, carreteras y poblaciones, sobre todo rurales.

Las observaciones, bastantes por cierto, del presidente Flores contribuyen poco a ajustar la Ley de la Defensa Nacional a la doctrina de un Estado de

derecho. Son enmiendas puntuales, algunas de ellas acertadas, pero que no modifican el espíritu original de la ley: la militarización de la sociedad y del Estado. Las observaciones del poder ejecutivo no incluyen los procedimientos, ni establecen sus límites. Por lo tanto, la inseguridad jurídica que este vacío genera es evidente y peligrosa. Confiar que los tribunales harán las interpretaciones necesarias y establecerán dichos límites es permitir la aplicación de una ley que, de antemano, se sabe defectuosa y abierta a la discrecionalidad. En realidad, es reprimir y sancionar primero, para pedir disculpas después. La ciudadanía queda desprotegida ante la acción del poder militar, puesto que el Órgano Judicial no ofrece ninguna garantía para reclamar un derecho violado por el Estado.

Diez años después, una vez clausurado el proceso abierto por los Acuerdos de Paz, ARENA devuelve a la Fuerza Armada el espacio perdido, en la sociedad y el Estado salvadoreños. Las disposiciones de la Ley de la Defensa Nacional contradicen la doctrina militar de los Acuerdos de Paz. Estos establecen como función de la Fuerza Armada "la defensa nacional, que tiene por objeto la defensa de la soberanía y del territorio frente a una amenaza militar externa". En reacción a esta función, más bien restrictiva, pero más apegada a los fundamentos del Estado democrático, la nueva ley define la



defensa nacional en los términos más amplios posibles sin establecer contrapesos, ni controles de ninguna clase. Para prevenir la inclinación al autoritarismo, uno de los obstáculos que se buscaba superar, los Acuerdos de Paz declaran de forma expresa que “el mantenimiento de la paz interna, de la tranquilidad, del orden y de la seguridad pública está fuera de la misión ordinaria de la Fuerza Armada como institución responsable de la defensa nacional”. Por consiguiente, el régimen institucional de la Fuerza Armada y su actuación “se enmarcarán dentro de los principios que emanan del Estado de derecho, de la primacía de la dignidad de la persona y del respeto a sus derechos, del respeto a la defensa de la soberanía del pueblo salvadoreño, de la noción de la Fuerza Armada como institución ajena a toda consideración política, ideológica o de posición social o a cualquier otra discriminación, y de la subordinación de la institución armada a las autoridades constitucionales”.

Lo acordado hace diez años se enmarca dentro de la concepción del Estado de derecho, pero la experiencia ha demostrado que era una transición demasiado radical para el gran capital y los militares. Tal vez por eso decidieron darla por concluida sin haber honrado los compromisos adquiridos, en cuanto a la democratización. La reforma constitucional, introducida a raíz de los Acuerdos de Paz, fue hecha de cara a lo pactado. En el preámbulo del decreto de reforma, el legislador constituyente justifica las modificaciones en lo pactado, en la mesa de negociación de México, en 1991. Sin embargo, la tendencia autoritaria ha sido más fuerte y prevalece sobre los principios del derecho y la democracia. A esto se debe que las instituciones encargadas de promover y velar por los derechos de la ciudadanía no hayan alcanzado la robustez esperada. En cambio, la Fuerza Armada se presenta incólume. Los Acuerdos de Paz han demostrado ser insuficientes para contener la tendencia hacia el autoritarismo y la dictadura. Durante las negociaciones, la Fuerza Armada y sus defensores lucharon para retener el control sobre la seguridad ciudadana, pero sin conseguirlo. Después de una década de cautela, interpretada como cumplimiento fiel de los Acuerdos de Paz, la Fuerza Armada, reducida en efectivos y en presupuesto, pero no en poder e influencia, vuelve a la escena nacional como si no hubiera ocurrido ningún cambio.

En perspectiva, no es aventurado afirmar que su retirada a los cuarteles fue más táctica que estratégica. Su postura ante la elaboración y aprobación de la Ley de la Defensa Nacional manifiesta que su mentalidad y sus aspiraciones han variado muy poco. Sus defensores aducen como prueba de profesionalismo y madurez democrática el buen desempeño del ejército en labores de mitigación de riesgos, durante las catástrofes recientes que han asolado al país, y en algunas campañas de salud preventiva. Sin embargo, estas tareas son propias del gobierno civil y no del ejército. Se recurre a él porque las instituciones que debieran asumirlas son débiles y carecen de la organización y del financiamiento adecuados, por la irresponsabilidad gubernamental y por la falta de regulación. En cualquier caso, una cosa es pedir la

Las contradicciones, las ambigüedades y los vacíos son tales que más parece que han sido introducidos con el propósito expreso de devolver a la Fuerza Armada la posición que perdió hace diez años. Después de una década de ensayos y tanteos, la derecha no acepta el régimen democrático y tampoco se resigna a la transformación del Estado autoritario en otro de derecho.

Siente que su seguridad, incluida la de su proyecto económico, está mejor servida por el ejército que por el derecho y la democracia.

colaboración del ejército para paliar el impacto de una catástrofe de grandes proporciones, un hecho que ocurre en todas las democracias, y otra diferente es que, con este pretexto, la sociedad y el Estado sean militarizados. Por otro lado, no hay muchos indicios de un cambio radical en la mentalidad militar. Prueba de ello es el texto de la Ley de la Defensa Nacional y los manuales de enseñanza de la Academia Militar, cuyas fuentes bibliográficas provienen de escuelas militares con antecedentes recientes de violación de los derechos humanos. La muerte de un cadete, en la Escuela Militar de Aviación, en mayo de 2001, asesinado por sus propios compañeros, indica que en los centros de formación militar todavía se utiliza la tortura como método de enseñanza para transmitir una visión del mundo autoritaria. Este hecho constata que tampoco se han asumido los valores propios de una institución de educación militar democrática. Peor aún, la conducta de la autoridad militar ante este asesinato fue similar a la anterior a 1991, no obstante los cambios formales de su doctrina.

Es llamativo que los mismos militares se muestren dispuestos a participar en actividades que no son de su competencia. El profesionalismo que aducen como prueba debiera llevarlos a rechazar la oferta que le hacen los políticos de la derecha para recuperar el espacio perdido, en 1991. Un ejército profesional debiera mantenerse al margen de los conflictos sociales y de la discusión política; pero los militares salvadoreños más bien parecen ansiosos por volver a participar en estas actividades, con lo cual corren el riesgo de volver a cometer los mismos errores, pues no están preparados para asumir esas tareas, las cuales, además, no son de su competencia. Ni siquiera tienen claridad sobre cómo desempeñarán el rol asignado. Durante la polémica sobre el Artículo 25, los voceros de la Fuerza Armada no supieron explicar cómo utilizarían la facultad que se les estaba concediendo. Hablaron de contar con “mejores herramientas”, en caso de una confrontación armada, de censar a la población en edad de prestar servicio militar —para lo cual ya existe una dependencia gubernamental, especializada en estadística y censo— y prometieron no hacer interrogatorios extrajudiciales.

Si los militares acusados de violación de los derechos humanos y de crímenes de lesa humanidad no hubieran sido librados de su responsabilidad por dos leyes de amnistía y hubieran tenido que enfrentar el reconocimiento público de sus violaciones y crímenes, la Fuerza Armada no podría reclamar ahora volver a ocupar la posición que tuvo antes. No hay que olvidar que la inmensa mayoría de las violaciones de los derechos humanos, documentadas por la Comisión de la Verdad, es atribuida a la Fuerza Armada y a los cuerpos de seguridad, controlados por ella. No obstante las amplias facultades que la ley le otorga, su injerencia en la vida nacional no será tan fácil como la vez pasada. En esta ocasión, el ejército estará más vigilado, aunque siempre existe la posibilidad de contar con la complicidad del Órgano Judicial y de las empresas mediáticas para dejar impunes y ocultar sus desmanes, pero también hay una mayor conciencia de los derechos humanos y de las instancias donde éstos pueden ser reclamados. Más pronto que tarde, los militares podrían verse de nuevo implicados en situaciones embarazosas y producir nuevas víctimas, en detrimento del rápido el prestigio que han acumulado, a lo largo de estos años de cautela. Si este fuera el caso, lo más probable es que será necesario otorgarles una nueva amnistía, pues es muy difícil garantizar que la Fuerza Armada no volverá a las andadas.

Hacer propia la lucha de Estados Unidos contra el terrorismo internacional no es más que una excusa para recuperar el espacio cerrado por los Acuerdos de Paz al régimen autoritario. La doctrina de la seguridad nacional, una ideología aparentemente olvidada, pero rescatada por la lucha que Washington libra contra el terrorismo, reduce las libertades democráticas y generaliza el irrespeto hacia las formalidades legales que las garantizan. Esta actitud estadounidense no hace ningún favor a las frágiles democracias centroamericanas —aparte que tampoco conseguirá los fines que pretende. Esa guerra no tiene ningún sentido para El Salvador, ni para Centroamérica, porque el terrorismo no es su problema principal. Si Estados Unidos se salta sin reparo la Convención de Ginebra —que detalla con precisión el trato que debe darse a un prisionero de guerra— y declara que la base de Guantánamo no es territorio estadounidense —ni cubano para los efectos prácticos—, ni está sometido al derecho estadounidense, ni a ningún otro derecho que no sea su criterio arbitrario de la amenaza a su seguridad nacional y al orden internacional, qué no harán gobiernos como los centroamericanos, que nunca han tenido mucho aprecio por las prácticas democráticas.

Si, además, Estados Unidos, por primera vez en su historia, delimita, arbitrariamente, dos ámbitos dentro de sus propias fronteras, el de los ciudadanos con derechos y el de los extranjeros sin ninguno, qué puede detener a los gobiernos centroamericanos y a sus ejércitos para no hacer otro tanto con sus adversarios políticos, tal como era su costumbre hasta hace muy poco. Si Estados Unidos practica la tortura para obtener información —aunque subcontratada para guardar las formas—, por qué los gobiernos centroamerica-

nos no podrán hacer otro tanto —pero sin la incomodidad de guardar las apariencias. Si Washington ha creado un Estado policial para los extranjeros —detiene de manera indefinida a sospechosos de delitos no especificados o vagos y les niega la asesoría jurídica e incluso el examen de las pruebas en su contra—, el cual, con el tiempo, lo más probable es que también abarque a los ciudadanos con derechos, por qué razón las elites centroamericanas no pueden restaurarlo. Cada vez más, Estados Unidos se coloca a la altura de la dictadura militar latinoamericana tradicional —la identidad y la cantidad de detenidos, por ejemplo, es un secreto. Es más, Washington intenta en vano justificar esta conducta con el mismo argumento con el cual se justificaron las dictaduras militares latinoamericanas. En aquel entonces se adujo que el combate contra los avances del comunismo internacional reclamaba una reacción decidida e implacable, mientras que ahora se aducen amenazas extraordinarias, que reclaman defensas extraordinarias. En aquel entonces se distinguió entre dictaduras buenas y malas, así como ahora se diferencia entre estados malignos y benignos. Las dictaduras y los estados buenos siempre han sido y siguen siendo los amigos de Washington, aun cuando cometan crímenes contra la humanidad o practiquen el terrorismo.

Si Estados Unidos llega tan lejos, por qué no habrían de seguirlo estados como el salvadoreño y con qué solvencia podrían luego reclamarle por sus excesos. La derecha no repara que la doctrina de la seguridad nacional y sus prácticas no favorecieron la democracia en el pasado, sino que la debilitaron y, lo que es más importante, dejaron una cantidad elevada de víctimas. Es evidente que la derecha se siente más cómoda y segura con la doctrina de la seguridad nacional que con la doctrina liberal y democrática. Es presa de sus propios miedos. Por un lado, teme un estallido social, producido por el expolio al cual somete a la mayoría de la población. Es consciente de lo que hace y conoce sus posibles consecuencias. Por el otro lado, teme que un partido político de izquierda, como el FMLN, pueda llegar al poder y amenazar seriamente su posición de privilegio y explotación. En estas circunstancias, la Ley de la Defensa Nacional no es más que “la herramienta legal” para contrarrestar estas amenazas internas potenciales, producto de su mal gobierno.

Esta nueva ley es parte de una realidad mayor. Las leyes y las prácticas de la Policía Nacional Civil y del Organismo de Inteligencia del Estado muestran la misma tendencia autoritaria. Son leyes ambiguas y discrecionales, que abren la puerta a la arbitrariedad. De ahí que la Ley de la Defensa Nacional sea el eslabón que faltaba para cerrar el círculo. El Salvador intentó salir del autoritarismo en 1992 y, diez años después, es empujado a él de nuevo. Esta legislación habilita al ejército, a la policía y a la inteligencia estatal para defender e imponer sobre la mayoría de la ciudadanía el modelo de país diseñado por unos pocos. La coyuntura internacional no podía ser más favorable. El giro que Estados Unidos ha dado hacia el autoritarismo, ha servido bien a las tendencias salvadoreñas, que se inclinan hacia él de una manera casi irresistible.

En definitiva, nos enfrentamos con una ley que atenta contra los derechos y las libertades civiles, garantizados en los instrumentos legales fundamentales, internacionales y nacionales, propias de un Estado democrático de derecho. La Ley de la Defensa Nacional es una ley típica de las dictaduras militares latinoamericanas tradicionales. Esta ley es necesaria para preservar el modelo de acumulación neoliberal, pero al mismo tiempo responde muy bien a la mentalidad autoritaria y militarista de los políticos y los funcionarios de la derecha y del ejército. Diez años después de los Acuerdos de Paz, cuando muchos celebran y admiran el proceso de paz salvadoreño, el país retrocede de manera peligrosa, mientras el presidente Flores proclama las bondades de la libertad. El asombro que pueda causar el cierre de este círculo no debiera paralizar a los sectores sociales más democráticos y conscientes, sino que, al contrario, debiera ser un impulso para denunciar la realidad de la transición salvadoreña, para reclamar con mayor fuerza y convencimiento la democracia y el derecho y para contrarrestar esta maligna tendencia del poder con los instrumentos legales disponibles.

San Salvador, 1 de octubre de 2002.

