

Artículos

El ejército y la democratización en El Salvador*

Knut Walter
Philip J. Williams

Resumen

Análisis del papel del ejército en la transición de El Salvador desde un régimen autoritario. Los autores sostienen que las posibilidades para consolidar un régimen democrático civil están constreñidas por la herencia histórica de casi sesenta años de dominación militar en la esfera política. Una consecuencia de esta prolongada dominación militar de lo político es su percepción de que el ejército es la única institución con capacidad para defender el Estado y garantizar el orden. Los acuerdos de paz significan un intento para cambiar profundamente las relaciones entre los militares y los civiles, favoreciendo la supremacía de éstos. Sin embargo, en los acuerdos hay un número importante de limitaciones.

1. Introducción

Los golpes de Estado recientes y los intentos de golpe en Haití, Venezuela y Perú sirven como sobrio recordatorio del papel central de los ejércitos en la vida política de América Latina. Los primeros juicios sobre la posibilidad para consolidar la democracia ahora parecen, a la luz de estos sucesos, como demasiado optimistas. Al menos, señalan la necesidad de enfocar el papel del ejército en las transiciones desde el autoritarismo y en la consolidación de regímenes democráticos. Stepan

sugiere que un régimen militar prolongado puede dejar herencias importantes que constituyen obstáculos poderosos para la consolidación democrática (Stepan, 1988, pp. XI-XII). Entender estas herencias y los problemas que presentan es esencial para desarrollar estrategias destinadas a democratizar las relaciones entre los civiles y los militares¹.

Esto no es menos cierto en El Salvador, donde el futuro de la democracia está vinculado estrechamente al futuro del ejército del país. No obstante, todavía no hay un estudio sistemático sobre el pa-

* Publicado en inglés en el *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Volumen 35, Nº 1, 1993, p. 39.

pel del ejército salvadoreño durante el período en el cual los militares gobernaron directamente ni durante la más reciente transición desde el autoritarismo. Esto es especialmente problemático, dada la gran importancia de las relaciones entre los militares y los civiles después de los acuerdos de paz, firmados en México, en enero de 1992, entre el gobierno de El Salvador y el FMLN.

La transición en El Salvador desde el régimen autoritario es diferente a las otras transiciones ocurridas en América Latina por aspectos diversos, no siendo el menos importante el papel del ejército. En primer lugar, El Salvador no es un caso de *re-democratización*. A diferencia de otros casos, en El Salvador nunca fue inevitable que el régimen militar tomaría la iniciativa para "regresar" a un gobierno civil democrático en algún momento. Más aún, una vez tomada la decisión de entregar el poder formal a un gobierno civil, nunca existió la certeza de que el ejército permitiría gobernar a las autoridades civiles. Dada la ausencia absoluta de un "punto de referencia" democrático, el grado de incertidumbre de la transición en El Salvador es mucho mayor que en aquellos otros casos de *re-democratización* ocurridos en el cono sur.

En segundo lugar, en El Salvador, el patrón histórico de las relaciones entre los militares y los civiles es completamente diferente. Los casi cincuenta años de un gobierno militar directo han dejado una herencia única que ha conformado la percepción de los militares sobre su papel en la sociedad así como sus concepciones sobre los políticos civiles. En la década de los ochenta, un período de gobierno civil formal, estas percepciones (analizadas más abajo) fueron reforzadas, limitando los avances en la democratización de las relaciones entre los civiles y los militares.

En tercer lugar, en la década de los ochenta, el proceso de transición estuvo conformado por el contexto de la guerra civil. Las exigencias de la guerra se tradujeron en una creciente militarización del Estado y de la sociedad, complicando los esfuerzos para consolidar un régimen civil democrático.

Finalmente, a diferencia de otros casos latinoamericanos, Estados Unidos jugó un papel al deter-

minar el desarrollo de los sucesos en El Salvador. A lo largo de la década de los ochenta, la preferencia del gobierno estadounidense por una solución militar del conflicto limitó seriamente las posibilidades para obtener un resultado democrático. Un incremento enorme en la asistencia militar estadounidense, si bien puede haber asegurado la sobrevivencia del gobierno salvadoreño, hizo muy poco para promover el "profesionalismo democrático" en el ejército salvadoreño².

En este ensayo, analizamos el papel del ejército durante la transición en El Salvador desde un régimen autoritario, argumentando que las posibilidades para la consolidación de un régimen civil democrático se encuentran constreñidas por la herencia histórica única de casi sesenta años de dominación militar en la esfera política. Una consecuencia de la prolongada dominación política por parte del ejército es la percepción de que éste es la única institución de la sociedad con capacidad para defender el Estado y garantizar el orden. Aunque los once años de guerra civil afectaron el deseo del ejército de gobernar directamente, no convencieron a los militares de la habilidad de los políticos civiles para gobernar o defender el Estado. No es extraño, entonces, la falta de voluntad constante del ejército salvadoreño para someterse a sí mismo al control civil o a abandonar su extensa red paramilitar en el campo. Los acuerdos de paz significan un intento para cambiar profundamente las relaciones entre los militares y los civiles, favoreciendo la supremacía de los civiles. Sin embargo, en este intento hay un número importante de limitaciones que serán analizadas más adelante.

En la primera parte, analizamos el papel del ejército entre 1930 y 1979, fijándonos en la forma cómo los militares consolidaron su dominio sobre el sistema político. Prestamos atención especial a la creación, por parte del ejército, de una vasta red de control social en el campo, la cual le proporcionó una clientela rural significativa. En la segunda parte, nos concentramos en las relaciones entre los militares y los civiles durante la década de los ochenta, demostrando cómo el ejército consolidó su posición ya bien asegurada en el Estado, aumentando su autonomía institucional y expandien-

La Fuerza Armada salvadoreña está más interesada en la defensa del Estado y de sus propios intereses corporativos que en aliarse ciegamente con una determinada fuerza social o económica.

do su red paramilitar en el campo. Una sección final considera las posibilidades para democratizar las relaciones de los militares y los civiles después de los acuerdos de paz.

2. El papel político del ejército salvadoreño (1930-1979)

...un ejército permanente es más ruinoso en un país que cualquier invasión en él. Los soldados de línea consumen mucho y no producen nada; de ordinario no tienen un oficio en que entretenerse cuando no están de facción, y la ociosidad los hace viciosos... La tropa de línea es además invención de los tiranos para oprimir a los pueblos³.

Desde el comienzo del gobierno militar directo en 1931 hasta los primeros años de la guerra civil, en 1980, la estructura y composición de las fuerzas armadas salvadoreñas ha permanecido esencialmente sin cambio alguno: un ministerio de defensa, un estado mayor, una escuela militar, brigadas y regimientos de infantería departamentales, comandantes locales, una fuerza aérea y una marina pequeñas y una extensa organización a nivel de base (sobre todo en las áreas rurales), encargada del reclutamiento que mantiene una red de reservistas activos, quienes pueden ser llamados a prestar servicios paramilitares. Las fuerzas armadas se han conservado como una organización relativamente simple con tareas sencillas: la conservación del orden interno, el respeto y la defensa de la propiedad privada y el control (si no la erradicación) de aquellos grupos políticos que no encajan dentro de las provisiones constitucionales de la época. La defensa del territorio nacional y de la soberanía también fueron parte de las responsabilidades del ejército, pero con una excepción notable, la guerra con Honduras en 1969, su competencia en este campo nunca ha sido puesta a prueba.

Tareas tan sencillas como las señaladas tampoco requieren de un soldado muy complicado. Durante décadas, el ejército salvadoreño llenó las fi-

las de su infantería con campesinos que recibían el entrenamiento mínimo para poder operar. Las tareas específicas de policía las llevaban a cabo los cuerpos de seguridad, los cuales, hasta los años cincuenta, incluían la Guardia Nacional y la Policía Nacional. Ambos estaban bajo el control directo de la Fuerza Armada y sus efectivos eran voluntarios que permanecían en sus filas por períodos más largos que el soldado regular de infantería.

Por lo tanto, tradicionalmente, la Fuerza Armada manejaba tanto la defensa convencional del interés nacional de cara a posibles enemigos externos como la conservación de un orden social y político interno aceptable y las garantías constitucionales, necesarias para el funcionamiento de todo el modelo de desarrollo argoexportador. Por supuesto, el mismo esquema operaba en los otros ejércitos centroamericanos del siglo XX. Lo notable es la "resistencia" del ejército salvadoreño, su capacidad para renovar su presencia en los puestos de poder más altos del Estado y para legitimar su presencia en el pueblo, especialmente en las áreas rurales, donde, hasta muy recientemente, vivía la mayoría de la población del país. Sin embargo, debe aclararse desde el principio que la Fuerza Armada salvadoreña no ha estado atada por un matrimonio permanente con ninguna fuerza social o política; si bien la mayoría de las veces se ha puesto del lado de la oligarquía terrateniente, los militares también han apoyado algunas políticas destinadas a debilitar la dominación económica de dicha oligarquía. Tal como lo mostraremos, la Fuerza Armada salvadoreña está más interesada en la defensa del Estado y de sus propios intereses corporativos que en aliarse ciegamente con una determinada fuerza social o económica (ver Rouquie, 1987).

2.1. Las fuerzas armadas durante la dictadura de Hernández Martínez

Los oficiales militares que establecieron la dictadura de Maximiliano Hernández Martínez en octubre de 1931 estaban convencidos que el gobier-

no civil de Arturo Araujo era incapaz para controlar el crecimiento de las fuerzas políticas que amenazaban la existencia del Estado salvadoreño y que carecía de autoridad para adoptar medidas drásticas y enfrentar el impacto de la depresión (Elam, 1968, pp. 14-17)⁴. Pero incluso antes del golpe, durante el difícil momento económico y social cuando se tuvieron elecciones presidenciales a comienzos de 1931, el gobierno civil conservó el ejército como el pilar principal de la estabilidad. Más específicamente, se distinguió a la Guardia Nacional como una garantía particularmente importante para las instituciones del Estado y de los derechos e intereses de los individuos⁵.

Por consiguiente, la instalación de Hernández

Martínez como presidente no alteró la estructura de las fuerzas armadas ni incrementó el presupuesto militar en términos absolutos o relativos (ver el Cuadro 1). La insurrección campesina en el occidente de El Salvador, en enero de 1932, sofocada con relativa facilidad en un mar de sangre por el ejército y los grupos paramilitares, demostró a todos la enorme ventaja, en términos de poder de fuego (especialmente de las ametralladoras), de la Fuerza Armada y de la Guardia Nacional. Lo que cambió rápidamente con Hernández Martínez fue la presencia de oficiales militares en numerosos puestos gubernamentales y el establecimiento de un sistema de partido único, simpatizante por un tiempo del partido Nazi alemán (Elam, 1968, pp. 48-49)⁶.

Cuadro 1
Gastos totales del presupuesto y gastos militares (1930-1948)
(En miles de colones)

Año	Total	Militar	% Militar
1930-31	17,659	3,195	18.1
1931-32	17,600	3,196	18.2
1932-33	15,634	2,904	18.6
1934-35	22,300	3,139	14.1
1935-36	20,812	4,118	19.8
1936-37	19,360	3,588	18.5
1937-38	20,318	4,122	20.3
1939	17,893	3,500	19.6
1940	22,173	3,695	16.5
1941	21,436	3,631	16.9
1942	21,843	3,619	16.4
1943	23,316	3,387	14.5
1944	25,168	3,619	14.4
1945	29,136	3,815	13.1
1946	45,003	4,460	9.9
1947	51,847	5,857	11.3
1948	56,834	5,434	9.4

Fuente: Para los años 1930-1939, Ministerio de Hacienda, *Memorias* (San Salvador: Imprenta Nacional, años proporcionados); para los años 1940-1944, Henry Wallich y John H. Adler, *Proyecciones económicas de las finanzas públicas. Un estudio experimental en El Salvador*, (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1949), pp. 74-75. Los datos para los años 1932-1933 no son accesibles.

Por lo demás, la dictadura salió de la depresión con las medidas redistributivas y reformistas mínimas. Lo más que hizo fue establecer un banco central y un banco hipotecario como instituciones públicas controladas por intereses económicos poderosos y pensadas con la idea de comprar propiedades rurales para distribuir las después entre los campesinos sin tierra. Pero su preocupación principal, en la misma línea de la élite cafetalera, era mantener el orden y la defensa de la propiedad privada, especialmente en las áreas rurales. La Guardia Nacional, fundada y entrenada por oficiales españoles en 1912, fue el instrumento principal para conseguir estos objetivos. Sus agentes erraban libremente por el campo, mientras que otros (por lo general llamados "supernumerarios") fueron contratados en términos privados por los terratenientes y por otros propietarios para dar seguridad, especialmente durante el tiempo de la cosecha de café⁷.

El resto de la Fuerza Armada, los batallones de infantería y de artillería, fue utilizado de una manera muy limitada por el régimen. El problema principal, tal como lo percibió el cuerpo de oficiales, era el bajísimo nivel educativo con el cual los reclutas ingresaban a los cuarteles. Por lo tanto, los oficiales debían proporcionar clases de alfabetización básica para que los soldados de rango y fila obtuvieran una competencia mínima en lectura y escritura⁸. Aún así, la práctica de reclutar campesinos contribuyó a mantener la presencia militar en las áreas rurales, puesto que los veteranos del servicio militar eran obligados a participar en las patrullas locales, llamadas "patrullas cantonales" (también conocidas como "escoltas militares"), bajo el mando directo de los "comandantes" locales, quienes formaban parte del llamado "servicio territorial", una sección del Ministerio de Defensa. También proporcionó al ejército una justificación adicional de su existencia: civilizar a los campesinos con la alfabetización y la educación básica así como con el entrenamiento físico⁹.

El derrocamiento de Hernández Martínez en 1944 no dio paso, como en Guatemala, al establecimiento de un régimen dirigido por civiles. En lugar de ello, los herederos del dictador dejaron muy claro que los civiles (unas veces llamados



"izquierdistas" y otras "reaccionarios") eran los responsables principales del "caos" de 1944. En cuanto el país se deslizó hacia la "desintegración total", el ejército intervino forzosamente para restaurar la paz nacional y la tranquilidad¹⁰. Indudablemente, un buen número de altos oficiales militares participó en el golpe de Estado de 1931 y en la represión del año siguiente; así, pues, las manifestaciones callejeras, dirigidas por civiles, los deben haber alarmado de modo extremo, aunque las áreas rurales permanecieron en calma. Más aún, la ejecución de los oficiales militares que se pusieron del lado de los civiles que se opusieron al régimen en la revuelta abortada de 1944 por un escuadrón de fusilamiento hizo que otros se lo pensarán dos veces antes de participar en cualquier aventura política. Al final, por lo tanto, una dictadura militar conservadora permaneció en el poder durante otros cuatro años, mientras que Hernández Martínez fue obligado a exilarse y nunca regresó a El Salvador.

2.2. La nueva Fuerza Armada del gobierno revolucionario

En diciembre de 1948, algunos oficiales del ejército (dirigidos por un grupo de mayores) y algunos civiles derrocaron el gobierno del general

Salvador Castaneda Castro e instalaron una junta que buscó legitimar su existencia con una retórica política y con formas de gobierno nuevas. Los sinónimos del régimen de Hernández Martínez y sus sucesores inmediatos tuvieron la misma concepción política: deber, tranquilidad, paz, orden (social y constitucional), vigilancia, protección, propiedad y garantías. Nunca se mencionó la democracia, pero sus peligros se implicaban en las críticas usuales de facciones, partidos, desórdenes y anarquía. Así, cuando la nueva junta declaró que los regímenes anteriores habían descartado la voluntad popular y, por lo tanto, habían permitido el surgimiento de la disensión política, también anunció que la Fuerza Armada dirigiría al pueblo hacia una vida nueva dentro de las formas republicanas de gobierno. En particular, la junta se comprometió con los principios democráticos y a respetar la voluntad popular expresada en unas elecciones libres (Decreto N° 1, 1947, en Castro Morán, 1987).

Sin embargo, una proclama de la junta, dada a conocer once días después del golpe, definía en términos mucho más precisos el tipo de democracia que los oficiales militares y sus aliados civiles estaban considerando. Por un lado, la "libertad" florecería solamente en un ambiente de orden, libre de perspectivas extremistas y demagógicas. Así, mientras la Fuerza Armada se volvía "apolítica", se le encargaba garantizar la libertad y asegurar el respeto de la ley. No sólo eso: la junta hizo un llamado a la unidad de todos los salvadoreños para conseguir el progreso nacional y la reconstrucción en términos de un "bloque indestructible" conformado por la población civil y la Fuerza Armada (Proclama de 1948, en Castro Morán, 1987)¹¹.

De esta manera, el ejército siguió siendo un elemento constante en el nuevo modelo de desarrollo que buscaba promover la industrialización, diversificar la agricultura de exportación y aumentar el gasto del servicio social y del bienestar público. Reiteraba el papel de la Fuerza Armada como una escuela para las masas y se comprometía directamente a apoyar una campaña nacional de alfabetización¹². El ejército decidió mejorar la preparación de su propio cuerpo de oficiales, exi-

giendo más requisitos para ingresar en la Escuela Militar y reformando su programa de estudios, así como creando una escuela de guerra. También abrió su contabilidad al escrutinio y la supervisión públicos unos pocos años (por primera y última vez) para cumplir con su promesa de administrar sus fondos honesta y eficientemente (Ministerio de Defensa, 1951)¹³. Pero el gasto militar como proporción del gasto total del gobierno no disminuyó de manera notable desde los años de la dictadura de Hernández Martínez (ver el Cuadro 2). El compromiso del régimen con la democracia no pasaba de ser verbal: en toda la década de los cincuenta, los partidos de la oposición nunca ganaron ni un escaño en la asamblea ni controlaron municipalidad alguna, como resultado de la intimidación, el fraude y el control total del evento electoral por parte del gobierno¹⁴. El rechazo inicial a un partido "oficial" por parte de los nuevos gobernantes rápidamente se convirtió en la creación del Partido Revolucionario de Unificación Democrática (PRUD), dominado por el ejército. Para el salvadoreño común, este partido no pudo ser muy distinto del Partido Pro Patria de Hernández Martínez.

Otro elemento importante en la continuidad del papel del ejército fue la conservación de una extensa estructura paramilitar en las áreas rurales. Los comandantes locales estaban encargados de elaborar la lista de los hombres disponibles para ser reclutados y de seleccionarlos cuando llegase el momento. Todos los soldados que hubiesen hecho servicio militar continuaban registrados en la comandancia local como miembros de las escoltas militares, las cuales actuaban sobre todo los fines de semana "para garantizar la vida y la propiedad". A estos reservistas también les daban pláticas sobre los temas siguientes, la disciplina, la bandera, el himno y los peligros del comunismo. Había recompensas inmediatas también: los cuarteles del servicio territorial se preocupaban porque los miembros de las escoltas militares recibiesen asistencia médica y económica en caso de necesidad, lo cual para una familia campesina pobre era más valioso que cualquier sacrificio (ver Ministerio de Defensa, 1950, 1955, 1956, 1959). En este momento, no es posible determinar la magnitud de

Cuadro 2
Gastos totales del presupuesto y gastos militares (1949-1960)
(En miles de colones)

Año	Total	Militar	% Militar
1949	49,398*	7,054*	14.3
1950	77,778	11,005	14.1
1951	121,439	14,968	12.3
1952	112,386	16,593	14.8
1953	124,054	19,706	15.9
1954	157,905	24,587	15.6
1955	143,848	20,418	14.2
1956	152,970	21,534	14.1
1957	169,033	23,610	14.0
1958	169,893	24,025	14.1
1959	180,990	22,986	12.7
1960	161,210	21,150	13.1

(*) De marzo a diciembre.

Fuente: Para los años 1945-1948, Wallich y Adler, *Proyecciones económicas de las finanzas públicas*, pp. 74-75; para los años 1949-1960, Dirección General de Estadísticas y Censos, *Anuario estadístico* (San Salvador: Imprenta de la DGEC, años proporcionados).

esta estructura paramilitar, pero si reclutaba unos 3,500 efectivos anualmente (es el dato de 1955), al final de la década debería haber estado conformada por un total de 35,000 efectivos aproximadamente, más todos los de los años anteriores.

Finalmente, los cuerpos de seguridad del antiguo régimen permanecieron casi sin alteración alguna en el orden nuevo. La Guardia Nacional, descrita por la jerarquía militar en términos cada vez más brillantes, según pasaban los años, proporcionó seguridad en todas las áreas rurales del país. Sus servicios tenían mucha demanda, al extremo que continuó la práctica de los años de Hernández Martínez, según la cual los propietarios de fincas y de negocios contrataban a los guardias retirados por una determinada cantidad de dinero. Al igual que en el caso del ejército reclutado, no hay estadísticas disponibles sobre la fuerza de este cuerpo armado, pero a partir de los uniformes proporcionados (4,400 en 1955), se puede asumir que el número de sus efectivos era de unos dos mil aproximadamente. Por lo tanto, si el ejército de

reclutas y reservistas se agrega al estimado total de guardias, se puede estimar que, al final de la década, el régimen pudo contar con unos 40,000 hombres en las áreas rurales para proporcionar apoyo político esencial y seguridad en un país con dos millones y medio de habitantes, de los cuales un millón y medio vivía en las áreas rurales.

La preocupación principal del ejército con la seguridad en el campo no lo preparó para enfrentar la crisis que surgió en las áreas urbanas del país, especialmente en San Salvador, en 1959 y 1960. Los universitarios y los dirigentes de la oposición participaron en manifestaciones callejeras que fueron reprimidas violentamente por los cuerpos de seguridad y, al final, provocaron otro golpe de Estado que derrocó al gobierno del coronel José María Lemus. Al igual que en 1948, una coalición de oficiales militares y de civiles (en su mayoría vinculados a la Universidad Nacional) intentó establecer las bases de un sistema político nuevo más abierto, pero su gobierno solamente duró tres meses (de octubre de 1969 a enero de 1961),

cuando fue reemplazado por otra junta (el Directorio Cívico-Militar), el cual incluía a oficiales militares y civiles más conservadores

2.3. Los gobiernos de “conciliación nacional”

En los años sesenta, los ejércitos de Centroamérica participaron en una serie de tareas que buscaban enfrentar la amenaza izquierdista, proveniente de la Cuba revolucionaria. Estados Unidos, por medio de la *Alianza para el progreso* y por el incremento de la asistencia militar, buscó promover un cambio social y económico fundamental y garantizar la seguridad militar. Así, la junta cívico-militar integrada en enero de 1961 fue influenciada por las exigencias del gobierno de Kennedy en cuanto a tener elecciones y hacer reformas sociales y económicas, por un lado, y, por el otro, por la resistencia continua de la oligarquía a la reforma agraria, al incremento de los impuestos directos y a la libertad de expresión política (ver LaFeber, 1984, pp. 172-176). Para complicar las cosas, aparecieron nuevos partidos políticos no comunistas que ofrecieron a la población una alternativa reformista, los demócrata cristianos y los social demócratas. Aunque estos partidos mantenían vínculos con organizaciones políticas internacionales, prohibidos expresamente por la Constitución, estos vínculos hicieron imposible suprimir a estos partidos de una vez por todas y empezaron a conseguir un apoyo fuerte, en especial en las áreas urbanas.

El nuevo presidente militar, el coronel Julio Rivera, introdujo ciertos cambios, en un intento por apaciguar los intereses contradictorios dentro y fuera de El Salvador. En primer lugar, se introdujo la representación proporcional de tal manera que la oposición no comunista podría al menos participar en la asamblea y en los gobiernos locales. Al final de la década, los partidos de la oposición habían conseguido casi la mitad de los escaños de la asamblea y controlaban algunos gobiernos municipales, incluido el de San Salvador. En segundo lugar, se introdujo un impuesto progresi-

vo, lo cual hizo que los ricos pagasen más de esta manera y a la vez proporcionó al gobierno recursos adicionales para programas sociales. Sin embargo, no se hizo ningún intento para promover otros programas importantes de la *Alianza para el progreso*, como la reforma agraria. Y, finalmente, el ejército introdujo un programa de “Acción cívico militar” con el propósito de poner sus recursos humanos y materiales al servicio de proyectos de desarrollo local, enfrentando así el intento de los grupos izquierdistas para ganar apoyo¹⁵.

Sin embargo, la democracia plena no fue cuestionada. La definición militar oficial de la democracia se estableció pronto: “...el sistema de gobierno democrático está basado, fundamentalmente, en el equilibrio entre los poderes públicos, en su independencia y capacidad para la fiscalización mutua” (Ministerio de Defensa y Seguridad Pública, 1961). Más aún, la nueva Constitución de 1962 conservó una provisión de la de 1950 según la cual, la Fuerza Armada era responsable del orden público y de garantizar el respeto a la ley y a los derechos constitucionales. Asimismo, permitía a los militares intervenir directamente si la prohibición constitucional de reelección presidencial era violada¹⁶.

Más importante fue el papel abierto del ejército en el desarrollo social y económico por medio de la acción cívica militar. En 1963, una Dirección General de Acción Cívica fue establecida en el Ministerio de Defensa para coordinar la participación del ejército en esos programas los cuales, tal como se definieron inicialmente, incluían, entre otras cosas, la construcción y reparación de escuelas y carreteras, el servicio de transporte para excursiones escolares y la distribución de alimentos por medio del programa de *Caritas*, clínicas médicas, donaciones de tela para uniformes escolares, distribución de afiches con los símbolos nacionales, donación de sangre por parte de los reclutas para los hospitales y servicios de almuerzo y barbería para los niños pobres de las escuelas (Ministerio de Defensa y Seguridad Pública, 1963, p.

**El país parecía haber cerrado el círculo:
en 1979 estaba en el mismo lugar que en 1932.**



79). De esta manera, los recursos del ejército se sumaron a los de los ministerios de educación, obras públicas, salud e interior, y a una nueva organización paramilitar, la Organización Democrática Nacionalista (ORDEN), dirigida directamente por el presidente de la república y estrechamente vinculada a la Guardia Nacional (White, 1973, p. 207).

Sin embargo, es difícil calibrar los resultados concretos de la acción cívica militar en términos de cobertura e impacto. Lo que sí parece claro es que esta acción se incrementó con el tiempo, a medida que el descontento rural se extendía después de 1970. Por ejemplo, en 1966, la acción cívica militar distribuyó alimento a 16,930 personas y en navidad repartió regalos a 26 mil niños. Cinco años más tarde, en 1971, la cobertura aumentó al repartir 86 mil regalos en navidad, 10 mil pares de zapatos, más de 8 mil prescripciones médicas y 10 mil libras de ropa usada, al extraer 676 dientes y al proporcionar otra clase de ayuda, además de construir canchas de basketball, escuelas y caminos en "cientos" de comunidades (Ministerio de Defensa y Seguridad Pública, 1971, pp. 30-39). Asimismo, es notable la incursión de la acción cívica militar en las áreas urbanas después de 1975, especialmente en San Salvador, cuando las actividades de los sindicatos izquierdistas y de los grupos de estudiantes se intensificaron (Ministerio de Defensa y Seguridad Pública, 1975, pp. 15-17).

Cuando la oposición aumentó, la Fuerza Arma-

da empezó a reforzar y expandir sus estructuras militares y paramilitares. En 1974, organizó batallones de reserva, vinculados a las brigadas de infantería y a los puestos militares. Cada batallón tenía entre dos y tres mil hombres. Además, se estableció una escuela de mandos en el departamento de Morazán (Ministerio de Defensa y Seguridad Pública, 1975, pp. 19-20, 37-43). Compraron equipo y armas nuevos, pero no como el ministro de defensa lo presentó en términos más bien crípticos, para hacer la guerra, sino para mantener a la Fuerza Armada preparada para defender los intereses de la nación (Ministerio de Defensa y Seguridad

Pública, 1977, pp. 3-5). Finalmente, los rangos de las escoltas militares se expandieron, debido al "incremento de la población", según el ministro de defensa, pero lo más probable es que haya sido como resultado del crecimiento evidente de la rebeldía campesina, manifiesta en tomas de tierra, en manifestaciones y en la organización de sindicatos (Ministerio de Defensa y Seguridad Pública, 1979, p. 23).

Lo que la Fuerza Armada y los presidentes militares, desde Fidel Sánchez Hernández (1967-1972), pasando por Arturo Armando Molina (1972-1977) hasta Carlos Humberto Romero (1977-1979), enfrentaban era un enemigo nuevo: masas crecientes de gente desplazada de sus tierras por la expansión de la agricultura de exportación, expulsadas de Honduras antes y después de la guerra desastrosa de 1969, y organizadas por una multitud de nuevos actores sociales que iban desde sacerdotes a estudiantes y dirigentes campesinos¹⁷. Las voces de la disensión que salieron de estas masas no tenían canales institucionales efectivos para expresarse, debido a que la apertura política que el presidente Rivera inició a comienzos de los sesenta se cerró otra vez a principios de los setenta. El ejemplo más descarado de esto fue la elección fraudulenta del coronel Molina en 1972 y en contra de la coalición de los demócrata cristianos, los social demócratas y los comunistas¹⁸. Las elecciones siguientes para la asamblea y la presi-

dencia fueron boicoteadas por la oposición o manipuladas descaradamente por el partido "oficial", el Partido de Conciliación Nacional (PCN), descendiente directo del PRUD.

Aún así, en 1976, el gobierno del coronel Molina trató de implementar un programa de reforma agraria moderado (la llamada "transformación agraria"), pero los intereses conservadores de los terratenientes forzaron a hacer un cambio radical e incluso pudieron imponer al último presidente militar, el general Romero, cuyos dos años en la presidencia se caracterizaron por medidas represivas extremas. Así, la solución del alto mando tomó el

camino de la confrontación militar, para la cual el ejército no estaba preparado realmente. El gasto militar en las décadas de los sesenta y los setenta disminuyó en relación al gasto general del gobierno (ver el Cuadro 3). Ni siquiera la guerra con Honduras llevó a un aumento significativo del presupuesto militar en los años inmediatamente posteriores. Las estadísticas de reclutamiento y entrenamiento de nuevos soldados para el ejército regular (en la medida en que son veraces) son incluso menores que las de la década de los cincuenta: 2,247 entre julio de 1976 y junio de 1977 (Ministerio de Defensa y Seguridad Pública, 1977, p. 89).

Cuadro 3
Gastos totales del presupuesto y gastos militares (1969-1979)
(En miles de colones)

Año	Total	Militar	% Militar
1961	173,433	21,561	12.4
1962	173,824	21,691	12.5
1963	176,979	21,333	12.1
1964	183,744	21,716	11.8
1965	201,324	22,416	11.1
1966	232,109	24,241	10.4
1967	226,434	24,829	11.0
1968	221,959	24,392	11.0
1969	247,222	27,557	11.1
1970	281,215	27,945	9.9
1971	294,546	29,982	10.2
1972	336,252	33,467	10.0
1973	401,619	37,005	9.2
1974	509,214	47,059	9.2
1975	599,214	48,300	8.1
1976	805,995	63,605	7.9
1977	915,314	80,826	8.8
1978	1095,032	107,000	9.8
1979	1169,921	168,590	14.4

Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos, *Anuario estadístico* para los años en mención. El rápido crecimiento en los gastos del presupuesto gubernamental antes de 1975 es un reflejo del auge del café que generó ingresos adicionales debido a las exportaciones.

Una explicación posible de este bajo nivel relativo de reclutamiento militar está relacionada con la disminución de la confianza en la fidelidad del ejército regular como barrera contra la insurrección popular. Si bien las estadísticas presupuestarias sólo proporcionan una parte del cuadro general, es significativo que las cantidades gasta-

das en los cuerpos de seguridad (incluyendo, después de 1960, a la Policía de Hacienda) aumentaron en relación con el gasto militar total (ver el Cuadro 4). Esto se tradujo en el aumento de los efectivos de la Guardia Nacional, de la Policía Nacional y de la Policía de Hacienda antes de que comenzara la guerra en 1981 (ver el Cuadro 5).

Cuadro 4
Gastos presupuestarios del ejército regular y de los cuerpos de seguridad
(En miles de colones)

Año	Ejército regular		Cuerpos de seguridad	
1951	11,860	(79.8%)	3,108	(20.8%)
1954	19,326	(78.6%)	5,261	(21.4%)
1958	18,148	(75.5%)	5,877	(24.5%)
1961	15,490	(71.8%)	6,071	(28.2%)
1971	18,546	(71.8%)	11,436	(38.1%)
1973	25,547	(69.0%)	11,458	(31.0%)
1975	33,919	(70.2%)	14,381	(29.7%)
1977	58,327	(72.2%)	22,499	(27.8%)
1979	118,665	(70.4%)	49,925	(29.6%)
1981	179,444	(61.8%)	111,057	(38.2%)
1983	272,029	(69.2%)	121,316	(30.8%)
1985	520,403	(77.1%)	154,272	(22.9%)
1987	701,508	(78.5%)	192,543	(21.5%)
1989	775,478	(78.1%)	217,030	(21.9%)
1991	888,615	(78.2%)	247,005	(21.8%)
1992	926,172	(80.0%)	231,101	(20.0%)

Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos, *Anuario estadístico y Diario Oficial* para los años en cuestión.

En la década de los setenta, el control militar de las áreas rurales, manejado cuidadosamente desde la insurrección campesina de 1932, empezó a quebrarse. La explicación es bien sencilla: el campo había cambiado, no así el ejército. La gente que vivía y trabajaba en las áreas rurales (los campesinos, los ocupantes ilegales y los trabajadores migrantes) estaban sujetos a una miseria creciente, puesto que la tierra y las oportunidades de trabajo se volvieron más escasas. Más aún, las poblaciones rurales se volvieron más conscientes de su si-

tuación y estaban más decididas a transformarla actuando directamente. El ejército, en cambio, continuó considerando a la población rural en los mismos términos que en las décadas de los cuarenta y cincuenta: una masa de campesinos ingenuos y, o atemorizados, algunos de los cuales podrían ser moldeados como soldados y reservistas completamente obedientes y, de esta manera, podrían controlar al resto¹⁹. Esta solución tenía sentido en la medida en que El Salvador fuese capaz de "exportar" su problema agrario, es decir, en la me-

didada en que las presiones rurales no alcanzaran niveles elevados. Cuando la válvula de seguridad de Honduras que durante décadas trasvasó los cientos de miles del "exceso" de población rural, dejó de funcionar, el ejército intentó hacer la reforma agraria de 1976²⁰. Cuando ésta fracasó, debido al

limitado apoyo popular y a la fuerte oposición dentro del ejército mismo, la única alternativa fue aumentar la represión. El país parecía haber cerrado el círculo: en 1979 estaba en el mismo lugar que en 1932.

Cuadro 5
Estimado de tropas del ejército salvadoreño

Año	Fuerza Armada			Total	Cuerpos de seguridad
	Artillería	Marina	Aviación		
1979	6,500	130	300	6,939	3,000
1980	7,000	100	150	7,250	5,000
1983	22,000	300	2,350	24,650	9,500
1986	38,650	1,290	2,700	42,640	11,600
1988	39,000	1,000	2,000	42,000	12,600
1989	40,000	1,300	2,200	43,500	12,600

Fuente: Instituto Internacional para Estudios Estratégicos, *The military balance*, 1978-1989, Londres.

El ejército intentó una vez más lo que ya había intentado en 1944, 1948 y 1960-1961: un golpe de Estado institucional, que llevó a la primera línea a una nueva generación de oficiales militares, quienes proclamaron representar un corte radical con el pasado. La proclama, dada a conocer el 15 de octubre de 1979, es una acusación abrumadora contra los gobiernos militares anteriores así como también un intento para proyectar un nuevo pensamiento militar que habla de derechos humanos, pluralismo político, elecciones libres y reforma agraria²¹. Sin embargo, sólo había una referencia al papel histórico de la Fuerza Armada en las áreas rurales: ORDEN sería suprimido, pero no las patrullas cantonales, ni el servicio militar obligatorio, ni la acción cívica. Más aún, la proclama no decía nada acerca de la democratización de las relaciones cívico militares ni de reducir la bien atrincherada posición de los militares en el Estado.

Aunque los militares confiaron en sus socios civiles para mantener su dominio sobre la esfera política a lo largo de todo el período anterior a

1979, nunca consideraron seriamente en entregar el poder formal a un presidente civil. Esto refleja su desconfianza básica respecto a los políticos civiles y su creencia en que la Fuerza Armada era la única institución capaz de defender el Estado y de mantener el orden interno. Así, mientras el ejército mostraba disposición para hacer alianzas con políticos y fuerzas sociales diferentes, su compromiso primordial era defender el Estado y el núcleo de sus propios intereses.

Incluso si la junta cívico militar que surgió del golpe del 15 de octubre hubiese durado algunos años con sus miembros originales, si las fuerzas guerrilleras incipientes y la izquierda en general hubiesen hecho las paces con el nuevo gobierno y apoyado sus reformas fundamentales, el papel de la Fuerza Armada hubiese seguido siendo un hueso duro de roer. Ni siquiera los oficiales más progresistas estaban dispuestos a consentir el control civil sobre el ejército ni a poner fin a su red de control social en las áreas rurales. El ejército pudo iniciar la reforma agraria y nacionalizar los bancos

La existencia misma del Estado había llegado a depender de la Fuerza Armada.

(tal como lo hizo en 1980), pudo hacer alianzas con sus antiguos enemigos políticos (los demócrata cristianos) y pudo, más tarde, apoyar un gobierno de ARENA, un partido de derecha, pero no pudo separarse fácilmente de sus bases de poder en las áreas rurales.

Una red penetrante de control social en las áreas rurales era un elemento esencial del modelo económico vigente, dado que ella garantizaba que la oligarquía agroexportadora continuase teniendo acceso a la tierra y a la mano de obra. En las áreas urbanas, hasta hace poco consideradas menos importantes que las áreas rurales, se permitió la evolución de instituciones políticas autónomas, aunque en un espacio político restringido. Pero en las áreas rurales, no se permitió la organización de los trabajadores, las estructuras permanentes de los partidos políticos, las manifestaciones de protesta ni tampoco las aventuras cooperativistas. Sólo había espacio para las patrullas cantonales, los comandantes locales, la Guardia Nacional, ORDEN y la acción cívico militar. Todo lo demás estaba fuera de los límites permitidos, incluida la democracia.

3. Las relaciones cívico militares en la década de los ochenta

Paradójicamente, en la década de los ochenta, aunque el poder formal de la junta dominada por los militares se transfirió a un presidente civil, el ejército pudo consolidar su presencia en el Estado, extender su red de control en el campo y mantener su autonomía institucional.

Después del golpe de octubre de 1979, muy poco progreso se hizo para reducir la penetración del ejército en el Estado. Dada la intensificación del conflicto armado, el ejército consideró que su control sobre las instituciones públicas claves era esencial para asegurar la sobrevivencia del Estado. Los civiles reemplazaron a los oficiales militares en la dirección de ANDA y en el INSAFI, y ocuparon la mayoría de los ministerios de gobierno, incluido el del interior. Sin embargo, esto no representó una ruptura radical con el pasado. Tradi-

cionalmente, la mayoría de los ministerios eran ocupados por civiles. Más aún, los tres primeras juntas cívico militares fueron dominadas por miembros del ejército y la mayoría de las instituciones autónomas importantes estuvo bajo la dirección de oficiales militares²².

En los gobiernos de Magaña (1982-1984) y Duarte (1984-1989), se hizo un esfuerzo mayor para nombrar civiles y reemplazar a los oficiales militares en las posiciones públicas importantes, pero de nuevo los resultados fueron combinados. Ambos presidentes nombraron ministros del interior civiles y reemplazaron a los oficiales militares que se desempeñaban como embajadores. Duarte trató de colocar el ISTA bajo control civil y de crear un nuevo viceministerio de seguridad pública en un intento por separar las fuerzas de seguridad del control militar (ver más adelante). El poco progreso conseguido, sin embargo, se revirtió con el siguiente gobierno de Cristiani. De nuevo, los oficiales militares asumieron la dirección de CEPA y ANDA (dirigida por civiles durante la época de Duarte) y un oficial militar retirado fue nombrado ministro del interior, cargo ocupado por un civil desde 1979.

Aparte de administrar las instituciones estatales claves, el ejército retuvo una serie de prerrogativas a lo largo de los ochenta. Mantuvo el control de las fuerzas de seguridad y de las agencias de inteligencia; el sistema de tribunales militares continuó cubriendo amplias áreas de la sociedad civil, pero el espacio en el cual el personal militar podía ser juzgado por un tribunal civil siguió siendo muy estrecho; el ejecutivo ejerció poco control sobre las promociones o el presupuesto militar; la supervisión legislativa era inexistente, así como rara vez los militares proporcionaron a la asamblea información detallada sobre el presupuesto o sobre otros asuntos de defensa; y el ejército tuvo un papel directivo en la conducción de la guerra con poca supervisión del ejecutivo²³.

Muchas de estas prerrogativas estaban consagradas en la Constitución de 1983 la cual, en la misma línea que las anteriores, establecía que la

primera responsabilidad de la Fuerza Armada era la defensa nacional y la de la ley y del orden interno, garantizar el cumplimiento de la Constitución y de las otras leyes, y defender el sistema "democrático" de gobierno, incluyendo el sufragio universal. Un oficial militar lo formuló en los términos siguientes, los políticos civiles "entregaron al ejército las llaves de la guardería" (Vargas, 1992). Esto no es sorprendente dado que la existencia misma del Estado había llegado a depender de la Fuerza Armada.

Más allá de las responsabilidades constitucionales del ejército, el programa de contrainsurgencia, que incluía elementos políticos, económicos, sociales y psicológicos así como militares, contribuyó a expandir las funciones del ejército durante los ochenta. Un ejemplo de ello fue el programa de acción cívica militar "Unidos para reconstruir", el cual fue administrado por el ejército directamente. Iniciado en 1986, el programa fue implementado en los catorce departamentos, eclipsando seriamente el liderazgo civil tanto a nivel local como departamental (Schwarz, 1991, p. 52). Más importante, el ejército no se limitó simplemente a administrar y ejecutar el programa de contrainsurgencia, sino que jugó un papel decisivo en su formulación.

La meta del programa de contrainsurgencia, al igual que los programas de acción cívica anteriores, era incrementar el control social en el campo. Además de recurrir a los mecanismos tradicionales de control, como las patrullas cantonales, el ejército, bajo la dirección de Estados Unidos, implementó un programa de unidades de defensa civil en todo el país²⁴. Aunque el programa no llenó las expectativas de sus patrocinadores estadounidenses, llevó a apretar aún más el control sobre las áreas rurales (Bacevich, 1988, pp. 40-43).

Así, aunque el ejército ya no gobernó directamente, se puede argüir que su papel político se expandió en respuesta a las demandas de la guerra. Esto señala la naturaleza paradójica del proceso de transición en El Salvador. Aunque el período posterior a octubre de 1979 puede caracterizarse como una transición desde un gobierno autoritario hasta que los acuerdos fueron firmados, de ninguna manera fue una transición hacia un régimen de-

mocrático, dado que, al final, el ejército pudo consolidar su presencia en el Estado.

Además de expandir el papel político del ejército, la guerra civil también conformó la autopercepción del ejército y su percepción de la sociedad política. A lo largo de todo el período, los oficiales militares continuaron considerando a la Fuerza Armada como la única institución capaz de defender el Estado y de garantizar el orden público. Esta visión se reforzó con la ineficiencia percibida en los políticos civiles y en el hábito de la sociedad política de volverse hacia el ejército durante las situaciones críticas. Un ejemplo de esto fue el empate político que se produjo en abril de 1982 alrededor de la selección de un presidente civil por parte de la asamblea constituyente. La posibilidad de que Roberto D'Aubuisson fuese nombrado presidente provisional llevó a los demócratas cristianos a boicotear los procedimientos, mientras el alto mando del ejército, con el apoyo de Estados Unidos, impuso una alternativa más "aceptable", el independiente Alvaro Magaña.

Otro ejemplo de la ineficacia percibida en los políticos civiles ocurrió durante el episodio del secuestro de la hija del presidente Duarte, en septiembre de 1985. La decisión de Duarte de aceptar las demandas del FMLN en cuanto a liberar a 22 presos políticos, incluida la comandante Nidia Díaz, encontró oposición en varios oficiales de alto rango, quienes creían que esas concesiones solamente socavarían la credibilidad del gobierno y proyectarían una imagen de debilidad y vulnerabilidad (Duarte, 1992). Ambos incidentes reforzaron la noción de que los políticos civiles ponen los intereses personales y, o de partido antes que el interés nacional y que el ejército es la única institución preocupada genuinamente en servir a la nación.

Aparte de contribuir a la consolidación de la posición del ejército en el Estado y de conformar sus percepciones, el contexto de la guerra civil también permitió al ejército mantener su autonomía institucional *vis á vis* con el Estado y la sociedad. En el curso de la década de los ochenta, el ejército se convirtió cada vez más en una institución autónoma con sus propios intereses que en un instrumento del predominio oligárquico. La dis-

tancia entre la oligarquía salvadoreña y la Fuerza Armada empezó con la decisión de ésta última de apoyar la reforma agraria iniciada a comienzos de la década pasada. Sin embargo, consideraciones adicionales que surgieron con el tiempo deben ser tomadas en cuenta. En primer lugar, los oficiales militares vieron cada vez más a la oligarquía como desleal y preocupada sólo de su propia ganancia. El ejército vio con resentimiento cómo los ricos oligarcas sacaban del país sus capitales y enviaban a sus hijos e hijas al exterior en cuanto el colapso parecía inminente.

Más tarde, durante las negociaciones de paz, los oficiales militares se sintieron traicionados por la oligarquía. En los oficiales surgió el sentimiento de que la Fuerza Armada había sido escogida como chivo expiatorio, después de haber defendido el sistema de la "agresión comunista"²⁵. Algunos sectores de la oligarquía, por el otro lado, llegaron a ver el ejército como un competidor peligroso en el área económica. Los pelos se les pusieron de punta por las ventajas desleales del ejército -tales como no tener que pagar impuesto sobre las importaciones- y por la participación de los oficiales militares en el secuestro de empresarios prominentes²⁶. A medida que las negociaciones evolucionaron, ese sector de la oligarquía, convencido de la necesidad de concluir el conflicto en la mesa de negociación, vio cada vez más al ejército como una pieza que podía ser negociada, sacrificándolo a cambio de concesiones en temas socio económicos. Así, la convergencia de intereses entre el ejército y los oligarcas que lo apoyaban fue puesta a prueba seriamente a lo largo de los ochenta. En la medida en que el ejército desarrolló progresivamente sus propias prioridades exclusivas, se preocupó más por la protección del núcleo de sus intereses que por defender a la oligarquía a cualquier costo.

Otro proceso que contribuyó a la continuidad de la autonomía del ejército durante la década de los ochenta fue la serie de pactos políticos entre el alto mando y los dirigentes políticos. Por un lado, los pactos ayudaron a establecer las reglas básicas de las relaciones cívico militares; sin embargo, por el otro lado, confirmaron el papel político del ejército y aseguraron su autonomía institucional *vis á*

vis con el liderazgo político civil. Más aún, la naturaleza exclusiva de estos pactos contribuyó poco a forjar el consenso necesario para una transición democrática genuina.

El primer pacto significativo que afectó las relaciones cívico militares fue el documento fundante de la segunda junta, en enero de 1980. A lo largo de noviembre y diciembre de 1979, el alto mando militar, sin autorización de la junta cívico militar, recurrió a métodos cada vez más violentos en respuesta a la creciente movilización de las organizaciones populares. Dada la espiral represiva, los miembros civiles de la junta y del gabinete presentaron un ultimátum al alto mando el 28 de diciembre: o el alto mando se sometía a la autoridad de la junta o los miembros civiles del gobierno renunciarían. Las demandas incluían que el COPEFA (Consejo Permanente de la Fuerza Armada)²⁷ reemplazara al ministro de defensa como intermediario entre la Fuerza Armada y la junta, que el COPEFA reconociera la autoridad de la junta como comandante en jefe de la Fuerza Armada y que la intervención de los cuerpos de seguridad en las disputas laborales fuera regulada firmemente y estuviese sujeta a procedimientos específicos establecidos por una comisión nombrada por la junta (Dunkerley, 1988, p. 338, y Gordon, 1989, pp. 289-292).

El 1 de enero de 1980, COPEFA respondió rechazando las demandas y declaró que si bien reconocía la autoridad de la junta, no podía estar de acuerdo con el establecimiento de mecanismos que podían "politizar" a la institución militar. Habiendo sobreestimado seriamente el peso de los oficiales progresistas dentro del ejército, los miembros civiles del gobierno no tuvieron otra opción que renunciar, dejando en el gobierno únicamente a los dos miembros militares de la junta, Adolfo Arnoldo Majano y Abdul Gutiérrez, y al ministro de defensa, José Guillermo García.

Al colapsar la primera junta, el ejército tuvo que buscar de nuevo a socios civiles para mantener su dominio político. La alternativa lógica era el Partido Demócrata Cristiano, cuyas credenciales reformistas y su historia de oposición a la dictadura militar proporcionaban alguna credibilidad tanto dentro como fuera del país. En el pacto que hizo

pública la incorporación del Partido Demócrata Cristiano en la junta, en enero de 1980, la Fuerza Armada aceptó las demandas de dicho partido en cuanto a formular un calendario para efectuar las reformas socio económicas prometidas por la primera junta, a excluir del gabinete a representantes del sector privado y a apoyar las reformas a la Constitución (Castro Morán, 1987, pp. 416-419). No obstante, a cambio del progreso en las reformas, el Partido Demócrata Cristiano aceptó el orden establecido en cuanto a las relaciones cívico militares. Lo mejor que pudo hacer fue sacarle al ejército una promesa vaga de respetar los derechos humanos y de apoyar la transición democrática. Es claro que mientras los oficiales conservadores estuvieron dispuestos a comprometerse en relación con las reformas socio económicas, no estuvieron dispuestos a aceptar lo que ellos consideraban una intrusión de los civiles en las normas y procedimientos internos del ejército. Al no insistir en mecanismos nuevos para aumentar la autoridad de la junta sobre la Fuerza Armada, el Partido Demócrata Cristiano contribuyó a la continuidad del do-

minio del ejército sobre la junta.

El segundo pacto importante que confirmó la autonomía militar fue un acuerdo secreto entre el presidente electo Duarte y el ministro de defensa, Eugenio Vides Casanova, en vísperas de la toma de posesión del primero, en junio de 1984²⁸. El acuerdo sirvió para reasegurar tanto al alto mando como al gobierno electo que sus intereses vitales serían protegidos. También ayudó a formalizar una relación viable entre el gobierno de Duarte y el alto mando, considerada por ambos como esencial para el esfuerzo de la guerra.

En términos generales, Duarte estaba preocupado porque el alto mando permitiese a su gobierno desarrollar su programa. A cambio de ello, Duarte prometió respetar la autonomía institucional del ejército. Por ejemplo, en relación con el deseo de Duarte de mejorar el respeto gubernamental de los derechos humanos, Vides Casanova aceptó crear un nuevo viceministerio de seguridad pública. La idea era separar los cuerpos de seguridad del ejército y colocarlos bajo un control civil



más directo²⁹. El acuerdo también comprometía al ejército a hacer un énfasis especial en el respeto de los derechos humanos en todos sus programas de entrenamiento. A cambio de ello, Duarte aceptó no juzgar a los oficiales militares responsables de violaciones pasadas de los derechos humanos, prometiendo en su lugar comenzar con la "mesa limpia". El acuerdo también reconocía el derecho del nuevo gobierno para buscar una salida negociada al conflicto, pero afirmando el deber del ejército de mantener una ofensiva militar permanente orientada a la derrota del enemigo.

En relación con la autonomía institucional del ejército, Duarte se comprometió a defender la unidad e integridad institucional de la Fuerza Armada, aceptando la composición actual del alto mando y trabajar con Vides Casanova para transferir a otros oficiales. El acuerdo también concedía al ejército un papel dirigente en la conducción de la guerra y confirmaba el papel del ministro de defensa en cuanto a salvaguardar "los intereses nacionales, los intereses institucionales y los intereses gubernamentales". Finalmente, Duarte aceptó la insistencia del alto mando para que cualquier decisión que afectara a la institución militar fuese implementada por la institución misma y no impuesta por otros.

A pesar de las contribuciones que los pactos pueden hacer para promover una transición a partir de un gobierno autoritario, sus consecuencias negativas son bien conocidas³⁰. Dado el pequeño número de participantes implicados, los pactos son en sí mismos no democráticos. Asimismo, tienden a congelar la estructura de poder existente y a limitar las posibilidades para un cambio socio económico de mayor envergadura. No obstante, la mayoría de los observadores alega que los beneficios en términos de consolidación democrática contrarrestan los costos.

Lo que estos observadores no ven, sin embargo, es que los pactos pueden presentar obstáculos importantes para el establecimiento y la consolidación de un régimen democrático. En El Salvador, los pactos ayudaron a definir más claramente la relación entre el liderazgo político civil y el alto

mando militar. Al reasegurarles a ambos que sus intereses vitales no estaban amenazados, los acuerdos minimizaron el conflicto potencial. Esto, por supuesto, facilitó una relación más armoniosa entre los dirigentes civiles y los militares. Al mismo tiempo, sin embargo, los pactos sirvieron para reforzar la posición predominante del ejército en el Estado y para preservar su autonomía institucional. En consecuencia, mientras la Fuerza Armada toleró una apertura política limitada, incluyendo la elección de dirigentes civiles, retuvo su capacidad para intervenir contra cualquier situación que ella considerase indeseable³¹. La continuidad del control del Estado por parte del ejército fue un obstáculo formidable para democratizar las relaciones cívico militares.

Un último aspecto a considerar es el impacto de la ayuda militar de Estados Unidos durante el período. La ayuda estadounidense y la enorme ampliación del entrenamiento después de 1980, se tradujo en la constitución masiva y en la expansión de la Fuerza Armada salvadoreña (ver los cuadros 5 y 6), en la modernización de su arsenal y en un incremento considerable de sus capacidades para pelear la guerra. Aunque la ayuda estadounidense fue adecuada para prevenir un triunfo guerrillero, no fue suficiente para asegurar una victoria militar total. También significó que al concluir la guerra, los esfuerzos para reducir el tamaño del ejército y su peso sobre el presupuesto nacional serían difíciles.

Aparte de aumentar las capacidades para pelear la guerra del ejército salvadoreño, la ayuda de Estados Unidos buscaba promover el profesionalismo democrático dentro de la Fuerza Armada. Aunque no está claro el grado de importancia que los funcionarios estadounidenses dieron a esta meta, lo que sí es claro es que el progreso fue despreciable. Esto se refleja en la continua participación del ejército en la violación de los derechos humanos y en la penetrante corrupción dentro de la institución³². Más aún, el sistema de tanda, por el cual los funcionarios estadounidenses protestaron amargamente, permaneció intacto. Según el sistema de tanda:

...cada clase que se gradúa, o "tanda", de la Escuela Militar asciende junta, prescindiendo de su desempeño. Los miembros de la misma tanda establecen vínculos profundos de lealtad y reciprocidad entre ellos —frecuentemente son padrinos de los hijos de los demás— y se protegen mutuamente de la persecución judicial o del castigo... los oficiales no son responsables de sus acciones, sin importar si éstas son violaciones notables; por lo tanto, las violaciones de los derechos humanos no son castigadas, la incompetencia militar se tolera y la corrupción es rampante (Schwarz, 1991, pp. 18-19).

Cuadro 6
Ayuda militar directa para El Salvador
(En millones de dólares)

Año	IMET	FMS	MAP	Total
1980	0.2	5.7	-	5.9
1981	0.5	10.0	25.0	35.5
1982	2.0	16.5	63.5	82.0
1983	1.3	46.3	33.5	81.1
1984	1.3	18.5	176.8	196.6
1985	1.5	10.0	124.8	136.3
1986	1.4	-	120.4	121.8
1987	1.5	-	110.0	111.5
1988	1.5	-	80.0	81.5
1989	1.4	-	80.0	81.4
1990	1.4	-	79.6	81.0

IMET: Educación y entrenamiento militar internacional.

FMS: Ventas militares al exterior (crédito financiado).

MAP: Programa de asistencia militar.

Fuente: Agencia Internacional para el Desarrollo, *U.S. overseas loans, grants and assistance from international organizations, 1980-1990.*

La lealtad a la propia tanda con frecuencia es prioritaria a la lealtad a la institución. No sorprende que a lo largo de la década de los ochenta hubiese numerosos ejemplos de oficiales militares

que protegieron a un colega miembro de la tanda implicado en violaciones de los derechos humanos o en otros delitos, a pesar del daño potencial para la credibilidad del ejército³³.

Las decisiones sobre las promociones y los nombramientos claves también continuaron basados en las lealtades de la tanda y en los lazos de compadrazgo más que en los méritos. El nombramiento del entonces coronel René Emilio Ponce como jefe del estado mayor por el ministro de defensa Vides Casanova es un ejemplo de ello. Aprovechando la enfermedad del presidente Duarte en el segundo semestre de 1988, Vides Casanova buscó consolidar su poder eliminando a sus rivales en el alto mando. En vez de llenar los puestos claves con oficiales de las tandas próximas, Vides se fue a la tandonona (de 1966), con la cual mantenía una relación especial, desde los días en que esta última estuvo en la academia militar. Así, para promover a quienes lo apoyaban incondicionalmente en la tandonona, se saltó dos tandas (Blandón, 1992 y López Nuila, 1992).

La falta de progreso en la profesionalización de la Fuerza Armada también se reflejó en la ausencia de una cadena de mando clara dentro del ejército. La autoridad siguió estando descentralizada en gran medida entre los comandantes de las brigadas, quienes actuaban como señores de la guerra en los departamentos bajo su control. Un ejemplo de este defecto de la estructura de mando fue la dificultad para implementar un programa nacional de entrenamiento básico, en las instalaciones del CEMFA, en La Unión. A pesar de que el ministro de defensa emitió una orden general en este sentido, el plan encontró resistencia en los comandantes de las brigadas departamentales (Hamilton, 1992). Al ceder sus reclutas a un centro nacional de entrenamiento básico, los comandantes de brigada hubiesen perdido el acceso a una fuente de corrupción importante: los fondos para pagar los salarios de los reclutas, su alimentación y sus uniformes (Millman, 1989).

En breve, la ayuda militar de Estados Unidos hizo poco por la profesionalización de la Fuerza Armada salvadoreña, dejando aparte la promoción del profesionalismo democrático. Esto, combinado

Los oficiales militares continuaron considerando a la Fuerza Armada como la única institución capaz de defender el Estado y de garantizar el orden público.

con la herencia de sesenta años de dominación militar sobre la esfera política, presentó obstáculos serios para transformar las relaciones cívico militares después de los acuerdos de paz.

4. El ejército después de los acuerdos

Las negociaciones entre el gobierno de El Salvador y el FMLN, mediadas por Naciones Unidas, que empezaron en la primavera de 1990 y culminaron con los acuerdos de paz el 16 de enero de 1992, constituyen un paso decisivo hacia un proceso de democratización genuino. El acuerdo pudo conseguir un consenso mínimo entre los actores principales del conflicto en relación con la estructura básica del nuevo "juego" político". Nuestra preocupación aquí es la manera cómo los acuerdos afectan a la Fuerza Armada y las oportunidades que crean para transformar las relaciones cívico militares.

En el papel, los acuerdos de paz desarrollan largamente la reducción de las prerrogativas institucionales del ejército. Según los términos de los acuerdos y las reformas constitucionales acordadas en abril de 1991, el papel y la doctrina de la Fuerza Armada están redefinidas completamente (Naciones Unidas, Departamento de Información Pública, 1991 y 1992). La primera responsabilidad del ejército es la defensa nacional; su papel en la seguridad pública está limitado a situaciones de emergencia nacional y sólo bajo control estricto y exclusivo del ejecutivo. La doctrina de la Fuerza Armada se ha redefinido para fortalecer la preeminencia de la dignidad humana y de los valores democráticos, el respeto de los derechos humano y la subordinación a las autoridades constitucionales.

Además de poner fin al papel del ejército en la seguridad pública, los acuerdos piden la disolución de los cuerpos de seguridad y la creación de una nueva fuerza policial civil bajo control del ejecutivo. Más aún, la agencia de inteligencia controlada por el ejército debe disolverse y reempla-

zarse por otra nueva, bajo control civil directo. El sistema educativo de la Fuerza Armada debe ser renovado, incorporando en sus programas de entrenamiento la nueva misión y doctrina constitucional. Un nuevo consejo académico para la Escuela Militar, integrado por civiles y militares, estará encargado de la supervisión del currículum, de los procedimientos de admisión y del nombramiento de los profesores.

Los acuerdos también piden purgar el cuerpo de oficiales, lo cual debía ser llevado a cabo a partir de las recomendaciones de una comisión especial, integrada por tres salvadoreños prominentes, y reducir la Fuerza Armada a 31,000 efectivos aproximadamente³⁴. El plan de reducción incluye la disolución de los batallones de combate especializado y las unidades de defensa civil.

La implementación de los acuerdos relacionados con la Fuerza Armada ha resultado un proceso difícil. Los primeros problemas sugieron cuando el ejército no desmanteló los cuerpos de seguridad. El gobierno anunció la disolución de la Guardia Nacional y de la Policía de Hacienda el 2 de marzo de 1992. Sin embargo, en lugar de disolverlos, simplemente les cambió de nombre y los incorporó estructuralmente dentro del ejército sin ninguna modificación. Ambos permanecieron en sus cuarteles originales. Después de repetidas protestas del FMLN, el enviado de Naciones Unidas Marrack Goulding medió en las conversaciones que llevaron a un acuerdo para disolver definitivamente ambos cuerpos de seguridad el 28 de junio³⁵.

Subsecuentemente, los problemas se centraron en las recomendaciones de la Comisión *ad hoc*³⁶, establecida para evaluar y purgar al cuerpo de oficiales. La comisión empezó a trabajar en mayo de 1992 y evaluó el expediente de 232 oficiales, equivalente al diez por ciento del total del cuerpo de oficiales. El 23 de septiembre, la comisión presentó sus recomendaciones al Secretario General de Naciones Unidas y al presidente Cristiani. El

informe, cuyo contenido nunca se hizo público, pedía la destitución o transferencia de 102 oficiales, incluyendo al ministro y al viceministro de defensa, y a la mayoría de los generales y coroneles. Según el calendario de los acuerdos, el presidente Cristiani tenía hasta el 22 de noviembre de 1992 para cumplir con estas recomendaciones.

La fiera resistencia de los miembros del alto mando obligó al presidente Cristiani a anunciar a finales de octubre que la ejecución de las recomendaciones de la comisión serían pospuestas hasta que el FMLN se hubiese desmovilizado completamente³⁷. Los esfuerzos mediadores de los enviados de Naciones Unidas Marrack Goulding y Alvaro de Soto llevaron a un nuevo acuerdo por el cual las recomendaciones de la comisión serían "incorporadas en las órdenes generales de promociones y retiros de la Fuerza Armada en lo que quedaba del año, las cuales serían anunciadas el 30 de noviembre y el 31 de diciembre" y que entrarían en vigencia el 6 de enero de 1993³⁸. No obstante, a principios de enero, el Secretario General de Naciones Unidas Boutros-Ghali informó al consejo de seguridad que el presidente Cristiani no había removido a quince altos oficiales militares incluidos en el informe de la comisión. Cristiani anunció que planeaba aplazar cualquier acción contra ocho oficiales hasta el final de su mandato presidencial³⁹.

El entrampamiento se rompió finalmente en marzo con la publicación del esperado informe de la Comisión de la Verdad⁴⁰. A diferencia del informe anterior de la Comisión *ad hoc*, el cual no fue publicado, las averiguaciones de la Comisión de la Verdad describen con gran detalle la participación de 40 oficiales militares (incluyendo al ministro y al viceministro de defensa) en algunas de las violaciones más atroces de los derechos humanos durante la guerra civil. Días antes que el informe fuese hecho público, el Ministro de Defensa, general René E. Ponce, anunció su renuncia. Poco después, el viceministro de defensa, general Juan O. Zepeda, anunció su retiro de la Fuerza Armada. A finales de marzo, los efectos causados por el informe combinado con la presión de Naciones Unidas y del gobierno de Clinton hicieron que Cristiani informara rápidamente al Secretario General su

decisión de dar la baja a los otros oficiales a finales de junio.

Sin duda, si se implementan cabalmente, los acuerdos llevarán a una transformación significativa de la Fuerza Armada y de las relaciones cívico militares. No obstante, hay varios aspectos importantes relacionados con la influencia política del ejército que no han sido tratados adecuadamente en los acuerdos. En primer lugar, éstos no mencionan la administración militar de las instituciones estatales claves. Se trata de entidades como la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), la Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillado (ANDA), la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA), la Dirección General de Transporte Terrestre, la Dirección General de Estadística y Censo, aduanas, aeronáutica civil y correos.

En segundo lugar, en relación con la autonomía insitucional del ejército, los acuerdos no contienen provisiones suficientes para incrementar la supervisión civil. Por ejemplo, la creación de un consejo académico para la Escuela Militar no se aplica a los otros programas de entrenamiento, los cuales, aparentemente, no están sujetos a supervisión civil. Asimismo, los acuerdos no establecen el nombramiento de un civil como ministro de defensa, un elemento clave para asegurar la supremacía civil. Y finalmente, mientras los acuerdos se refieren a la necesidad de aumentar la supervisión legislativa del ejército, en ellos no existe nada específico sobre cómo pueda llevarse a cabo esta labor.

Después de los acuerdos, los militares mostraron poca voluntad para subordinarse a sí mismos al control civil. Por ejemplo, el anteproyecto de ley para el servicio militar lo formuló el ministerio de defensa sin contar para nada con los políticos civiles. El anteproyecto de ley se discutió en la asamblea legislativa, pero no se modificó significativamente. Además, el general Vargas, considerado como uno de los oficiales más ilustrados del alto mando, dijo a uno de los autores que él pensaba que era muy difícil que el presupuesto militar se debatiera en detalle en un futuro próximo (Vargas, 1992). Argumentó que en El Salvador no existe tradición para revelar y discutir el

presupuesto militar y que los políticos civiles no tenían experiencia en asuntos militares. Otro oficial, el coronel Corado Figueroa (actual ministro de defensa), fue incluso más categórico en sus comentarios (Corado, 1992). Corado no ve la lógica detrás de la supervisión legislativa del presupuesto militar. Más aún, sostiene que a los políticos civiles, a quienes se refirió como "subversivos", no se les podían confiar los secretos militares.

En relación con la posibilidad de un ministro de defensa civil, Corado no la vio como algo necesario en este momento, argumentando que la opinión pública se opondría a esta medida, dado que "un civil proyectaría una imagen de falta de solidaridad" con la institución militar, "debilitando la Fuerza Armada" de esta manera (Corado, 1992). Vargas vio la posibilidad de un civil como ministro de defensa como "difícil", dado que los políticos civiles carecen de la pericia y de la "educación política" necesaria (Vargas, 1992). Añadió que cualquier civil que fuese ministro de defensa "tendría que ser respetuoso de la institución militar".

Los esfuerzos constantes de los militares para mantener su autonomía institucional reflejan lo profundamente enraizada que se encuentra la noción de que los políticos civiles no tienen derecho a intervenir en los asuntos internos del ejército. Un oficial de alto rango declaró en una entrevista que de todas las condiciones acordadas en los acuerdos de paz, la que él encontró más amarga fue la creación de un consejo académico para supervisar la Escuela Militar. Considera la representación civil en el consejo, una "intromisión patente" en los asuntos militares (Corado, 1992). Para la mayoría de los políticos civiles, el nuevo consejo académico no desafía significativamente la autonomía institucional del ejército; sin embargo, los altos oficiales aparentemente consideran el control permanente de la Escuela Militar un núcleo de interés. Según Zagorski (1992, p. 64), "entre más fundamental el interés, mayor es la probabilidad de la participación del alto mando en o la tolerancia de un riesgo potencial o el significado del costo de la resistencia".

Finalmente, los acuerdos no van suficientemente lejos en desarticular la red paramilitar de la Fuerza Armada en el campo. Con la disolución de

la Guardia Nacional y la desarmamentización de las unidades de la defensa civil y de las patrullas cantonales, la tarea de mantener el control sobre su clientela rural tradicional se volverá más difícil. No obstante, además de sus actividades de acción cívica, las provisiones de la ley del servicio militar garantizan al ejército su presencia actual en las áreas rurales. Aunque los acuerdos piden la "sustitución" del servicio territorial por una nuevo sistema de reservas militares, la nueva ley no abolió el cuerpo paramilitar². La ley también permite al ejército establecer centros de reclutamiento en todo el país. Estos centros, en combinación con el servicio territorial, permitirán al ejército ejercer control sobre la población rural e influenciar el proceso electoral directamente.

Dado que el ejército resistirá los desafíos directos a aquello que considera fundamental o como el centro de sus intereses, la transformación de las relaciones cívico militares supondrá más que simplemente reducir las prerrogativas del ejército. Según Stepan (1988, pp. 128-145), conseguir un control civil más efectivo comprende una multiplicidad de tareas en las cuales la sociedad civil y política y el Estado tienen un papel que desempeñar.

En primer lugar, en relación con la sociedad civil, las universidades y los centros de investigación pueden hacer contribuciones importantes. El estudio sistemático actual sobre el ejército es esencial para desarrollar nuevas estrategias y transformar las relaciones cívico militares. Dedicando algunos de sus recursos a investigar el ejército, las universidades y los institutos de investigación pueden ayudar a los diputados a aumentar su capacidad legislativa de supervisión y pueden ayudar a educar a la opinión pública en la consideración del problema militar.

En El Salvador, por razones obvias, los académicos no están dispuestos a estudiar al ejército de manera sistemática. No es sorprendente, muy pocos civiles son expertos en asuntos militares. Aunque tal investigación puede no haber sido posible en el pasado, el cambio actual del horizonte político puede ofrecer oportunidades nuevas para investigar un tópico tal delicado. Los académicos pueden contribuir al desarrollo de una política militar

concientizando a la opinión pública y compartiendo su experiencia con las organizaciones populares y los partidos políticos⁴³. De la misma manera, las organizaciones públicas pueden educar a sus miembros acerca de las diferentes dimensiones del problema militar.

Hay algunas señales positivas. A lo largo de las décadas de los setenta y los ochenta, a pesar de obstáculos enormes, la sociedad civil se volvió más agresiva. Aunque el "espacio" disponible para la organización social autónoma y la movilización era extremadamente limitado por la represión, las organizaciones populares desafiaron agresivamente la dominación militar de la sociedad civil. Un reflejo de esto fue el crecimiento significativo de las organizaciones campesinas y de los sindicatos, y el surgimiento de nuevas organizaciones de base, incluyendo los movimientos de mujeres, el movimiento de comunidades de base y las asociaciones de vecinos. Después de los acuerdos de paz, las organizaciones populares deben encontrar nuevas oportunidades para movilizar y organizar a sus miembros, permitiendo de esta manera que la sociedad civil se vuelva más agresiva en cuanto a desafiar la dominación política del ejército.

En segundo lugar, en relación con la sociedad política, se puede concebir una estrategia clara para aumentar la capacidad de supervisión de la asamblea. Si el ejército debe dar cuentas a los funcionarios electos, los diputados necesitan acceso a los detalles del presupuesto militar. Más aún, para poder discutir el presupuesto militar de manera inteligente —si los detalles son revelados—, los diputados necesitan volverse expertos en asuntos militares. Si este conocimiento especializado proviene como resultado del establecimiento de un comité permanente de la asamblea para los asuntos militares, tal como lo recomienda la Comisión de la Verdad, o por otros medios, la dependencia de oficiales militares para tener acceso al conocimiento especializado será menos importante⁴⁴. Al desarrollar esta clase de conocimiento, los partidos políticos pueden contribuir al establecimiento de una política militar. En la actualidad, ninguno de los partidos ha progresado mucho en este sentido; al contrario, la mayoría continúa teniendo una visión de las relaciones cívico militares muy corto-

placista y con poco pensamiento sobre cómo pueden transformarse en el largo plazo.

Aparte de las prerrogativas militares, el poder ejecutivo puede proporcionar un liderazgo esencial en la formulación de una misión alternativa para el ejército y en promover el profesionalismo democrático. Una posibilidad puede ser convocar a un diálogo abierto a todas las fuerzas políticas y sociales interesadas en la cuestión militar. Aparte de llamar la atención de los civiles sobre la urgencia de formular una política militar, ese diálogo también puede persuadir a los oficiales militares de los beneficios de promover el profesionalismo democrático dentro de la Fuerza Armada.

Otro elemento para convencer a los militares de los beneficios del profesionalismo democrático es desvanecer la noción profundamente enraizada en ellos de que los políticos civiles sólo buscan su interés y son ineficaces. Tal como numerosos académicos lo han notado, la ineficacia gubernamental tiende a provocar que el ejército asuma un papel más político. Dado que los acuerdos de paz no tratan satisfactoriamente las raíces estructurales del conflicto, dilatar más aún la implementación de las transformaciones socio económicas esperadas durante tanto tiempo puede resultar costoso. Si el país no es capaz de establecer los fundamentos socio económicos para una democracia duradera, pronto podría encontrarse enfrentado con una crisis de gobernabilidad y con una intervención directa de la Fuerza Armada. Para evitar el surgimiento de esta crisis, es esencial un proceso de concertación, por medio del cual se creen mecanismos políticos nuevos que permitan la posibilidad real de conseguir una transformación estructural.

5. Conclusión

Las perspectivas para democratizar las relaciones cívico militares no son claras. Si los acuerdos de paz se implementan totalmente, el área dominada por el ejército se verá circunscrita de manera significativa. No obstante, el ejército seguirá siendo grande para las normas centroamericanas y retendrá buena parte de su autonomía institucional, al menos en el futuro próximo. Por el lado positivo, en El Salvador existe un sentimiento anti mili-

tarista creciente. Incluso en sectores de la oligarquía existe una preocupación cada vez mayor por los inconvenientes de un ejército grande y bien equipado, pero sin misión alguna. Aparte de que el ejército continúa sangrando el presupuesto nacional, la empresa privada también está preocupada por la posibilidad del surgimiento de los secuestros y de otros crímenes a medida que más y más militares son dados de baja.

El cambio del ejército puede imponerse desde fuera; sin embargo, a menos que algunas iniciativas provengan del ejército mismo, es poco probable que tal cambio tenga un impacto duradero. Hay unos pocos indicios de que la percepción del ejército sobre su papel en la sociedad o el de los políticos civiles cambiará significativamente a corto plazo. Por el contrario, después de los acuerdos, los oficiales de alto rango continuaron viendo al ejército como la única institución de la sociedad que se preocupa realmente por los intereses de la nación. El coronel José Humberto Corado, jefe de operaciones del alto mando y ministro de defensa en la actualidad, dijo a uno de los autores que la Fuerza Armada siempre ha defendido el orden constitucional y nunca debería permitirse a sí misma subordinarse a los "planes de nuestros enemigos" (Corado, 1992). Contrario al nuevo papel constitucional del ejército, el general Mauricio Vargas, segundo en el alto mando, declaró que el ejército continúa siendo "la columna de apoyo de la nación, que sostiene las instituciones" (*La Prensa Gráfica*, 1992).

Los altos oficiales también continúan viendo al ejército como el único cualificado para ejercer un papel directivo en el proceso de reconstrucción nacional. Después de que el cese del fuego entró en efecto, el ejército aumentó su acción cívico militar, incluyendo la reparación de la infraestructura, la salud pública, la distribución de medicinas y equipo médico y la alfabetización y entró en áreas nuevas como la conservación y la reforestación. Por un lado, las actividades frenéticas del ejército eran un producto de su falta de misión y del temor de volverse irrelevante. Por el otro lado, estas actividades pertenecen a la tradición militar de acción cívica y del deseo de mantener su clientela tradicional en el campo.

No será fácil para la Fuerza Armada adaptarse a la "nueva era" de la historia de su país. El Salvador actual no tiene enemigos externos que amenacen la integridad de su territorio (la disputa fronteriza con Honduras ha sido resuelta definitivamente por la Corte Internacional de Justicia de La Haya), el peligro de la seguridad nacional bajo la forma de amenaza comunista ha desaparecido, la seguridad interna estará en manos de una nueva fuerza de policía civil, la guerra civil ha terminado y el FMLN se ha convertido en un partido político, la sociedad civil es más ruidosa y está comprometida con las prácticas democráticas y los costos de la reconstrucción nacional requieren recursos que no pueden ser despilfarrados manteniendo una maquinaria militar enorme e innecesaria. Esta nueva realidad será difícil de tragar incluso poco a poco, puesto que todo ello apunta a una Fuerza Armada futura pequeña, relativamente barata y políticamente marginal, lo cual está muy lejos de lo que ha sido en el pasado reciente.

Notas

1. "Democratización" de las relaciones cívico militares se refiere a un proceso por el cual los funcionarios estatales constitucionalmente electos ejercen control democrático sobre las fuerzas armadas.
2. Según Samuel Fitch (1989, p. 24), el profesionalismo democrático "no sólo acepta la subordinación política de las fuerzas armadas a la voluntad democráticamente determinada de la nación, sino también su subordinación profesional a las autoridades estatales designadas constitucionalmente".
3. Informe de la comisión parlamentaria encargada de estudiar la incorporación de las provincias centroamericanas al imperio mexicano, 29 de junio de 1823, en Meléndez (1971, p. 414). El informe fue escrito, entre otros, por José Matías Delgado y José Simeón Cañas, venerados padres fundadores de la república de El Salvador, pero no por Manuel José Arce, otro padre fundador, quien supuestamente acuñó la frase "El ejército vivirá mientras viva la república".
4. Un análisis detallado de los antecedentes históricos del golpe de 1931 se encuentra en Véjar (1986).
5. Este informe (Ministerio de Guerra, Marina y Aviación, 1931) a la asamblea legislativa fue presentado por Pío Romero Bosque, el presidente de la república, quien también era ministro de guerra. En

- buena medida, Romero Bosque acredita el éxito de la campaña electoral al apoyo del ejército a la voluntad popular.
6. Después de 1940, Hernández Martínez vio sus días contados en la pared y cambió sus preferencias hacia Estados Unidos, que incluso proporcionó un coronel norteamericano para dirigir la Escuela Militar (Ministerio de Guerra, Marina y Aviación, 1941).
 7. El Ministro de Defensa, general Andrés Ignacio Menéndez, definió el papel de la Guardia Nacional en términos nada inciertos, "...su principal objeto es el mantenimiento del orden público y la protección inmediata de las personas y propiedades" (Ministerio de Defensa, 1942, p. 23).
 8. Un ministro de guerra fue claro en esto, "...nuestros individuos de tropa proceden en su mayoría de la población rural e ingresan a los cuarteles, por lo mismo, carentes también en su mayor parte de los conocimientos elementales necesarios para el mejor cumplimiento de sus deberes" (Ministerio de Guerra, Marina y Aviación, 1941, p. 9). El informe ministerial de 1947 sugiere que también había problemas serios de salud, resultando que un considerable número de soldados dejó el ejército por enfermedad. El problema fue corregido, seleccionando con más cuidado a los reclutas (Ministerio de Defensa, 1947, p. 15).
 9. "El servicio militar obligatorio es la base de la preparación de la generalidad de los ciudadanos, a fin de que puedan cumplir el más sagrado de sus deberes cívicos, cual es la defensa de la Patria..." (Ministerio de Defensa, 1947, pp. 13-14).
 10. El régimen, obviamente, exageró la seriedad de los sucesos de 1944 cuando los describió como "una de las situaciones más graves que ha registrado hasta el presente la historia del país" (Ministerio de Defensa, 1944, pp. 10-11).
 11. El Ministro de Defensa, coronel Adán Parada, lo expresó claramente en su informe a la asamblea en 1956, "...un pueblo que se divorcia de su ejército [y no de manera inversa] es un pueblo que va a la deriva" (Ministerio de Defensa, 1956, p. 14).
 12. El Ministro de Defensa, coronel Oscar Bolaños, dio gran importancia a la educación pública y a todas las formas de expresión cultural y ordenó a todas las autoridades militares apoyar la campaña nacional de alfabetización (Ministerio de Defensa, 1955). En 1955, el Ministro de Defensa, coronel Marco Antonio Molina, celebró la estrecha relación entre los soldados y los maestros "unidos en apretado abrazo" (Ministerio de Defensa, 1955).
 13. La *Memoria* de 1951 incluye una descripción muy detallada de los gastos, así como datos de reclutamiento.
 14. La ley electoral no permitía representación de los partidos de la oposición en los cuerpos electorales a nivel nacional, departamental o local. Más aún, todas las reuniones públicas para apoyar a un candidato o partido determinado requerían la aprobación previa por parte de las autoridades. Ver *Ley Transitoria Electoral* (1950).
 15. Para una descripción y un análisis comprensivo de este período de gobierno militar ver White (1950).
 16. Las constituciones de 1959 y 1962 garantizaban el derecho del pueblo a rebelarse si un presidente intentaba mantenerse en el poder más allá de su período. Al comprometer al ejército en este asunto, también, las constituciones concebiblemente establecieron la Fuerza Armada como una cuarta rama de gobierno. Ver Gallardo (1961, p. 211).
 17. La literatura sobre el origen de los grupos revolucionarios salvadoreños es grande. El tema de la tierra es tratado excepcionalmente bien por Durham (1979) y Williams (1986). La dinámica política está cubierta por Baloyra (1982).
 18. Los detalles de este fraude electoral están documentados en Hernández Pico *et al.* (1972).
 19. De acuerdo al ministro de defensa, el ejército recibió "reclutas completamente ignorantes de lo que es el servicio militar" y cuatro meses más tarde produjo soldados modelo (Ministerio de Defensa y Seguridad Pública, 1974, p. 43).
 20. El presidente Molina, independientemente de la elección fraudulenta que lo colocó en la presidencia, tuvo sensibilidad hacia las severas condiciones de vida de la mayoría de los salvadoreños y hacia las crecientes presiones políticas por el cambio, "Para aquellos que no creen que, sin la violencia y sin la dictadura, todavía pueden elevarse sustancialmente los bajos ingresos de la población manteniendo siempre los valores fundamentales de la democracia, yo les aseguro que aún hay tiempo. Pero no mucho tiempo... [Tenemos que] emprender, con la ayuda de todos, el camino de la transformación, en beneficio de las grandes mayorías, contra la demagogia irresponsable de la extrema izquierda y la insensibilidad de los pocos elementos de la extrema derecha que pretenden detener el reloj de la historia" (Molina, 1974, pp. 19 y 21).
 21. El texto de la proclama se encuentra en Castro Morán (1987, pp. 412-415).
 22. Entre otros, estos incluyeron ANTEL (Administración Nacional de Telecomunicaciones), CEPA (Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma), ISSS (Instituto Salvadoreño del Seguro Social), CEL (Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa), Di-

- rección General de Transporte Terrestre, Dirección General de Estadística y Censos, aduanas y aeronáutica civil. Más aún, los oficiales militares ocuparon el ministerio de salud pública y los viceministerios del interior y agricultura.
23. Para ver una discusión buena sobre las prerrogativas del ejército ver Stepan (1988, pp. 93-127).
 24. En 1989, se estimó que las unidades de defensa civil tenían 12,500 miembros (International Institute for Strategic Studies, 1990).
 25. Según los términos de los acuerdos, el ejército debió abandonar poder y prerrogativas significativas, mientras que el poder económico de la oligarquía quedó intacto en gran medida.
 26. En 1986, el coronel Mauricio Staben, miembro de la tandoná (la promoción de 1966), fue arrestado por la Policía Nacional por su presunta participación en una banda de secuestradores. A pesar de la presión de Estados Unidos, Staben fue puesto en libertad sin haber llevado a cabo una investigación formal y volvió a estar de alta, reasumiendo el mando del batallón Arce, uno de los batallones élites entrenados por Estados Unidos. Ver Schwarz (1991, pp. 28-29).
 27. COPEFA era un organismo creado por los oficiales reformistas para aumentar la participación de los oficiales en las decisiones internas del ejército. Como los oficiales reformistas no pudieron consolidar su posición en la Fuerza Armada, COPEFA perdió su poder.
 28. El acuerdo, nunca hecho público, fue firmado el 24 de mayo de 1984. Uno de los autores tuvo la oportunidad de leer una copia del documento, que estaba en manos de una de las personas responsables de escribir una de sus partes.
 29. El coronel Carlos Reynaldo López Nuila, ex viceministro de seguridad pública, dijo a uno de los autores que sus esfuerzos para que las fuerzas de seguridad no fuesen controladas por el ejército no dio resultado a causa de la resistencia del alto mando (López Nuila, 1992).
 30. Una discusión sobre la contribución positiva de los pactos en cuanto a promover la consolidación de la democracia se encuentra en O'Donnell y Schmitter (1986). Otra perspectiva se puede encontrar en Hagopian (1990, pp. 147-170) y Williams (1990, pp. 13-34).
 31. En este sentido, la década de los ochenta puede caracterizarse como un proceso de liberalización más que de democratización. Ver Przeworski (1986).
 32. Corrupción en los rangos del ejército desde los comandantes de brigada que se apoderaban de los fondos presupuestados para alimentación y ropa y que alquilaban sus tropas a empresarios locales hasta las inversiones de la Fuerza Armada en bienes y raíces y en otras aventuras económicas exitosas. Ver, por ejemplo, Schwarz (1991, pp. 18-22) y Millman (1989).
 33. En un caso muy publicitado en 1986, tres oficiales de la tandoná aparecieron implicados en una banda de secuestradores y fueron arrestados por la Policía Nacional. A pesar de los esfuerzos del viceministro de seguridad pública para llevar a los oficiales ante la justicia, sus colegas de la tandoná, incluyendo al último ministro de defensa, René E. Ponce, intervinieron exitosamente en su nombre. Uno de los oficiales implicados, el coronel Mauricio Staben, volvió de alta al ejército como comandante del batallón Arce (López Nuila, 1992 y Schwarz, 1991, pp. 28-29).
 34. Los militares argumentan que esto significa una reducción del 50 por ciento, basado en un total de 63,175 efectivos. No obstante, un estimado más preciso del número de efectivos en el momento de la firma de los acuerdos indica que eran entre 54 y 57 mil efectivos, incluyendo a los aproximadamente 15 mil efectivos de los cuerpos de seguridad (ver el Cuadro 5). Dado que "la Policía Nacional iba a ser separada de la Fuerza Armada y que la Guardia Nacional y la Policía de Aduana serían disueltas, la reducción total probablemente se aproxima al 25 por ciento, de 42 mil a 31 mil" (Vickers y Spence, *et al.*, p. 13).
 35. Para profundizar en este punto, ver Vickers y Spence, *et al.*, (1992, pp. 12-13).
 36. Los miembros de la comisión eran Abraham Rodríguez, un empresario prominente y ex ayudante personal del presidente Duarte; Eduardo Molina, uno de los miembros fundadores del Partido Demócrata Cristiano, y Reynaldo Galindo Pohl, un anciano estadista, quien ha ocupado varios cargos gubernamentales e internacionales a lo largo de muchos años.
 37. Para el 31 de octubre, el FMLN debía desmovilizar sus fuerzas. Sin embargo, en octubre, el FMLN anunció que postpondría la desmovilización del último 40 por ciento de sus fuerzas hasta que el gobierno cumpliera con las recomendaciones de la comisión y con las provisiones de los acuerdos relacionados con el tema de la tierra.
 38. Vickers y Spence (1992, p. 12).
 39. *Inforpress Centroamericana* (1993, pp. 4-6).
 40. La Comisión de la verdad iba a investigar las violaciones de los derechos humanos ocurridas durante la guerra civil e iba a recomendar la acusación judicial para los violadores más flagrantes. Sus miembros

eran Belisario Betancur, ex presidente de Colombia; Reinaldo Figueredo, ex ministro de relaciones exteriores de Venezuela, y Thomas Buerghenthal, profesor de derecho y presidente honorario del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

41. El gobierno de Estados Unidos condicionó 11 millones de dólares para ayuda militar al cumplimiento total de las recomendaciones de la Comisión *ad hoc*.
42. Americas Watch (1992) informa que el servicio territorial ha estado implicado en numerosas violaciones de los derechos humanos, especialmente en la parte occidental del país.
43. Stepan (1988, p. 138) define la política militar como una "estrategia dirigida políticamente hacia el ejército".
44. Por lo general, el representante del PCN en la subcomisión de COPAZ responsable de la nueva policía civil es el general retirado Adolfo Blandón, ex jefe del estado mayor. El PDC se ha apoyado mucho en la experiencia del coronel retirado López Nuila, ex vice ministro de seguridad pública, para formular su posición respecto a la nueva policía.

Referencias bibliográficas

- Americas Watch (1992). *El Salvador. Peace and Human Rights: Successes and Shortcomings of the United Nations Observer Mission in El Salvador*. Vol. IV, Nº 8. Washington, D.C.: Americas Watch (2 septiembre).
- Baloyra, E. (1982). *El Salvador in Transition*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Bacevich, A. J., et. al (1988). *American Policy in Small Wars: The Case of El Salvador*. Washington D.C.: Pergamon-Brassey's International Defense Publishers.
- Blandón, Gen. Ret. A. (1992). Entrevista del autor con el ex jefe del estado mayor, San Salvador, 17 de junio.
- Castro Morán, M. (1987). *Función política del ejército salvadoreño en el presente siglo*. San Salvador: UCA Editores.
- Corado Figueroa, Cor. J. H. (1992). entrevista del autor con el jefe de operaciones del estado mayor, San Salvador, 28 de julio.
- Duarte, A. (1992). Entrevista del autor con el hijo del presidente Napoleón Duarte, a quien, además, asesoró. San Salvador, 22 de julio.
- Dunkerley, J. (1988). *Power in the Isthmus*. Londres: Verso.
- Durham, W. (1979). *Scarcity and Survival in Central America: The Ecological Origins of The Soccer*

War). Stanford: Stanford University Press. Traducción al español en San Salvador: UCA Editores.

- Elam, R. V. (1968). *Appeal to Arms: The Army and Politics in El Salvador, 1931-1964*. Tesis doctoral. University of New Mexico.
- Fitch, J.S. (1989) "Military professionalism, national security and democracy: lessons learned from the latin american experience". Ponencia presentada en el XV International Latin American Studies Association Congress, Miami, Fla., diciembre de 1989.
- Gallardo, R. (1961). *Las constituciones de El Salvador*. Vol. 2. Madrid: Instituto de Cultura Hispánica.
- Gordon, S. (1989). *Crisis política y guerra en El Salvador*. México, D.F.: Siglo XXI.
- Hagopian, F. (1990). "Democracy by undemocratic means?". *Comparative Political Studies*, 23, 3 de julio: 147-70.
- Hamilton, Cor. M. (1992). Entrevista con del autor con el comandante del grupo militar estadounidense. San Salvador, 10 de julio.
- Hernández Pico, J., et. al (1972). *El Salvador: año político*. San Salvador: Universidad Centroamericana.
- Infopress Centroamericana (1993). "El Salvador: todavía no se completa la depuración". 4 de febrero, pp. 4-5.
- International institute for strategic studies (1990). *The Military Balance: 1989-1990*. Londres: IISS.
- La Prensa Gráfica (1992). "F.A. no permitirá que se rompa institucionalidad". 20 de marzo, p. 21.
- Lafeber, W. (1984). *Inevitable Revolutions: The United States and Central America*. New York: Norton. Traducción al español en San Salvador: UCA Editores.
- Ley transitoria electoral (1950)*. San Salvador: Imprenta Nacional.
- López Nuila, Cor. Ret. C. R. (1992). Entrevista del autor con el ex viceministro de seguridad pública, San Salvador, 2 de junio.
- Meléndez, C. (ed.) (1971). *Textos fundamentales de la independencia centroamericana*. San José, Costa Rica: EDUCA.
- Millman, J. (1989). "El Salvador's army: a force unto itself". *New York Times Magazine*, 10 de diciembre.
- Ministerio de Defensa (1942). *Memoria*. San Salvador: Imprenta Nacional.
- _____ (1944). *Memoria*. San Salvador: Imprenta Nacional.
- _____ (1947). *Memoria*. San Salvador: Imprenta Nacional.
- _____ (1951). *Memoria*. San Salvador: Imprenta Nacional.
- _____ (1955). *Memoria*. San Salvador: Imprenta Nacional.

- _____ (1956). *Memoria*. San Salvador: Imprenta Nacional.
- _____ (1959). *Memoria*. San Salvador: Imprenta Nacional.
- Ministerio de Defensa y Seguridad Pública (1961). *Memoria*. San Salvador: Imprenta Nacional.
- _____ (1963). *Memoria*. San Salvador: Imprenta Nacional.
- _____ (1971). *Memoria*. San Salvador: Imprenta Nacional.
- _____ (1974). *Memoria*. San Salvador: Imprenta Nacional.
- _____ (1975). *Memoria*. San Salvador: Imprenta Nacional.
- _____ (1977). *Memoria*. San Salvador: Imprenta Nacional.
- _____ (1979). *Memoria*. San Salvador: Imprenta Nacional.
- Ministerio de Guerra, Marina y Aviación (1931). *Memoria*. San Salvador: Imprenta Nacional.
- _____ (1941). *Memoria*. San Salvador: Imprenta Nacional.
- Molina, A. (1974). *Ideario político democrático*. San Salvador: Departamento de relaciones públicas, Casa Presidencial.
- O'Donell, G. y P. Schmitter (1986) "Tentative conclusions about uncertain democracies", pp. 3-71, (Part IV) in G. O'Donell, P. Schmitter y L. Whitehead (eds.). *Transitions From Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.
- Przeworski, A. (1986). "La democracia como resultado contingente de los conflictos". *Zona abierta* 39-40 (abril-septiembre): 1-25.
- Rouquie, A. (1987). *The Military and The State in Latin America*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Schwarz, B. (1991). *American Contrainsurgency Doctrine and El Salvador*. Washington, D.C.: Rand Corporation.
- Stepan, A. (1988). *Rethinking Military Politics: Brazil and The Southern Cone*. Princetown University Press.
- Vargas, Gen. M. (1992). Entrevista del autor con el segundo jefe del alto mando, San Salvador, 14 de junio.
- Vickers, G. y J. Spence, et. al (1992). *Endgame: A Progress Report On Implementation Of The Salvadoran Peace Accords*. Cambridge, MA: Hemisphere Initiatives.
- United Nations Observer Mission in El Salvador (1991). *Mexico Agreements*. Ney York: United Nations Department of Public Information.
- _____ (1992). *Acuerdos de paz*. Ney York: United Nations Department of Public Information.
- Vejar, R. (1986). *El ascenso del militarismo en El Salvador*. San Salvador: UCA Editores.
- White, A. (1973). *El Salvador*. Londres: Ernest Benn Ltd. Traducción al español en San Salvador: UCA Editores.
- Williams, P. (1990). "Elections and democratization in Nicaragua: the 1990 elections in perspective". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 32, 4 (invierno): 13-34.
- Williams, R. (1986). *Export Agriculture and Crisis in Central America*. Chapel Hill, N.C.: University of North Carolina Press.
- Zagorski, P. (1992). *Democracy vs. National Security: Civil-Military Relations in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Reinner Publishers.