

Relaciones cívico militares en Centroamérica
Dilemas del control democrático

A mis hijos Rafael y Joaquín

FLACSO - Biblioteca

Relaciones cívico militares en Centroamérica
Dilemas del control democrático

Manolo Estuardo Vela Castañeda



Colección Cultura de Paz
No. 5



FLACSO - Biblioteca

Guatemala, julio 2004

322
V45
2004

Vela Castañeda, Manolo Estuardo
Relaciones cívico militares en Centroamérica. Dilemas del control democrático.
Guatemala: FLACSO/UNESCO, 2004.

174 p.; 22 cm.- (Colección Cultura de Paz ; 5)

ISBN: 99922-66-78-3

- | | |
|--------------------------------|--|
| 1. Relaciones cívico militares | 2. América Central |
| 3. Democracia | 4. Reversión militar |
| 5. Seguridad | 6. Militarismo |
| 7. Fuerzas Armadas | 8. Relaciones gobierno fuerzas armadas |
| 9. Actividad militar | 10. Defensa |
| 11. Política de defensa | 01. t. |
- II. Colección Cultura de Paz; 5

No. Alternativo de Colección
327
.172
C85
No. 5

BIBLIOTECA - F. M. O. - E. C.

Fecha: _____

Compra: _____

Proveedor: _____

Canje: _____

Donación: _____

RES. 00022731

CUT. 20289

BIBLIOTECA - FLACSO

327.52

V54r

Publicación a cargo de UNESCO Guatemala por medio del Proyecto Cultura de Paz/Cooperación Italiana y FLACSO-Guatemala.

Coordinación general de la colección: Luis M. Tiburcio, Representante de UNESCO Guatemala, y Víctor Gálvez Borrell, Director de FLACSO-Guatemala.

Coordinación Ejecutiva Roberto Bonini - Coordinador Proyecto Cultura de Paz

Diseño de portada:
Hugo de León

Fotografía:
Jesús Alfonso

Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad del autor y no coinciden necesariamente con las de UNESCO y FLACSO-Guatemala

Editorial
de
Ciencias
Sociales



ÍNDICE DE CONTENIDOS

PRESENTACIÓN DE LA COLECCIÓN	7
PRÓLOGO	13
PRESENTACIÓN	17
INTRODUCCIÓN	23
I BREVES NOTAS CONCEPTUALES	33
A ¿Qué son las relaciones cívico militares?	35
B ¿Qué son los controles democráticos?	37
C ¿Qué debemos entender por reconversión militar?	40
II PROCESOS Y RESULTADOS: ESTUDIOS POR PAÍS	49
<i>GUATEMALA</i>	51
A Concepto de seguridad	55
B Redefinición de la función y la doctrina: marcos constitucional y normativo	57
C Sistema de justicia militar	59
D Política de personal.	59
1 Formación	60
2 Enlistamiento: Servicio cívico	60
3 Reducción de personal	61
4 Desmovilizados	62
5 Policía Militar Ambulante (PMA) y Patrullas de Autodefensa Civil (PAC)	62
E Inteligencia	63
F Funcionamiento institucional	64
G Despliegue	65
H Presupuesto	67
I Conclusiones tentativas	68
<i>EL SALVADOR</i>	71
A Los elementos fundamentales de la reforma militar	75
B Elementos operativos de la reforma militar	78

C	Plan Arce 2005: La Fuerza Armada toma la iniciativa	81
<i>HONDURAS</i>		85
A	Una década de cambios	90
1	Servicio militar obligatorio	90
2	Desmilitarización de la seguridad interior	91
3	Empiezan los cambios en la institución militar	92
B	Las fronteras	95
C	Reconciliación y violaciones a los derechos humanos.....	98
<i>NICARAGUA</i>		105
A	Una nueva subordinación	110
B	La agenda de la reconversión	112
C	Las tareas pendientes	117
<i>PANAMÁ</i>		121
A	El proceso de reforma del sector seguridad ...	125
B	Las tareas pendientes de la reforma panameña.....	129
III DILEMAS DEL CONTROL DEMOCRÁTICO EN CENTROAMÉRICA		137
A	Las trayectorias del cambio	139
B	Lo cuantitativo	144
C	Escaso uso de mecanismos de control democrático.....	148
D	El nuevo entorno internacional y los riesgos de las nuevas misiones	160
E	Centroamérica y Estados Unidos: la nueva agenda	164
BIBLIOGRAFÍA		171

Presentación de la Colección



La *Colección Cultura de Paz* es un esfuerzo conjunto del Proyecto Cultura de Paz y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, destinado a la publicación de investigaciones, ensayos y documentos que apoyen la tolerancia política, la concertación social, el respeto a los derechos humanos, la diversidad, la consecución de la justicia y la libertad en Guatemala; en suma, una *cultura de paz*.

- *El Proyecto Cultura de Paz en Guatemala* se enmarca en el "Plan de acción para la difusión de una Cultura de Paz" elaborado por UNESCO en 1994 y asumido por el Sistema de Naciones Unidas a través de la resolución 52/13 de la Asamblea General en 1997. También se enmarca en la resolución A/56/5 relativa a la "Década Internacional para una Cultura de Paz y No-Violencia por los niños del mundo".

El Proyecto hace igualmente referencia al conjunto de Acuerdos de Paz, suscritos por el Gobierno guatemalteco y la URNG, en particular al Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y a la Reforma Educativa, que contempla la transformación del sistema educativo nacional para impulsar una visión de la sociedad guatemalteca fundamentada sobre la "vida en democracia y en la cultura de paz".

Finalmente, el Proyecto Cultura de Paz responde al pedido dirigido a la UNESCO por la Comisión de

Esclarecimiento Histórico (CEH) en su documento de recomendaciones finales "Guatemala, memorias del silencio", con el fin de acompañar el proceso de transformación cultural de la sociedad guatemalteca y el pasaje de una cultura violenta y autoritaria, hacia una de mutuo respeto y de paz.

- *La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO*, por su parte, es un organismo internacional, regional y autónomo, constituido en 1957 por iniciativa de UNESCO y conformado por diez países latinoamericanos y del Caribe, entre ellos Guatemala. Es el programa integrado de formación e investigación en ciencias sociales más importante del continente. Realiza actividades de investigación, docencia, extensión, asesoría y publicaciones, y mantiene estrecha colaboración con Estados, universidades e instituciones científicas, tanto de carácter nacional como internacional.

FLACSO-Guatemala inició sus actividades en 1986 y fue reconocida formalmente por el Gobierno de la República en 1987, a través del Decreto 96-87 del Congreso. Desde sus inicios, se propuso impulsar y fortalecer las ciencias sociales en el país a través de la investigación, la formación de capacidades individuales y colectivas, así como la difusión de conocimiento para contribuir a la construcción de la democracia, la paz y el desarrollo desde una perspectiva plural e incluyente.

Dejando atrás el conflicto armado interno que se extendió por más de tres décadas, la sociedad guatemalteca tiene frente a sí el reto de transitar por otro camino en la difícil tarea de reconstruir y

resanar las heridas aún abiertas, de devolver a sus miembros una esperanza de cambio y de reformas profundas, de abrir y mantener espacios estables de diálogo entre las fuerzas vivas del país, para la búsqueda consensuada de soluciones a mediano y largo plazo con la elaboración y aplicación de políticas económicas, sociales y culturales que puedan reducir las brechas y exclusiones vigentes. En igual forma, requiere rechazar a nivel individual, colectivo e institucional, la fuerza, así como la violencia y la arrogancia como formas de manejo de conflictos o como respuesta a los problemas existentes.

Resulta evidente la necesidad de aprender, practicar y difundir una nueva "cultura de paz", generadora de cambios profundos en la mentalidad y en la visión del presente y del futuro, de nuevos comportamientos individuales e institucionales al servicio de un proyecto general para una sociedad más abierta, tolerante, pacífica, justa y solidaria.

En este marco, el *Proyecto Cultura de Paz de UNESCO, Cooperación Italiana y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Sede Guatemala*, presentan a través de la *Colección Cultura de Paz* una serie de publicaciones que pretenden aportar un espacio de reflexión, conocimientos y debates sobre temas y problemas relacionados con la construcción de una sociedad reconciliada y democrática.

Roberto Bonini
Coordinador General
Proyecto Cultura de Paz

Víctor Gálvez Borrell
Director
FLACSO-Guatemala

Prólogo



La presencia militar en el sistema político y en la vida cotidiana de los países centroamericanos ha sido tradicionalmente un factor de gran importancia que ha marcado y seguirá marcando por más tiempo, las relaciones socioculturales y de poder.

Lo anterior no resulta fortuito. Hay una historia compleja y problemática, con ribetes violentos, que así lo determina. Procesar esa historia no será tarea fácil. He ahí, justamente, uno de los retos que espera a las nuevas democracias del área para su consolidación.

Conocer esa historia y la forma como se perfilan a futuro las relaciones cívico militares, determinar cuáles son los controles democráticos sobre las fuerzas armadas, ahondar en la temática de las políticas de seguridad nacional, son las preguntas que Manolo Vela Castañeda se plantea en este quinto volumen de la *Colección Cultura de Paz* de UNESCO y FLACSO-Guatemala que ahora damos a conocer bajo el título de *Relaciones cívico militares en Centroamérica*.

El autor –destacado politólogo, conocedor en detalle de la región bajo estudio– repasa la situación de distintos países (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá) para establecer la comparación entre los modelos investigados: lugares con fuertes conflictos armados internos, algunos otros sin guerras

internas, otros con regímenes políticos antagónicos o sin fuerzas armadas. Este amplio y meticuloso recorrido le permite arribar a interesantes conclusiones en el último capítulo, correctamente titulado "Dilemas del control democrático en Centroamérica".

Como el título lo indica, hay abiertas, sin duda, disyuntivas y opciones. El fin de la Guerra Fría, de la Doctrina de Seguridad Nacional y de los llamados conflictos de baja intensidad, junto a los todavía no muy robustos procesos democráticos en desarrollo, no cierra en forma automática una historia de relaciones civiles y militares marcadas por la dificultad. Abrir el debate en torno a ellas proponiendo escenarios y tendencias es un aporte a la consolidación de la paz y de la democracia.

Al publicar estas reflexiones esperamos, junto al autor, contribuir en esta nada fácil construcción.

Los Editores

Presentación

Manolo Estuardo Vela Castañeda*



* Licenciado en sociología por la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) y maestría en ciencia política por la Universidad Rafael Landívar (URL). Investigador de FLACSO-Guatemala.

La democracia no resuelve de forma automática las relaciones cívico militares. La experiencia de las transiciones en Centroamérica demuestra que la supremacía civil en los asuntos de seguridad sólo se alcanza cuando los controles democráticos están integrados al ejercicio cotidiano de la gestión pública.

La transición a la democracia y los procesos de pacificación en el área crearon oportunidades que, de acuerdo con las condiciones prevalcientes en cada uno de los países, fueron el punto de partida de procesos de reforma, o bien, se desaprovecharon soberanamente. Como lo comenta Harold Trinkunas: "El alcance de las estructuras de oportunidades creadas por las transiciones a la democracia es determinado por el grado de fragmentación de las fuerzas, el grado en que los civiles se movilizan y establecen consensos sobre democratización y el desarrollo de una agenda civil para controlar a las fuerzas armadas".¹

En ciencias sociales siempre existen temas complejos de abordar. El de las relaciones cívico militares en Centroamérica lo sigue siendo. Trabajos de análisis

¹ "Crafting civilian control in Argentina and Venezuela". En: *Civil military relations in Latin America: new analytical perspectives*. David Piolin-Berlin (coord.). University of North Carolina Press. Chapel Hill, 2001.

comparado, que tengan como delimitación temporal los inicios del siglo veintiuno, son escasos. Como en muchos otros campos, es ésta un área de la realidad a la que las ciencias sociales de la región no han logrado responder. Las experiencias de desmovilización y la trayectoria que han seguido los procesos de desmilitarización, reconversión y reforma militar, los estudios sobre relaciones cívico militares de carácter histórico y contemporáneo, las perspectivas comparadas en materia de políticas y presupuestos, están a la espera de ser escritadas.

Entre la conclusión de los conflictos armados y la supremacía civil en asuntos de seguridad, media un camino a veces imposible de transitar. Existe la impresión de que una vez establecidas nuevas autoridades civiles, la problemática de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas se encarrila en una vía que automáticamente conduce al redimensionamiento de la institución y a la redefinición de sus funciones. Ni la teoría ni la experiencia justifican este supuesto. Se trata de sistemas políticos híbridos que atraviesan procesos de consolidación de la democracia, en donde, además, la preocupación por el tema se diluye ante el ascenso de diversos temas económicos y sociales en las agendas de prioridades políticas.²

² "Las Fuerzas Armadas en una Época de Transición: Perspectivas para el afianzamiento de la Democracia en América Latina". **Felipe Agüero**. En: *Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Rut Diamint. Universidad Torcuato di Tella - Editorial Nuevohacer. Buenos Aires, 1999. "Estado y Sociedad Civil ante la cuestión cívico-militar en los noventa". **Rut Diamint**. En: *Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Rut Diamint. Universidad Torcuato di Tella - Editorial Nuevohacer. Buenos Aires, 1999.

Unido a la lógica anteriormente descrita, esta dimensión de los procesos de democratización generalmente es abordada desde la perspectiva de la existencia o no de conflictos. Si bien es cierto, los golpes militares, los gobiernos que sumían la política en un estado de excepción permanente y las guerras internas entre las élites de poder y las fuerzas insurgentes han pasado a la historia, también lo es el hecho de que la supremacía militar no es un asunto completamente desterrado. En momentos de crisis, la figura del militar como aquel hombre capaz de “echarse el país al hombro” y de la institución militar como “la única existente”, siguen siendo imágenes recurrentes en algunos países del área.

La dificultad del liderazgo político para afirmar la supremacía civil en asuntos de seguridad es un obstáculo para la consolidación de la democracia. Centroamérica ha superado los conflictos bélicos, pero no uno de sus grandes retos históricos: afirmar la supremacía civil en los asuntos de seguridad.

Como en todo trabajo que haga uso de la herramienta de la comparación, el presente expone una visión caleidoscópica en la cual se reúnen matices diversos de una realidad nacional y otra. Agrupamientos clasificatorios complejos, en medio de una amplia gama de interacciones, conflictos y relaciones entre actores, momentos y escenarios vinculados a las seguridades internas y regionales. El estudio centró su atención en cinco países: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá, dejando fuera a Costa Rica y Belice. Aun y cuando las razones de dicha selección resultan obvias, la visión de conjunto sobre el escenario regional intenta incluirlas.

Este estudio no hubiese sido posible sin el apoyo de Alicia Warde, en Honduras, Roberto Cajina, en Nicaragua, y Paulina Francesci, en Panamá. Hacia todos ellos guardo agradecimientos. Las entrevistas realizadas durante 2002 en Honduras, Nicaragua y Panamá, fueron posibles gracias al proyecto Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, del Sistema de Naciones Unidas. En dicho marco, el autor elaboró el estudio "Sociedad, Estado y Fuerzas Armadas en Centroamérica".

También debo reconocer que estoy en deuda con el doctor Edmundo Urrutia, quien me asesoró en la elaboración de este estudio y leyó e hizo observaciones fundamentales a varias versiones del texto que ahora presento.

M. V.

Ciudad de Guatemala, agosto de 2004

Introducción



Durante las últimas dos décadas del siglo XX la región centroamericana atravesó por uno de sus períodos de cambio político más acelerado: gobiernos autoritarios dieron paso a gobiernos democráticos. El proceso electoral que experimentó el régimen hondureño, en noviembre de 1981, se propagó por toda la región. Tras la salida de los militares de las instituciones de gobierno, se abrieron posibilidades para la transición hacia la democracia. En cada uno de los países el cambio político adoptó modalidades y ritmos diferentes.

En la mayoría de tales regímenes (elemento común, exceptuando a Belice y Costa Rica) el antecedente en materia de relaciones cívico militares no guardaba mucha relación con los patrones de lo que S. P. Huntington denomina control civil objetivo. Es decir, un alto grado de profesionalismo militar caracterizado por un reconocimiento –por parte del cuerpo de oficiales– de los límites de sus competencias, la efectiva subordinación de los militares a los políticos, quienes elaboran las decisiones básicas en materia de asuntos exteriores y de política militar, el reconocimiento y aceptación –por parte del liderazgo político– de un área autónoma de competencia profesional de los militares.³

³ *El soldado y el Estado: teoría y política de las relaciones cívico-militares.* Samuel Patrick Huntington. Grupo Editor Latinoamericano. Argentina, 1995. (Trad. Cristina Piña. De: *The soldier and the state: the theory and politics of civil-military relations.* Harvard University Press, 1957). Págs. 91-95.

En resumen, los militares no intervienen en política y el liderazgo político no interviene en los asuntos militares más allá de su competencia. Con sus aristas particulares, las características de este patrón estaban lejos de concretarse en los países del área comprendidos en este estudio. Como es lógico suponer, en los regímenes militares no existía el control civil. Las organizaciones militares llevaban a cabo una serie muy amplia de funciones, distantes de aquellas misiones militares de carácter convencional. Se trataba de fuerzas armadas involucradas en actos graves contra la vida y la dignidad de ciudadanos que, bajo la doctrina de la seguridad nacional, se convirtieron en enemigos del Estado.

En otros casos, se desarrolló cierto tipo de control sobre la función militar, que de ningún modo puede denominarse democrático. El divide y vencerás, a través del cual se explotaron los conflictos internos y se promovieron las competencias entre promociones o tandas de oficiales, elevando de esa forma los costos de la intervención militar. Como parte de ello se crearon aparatos policiales, agencias de inteligencia y grupos armados clandestinos. La politización de las fuerzas armadas fue parte de estos mecanismos para controlar a la institución. Alrededor de los más altos cargos se generaron luchas entre bandos militares, se formaron organizaciones clandestinas de carácter paralelo a las líneas de mando, o bien, la oficialidad misma se integró a partidos y fuerzas políticas. Dentro de otros medios de control, figura un conjunto de técnicas que pueden denominarse "de apaciguamiento". Se comprenden dentro de éste, la creación de condiciones de trabajo favorables: pensiones, beneficios, subsidios, y la "liberación presupuestaria" con la que, además de la ausencia de

controles en esa materia, se aseguraba que el proyecto de presupuesto fuera aprobado sin mayores cortapisas por las asambleas legislativas.

Los procesos de transición hacia la democracia dieron inicio a una serie de cambios en estas variables de las relaciones de poder dentro de los nuevos regímenes. La reforma política se tornaba imposible sin cambios en las relaciones cívico militares. El poder político requería establecer grados de autoridad frente al público, dar cierto grado de coherencia a los postulados comprendidos dentro de las nuevas constituciones y mantener el funcionamiento de las instituciones propias del régimen democrático, respetar el juego entre los partidos políticos aceptados, entre otros aspectos.

Mientras aquellas modificaciones se emprendían, los nuevos regímenes enfrentaron otros retos de igual o mayor envergadura. La crisis económica que coincidió con el inicio de la reforma política ha mantenido, desde aquellas fechas, un carácter constante. Las reformas económicas tornaron impopular la gestión de gobierno. Además de ello, de forma paulatina, el crimen y la delincuencia fueron alcanzando características nunca antes vistas. A la par del deficiente uso de los instrumentos propios del régimen democrático para manejar tales asuntos, los nuevos gobiernos entraban en espirales de corrupción y descrédito. Frente a los renacientes movimientos y organizaciones sociales, el poder político era incapaz de asegurar el respeto a los derechos humanos. Como pieza que cerraba este laberinto, el liderazgo político era presa de un acelerado desgaste, que a su vez lo hacía incapaz de incidir en las condiciones de gobernabilidad y de estructurar políticas de oposición responsables.

La agenda de cambios en las relaciones cívico militares, como parte de los procesos de democratización, encontró condiciones de gobernabilidad poco favorables. De esa forma, la relación con el alto mando del cuerpo de oficiales vuelve a ser vista como estratégica ante las debilidades de los partidos políticos, las constantes críticas de parte de la opinión pública y el desgaste acelerado por el que pasan los partidos en el poder. La institución armada aparece nuevamente como el "aliado fiel" de los gobernantes. En definitiva, la agenda de cambios acerca de la manera en que las elites políticas y el alto mando del cuerpo de oficiales deban relacionarse, dentro del régimen democrático, no ha concluido en Centroamérica.

Lo que sí concluyó fueron tres conflictos armados, en Nicaragua (1990), El Salvador (1992) y Guatemala (1996). Tras golpes de Estado, se convocó a elecciones para instalar poderes constituyentes en Honduras, El Salvador y Guatemala, lo que abrió el paso a la posterior construcción de todo el andamiaje institucional propio de regímenes democráticos. Entre el inicio de la década de los ochenta y el final de los noventa, las fuerzas armadas de Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras experimentaron importantes reducciones en materia de armamentos, número de efectivos y presupuestos de defensa. Luego que Estados Unidos invadiera Panamá (la primera operación militar en gran escala tras la guerra de Viet Nam), se realizaron elecciones (1989) e inmediatamente se disolvió a las otrora poderosas Fuerzas de Defensa.

Como región de contrastes, Centroamérica reúne en un mismo espacio geográfico a dos de los tres países del continente que carecen de ejércitos –Costa Rica y

Panamá—, a la par de fuerzas armadas cuestionadas de ser causantes de graves violaciones a los derechos humanos de sus propios ciudadanos (El Salvador, Guatemala y Honduras).

Los procesos de desmovilización en el área centroamericana fueron el resultado del callejón sin salida en el que cayó la vía militar. A mediados de la década de los ochenta comenzaron a robustecerse aquellas tendencias y gestiones esperanzadoras que favorecían la distensión en el área y que, por lo mismo, intentaban aislar la política agresiva de la Administración Reagan para la región. El fortalecimiento de los esfuerzos del Grupo de Contadora por acercar a las partes beligerantes en el conflicto salvadoreño, abrió la puerta al proceso de Esquipulas. Aquello coincidió con el fracaso de los ocho años de guerra de baja intensidad, lo que hacía prever un giro drástico en la formulación de la nueva política exterior de Estados Unidos hacia la región.

No obstante, ese conjunto de transformaciones no alcanzaron para afianzar el paradigma de la supremacía civil en asuntos de seguridad. El compromiso del liderazgo político con los temas de seguridad y defensa mantiene una dinámica caracterizada por la delegación, lo que ha fortalecido añejos patrones de autonomía militar. No obstante, tampoco puede afirmarse que nada ha cambiado. Sería un error ver a las fuerzas armadas de hoy, con los ojos de los ejércitos de principios de la década de los ochenta. Empero, el tipo de régimen cambió a un ritmo mayor de cómo lo hicieron las fuerzas armadas. Desde principios de los ochenta, se ha hecho evidente una doble tendencia en los asuntos militares:

- a) En primer término, los militares se han ido replegando del control directo de los aparatos públicos de los gobiernos de la región; y,
- b) Tal repliegue tuvo como contrapartida la figura modélica del “dejar la puerta cerrada” de sus fueros internos, a efecto de negar la posibilidad de que las decisiones del poder político lleguen hasta los temas de la política militar.

Tal proceso, que prácticamente cercena la soberanía política, mide hasta qué punto los gobiernos han llegado a efectivizar los controles sobre el aparato militar. Ello implica –aunque en negativo, por la vía de impedir la construcción de política pública– una manifestación de poder. Visto a profundidad, tal estatuto de autonomía representa un serio riesgo para la propia institución, en tanto no permite el debate de temas de carácter público, como por ejemplo la estructura de la defensa militar, el despliegue estratégico militar, el número de personal, sobre los cuales priva el criterio que indica que la última palabra la siguen teniendo las instituciones militares.

Para las incipientes democracias de la región el riesgo es aún mayor. En momentos de crisis, los cuarteles vuelven a ser vistos como los baluartes últimos del poder. Una institución capaz de decidir el desenlace de coyunturas políticas en las que está en juego el orden democrático. Desde la llanura o en medio de los acontecimientos, los militares del norte de Centroamérica (Guatemala, El Salvador, Honduras y en menor medida Nicaragua) siguen siendo una baza importante para el poder político. Gobernar con ellos es sinónimo de estabilidad, de finalizar el mandato. La condición para

ello consiste en ejercer débilmente, o no hacer uso de los instrumentos de control que la propia estructura del régimen democrático contempla.

Mantener el escabroso tema de las violaciones a los derechos humanos cometidas por miembros de las fuerzas armadas fuera de las agendas políticas, es por supuesto otra de las condicionantes que imposibilita la ejecución de políticas que tiendan a reconciliar aquellas sociedades. Bajo tales condiciones, siguen existiendo temas en los que las decisiones de gobierno deben ser nulas, porque allí sólo pueden intervenir los militares, no los políticos.

El estudio se divide en tres partes. La primera está dedicada a presentar de manera sintética tres núcleos temáticos: Relaciones cívico militares, controles democráticos y reconversión militar. En ella se aborda la perspectiva teórica que orienta el estudio. El conjunto de conceptos y herramientas de análisis que sirvió para examinar cada uno de los casos de país. La segunda parte está compuesta por breves aproximaciones a la evolución del tema en los cinco países seleccionados. Aquí se pretende dar cuenta de las trayectorias por las que atravesaron los procesos de reforma, sus contenidos y alcances. Esta parte está enriquecida por información proveniente del *Military Balance 2000-2001*, del Instituto de Estudios Estratégicos de Londres, el *SIPRI Yearbook 2002*, del Instituto Internacional de Investigaciones para la Paz de Estocolmo, Suecia, y del *World Fact Book 2002*, de la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos.

En la tercera parte se realiza un ejercicio de comparación. El instrumental analítico se pone a prueba,

al distinguir una serie de similitudes y diferencias entre los casos y los procesos sometidos a examen. Ello permite abordar con detenimiento las relaciones cívico militares en Centroamérica, las variables cuantitativas y cualitativas de la reforma militar, el entorno regional, el papel de Estados Unidos en el área y el Sistema Centroamericano de Seguridad Democrática. Aun y cuando entre las tres partes que componen este estudio existe una interrelación lógica de complementariedad y secuencia, cada una de ellas puede ser abordada por separado.

Breves notas conceptuales

FLACSO - Biblioteca

A ¿QUÉ SON LAS RELACIONES CÍVICO MILITARES?

Tal y como lo advierte S. P. Huntington, a pesar que las cuestiones entre civiles y militares están centradas la mayoría de las veces de las veces en los temas presupuestarios, de despliegue, de equipo, el punto clave de éstas reside en los patrones que asume la relación entre el alto mando del cuerpo de oficiales y las elites gobernantes.

El concepto de relaciones cívico militares constituye una herramienta analítica para medir el grado en que dicha relación (entre civiles y militares) se corresponde con los parámetros legales, institucionales y éticos del régimen democrático. El concepto antagónico lo constituye la autonomía militar, comprendida como una necesidad propia de la institución militar, que puede devenir en problema cuando los militares desbordan sus funciones tradicionales y los civiles no hacen uso de los mecanismos de control democrático que este tipo de régimen comprende. Por tanto, respecto de cierto conjunto de características y parámetros que asumen las relaciones cívico militares en un régimen democrático (muy a la manera de un tipo ideal), se determinan situaciones de autonomía militar.

Las relaciones cívico militares se concretan en el conjunto de patrones legales, institucionales y éticos,

mediante los cuales se toman las decisiones que afectan la seguridad. En cierta forma están relacionadas con las normas escritas, pero también con pautas y tradiciones de carácter consuetudinario, propias de la elite política.

Contrario a lo que se piensa, el foco de atención en el análisis de las relaciones cívico militares no se centra exclusivamente en los militares. Antes bien, se trata de pensar intelectualmente la interacción que existe entre las elites y el alto mando del cuerpo de oficiales. No se trata de analizar de forma mecánica el peso relativo de cada uno, para así explicar que el desborde militar o la politización de los institutos armados se explica por la debilidad de las elites. Como lo afirmara Michel Laguerre, "El argumento de que los militares tienen más peso que cualquiera de los otros dos sectores (gobierno y sociedad civil) es socavado por el hecho de que los militares nunca han intervenido sobre la base de su sola fortaleza, al contrario, siempre como parte de una coalición entre políticos civiles e instituciones. Por ende, uno debe mantener el foco no sólo en lo que sucede a lo interno de cada sector, sino también y especialmente en la relación de cada sector con otros".⁴

Las relaciones cívico militares constituyen una ecuación, no un enfoque de análisis exclusivo sobre el mundo militar. A lo largo del presente estudio las comprendemos como un conjunto complejo de interacciones, conflictos, alianzas entre militares, elites gobernantes y grupos de la sociedad. Dado que las relaciones cívico militares se articulan en contextos específicos de los regímenes políticos particulares, los patrones que adquieran dependen –no exclusivamente

⁴ *The military and society in Haiti*. Michel Laguerre. Macmillan. London, 1993.

de la voluntad de los militares— sino de las capacidades administrativas y de gobernabilidad del régimen.

Lo cívico militar se visualiza mejor como una red de relaciones (formales e informales) entre micro-intereses y micro-poderes entre la sociedad y las fuerzas armadas. De acuerdo con David Mares, existen dos acuerdos fundamentales en la materia: el acuerdo entre civiles para no utilizar a los militares en función de alguna ventaja partidaria y el intercambio de subordinación militar al control civil, a cambio de la provisión de los recursos necesarios para realizar sus misiones, preferiblemente externas, más que internas, en la medida en que estas últimas pueden politizarse.⁵

B ¿QUÉ SON LOS CONTROLES DEMOCRÁTICOS?

Uno de los principales componentes de las relaciones cívico militares lo constituye el ejercicio de los mecanismos de control democrático. Los indicadores más importantes en torno al ejercicio del control democrático en materia de defensa y los parámetros de las relaciones cívico militares en una democracia, son dos elementos centrales que serán explorados en este estudio.

El objetivo primordial del control democrático consiste en asegurar la subordinación efectiva de la institución armada a la autoridad política del Estado democrático de Derecho. La subordinación militar tiene como

⁵ "Latin American economic integration and democratic control of the military, in there a symbiotic relationship?" David Piolin-Berlin. En: *Civil military relations in Latin America: new analytical perspectives*. David Piolin-Berlin (coord.). University of North Carolina Press. Chapel Hill, 2001.

concepto correlativo la supremacía civil, que Felipe Agüero define como: "la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisiones por parte de los militares, definir las metas y organización de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa, y supervisar la aplicación de la política militar".⁶ Lo que se concreta en el ejercicio de los controles objetivos y controles subjetivos.

Por control objetivo comprenderemos aquellos mecanismos institucionales creados con el fin de asegurar el control y la supervisión del desempeño militar. Incluyen:

- a) El establecimiento de un entramado legal que aco-
te la función militar;
- b) La creación y funcionamiento de una estructura
operativa efectiva en el Ejecutivo (Ministerio o Se-
cretaría de Defensa); y,
- c) El desarrollo de la función de control
parlamentario.⁷

Por otra parte, los controles subjetivos son aque-
llos mecanismos que en el interior mismo de la institu-
ción regulan el comportamiento militar, desarrollando
la adhesión y el compromiso con los valores de la de-

⁶ *Militares, civiles y democracia: la España postfranquista en pers-
pectiva comparada.* Felipe Agüero. Alianza. Madrid, 1995.

⁷ "Militares y democracia en América Latina de los 90's: Una revi-
sión de los condicionantes legales e institucionales para la subor-
dinación". Carlos Basombrío Iglesias. En: *Control Civil y Fuerzas
Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas.* Rut
Diamint. Universidad Torcuato di Tella - Editorial Nuevohacer.
Buenos Aires, 1999.

mocracia, con las autoridades políticas del Estado, y con las normas que establecen las funciones y misión de las fuerzas armadas. Se trata fundamentalmente de la gestación de valores y visiones de mundo que determinan la percepción y orientan la acción de los militares en su relación con el entorno político y social.⁸

Las deficiencias en estos elementos afectarán negativamente la capacidad de inducir las transformaciones necesarias en la problemática en cuestión, alejando la posibilidad de alcanzar un efectivo sometimiento de las fuerzas armadas a la autoridad civil, y un verdadero cambio en las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas.⁹

La falta de una subordinación efectiva de las fuerzas armadas a la autoridad civil da lugar a situaciones de autonomía relativa. En el marco de un Estado democrático de Derecho esta situación es anómala ya que sustrae a la institución militar del ámbito de control de las autoridades civiles, que por definición debe alcanzar a todas las dependencias estatales. La autonomización castrense es un obstáculo para la consolidación y sostenibilidad del sistema democrático. El poder que se deriva del control sobre los recursos de fuerza del Estado, hace que las fuerzas armadas se conviertan, de manera manifiesta o latente, en un actor político.

⁸ La ética militar es expresión sistematizada de las visiones de mundo institucionales. *El Soldado y el Estado, teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Samuel P. Huntington. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1995.

⁹ *Rethinking Military Politics*. Alfred Stepan. Princeton University Press. 1988. *Democracy vrs. National Security: civil-military relations in Latin America*. Paul W. Zagorsky. Lynne Rienner Publishers. Boulder, 1992.

Entre los factores para la gestación de un modelo de autonomía relativa de las fuerzas armadas, dos son determinantes:

- a) La existencia de formas de resistencia militar a las transformaciones propuestas o al ejercicio de control político por parte de las autoridades civiles; y,
- b) La ausencia o ineficacia de las políticas de las autoridades civiles para la redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas.

El alcance de esta resistencia varía de acuerdo con una serie de factores: la brecha entre las percepciones de las autoridades civiles y las militares en torno a los objetivos del proceso de redefinición institucional y el alcance de las transformaciones necesarias; la capacidad de liderazgo civil; la calidad del liderazgo militar y sus relaciones al interior de la institución armada; el éxito en la formulación y presentación de roles institucionales alternativos; etcétera. De acuerdo con su alcance, ésta asumirá formas distintas que van desde la resistencia pasiva hasta la intentona golpista.¹⁰

C ¿QUÉ DEBEMOS ENTENDER POR RECONVERSIÓN MILITAR?

La reconversión, reforma o modernización de las fuerzas armadas es un proceso tendiente a realizar un ajuste de la institución militar, atendiendo a una serie de factores. Los cambios en los paradigmas y las agendas de seguridad, el cambio político, el orden internacional

¹⁰ Para una discusión detallada de esta problemática, ver Stepan, Alfred; *op. cit.*

y regional, los procesos de integración, constituyen algunos de los más importantes factores. Aunque regu- larmente, cuando se analizan estos procesos el énfasis está colocado sobre la institución militar, Alfred Stephan¹¹ considera que una política de estas caracte- rísticas se desarrolla en tres ámbitos:

- a) El fortalecimiento de la capacidad estatal para pro- veer el marco jurídico, la orientación estratégica, el liderazgo, la conducción política, los medios para llevar a cabo la supervisión de la eficiencia y la efi- cacia de las fuerzas armadas en el cumplimiento de sus funciones, así como el desarrollo del anda- miaje institucional necesario para que institucio- nes civiles atiendan adecuadamente todas las fun- ciones no-militares en las que las fuerzas armadas hayan intervenido, y la formación democrática de todos los ciudadanos.
- b) La reconversión militar propiamente dicha, que es el proceso de transformación de los valores, orien- taciones, y estructura de la institución militar para adaptarla al nuevo entorno estatal democrático, y que incluye las modalidades de cumplimiento del servicio militar¹²; y,
- c) La participación constructiva de la sociedad en la problemática de la seguridad y las relaciones civi- les-militares. Ello incluye, el diseño y planificación

¹¹ Alfred Stephan, *op. cit.*

¹² "La reconversión militar y procesos de negociación: el caso de Guatemala". Gabriel Aguilera Peralta. En: *Reconversión Militar en América Latina*. Gabriel Aguilera Peralta (coord.). FLACSO. Gua- temala, 1994. "La reconversión militar". Alain Joxé. En: *Reconversión Militar: elementos para su comprensión*. Debate No. 19. FLACSO. Guatemala, 1993.

de las políticas públicas, labores de auditoría social, en el caso de la prensa y organizaciones de la sociedad civil.

La reconversión militar implica una transformación en varios niveles institucionales. El primero de éstos es el de las percepciones que las fuerzas armadas mismas poseen sobre sus funciones, misión, interacción con la sociedad, etcétera. Esto obliga a corregir aquellos factores que expresan una mezcla la cultura política autoritaria, derivados de características de la organización militar misma, y aquellas justificaciones doctrinarias que fueron útiles en el curso del involucramiento institucional en la política. Elementos que las fuerzas armadas desarrollan y reproducen en los procesos de formación profesional y que alimentan las percepciones y visiones de mundo de sus miembros.¹³ El carácter de matriz axiológica que la doctrina posee le otorga el carácter de cimiento de todo esfuerzo de redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas. Al grado que Paul Zagorsky considera que los procesos de reconversión militar concluyen en el momento en que se alcanza un verdadero cambio doctrinal: es decir, la internalización de nuevos valores y normas consonantes con el contexto democrático.¹⁴

La estructura organizativa de las fuerzas armadas se convierte en una segunda área del proceso de reconversión militar. Cuando las fuerzas armadas se desempeñan

¹³ Para un análisis de las doctrinas de seguridad nacional implementadas en América Latina durante la Guerra Fría, ver: "Doctrina de Seguridad Nacional y régimen militar". **Manuel Antonio Garretón y Genaro Arralgada**. En: Estudios Sociales Centroamericanos. No. XX. San José, 1976.

¹⁴ *Democracy vs. National Security: civil-military relations in Latin America*. **Paul W. Zagorsky**. Lynne Rienner Publishers. Boulder, 1992.

en contextos políticos caracterizados por el autoritarismo, la problemática de seguridad que atienden es la típica de un Estado débil en crisis de gobernabilidad. De acuerdo con la severidad de la crisis, sus capacidades institucionales se desarrollan para enfrentar una problemática de control social, represión política, y combate irregular, que nada tiene que ver con la problemática militar de la seguridad externa. Por ello ciertos elementos resultan básicos de transformar; por ejemplo:

- a) Marco normativo;
- b) Equipamiento;
- c) Despliegue;
- d) Política de recursos humanos;
- e) Pensum académico;
- f) Así como otros elementos y características en los que se recoge la orientación institucional hacia la seguridad interna, para adaptarlos a las nuevas funciones y misión institucional para la democracia.¹⁵

El alcance y efectividad de los ajustes requeridos por la reconversión tendrán incidencia en varios objetivos clave del proceso de redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas, entre ellos:

- a) Respecto a la capacidad de cumplir de manera efectiva con las funciones y misión que le correspon-

¹⁵ *Relaciones Cívico Militares Comparadas*. Kevin Casas (Ed.). Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Costa Rica, 1997.

den a la institución militar en el nuevo marco político;

- b) En las dificultades para la integración efectiva de la institución armada dentro del nuevo contexto político y social; y,
- c) En conjunción con otros factores extra-institucionales, en las probabilidades de prevenir restauraciones autoritarias mediante el recurso al poder militar.

De acuerdo con A. Stephan, los alcances de la transformación en las relaciones cívico militares, pueden apreciarse en los cambios registrados en once áreas, siendo éstas:¹⁶

1. Medida de autonomía militar sancionada constitucionalmente y por el ordenamiento jurídico. Interrogante de investigación: ¿Otorga la Constitución o el ordenamiento jurídico funciones relacionadas con la preservación del sistema político, la paz, el orden público y la seguridad interior, el narcotráfico y otras misiones de carácter no estrictamente militar?
2. Relación jerárquica de las fuerzas armadas con el Jefe del Ejecutivo. Interrogantes de investigación: ¿Cómo está organizado el alto mando de las fuerzas armadas? ¿Cuál es el rol de los ministerios de defensa y hacienda (finanzas públicas) en la determinación del presupuesto de defensa? ¿Cómo

¹⁶ Alfred Stephan; *op. cit.* J. Samuel Fitch. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Johns Hopkins University Press. Baltimore, 1998.

y quiénes seleccionan, nombran y están en capacidad de destituir al Comandante en Jefe (Jefe de Estado Mayor Conjunto o Jefe del Estado Mayor del Ejército)?

3. Coordinación del sector defensa por civiles o militares. Interrogantes de investigación: ¿Quién coordina por ley y/o en la práctica el sector defensa? ¿Cuáles son las funciones del Ministerio de Defensa? ¿Cuál es la relación entre funciones, capacidades y potestades? ¿Cuál es su composición (civil, militar o mixto)? ¿Cuenta el Estado con políticas de seguridad, defensa y militar claramente explicitadas y ampliamente conocidas? ¿Quién las determina (por ley y/o en la práctica)?
4. Participación de oficiales de alta en el gabinete de gobierno. Interrogantes de investigación: ¿Forma parte o participa como invitado ocasional a algunas sesiones del gabinete de gobierno el Comandante en Jefe del Ejército (Jefe de Estado Mayor Conjunto o Jefe del Estado Mayor del Ejército)? ¿Pueden oficiales en servicio activo desempeñar cargos públicos de elección popular o por nombramiento? ¿Participa el Comandante en Jefe del Ejército en el Consejo Nacional de Seguridad o alguna entidad equivalente?
5. Papel de la legislatura en cuestiones militares. Interrogantes de investigación: ¿Cuáles son las atribuciones y funciones de las comisiones del Legislativo relacionadas con seguridad, defensa y presupuesto (discusión, modificación, aprobación, seguimiento, supervisión y control)? ¿Con qué periodicidad se integran dichos cuerpos?

6. Participación de funcionarios civiles (técnicos o políticos) en el diseño e implementación de políticas de seguridad. Interrogantes de investigación: ¿Cuenta el Ministerio de Defensa con cuadros profesionales en materia de seguridad y defensa? ¿Quién dirige, coordina y supervisa la educación militar?
7. Control del aparato de inteligencia del Estado. Interrogantes de investigación: ¿Existen controles específicos sobre la labor de inteligencia? ¿Está el marco funcional y orgánico de los servicios de inteligencia normado por la ley?
8. Participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública. Interrogantes de investigación: ¿Orgánica y funcionalmente, las labores de defensa y orden público se encuentran separadas? ¿Cuál es la base jurídica y cómo funcionan (en la práctica) las relaciones entre ambos labores?
9. Participación de civiles (legislatura, gabinete) en evaluación de ascensos. Interrogantes de investigación: ¿Cuáles son las normas y los procedimientos fijados para los ascensos que rigen al cuerpo de oficiales del Ejército? ¿Cómo intervienen las autoridades civiles en dichos procedimientos?
10. Participación de oficiales de alta en empresas estatales. Interrogantes de investigación: ¿Laboran oficiales en servicio activo para empresas estatales? ¿Tienen acciones las fuerzas armadas (o su sistema de pensiones) en empresas privadas? ¿Cuál es la participación de autoridades civiles en el sistema de previsión social militar?

11. Alcances del fuero militar. Interrogantes de investigación: ¿Cómo delimitan los campos de competencia entre la justicia militar y el fuero común? ¿Cómo y quién selecciona y nombra a las autoridades del sistema de justicia militar? ¿A través de qué procedimientos el ejército promueve el respeto y defensa de los derechos humanos?

Las deficiencias en la implementación de procesos de esta naturaleza –sean por ausencia de una política, por su diseño defectuoso o su implementación deficiente– tendrán un efecto claramente negativo sobre el esfuerzo de consolidación democrática en su conjunto, al permitir que por inercia continúen operando valores, percepciones, normas y estructuras de origen claramente autoritario.

**Procesos y resultados:
estudios por país**

GUATEMALA

Capital: Guatemala

Superficie: 108,890 km²

Países limítrofes: Belice (266 km), El Salvador (203 km), Honduras (256 km), México (962 km), línea costera (400 km)

Datos demográficos

Población total: 12 974 361 (est. 2001). Crecimiento demográfico anual: 2.6% (2001 est.). Natalidad x 1000: 34.61 (2001 est.). Mortalidad x 1000: 6.79 (2001 est.). Migraciones x 1000: -1.84 (2001 est.). Expectativa de vida: 66.51 años
Población alfabeta: 63.6% HIV/AIDS tasas en adultos: 1.38% (1999 est.)
Divisiones étnicas: Mestizo (Ladino): 55%; Indígenas: 43%; Blancos y otros: 2%

Información económica esencial

Producto interno bruto: \$ 46.2 billones (2000 est.); Agricultura 23%; Industria 20%; Servicios 57%. Ingreso per cápita: \$ 3,700 (2000 est.). Crecimiento real PIB: 3% (2000 est.). Exportaciones: US \$ 2.9 billones (f.o.b., 2000 est.)
Importaciones: US\$ 4.4 billones (f.o.b., 2000 est.). Inflación: 6% (2000 est.)
Desempleo: 7.5% (2000 est.). Fuerza de trabajo: 4.2 millones (1997 est.)
Deuda externa: US\$ 4.7 billones (2000)

Socios comerciales

Importaciones: EU 42.8%; Japón 4.8%; Venezuela 3.8%; El Salvador 4.3%; México 9.9% (1998)

Exportaciones: EU 51.4%; Alemania 2.7%; El Salvador 8.7%; Honduras 5%; Costa Rica 3.4% (1998)

Infraestructura y medios de transporte

Carreteras: 13,856 km; Pavimentadas 4,370; Puertos: 5; Aeropuertos: 477
Vías férreas: 884 km

Población disponible para fines militares

Varones entre 15 y 49 años: 3.09 millones (2001 est.). Aptos para servir: 2.02 millones (2001 est.). Anualmente cumplen 18 años: 140,358 mil (2001 est.)
Gasto militar: US \$ 120 millones (1999). Gasto militar como porcentaje del PIB: 0.6% (1999)

Fuente: *The World Fact Book 2002*. Central Intelligence Agency. Washington D. C.

	1998	1999	2000	2001
Producto interno bruto PIB	13.3bn	14.1bn	ND	ND
PIB <i>per cápita</i>	3,900	4,000	ND	ND
Crecimiento	4.7%	3.5%	ND	ND
Inflación	7.0%	4.9%	ND	ND
Deuda	4.0bn	4.0bn	ND	ND
Gasto de defensa	156m	149m	ND	ND
Presupuesto de defensa	137m	114m	123m	ND
Asistencia militar externa	2.2m	3.3m	3.2m	3.3m
		13-17	18-22	23-22
Población	Hombres	732,000	628,000	942,000
	Mujeres	711,000	612,000	929,000
	Total	12,224,000		

En dólares americanos.

Fuente: *The military balance 2000-2001*. International Institute for Strategic Studies (IISS) Oxford University Press. Londres, 2000. pp. 240.

Organización de las FFAA (31,400 Activos)¹⁷

Ejército (29,200 efectivos)

(Incluye 23,000 conscriptos) + Fuerzas de reserva: 19 batallones de infantería (35,000 entrenados)

Zonas militares: 15 (22 infantería; 1 batallón de entrenamiento; 6 escuadrones armados)

Brigadas estratégicas: 2 (4 infantería; 1 batallón de artillería liviana; 1 escuadrón de reconocimiento; 1 batería de artillería)

Grupos de Fuerzas Especiales: 1 (3 compañías, incluyendo 1 de entrenamiento)

Fuerzas Aerotransportadas: 2 batallones

Grupos de Batallones de Infantería: 5 (Cada uno con 1 batallón de infantería; 1 escuadrón de reconocimiento; 1 batería de artillería)

Guardia Presidencial: 1 batallón

Batallón de Ingenieros: 1

Unidad militar (detachment) de frontera: 1

Marina (1,500 efectivos)

(Incluye 650 infantes de marina: 2 batallones)

Bases en Santo Tomás de Castilla (atlántico) y Puerto Quetzal (pacífico)

Fuerza aérea (700 efectivos)

Fuerzas paramilitares (19,000 efectivos)

Policía Nacional Civil PNC (Ministerio de Gobernación)

1 batallón de fuerzas especiales; 1 fuerza de tarea (incluye unidades militares)

¹⁷ Fuente: *The military balance 2000-2001*. International Institute for Strategic Studies (IISS), Oxford University Press. Londres, 2000.

Inventario de equipo militar

Adquisiciones recientes de armamento

Proveedor:

Mercado de armas: **Clasificación:** Vehículo armado de transporte de personal;
Designación: Danto. **Cantidad:** ND. **Fecha de compra:** 1994. **Fecha de entrega:** 1998. **Comentarios:** Para actividades de seguridad interior.

Chile: **Clasificación:** Entrenamiento. **Designación:** T-35B Pillán. **Fabricante:** ENAER. **Cantidad:** 10. **Fecha de compra:** 1997. **Fecha de entrega:** 1998.
Comentarios: Aviones usados de la Fuerza Aérea de Chile

Artillería

Vehículos de reconocimiento: 7 M-8 (adquiridos, no operacionales); 9 RBY-1
Vehículos armados para transporte de personal: 10 M-113 (+ 5 adquiridos, no operacionales); 7 V-100 *Commando*; 30 *Armadillo*
Remolques de artillería 105mm: 12 M-101; 8 M-102; 56 M-56
Morteros: 81mm: 55 M-1; 107mm: 12 M-30 (adquiridos, no operacionales); 120mm: 18 ECIA
Lanzadores de proyectiles 89mm: 3,5in M-20 (adquiridos, no operacionales)
Lanzadores de proyectiles sin retroceso 57mm: M-20; 105mm: 64 Arg M-1974 FMK-1; 106mm: 56 M-40A1
Defensas Antiaéreas 20mm: 16 M-55; 16 GAI-DO1

Fuerzas de mar

Lanchas Patrulleras Costeras: 1 *Kukulkan* (US *Broadsword* 32m);
Lanchas Patrulleras para Aguas Interiores: 2 *Stewart*; 6 Cutías (+ 6 botes *vigilante*)
20 embarcaciones menores

Fuerzas de aire

(Incluye 10 aeronaves de combate; 12 helicópteros artillados. El funcionamiento de las aeronaves es menor al 50%)

Aeronaves de combate:

1 escuadrón con 4 Cessna A-37B; 1 escuadrón con 6 PC-7

Aeronaves de transporte:

1 escuadrón con 4 T-67 (modelo C-47 *Turbo*); 2 F-27; 1 *Super King Air* (VIP); 1 PA 301 *Navajo*; 4 Arava 201

Aeronaves de comunicaciones

1 escuadrón con 2 Cessna 206; 1 Cessna 310

Helicópteros

1 escuadrón con 12 helicópteros artillados (9 Bell 212; 3 Bell 412); 9 Bell 206; 3 UH-1H; 3 S-76

Aeronaves de entrenamiento

6 T-41; 5 T-35B; 5 Cessna R172K

Agrupamiento Táctico de Seguridad (Policía Militar de la Fuerza Aérea): 3 compañías de combate y entrenamiento; 1 escuadrón armado; 1 batería de defensa antiaérea

Gastos militares en millones de dólares a precios constantes de 1998

1988-[206]; 1989-[205]; 1990-[202]; 1991-[153]; 1992-[185]; 1993-169;
1994-177; 1995-171; 1996-143; 1997-134; 1998-140; 1999-136; 2000-172;
2001-173

Fuente: *SIPRI Yearbook 2002. Armaments, disarmament and international security*. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Oxford University Press. 2001.

Gastos militares como porcentaje del PIB

1988-[1.6]; 1989-[1.5]; 1990-[1.5]; 1991-[1.1]; 1992-[1.3]; 1993-1.1;
1994-1.1; 1995-1; 1996-0.8; 1997-0.7; 1998-0.7; 1999-0.7; 2000-0.8

Fuente: *SIPRI Yearbook 2002. Armaments, disarmament and international security*. Stockholm International Peace Research Institute SIPRI. Oxford University Press. 2001.

El 19 de septiembre de 1996 se firmó en la ciudad de México el Acuerdo sobre Fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática (en adelante, AFPC). El acuerdo, junto a algunos compromisos contenidos en el Acuerdo sobre Derechos Humanos y en el Acuerdo de Cronograma, constituye un conjunto de pautas que apuntalan el proceso de reconversión militar del ejército de Guatemala. El hecho que por vez primera el Estado haya aceptado un conjunto de compromisos que prefiguran un proceso de reconversión militar, es suficiente razón para destacar los contenidos relativos al tema en la agenda de la paz. Por si fuera poco, se trata de un programa de transición del ejército contrainsurgente a otro, que sea capaz de hacer valer su función en condiciones de paz; amén del carácter público de tales acuerdos y del establecimiento de un organismo de verificación internacional de los mismos. Un hito inédito en la historia sociopolítica contemporánea de Guatemala.

A CONCEPTO DE SEGURIDAD

Uno de los elementos centrales en la reconversión militar lo constituye el cambio en el concepto de seguridad. La concepción de seguridad que tiene en perspectiva el Acuerdo Sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad

Democrática, se diferencia de anteriores definiciones debido a que éste parte del principio de integralidad.¹⁸ Correspondía traducir el nuevo concepto de seguridad en un modelo que lograra ser fiel a tal concepción. Tal paso requería de un coherente esfuerzo para reestructurar el marco institucional de la seguridad en Guatemala. Ello pasa por diversas variables, como el liderazgo, la concertación, los procesos de profesionalización de las instituciones y la coordinación entre ellas.

Debía contarse con una política de seguridad que estableciera con claridad tres aspectos: a) una lectura al contexto nacional e internacional; b) los objetivos y amenazas que prefiguran la agenda de seguridad; y, c) los ámbitos y las directrices. Tal política –nunca realizada en Guatemala más que en los fueros internos de la institución militar– ha sido una ausencia notable que ha vulnerado el desarrollo de los restantes compromisos. Esto porque, de tal elaboración se desprenden las políticas generales de seguridad interior y de seguridad

¹⁸ El acuerdo en referencia define la seguridad como un concepto que "...no se limita a la protección contra amenazas al orden público y la seguridad interna, a cargo de la Policía Nacional Civil. El conjunto de los Acuerdos de Paz de Guatemala plantea que la paz firme y duradera requiere del respeto a los Derechos Humanos y al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la Nación guatemalteca, el desarrollo económico del país con justicia social, la participación social, la conciliación de intereses y el establecimiento de la institucionalidad democrática [...] evoca la idea de estar libre de peligro, de temores, de amenazas al bienestar individual y colectivo". Las múltiples variables que integran este nuevo concepto se traducen en la certeza del ciudadano que la sociedad en la que vive es un medio seguro para el pleno goce de los derechos inherentes a la persona humana. Es este un cambio de trascendental importancia por cuanto que en el pasado el Estado no solo no cumplía intencionalmente con su función de brindar seguridad, sino que antes bien, era este mismo una fuente de inseguridad, al definir dentro de sus amenazas al enemigo interno por causas políticas e ideológicas.

militar o política militar, y como elemento más específico de esta última, lo relativo a la doctrina. La arquitectura de los Acuerdos de Paz en la materia colocó como instrumento institucional de concertación de políticas al Consejo Asesor de Seguridad, cuya instalación estaba prevista para 2003.

B REDEFINICIÓN DE LA FUNCIÓN Y LA DOCTRINA: MARCOS CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO

La Ley Constitutiva del Ejército es, por definición, *"la unificación en un solo cuerpo normativo los principios filosóficos y disposiciones dispersas que rigen al Ejército de Guatemala"*. Dentro de los distintos temas normados en ella se destaca la definición de las funciones de la institución, entre las cuales se incluye, la protección a: a) Independencia; b) Soberanía; c) Integridad del territorio; d) La paz; e) La seguridad interior; f) La seguridad exterior; g) Atención en caso de desastre (CPRG, 1985: ART. 244). Los Acuerdos de Paz partían de la reformulación de las funciones del Ejército contenidas en el marco constitucional. Se trataba con ello de entender –como en todas las democracias modernas– que el instituto castrense tiene su razón de ser en el ámbito de la seguridad exterior, disuadiendo potenciales amenazas armadas a los objetivos e intereses nacionales definidos de forma democrática por los poderes constitucionales. Tal definición fue truncada ante el resultado obtenido en la Consulta a la que fue sometido el proyecto de Reformas Constitucionales en mayo de 1999. Si en materia de la función no se logró avanzar, tampoco la Ley Constitutiva del Ejército sufrió modificación alguna. Igual suerte corrió la posibilidad –establecida por los Acuerdos de Paz– de permitir que un civil pudiera ser nombrado ministro de la Defensa.

En esa misma dirección, el Ejército continúa buscando nuevas funciones. Ello ha contado con el beneplácito del poder político. Lo que reviste mayor gravedad si tomamos en cuenta el estado de transición por el que el instituto armado debía atravesar. Entre el proceso de consolidación de la democracia y un Ejército entrenado y armado para librar una guerra interna, que ahora pierde sus referentes y entra en una dinámica de confusión respecto de sus funciones, existe incompatibilidad. La seguridad interior, la preservación de las reservas forestales,¹⁹ el resguardo del patrimonio cultural, la lucha antinarcoóticos y la lucha contra la inmigración ilegal, son algunos de estos nuevos ámbitos.

Por aparte, el debate de la doctrina militar tiene dos componentes centrales: las definiciones conceptuales que rigen el empleo del aparato militar y los preceptos técnicos por los cuales se realiza éste. El primero de los puntos es el que merece una discusión detenida, dentro de lo cual debe asegurarse que los principios de subordinación, disciplina y obediencia, honor militar y espíritu de cuerpo tengan un tratamiento coherente. En dos oportunidades, 2000 y 2002, el Ministerio de la Defensa ha presentado proyectos de doctrina militar.

¹⁹ El Convenio Marco de Cooperación Interministerial número 547-99 entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación y la cartera de Defensa es una muestra patente de la confusión existente dentro del Ejército en torno a su verdadera función, a saber, la defensa militar frente a agresiones armadas externas. Mediante tal convenio, el marco de las tareas de cooperación es rebasado completamente, llegando a una abierta usurpación de las funciones que le correspondería jugar al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

C SISTEMA DE JUSTICIA MILITAR

Si bien los acuerdos en la materia asumieron el tema desde la reforma del fuero militar a efecto de terminar de esclarecer y enmendar una errónea jurisdicción del fuero, la reforma del sistema de justicia militar es una tarea pendiente. El Código Militar actual y vigente data de los albores de la institución castrense (1871), por lo que su aplicabilidad es bastante reducida. A ello responde el reglamento disciplinario que la institución puso en vigencia desde 1986. El 12 de junio de 1996, el Congreso de la República aprueba el Decreto Legislativo 41-96 por medio del cual se reforma el fuero militar. Previamente, el Organismo Judicial había sentado un precedente en materia de competencia de la jurisdicción civil en casos en que militares cometen delitos comunes. Ello se dio en el proceso contra varios militares, implicados en la "masacre de Xamán", caso que se ventilaba en los tribunales de justicia.

D POLÍTICA DE PERSONAL

Los puntos torales de la reformulación de la política de personal tienen dos vertientes: una en positivo, cual es la reforma del sistema educativo militar de forma tal que se asegure la impartición de los contenidos educativos propuestos en los Acuerdos de Paz y la reforma del Servicio Militar. La importancia de este segundo punto se haya en el hecho que el Servicio Militar es uno de los mecanismos más directos de relación entre la sociedad y el Ejército. Los puntos en negativo referentes a este apartado, parten del ajuste en el número de personal, la disolución de la Policía Militar Ambulante y de las Patrullas de Autodefensa Civil, así como la atención a los desmovilizados.

1 Formación

La inclusión de los tópicos de cultura de paz y convivencia democrática, valores nacionales, desarrollo integral del ser humano, conocimiento de la historia nacional, respeto a los derechos humanos, identidad y derechos de los pueblos indígenas, primacía de la persona humana y la dignidad de los participantes, dentro de los currícula de estudio, es un aspecto de difícil verificación, dada la amplitud y profundidad de la materia. Al respecto resulta ejemplificante la manera en que la Misión de Naciones Unidas para Guatemala, MINUGUA, concluye que en materia de formación en inteligencia: "...subsisten los mismos pensa de estudio de la época del conflicto, en algunos casos alejados de las funciones de una inteligencia militar acorde con la misión actual del ejército". En el caso de asuntos civiles: "persiste el uso de los esquemas contrainsurgentes aplicados durante el enfrentamiento armado [...] gran parte de los pensa de estudio están orientados a capacitar en actividades de inteligencia social, dirigidas al control poblacional que se refleja, por ejemplo, en los Informes Periódicos de Asuntos Civiles".²⁰

2 Enlistamiento: Servicio cívico

A pesar de su importancia para la defensa militar, ni el procedimiento de enlistamiento ni sus principios rectores se han concretado en política pública. La comisión paritaria, constituida aún antes de la firma del AFPC y confirmada por este Acuerdo, llegó a concertar un proyecto de ley en la materia que no alcanzó discusión

²⁰ Situación de los compromisos relativos al Ejército en los Acuerdos de Paz. Informe de Verificación. Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala. Mayo de 2002.

parlamentaria durante la legislatura 1995-2000. Tomando en cuenta que por medio de la práctica del reclutamiento militar forzoso el Ejército obtenía la mayoría de su personal de combate, en la actualidad los niveles vacantes de personal no han encontrado forma de completarse mediante el servicio voluntario. Durante la legislatura 2000-2004, un nuevo proyecto de ley fue objeto de discusión y aprobación. De tal proceso cabe destacar su carácter incluyente. Dada la complejidad administrativa que el proceso de alistamiento demanda, éste no se ha puesto en marcha.

3 Reducción de personal

La reducción de un tercio del personal militar tomó como referente –tal y como reza el Acuerdo– la Tabla de Organización y Equipo existente al momento de la negociación. Dicha tabla no contempla únicamente las plazas activas, sino también las vacantes. Por ello, el impacto presupuestario de la reducción de personal fue poco significativo. Los datos oficiales dan como resultado un número de 32,423 efectivos en total, para 1997. Paradójicamente, ello representa un número aún mayor al dato de 31 mil efectivos que se consignaba para 1985, y mayor aún, para los 14 mil registrados en 1978.²¹

²¹ *The military balance 2000-2001. International Institute for Strategic Studies (IISS). Oxford University Press. Londres, 2000. The military balance 1988-1989. International Institute for Strategic Studies (IISS). Oxford University Press. Londres, 1988. World Armament and Disarmament. SIPRI Yearbook 1986. Stockholm International Peace Research Institute SIPRI. Oxford University Press. 1986.*

4 Desmovilizados

A pesar que el Gobierno ha cumplido tal compromiso, teniendo los miembros desmovilizados del Ejército acceso a programas que les permitan la reinserción productiva o su reubicación dentro de otros comandos militares, el punto negro ha sido lo acaecido con los discapacitados, a quienes en varias oportunidades se les han pagado sus pensiones con retraso. Créditos para la obtención de vivienda, mejoras en las pensiones, préstamos productivos, cursos de capacitación y atención médica son algunos de los puntos de la agenda que presenta la Asociación de ex Soldados y Especialistas del Ejército Discapacitados de Guerra (ADEGUA).

5 Policía Militar Ambulante (PMA) y Patrullas de Autodefensa Civil (PAC)

A lo largo del proceso de tratamiento de la agenda de temas militares derivada del proceso de paz, se determinó la disolución de lo que otrora fuera la Policía Militar Ambulante y las Patrullas de Autodefensa Civil. La PMA es el fiel reflejo de la expansión de la función militar en campos ajenos a ésta, comercializando servicios de seguridad. La PMA extraordinaria fue desactivada, para luego dejar al descubierto cuestionamientos en torno al involucramiento de este cuerpo con violaciones a los derechos humanos y la vinculación de sus miembros en redes del crimen organizado.

Sobre las PAC, el asunto es más complejo. Partiendo de la conversión de las mismas en Comités Pro Desarrollo, el tema de las patrullas ha evidenciado la estrategia para la cual fueron creadas: la constitución de un poder local cooptado para la contrainsurgencia. La particular

reconversión de las Patrullas de Autodefensa Civil-Comités Voluntarios de Autodefensa Civil, Comités Pro Paz y Desarrollo, Comités de Desarrollo—, hizo que éstas siguieran manteniendo las cadenas de mando del pasado.²²

E INTELIGENCIA

En materia de inteligencia todo está como cuando los Acuerdos fueron signados. Es ésta una parte del poder político a la que los aires de la transición democrática prácticamente no han llegado. Si bien el Ministerio de Gobernación presentó en 1997 a la Comisión de Acompañamiento el proyecto “Ley marco para la creación y asignación de funciones de los organismos de inteligencia del Estado”, el mismo nunca se llevó a la discusión y como resultado de ello los compromisos en la materia no llegaron a debate. Los Acuerdos de Paz pretendían colocar este complejo compartimiento de la administración pública a tono con los requerimientos de un Estado de Derecho. Esto es, desarrollar un Sistema de Inteligencia respetuoso de los derechos del ciudadano y que a la vez sea capaz de anticipar situaciones de riesgo.

Para el alcance de los objetivos en este complicado tema, los Acuerdos señalaban las líneas maestras de un proceso de reforma para el sistema de inteligencia

²² Acerca de las patrullas de autodefensa civil en la Guatemala de hoy, ver los trabajos: *Se cambió el tiempo: conflicto y poder en territorio Kiché 1880-1996*. Matilde González. AVANCSO. Guatemala, 2002. Cuadernos de investigación No. 17. “Memories of violence. Civil patrols and the legacy of conflict in Joyabaj, Guatemala”. Simone Remijnse. Thela Latin America Series. Rozenberg Publishers. Amsterdam, 2002.

nacional. Analicemos ahora uno a uno el estado de los puntos de la reforma general del sistema de inteligencia que específicamente repercutían sobre la inteligencia militar.

Al no haberse dado la reforma a la función del Ejército, los ámbitos de éste y por correspondencia de la Inteligencia Militar, no han sufrido modificación. Ello se confirma, además, con el involucramiento de las fuerzas armadas en tareas ajenas a su función convencional, sobre todo, el apoyo a las fuerzas civiles de seguridad en materia de operativos y de investigación. En materia de control democrático, la Comisión que debía llevar adelante el control parlamentario no ha sido creada. La clasificación de secreto, preceptuada por el artículo 30 constitucional no ha sido legislada. Ello hace que el atributo de secreto pueda seguir siendo utilizado discrecionalmente para ocultar información sobre violaciones a los derechos humanos. Finalmente, en materia de inteligencia, los Acuerdos establecían la disolución del Estado Mayor Personal del Presidente de la República. A pesar que varios de sus ex miembros han sido procesados por crímenes políticos, esta dependencia no ha sido cerrada.*

F FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL

Con respecto a la reconversión de instituciones, instalaciones y dependencias, el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática estableció que las mismas deben funcionar *"en iguales condiciones en que operan otras instituciones similares y sin fines lucrativos y que además*

* Finalmente, esta dependencia fue abolida en octubre de 2003.

deben guardar correspondencia con las necesidades y funciones del Ejército". Acerca de tal compromiso, dejó de operar el Comisariato Militar, se reestructuró el Instituto Geográfico Militar, ahora a cargo del Ministerio de Comunicaciones. También, se operó el traspaso del Comité Nacional de Emergencia –CONE–, ahora llamado Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED–. Sigue sin concretarse el destino que tendrá el canal de televisión antiguamente asignado al Ejército.*

Persisten instituciones, dependencias y servicios que prestados por el Ejército no funcionan como lo hacen sus similares en otros compartimientos de la administración pública. El caso más patente es el Instituto de Previsión Militar, al que en contra de la norma de la gestión gubernamental 1996-2000 en materia de política de previsión social, siempre le son asignados los fondos que alimentan el sistema de pensiones. El Departamento de Control de Armas y Municiones del Ministerio de la Defensa Nacional no ha sido trasladado al Ministerio de Gobernación.

G DESPLIEGUE

De 1997 a 2003 se han desactivado cuatro Zonas Militares, ubicadas en los departamentos de Sololá, Chiquimula, Baja Verapaz y Jalapa. Asimismo, se contabiliza la desactivación de la Base Militar ubicada en el Aeropuerto Internacional La Aurora, conocida como *Agrupamiento Táctico de Seguridad*. Entre febrero y septiembre de 2000, la fuerza de tarea maya y alrededor de 30 destacamentos fueron desactivados.

* El canal fue otorgado a la Academia de Lenguas Mayas en noviembre de 2003.

El despliegue actual de las unidades militares corresponde a un concepto estratégico incompatible con los requerimientos en materia de defensa. Desde el punto de vista militar, la dispersión de fuerzas ya no es útil. Va en contra, más bien, de la economía de medios, de la concentración y coordinación de fuerzas, y del despliegue rápido, presupuestos fundamentales de la disuasión en materia de defensa.

Desde el punto de vista político, la dislocación de fuerzas, basada en la existencia de destacamentos militares que anteriormente cumplían funciones de contrainsurgencia, sigue siendo un referente que interfiere con el libre accionar de las organizaciones sociales en el mundo rural. Ciertos destacamentos se mantienen como baluartes del papel que jugaron durante el conflicto. Su existencia no se justifica por consideraciones de táctica militar, dado que no tienen por objeto proporcionar seguridad a eventuales flujos logísticos, ni mantienen un estado de apresto para contener maniobras militares de regular envergadura. Es una tarea pendiente realizar un ajuste del redespiegue estratégico de fuerzas militares para alcanzar un dispositivo de defensa nacional acorde con las pautas que los acuerdos establecen, a fin de *"reorganizar el despliegue de las fuerzas militares en el territorio del país disponiendo su ubicación en función de la defensa nacional, cuidado de fronteras y protección de la jurisdicción marítima, territorial y del espacio aéreo"*.²³

²³ Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. Acuerdos de Paz de Guatemala. México, D. F., 19 de septiembre de 1996.

H PRESUPUESTO

Durante la década pasada (1981 a 1990) Guatemala destinó 1,876 millones de dólares al esfuerzo bélico, ocupando el tercer lugar en la región, detrás de Nicaragua (3,701 millones) y El Salvador (1,996 millones). Similar es la situación al comparar el gasto de defensa respecto del Producto Interno Bruto, en el contexto centroamericano Guatemala ocupó el cuarto lugar, detrás de Nicaragua, Honduras y El Salvador.²⁴

Los Acuerdos de Paz fijaron una meta acumulada de reducción presupuestaria de 33% para el 2000, conforme lo ejecutado en 1995 respecto del PIB. Para 1995 la relación entre presupuesto de defensa y PIB establecía que de cada cien (100) quetzales que el país producía casi un (1) quetzal (.99) era destinado a defensa. Para darle cumplimiento al compromiso se requería que para el presupuesto de 1999 la relación acumulada fuera de 0.65 centavos. En 1999, el monto total de la ejecución del presupuesto militar se ubicó en 914 millones de quetzales, cifra que representó el 0,68% del PIB, porcentaje levemente superior al 0,66% estipulado en el compromiso. La situación fue diferente durante los años 2000 y 2001. En ese período, pese a que el presupuesto aprobado en la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado contemplaba la meta establecida, ésta se vio seriamente incumplida a través de constantes transferencias monetarias que el Ejecutivo realizó en beneficio del Ministerio de la Defensa Nacional. Esto provocó que dicho ministerio ejecutara cifras muy superiores a la meta establecida

²⁴ Gabriel Aguilera et al. *Reconversión Militar en América Latina*. FLACSO. Guatemala, 1997, págs. 167-170.

en el Acuerdo. El total de gasto ejecutado alcanzó el 0,83% y el 0,96% del PIB respectivamente, alcanzando cifras relativas similares a las del período del enfrentamiento armado.

I CONCLUSIONES TENTATIVAS

El análisis detallado de cada uno de los ítems que componen el programa de reconversión militar derivado de los Acuerdos de Paz, permite concluir que es éste un proceso inconcluso y por lo tanto, pendiente. Tal tesis general no desdice los avances registrados en la materia. Aunque escasos y ubicados por lo general en los renglones marginales del entramado del sistema de seguridad y defensa militar, revisten una importancia que se revela de la comparación con el pasado reciente, al recordar que algunos de estos tópicos se ubicaban fuera de los márgenes de las discusiones y demandas *políticamente aceptables*.

No obstante ello, al no formar parte de una política de seguridad que les dé soporte, no cuentan con una perspectiva de coherencia y sostenibilidad. El ritmo de cumplimiento parece ser el resultado de acciones fortuitas y dispersas. Los aspectos torales de la reconversión no han sido abordados aún. Existen ámbitos clave de la política militar no abordados. Todo el componente de inteligencia y el despliegue de las unidades militares en el territorio, el efectivo control presupuestario en el ámbito legislativo, la reforma del sistema de justicia militar y el funcionamiento institucional "*en igualdad de condiciones*" que como lo hacen otras dependencias del Estado. En lo relativo a la política de personal, los temas de enlistamiento y de

formación resultan estratégicos, a la vez que es necesaria una revisión del número de personal, como resultado del abordaje de este conjunto de temas. Ello ejemplifica lo complejo del tema para el proceso de cambio político en Guatemala. La serie de atributos del proceso de paz resultaron insuficientes para modificar las inercias del pasado y así hacer avanzar este proceso.

Recientemente, el gobierno de la República ha anunciado su disposición para desarrollar un proceso que tienda a construir de forma participativa una política de defensa. Asimismo, se ha anunciado la decisión de constituir el mecanismo institucional que pueda dar seguimiento a las recomendaciones que en su momento realizara la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (Comisión de la Verdad) en materia de reconciliación nacional. No obstante, el clima político de final del período de gobierno y la trayectoria que el tema ha tenido, no auguran un feliz desenlace a estos procesos.

EL SALVADOR

Capital: San Salvador

Superficie: 21,040 km²

Países limítrofes: Honduras (342 km), Guatemala (203 km),

línea costera (307 km)

Datos demográficos

Población total: 6 237 662 (est. 2001); Crecimiento demográfico anual: 1.85% (2001 est.); Natalidad x 1000: 28.67 (2001 est.); Mortalidad x 1000: 6.18 (2001 est.); Migraciones x 1000: -3.95 (2001 est.). Expectativa de vida: 70.03 años;

Población alfabetizada: 71.5%; HIV/AIDS tasas en adultos: 0.6% (1999 est.)

Divisiones étnicas: Mestizo: 90%; Indígenas: 1%; Blancos: 9%

Información económica esencial

Producto interno bruto: \$ 24 billones (2000 est.); Agricultura 12%;

Industria 28%; Servicios 60%.

Ingreso per cápita: \$ 4,000 (2000 est.); Crecimiento real PIB: 2.5% (2000 est.)

Exportaciones: US \$ 2.8 billones (f.o.b., 2000 est.); Importaciones: US \$ 4.6 billones (f.o.b., 2000 est.)

Inflación: 2.5% (2000 est.); Desempleo: 10% (2000 est.); Fuerza de trabajo: 2.35 millones (1997 est.)

Deuda externa: US\$4.1 billones (2000)

Socios comerciales

Importaciones: EU 52%; Guatemala 9%; Costa Rica 3%; México 6% (1999)

Exportaciones: EU 63%; Guatemala 11%; Honduras 7%; Costa Rica 4% (1999)

Infraestructura y medios de transporte

Carreteras: 10,029 km; Pavimentadas 1,986; Puertos: 5; Aeropuertos: 83; Vías férreas: 562 km

Población disponible para fines militares

Varones entre 15 y 49 años: 1.46 millones (2001 est.)

Aptos para servir: 929,263 (2001 est.)

Anualmente cumplen 18 años: 68,103 (2001 est.)

Gasto militar: US \$ 112 millones (1999)

Gasto militar como porcentaje del PIB: 0.7% (1999)

Fuente: *The World Fact Book 2002*. Central Intelligence Agency. Washington D. C.

	1998	1999	2000	2001
Producto interno bruto PIB	15.4bn	15.9bn	ND	ND
PIB per cápita	2,900	2,900	ND	ND
Crecimiento	3.5%	2.6%	ND	ND
Inflación	2.5%	0.5%	ND	ND
Deuda	2.6bn	2.7bn	ND	ND
Gasto de defensa	160m	171m	ND	ND
Presupuesto de defensa	113m	112m	112m	ND
Asistencia militar externa	0.5m	0.5m	0.5m	0.5m
Población		13-17	18-22	23-22
	Hombres	369,000	354,000	536,000
	Mujeres	357,000	343,000	553,000
	Total		6,179,000	

En dólares americanos.

Fuente: *The military balance 2000-2001*. International Institute for Strategic Studies (IISS). Oxford University Press. Londres, 2000. pp. 239.

Organización de las FFAA (16,800 Activos)²⁵

Ejército (15,000 efectivos)

(incluye 4,000 conscriptos)

Zonas militares: 6;

Brigadas de infantería: 6 (cada una con 2 batallones de infantería);

Brigadas especiales de seguridad: 1 (4 batallones de policía militar; 2 batallones de guardia de frontera)

Unidades Militares de infantería (detachment): 2

Comando de ingenieros: 1 (2 batallones de ingenieros)

Brigadas de artillería: 1 (1 batallón en tierra; 1 batallón de defensa antiaérea)

Regimiento de caballería mecanizada: 1 (2 batallones)

Grupos de operaciones especiales: 1 (1 para batallón; 1 para Infantería naval; 1 compañía de fuerzas especiales)

Marina (700 efectivos)

(Incluye 90 infantes de marina, una compañía de seguridad y fuerzas de apoyo)

Bases en La Unión, La Libertad, Acajutla, el Triunfo y el Lago de Güija

Fuerza aérea (1,100 efectivos)

Fuerzas paramilitares (12,000-16,000 efectivos)

Policía Nacional Civil PNC (Ministerio de Seguridad Pública)

Aeronaves: Cessna O-2A; Helicópteros: 1 UH-1U; 2 Hughes-520N; 1 MD-500D
10 botes para aguas interiores

Inventario de equipo militar

Adquisiciones recientes de armamento

Proveedor: Estados Unidos. **Clasificación:** Helicóptero. **Designación:** MD520N Defender. **Fabricante:** McDonnell Douglas. **Cantidad:** 2. **Fecha de compra:** 1997.

Fecha de entrega: 1998. **Comentarios:** ND.

Fuente: *The military balance 2000-2001*. International Institute for Strategic Studies (IISS). Oxford University Press. Londres, 2000.

²⁵ Fuente: *The military balance 2000-2001*. International Institute for Strategic Studies (IISS). Oxford University Press. Londres, 2000.

Artillería

Vehículos de reconocimiento: 10 AML-90 (2 no operacionales)

Vehículos armados para transporte de personal. 40 M-37B1 (modificado), 8 UR-416

Remolques de artillería 105mm: 24 M-101 (adquiridos, no operacionales), 36 M-102; 18 M-56

Morteros 81mm: 300 M-29, 120mm: 60 UB-M52, M-74 (adquiridos, no operacionales)

Lanzadores de proyectiles 94mm (armamento ligero anti tanque), 82mm: B-300

Lanzadores de proyectiles sin retroceso 90mm: 400 M-67; 106mm. 20 + M-40A1 (incluye 16 con automotor)

Armamento Antitanque 20mm 36 FRY M-55, 4 TCM-20

Fuerzas de mar

Lanchas patrulleras: 3 *Camcraft* 30m (costeras); 2 (interiores); otros botes (22)

Fuerzas de aire

(Incluye defensas antiaéreas, 23 aeronaves de combate; 10 helicópteros artillados; A-37 B con 90 horas de vuelo)

Aeronaves de combate.

1 Escuadrón con 5 A-37B; 4 OA-37B, 1 *Ouragan*; 9 O-2A; 2 O-2B (operaciones psicológicas); 2 CM-170 (adquiridos, no operacionales)

Helicópteros artillados.

1 escuadrón con 1 MD-500D; 6 MD 500E; 3 UH-1M (11 UH-1H, adquiridos, no operacionales)

Aeronaves de transporte:

1 Escuadrón con (aeronaves) 2 C-47; 6 Basler Turbo-67 (convertibles en AC-47 armados); 1 T-41D, 1 Cessna 337G; 1 *Merlin* III B, 1 C-123K (adquirido, no operacional); 1 OC-6B (adquirido, no operacional);

1 Escuadrón con (helicópteros) 18 UH-1H (transporte, incluye 4 dedicados a búsqueda y salvamento); 15 UH-1H (adquiridos, no operacionales)

Aeronaves de entrenamiento.

5 *Rallye*, 5 T-35 *Pillán*; 6 Hughes 269A (4 reparados)

Misiles Aire – Aire *Shafir*

Fuerzas en el exterior

Fuerzas de Mantenimiento de la Paz de las NNUU. Sahara occidental (MINURSO): 2 observadores

Gastos militares en millones de dólares a precios constantes de 1998

1988-279; 1989-283; 1990-240; 1991-218; 1992-189; 1993-145; 1994-123, 1995-114, 1996-103; 1997-99.9; 1998-96.3, 1999-99.2; 2000-93.3; 2001-102.

Fuente: *SIPRI Yearbook 2002. Armaments, disarmament and international security*. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Oxford University Press 2001.

Gastos militares como porcentaje del PIB

1988-2.8; 1989-2.9, 1990-2.7; 1991-2.4; 1992-2, 1993-1.5; 1994-1.2, 1995-1; 1996-0.9; 1997-0.9, 1998-0.8; 1999-0.8; 2000-0.7.

Fuente: *SIPRI Yearbook 2002. Armaments, disarmament and international security*. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Oxford University Press. 2001

Al igual que en los casos de Honduras y Guatemala, las fuerzas armadas de El Salvador han sido un actor predominante de la vida política. Desde 1931 hasta 1979 predominó un pacto tácito de reparto de poder entre élites militares y económicas. Si bien dicha alianza sufrió una fractura en 1979, la guerra, las estrategias contrainsurgentes y el apoyo de Estados Unidos transformaron a la fuerza armada de El Salvador en un poderoso actor. Contradictoriamente, el aumento de poder de los militares coincide con su repliegue del ejercicio directo del gobierno, lo que a la postre depararía la conclusión negociada del conflicto y el inicio de un proceso de reforma militar.

A LOS ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LA REFORMA MILITAR

El 16 de enero de 1992 se firmaban en el Palacio de Chapultepec, México D.F., los Acuerdos de Paz de El Salvador. Se sellaba de esa forma el camino de la democratización. Para las relaciones cívico militares, los Acuerdos de Paz plantearon un conjunto de compromisos que se inscribían en el modelo más convencional en lo que a Acuerdos de Paz respecta: reducción, reestructuración y depuración de las fuerzas armadas. Los Acuerdos de Paz determinaban cómo hacer que las

Fuerzas Armadas de El Salvador solventaran con éxito su tránsito de la guerra a la paz.

La reforma del marco normativo de la institución armada, verdadero núcleo del proceso de cambio, quedó asegurado el 29 de abril de 1991, cuando la Asamblea Legislativa resolvió reestructurar la misión constitucional de la Fuerza Armada, separando de ésta la responsabilidad de la seguridad pública. Esta resolución fue ratificada el 30 de enero de 1992, donde esta misión fue trasladada de la disuelta Policía Nacional a la nueva Policía Nacional Civil.²⁶ Además de tal reforma, los Acuerdos determinaban un conjunto de principios doctrinarios de la Fuerza Armada. Contemplados dentro del texto de los Acuerdos, estos seis puntos allanaban

²⁶ Con la modificación, la misión de las fuerzas armadas quedó limitada a: "(Art. 212)...la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio. El Presidente de la República podrá disponer excepcionalmente de la Fuerza Armada para el mantenimiento de la paz interna, de acuerdo con lo dispuesto por esta Constitución. [...] La Fuerza Armada colaborará en las obras de beneficio público que le encomiende el Órgano Ejecutivo y auxiliará a la población en casos de desastre nacional (Art. 168). Son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República: 12º.- Disponer de la Fuerza Armada para la Defensa de la Soberanía del Estado, de la Integridad de su Territorio. Excepcionalmente, si se han agotado los medios ordinarios para el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y la seguridad pública, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada para ese fin. La actuación de la Fuerza Armada se limitará al tiempo y a la medida de lo estrictamente necesario para el restablecimiento del orden y cesará tan pronto se haya alcanzado ese cometido. El Presidente de la República mantendrá informada sobre tales actuaciones a la Asamblea Legislativa, la cual podrá, en cualquier momento, disponer el cese de tales medidas excepcionales. En todo caso, dentro de los quince días siguientes a la terminación de éstas, el Presidente de la República presentará a la Asamblea Legislativa, un informe circunstanciado sobre la actuación de la Fuerza Armada."

el camino para un cambio doctrinario a lo interno de la institución castrense.²⁷

A fin de asegurar una apropiada formación de la oficialidad, los Acuerdos determinaron la creación de un órgano: el Consejo Académico de la Escuela Militar. Compuesto por civiles provenientes del mundo académico, el Consejo tendría por función servir de mecanismo de control acerca de los contenidos de estudios, el cuadro de profesores, entre otros aspectos fundamentales del sistema educativo militar.

²⁷ Los seis principios son los siguientes: 1) La Fuerza Armada tiene por misión la defensa de la soberanía del Estado y de integridad del territorio, en los términos del régimen definido para ella por la Constitución y las leyes. El cumplimiento de la misma es inseparable de los valores democráticos y del estricto respeto a la Constitución en todas sus partes. 2) Conforme a lo establecido en la Constitución, la Fuerza Armada es una institución permanente al servicio de la Nación; es obediente, profesional, apolítica y no deliberante. Su régimen institucional y su actuación se enmarcarán, además, dentro de los principios que emanan del Estado de Derecho, de la primacía de la dignidad de la persona humana y el respeto a sus derechos; del respeto y la defensa de la soberanía del pueblo salvadoreño; de la noción de la Fuerza Armada como una institución ajena a toda consideración política, ideológica o de posición social o a cualquier otra discriminación; y de la subordinación de la institución armada a las autoridades constitucionales. 3) La Fuerza Armada debe respeto al orden político determinado por la voluntad soberana del pueblo y a todo cambio político o social que dicha voluntad genere, de conformidad con procedimientos democráticos que se adecúen a la Constitución. Su régimen institucional y su actuación se definirán en términos que aseguren una relación siempre armónica con la sociedad civil, así como el normal desenvolvimiento de sus miembros como integrantes de ésta. 4) Como institución del Estado, la Fuerza Armada tiene un carácter instrumental, no decisorio en el campo político. En consecuencia, sólo el Presidente de la República y los órganos fundamentales del gobierno podrán disponer de la Fuerza Armada para hacer efectivas las disposiciones que hayan adoptado, dentro de sus respectivas áreas constitucionales de competencia, para hacer cumplir la Constitución. Asimismo, corresponderá exclusivamente a esas autoridades

Modificación de los marcos constitucionales y normativos, del sustrato de valores, mediante la determinación de los principios doctrinarios y el establecimiento del citado Consejo en la Academia Militar, fueron, en nuestro análisis, los puntos centrales del proceso de cambio de la Fuerza Armada de El Salvador. Con dichos elementos afianzados en el diseño de los Acuerdos de Paz, los subsiguientes elementos habían sido allanados.

B ELEMENTOS OPERATIVOS DE LA REFORMA MILITAR

Dentro de los elementos operativos consideramos lo referente a la reducción del personal, el tema del servicio militar, inteligencia y el proceso de depuración interna.

La reducción afectó a 20,448 efectivos entre miembros de la institución armada (14,356) y policías (6,092). Este proceso de reducción se realizó en el periodo

verificar la adecuación a la Constitución de los cambios políticos o sociales mencionados en el párrafo anterior. 5) La doctrina de la Fuerza Armada se asienta en la distinción entre los conceptos de seguridad y de defensa. La defensa nacional, a cargo de la Fuerza Armada, tiene por objeto la garantía de la soberanía e integridad territorial frente a una amenaza militar externa. La seguridad, aun cuando comprende esa noción, es un concepto más amplio, fundado en el irrestricto respeto de los derechos individuales y sociales de la persona. En ella quedan comprendidos, además de la defensa nacional, aspectos económicos, políticos y sociales que exceden en ámbito de la competencia constitucional de la Fuerza Armada, y cuya atención es responsabilidad de otros sectores de la sociedad y del Estado. 6) El mantenimiento de la paz interna, de la tranquilidad, del orden y de la seguridad pública está fuera de la misión ordinaria de la Fuerza Armada como institución responsable de la defensa nacional. En ese ámbito, el eventual papel de la Fuerza Armada es del todo excepcional, cuando se hayan agotado los medios ordinarios para ello, en los términos establecidos por la Reforma Constitucional aprobada en abril de 1991.

de un año, entre el 1 de febrero de 1992 y el 1 de febrero de 1993, pasando de 63,175 efectivos con que se contaba en enero de 1992 a 31,000 en febrero de 1993. En total, se desmovilizaron: tres cuerpos de seguridad pública (Guardia Nacional, Policía de Hacienda y Policía Nacional), cinco batallones de reacción inmediata, 22 batallones de infantería, la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), el Servicio Territorial y varias unidades paramilitares.²⁸

Además de la desmovilización de unidades y efectivos, entre 1992 y 1998, se operó una reducción presupuestaria de alrededor de 8% en la relación entre gasto de defensa y presupuesto del Estado. De una relación de casi 14% en 1992, se pasó, en 1998, a una relación de 5.5%, del peso específico del gasto de defensa dentro del presupuesto del gobierno.

Como parte de este componente se creó un nuevo sistema de servicio militar. La Ley de Servicio Militar y Reserva de la Fuerza Armada (30.VII.1992) y su reglamento (17.X.1992) determinan las bases de todo el sistema de servicio militar y reservas, que aunque constitucionalmente obligatorio, establece el procedimiento de sorteo.

En materia de inteligencia, con 44 votos (de 43 como mínimo) la Asamblea Legislativa, el 20 de septiembre de 2001, aprobó el proyecto de Ley del Organismo de Inteligencia del Estado (OIE). La iniciativa, proveniente de la Presidencia de la República,

²⁸ "Los procesos de desmovilización de las fuerzas armadas". **Humberto Corado Figueroa**. En: *Desmovilización, desmilitarización y democratización en Centroamérica*. Francisco José Aguilar Urbina (ed.). Fundación Arias – Centro Internacional para los Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático. San José, 1994.

determinaba en once artículos las facultades, principios y bases jurídicas del OIE.²⁹ El servicio fue creado en 1992 mediante decreto gubernativo y su existencia fue declarada inconstitucional por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) de El Salvador, en septiembre de 2001. A pesar de los entuertos, el decreto que norma su creación carece que mecanismos específicos de control democrático y otorga al organismo una amplitud de funciones en las cuales, prácticamente, cualquier asunto cabe.

La depuración de la Fuerza Armada fue un proceso especialmente complejo. A cargo de la Comisión Ad-hoc, hasta septiembre de 1992, ésta concentró sus investigaciones en un total de 200 oficiales de la más alta graduación (alrededor del 10% del total de oficiales: 2,200). En esa misma fecha, conforme su mandato, entregó al Presidente el listado de oficiales a quienes debía aplicar medidas especiales que iban desde el cambio de destino hasta la baja. Pasaron diez meses (julio de 1993) hasta que las medidas fueron aplicadas al total de oficiales.

En total, 76 oficiales dejaron la institución y 26 fueron asignados a otras funciones. En paralelo con este proceso, el 15 de marzo de 1993, la Comisión de la Verdad entregó su informe. Cinco días más tarde, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de amnistía general para la consolidación de la paz. Los asesinatos de varios ex comandantes de la antigua guerrilla, cuestionaron el rumbo que el proceso de reconciliación había alcanzado entre 1993 y 1994. A pesar que en diciembre de 1993 se constituyó el Grupo Conjunto para la

²⁹ El Salvador. Diario Oficial No. 178. Tomo 352, del 21 de septiembre de 2001.

Investigación de los Grupos Armados Ilegales con motivación política, finalmente, estos hechos paulatinamente han cesado.

C PLAN ARCE 2005: LA FUERZA ARMADA TOMA LA INICIATIVA

Como parte de la trayectoria del proceso de reforma militar, la institución castrense toma la iniciativa a través del denominado Plan Arce. Documento público de gran difusión que presenta a la sociedad un conjunto de objetivos, a ser desarrollados mediante iniciativas concretas en plazos de tiempo también definidos.

Uno de los énfasis de este proceso lo constituye una profunda renovación del marco normativo de la seguridad y la defensa. Como parte de ello se plantea la presentación de las leyes siguientes: Carrera Militar (aprobada el 18 de octubre de 1995); Ley Orgánica de la Fuerza Armada de El Salvador (aprobada el 9 de julio de 1998);³⁰ Defensa Nacional (aprobada el 15 de agosto de 2002); Control de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares; Seguridad Nacional; Ley de Reclutamiento y reserva; y, los Estatutos de la Universidad Militar.³¹ Asimismo, este proceso se ha trazado como meta la reforma del sistema de justicia militar, para lo cual se contemplan las reformas al Código Penal Militar y Código Procesal Penal Militar.

³⁰ El Salvador. Diario oficial. No. 143. Tomo No. 340. 30 de julio de 1998.

³¹ *Informe de labores 1 de junio de 1995 al 31 de mayo de 1996. Fuerza Armada de El Salvador.* Ministerio de la Defensa Nacional.

Todo un conjunto de elementos que hilados de forma lógica van más allá de la mera reforma militar, alcanzando matices propios de una reforma del sector seguridad en El Salvador. Esta última constatación abre la puerta al último tema que abordaremos.

En todo este proceso de reforma de las normativas, las instituciones, la doctrina, las políticas, un eslabón queda suelto: el mundo político. Si bien es cierto, resulta positivo el hecho que sea la institución armada quien tome la iniciativa en el proceso de reforma militar, también lo es que el mundo civil adolece de la pericia suficiente para adentrarse en el tema. Como afirma Ricardo Córdoba Macías: "*El papel de la Asamblea Legislativa todavía es bastante limitado y poco eficiente*".³² Si a tal estado sumamos una institución militar que demanda una reforma normativa, el cuadro no es nada halagador. El desenlace probable resulta siendo un conjunto de leyes, que apuntalan un proceso de reforma normativa de las funciones de seguridad y defensa, que no es producto de un proceso de concertación interpartidaria y mucho menos con diversas fuerzas sociales.

Por ejemplo, en materia presupuestaria, la Fuerza Armada de El Salvador es la única institución del Estado cuyo presupuesto no está sometido a control civil por parte del poder legislativo. El presupuesto militar continúa siendo manejado conforme los criterios de alta clasificación de seguridad, atendiendo a lo cual al Congreso se remiten únicamente detalles muy generales que no pueden ser verificados en términos de gasto real.

³² *El Salvador: Reforma militar y relaciones cívico militares. Ricardo Córdoba Macías.* FUNDAUNGO. El Salvador, 1999.

Para superar este dilema, el Colegio de Altos Estudios Estratégicos (CAEE), creado en 1996, se ha propuesto formar a civiles provenientes de diversos sectores. Los 191 graduados (144 civiles y 47 militares) constituirán en el futuro una nueva generación de funcionarios y líderes—civiles y militares— con capacidad de comprender y conducir el sector defensa.

Puede ser que en las subsecuentes fases del proceso de reforma militar, el alto mando del cuerpo de oficiales no encuentre un liderazgo civil en condiciones de orientarlo y de marcarle el paso. Lo peor para el proceso de reforma sería quedarse reducido a un proceso de debate, discusión y concertación en el mundo militar. En tal escenario, y siendo llevado de esta manera, el proceso de reforma necesitaría de los civiles para la teatralidad formal de los debates que, entonces, se tornan superficiales, de último momento y con escasa utilidad para las políticas públicas.

A pesar de lo avanzado de la reforma militar en El Salvador, el proceso perdió de vista otro escenario: el apoyo que las élites civiles necesitan para estar en condiciones de orientar y controlar de forma efectiva a los militares. No basta con la reforma militar, es preciso situar a los civiles en un escenario tal que el ejercicio del control democrático sea parte cotidiana del diario desempeño de las instituciones.

HONDURAS

Capital: Tegucigalpa

Superficie: 112,090 km²

Países limítrofes: Guatemala (256 km), El Salvador (342 km), Nicaragua (922 km), línea costera (820 km)

Datos demográficos

Población total: 6 406 052 Crecimiento demográfico anual: 2.43% (2001 est.)

Natalidad x 1000: 31.94 (2001 est.)

Mortalidad x 1000: 5.52 (2001 est.) Migraciones x 1000: -2.2 (2001 est.)

Expectativa de vida: 69.5 años

Población alfabetizada: 72.7% HIV/AIDS tasas en adultos: 1.92% (1999 est.)

Divisiones étnicas: Mestizo 90%; Indígenas: 7%; Negros: 2%; Blancos: 1%

Información económica esencial

Producto interno bruto: \$ 17 billones (2000 est.); Agricultura 16.2%,

Industria 31.9%; Servicios 51.9%.

Ingreso per cápita: \$ 2,700 (2000 est.) Crecimiento PIB: 5% (2000 est.)

Balanza comercial: US\$ - 8 billones (f.o.b., 2000 est.)

Exportaciones: US\$ 2 billones (f.o.b., 2000 est.)

Importaciones: US\$ 2.8 billones (f.o.b., 2000 est.)

Inflación: 11% (2000 est.)

Desempleo: 28% (2000 est.) Fuerza de trabajo: 2.3 millones (1997 est.)

Deuda externa: US\$ 5.4 billones (2000)

Socios comerciales

Importaciones: EU 47.1%; Japón 4.7%; Guatemala 7.4%;

El Salvador 5.9%; México 4.8% (1999)

Exportaciones: EU 35.4%; Alemania 7.5%; El Salvador 6.4%; Guatemala 5.8%;

Nicaragua 4.8% (1999)

Infraestructura y medios de transporte

Carreteras: 15,400 km, Pavimentadas 2,500

Puertos: 6; Aeropuertos: 119; Vías férreas: 595 km

Población disponible para fines militares

Varones entre 15 y 49 años: 1.5 millones (2001 est.)

Aptos para servir: 902 mil (2001 est.)

Anualmente cumplen 18 años: 72 mil (2001 est.)

Gasto militar: US\$ 35 millones (1999)

Gasto militar como porcentaje del PIB: 0.6% (1999)

Fuente: *The World Fact Book 2002*. Central Intelligence Agency, Washington D. C.

Relaciones cívico militares en Centroamérica

	1998	1999	2000	2001
Producto interno bruto PIB	5.3bn	5.4bn	ND	ND
PIB per cápita	2,200	2,200	ND	ND
Crecimiento	3.0%	-1.9%	ND	ND
Inflación	13.7%	11.6%	ND	ND
Deuda	4.4bn	4.5bn	ND	ND
Gasto de defensa	97m	95m	ND	ND
Presupuesto de defensa	36m	35m	35m	ND
Asistencia militar externa	0.5m	0.5m	0.5m	0.5m
Población	Hombres	13-17 402,000	18-22 345,000	23-22 556,000
	Mujeres	389,000	335,000	545,000
	Total	6,795,000		

En dólares americanos.

Fuente: *The military balance 2000-2001*. International Institute for Strategic Studies (IISS). Oxford University Press. Londres, 2000. pp. 240.

Organización de las FFAA (8,300 Activos)³³

Ejército (5,500 efectivos)

Fuerzas de reserva: 60,000 registrados (1 brigada de infantería)

Zonas militares: 6

Brigadas de Infantería: 4 (3 con 3 batallones de infantería, 1 batallón de artillería)

Grupo Táctico Especial: 1 (1 batallón aerotransportado de infantería y 1 batallón de fuerzas especiales)

Regimiento de caballería pesada: 1 (2 batallones mecanizados; 1 escuadrón de tanques ligeros; 1 escuadrón de reconocimiento; 1 escuadrón de artillería; 1 batería de defensa aérea)

Batallón de Ingenieros: 1

Guardia Presidencial: 1 Compañía

Marina (1,000 efectivos)

(Incluye 400 infantes de marina: 3 compañías)

Bases en Amapala (pacífico), Puerto Cortés, Puerto Castilla (atlántico)

Fuerza aérea (1,800 efectivos)

Fuerzas paramilitares (6,000 efectivos)

Fuerzas de Seguridad Pública (Ministerio de Seguridad)

Inventario de equipo militar

Adquisiciones recientes de armamento

Proveedor: Estados Unidos. **Clasificación:** Aeronave de combate.

Designación: Dassault Super Mystere. **Fabricante:** Israel Aircraft Industries Sa'ar.

Cantidad: 11. **Fecha de compra:** 1997. **Fecha de entrega:** 1999. **Comentarios:** ND.

Fuente: *The military balance 2000-2001*. International Institute for Strategic Studies (IISS). Oxford University Press. Londres, 2000.

³³ Fuente: *The military balance 2000-2001*. International Institute for Strategic Studies (IISS). Oxford University Press. Londres, 2000. pp. 240.

Artillería

Tanques ligeros: 12 *Scorpion*
Vehículos de reconocimiento: 3 *Scimitar*; 1 *Sultan*; 50 *Saladin*; 13 *RBY-1*
Remolques de artillería 105mm: 24 *M-102*; 155mm: 4 *M-198*;
Morteros 60mm, 81mm; 120mm: 60 *FMK*; 160mm: 30 *Soltan*
Lanzadores de proyectiles 84mm: 120 *Carl Gustav*
Lanzadores de proyectiles sin retroceso 106mm. 80 *M-40A1*
Defensas Antiaéreas 20mm: 24 *M-55 A2*, 24 *TCM-20*

Fuerzas de mar

Lanchas Patrulleras Costeras. 1 *Kukulkan (US Broadsword 32m)*;
Lanchas Patrulleras para Aguas Interiores: 2 *Stewart*; 6
Cutías (+ 6 botes *vigilante*)
20 lanchas menores

Fuerzas de aire

(Incluye 10 aeronaves de combate; 12 helicópteros artillados.
El funcionamiento de las aeronaves es menor al 50%)
Aeronaves de combate.
1 escuadrón con 4 *Cessna A-37B*; 1 escuadrón con 6 *PC-7*
Aeronaves de transporte:
1 escuadrón con 4 *T-67 (modelo C-47 Turbo)*; 2 *F-27*,
1 *Super King Air (VIP)*, 1 *PA 301 Navajo*; 4 *Arava 201*
Aeronaves de comunicaciones
1 escuadrón con 2 *Cessna 206*; 1 *Cessna 310*
Helicópteros
1 escuadrón con 12 helicópteros artillados (9 *Bell 212*; 3 *Bell 412*); 9 *Bell 206*; 3
UH-1H; 3 *S-76*
Aeronaves de entrenamiento
6 *T-41*, 5 *T-35B*; 5 *Cessna R172K*
Agrupamiento Táctico de Seguridad (Policía Militar de la Fuerza Aérea): 3
compañías de combate y entrenamiento; 1 escuadrón armado; 1 batería de
defensa antiaérea

Gastos militares en millones de dólares a precios constantes de 1998

1988-65; 1989-...; 1990-...; 1991=...; 1992-...; 1993-...; 1994-63; 1995-...; 1996-...; 1997-...; 1998-...; 1999-(32.6); 2000-...
Fuente: *SIPRI Yearbook 2002. Armaments, disarmament and international security*. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Oxford University Press. 2001.

Gastos militares como porcentaje del PIB

1988-1.6, 1989-...; 1990-...; 1991=...; 1992-...; 1993-...; 1994-(1.3), 1995-...; 1996-...; 1997-...; 1998-...; 1999-(0.6); 2000-...
Fuente: *SIPRI Yearbook 2002. Armaments, disarmament and international security*. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Oxford University Press. 2001.

Honduras fue el único país de Centroamérica con un ejército que no enfrentó una guerra civil. Ello mismo implicó que Honduras fuera el único país que no tuvo acuerdos de paz en los que se obligara a las fuerzas armadas a reconvertirse. Paradójicamente, a pesar que las fuerzas armadas de Honduras no participaron de forma directa en el conflicto centroamericano, fue la institución militar más afectada por los cambios que en un lapso de dos años se dieron en la región (la derrota electoral sandinista en 1990 y la firma de los Acuerdos de Paz en El Salvador, en 1992). La fortaleza de los militares hondureños estaba dada por su papel como aliados estratégicos de la política de Estados Unidos en la región.

Pareciera que la rapidez de los cambios tomó por sorpresa al alto mando castrense, que tardíamente intentó adaptarse a las nuevas circunstancias internacionales. Las nuevas bases de la política exterior de Estados Unidos para la región significaron un brusco cambio de patrones. La disminución de la ayuda militar y económica, la disminución de los ejércitos, la reducción de los presupuestos militares y el fortalecimiento de los actores democráticos, eran las nuevas reglas del juego. Sobrevino una profunda crisis de identidad en diversos sentidos.

A UNA DÉCADA DE CAMBIOS

Diversas luchas sociales libradas a lo largo de la década de los noventas, dirigidas por una floreciente sociedad civil, constituyeron un elemento desencadenante de lo que podría denominarse un proceso de reforma militar a regañadientes.

1 Servicio militar obligatorio

La eliminación del servicio militar obligatorio fue el punto de partida del proceso de reforma militar. Como en los países vecinos, dicho servicio se caracterizó por su carácter discriminatorio y por la aplicación de mecanismos violentos para –prácticamente– llevar a cabo “detenciones” o “secuestros”, como formas para enrolar a los jóvenes a las filas de las fuerzas armadas.

Constituido en mayo de 1993, el Movimiento Cívico, Cristiano y Popular contra el Servicio Militar Obligatorio logró colocar el tema en el debate de las elecciones generales (presidenciales y legislativas) de noviembre de ese mismo año. Un año después de la constitución del movimiento, el Congreso modificó el artículo 276 de la Constitución, estableciendo la voluntariedad del servicio militar.³⁴ En abril de 1995, la reforma fue ratificada con el voto a favor de dos tercios, por la siguiente legislatura, cumpliendo así con el proceso de reforma constitucional.

³⁴ Constitución Política de la República de Honduras. Artículo 276: “Los ciudadanos comprendidos entre los dieciocho y treinta años prestarán el servicio militar de forma voluntaria en tiempos de paz, bajo la modalidad de un servicio educativo, social, humanista y democrático. El Estado tiene la facultad de llamar a filas, de conformidad con la ley, en caso de guerra internacional”.

La reforma dejó ver sus consecuencias en 1997, cuando no se alcanzaron las metas de personal planificadas. Para el año 2000, las metas de cobertura alcanzaban niveles de entre el 60 y el 70%.³⁵ El descrédito institucional, la reducción presupuestaria, el fin de la impunidad con la que el proceso de enlistamiento se llevaba a cabo y la expresión de la determinación civil en esta materia, concurrieron para asestar un duro golpe a los antiguos patrones en la relación entre sociedad y fuerzas armadas.

2. Desmilitarización de la seguridad interior

Mientras el servicio militar se reformaba, la Dirección Nacional de Investigaciones (DNI), policía secreta bajo control militar, era disuelta en junio de 1993. Esta dirección, constituía el departamento de investigación de las Fuerzas de Seguridad Pública.³⁶ Tres décadas transcurrieron desde 1963, cuando tras un golpe de Estado, la seguridad civil fue puesta bajo control militar. En 1996, el fiscal general de la República y el jefe de las Fuerzas de Seguridad, admitió que ex agentes de la DNI forman parte de organizaciones criminales.³⁷ La decisión

³⁵ Tal es el grado de esta crisis que en un reportaje para *La Prensa* de Honduras, Faustino Sánchez indicaba que a lo interno de las propias fuerzas armadas "...se hace una labor de concientización del personal a manera de que cada uno se comprometa a llevar un pariente o un amigo para que preste el servicio militar". "Sólo pobres e iletrados llegan a prestar servicio militar voluntario". **Faustino Ordóñez Baca**. *La Prensa*. 20 de agosto de 2000. Honduras.

³⁶ Acerca de los métodos operativos de terror de Estado ver: *Honduras, José Eduardo López. 20 años después: ha llegado la hora de hacer justicia*. Amnistía Internacional. Abril de 2001. <http://www.edai.org/centro/amr/honduras/23700201.pdf>

³⁷ *Diálogo Centroamericano: Centroamérica hoy. Centro para la Paz y la Reconciliación de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano*. No. 20, mayo de 1997. San José, Costa Rica.

de dismantelar la Dirección Nacional de Investigaciones significó el inicio del control civil en materia de seguridad interior y desató la reforma del sector.

Por aparte, la reforma policial implicó un proceso de desmilitarización de la seguridad interior. En septiembre de 1995, el Congreso aprobó la reforma de varios artículos de la Constitución, los que fueron ratificados un año más tarde (diciembre de 1996) de conformidad con el procedimiento de reforma. Ello abrió un proceso de transición entre las antiguas Fuerzas de Seguridad Pública y la Policía Nacional. Las Fuerzas de Seguridad Pública pasaron en mayo de 1996 a control de una Junta Nacional Interventora, nombrada por el poder ejecutivo. Para marzo de 1998 se aprobó la Ley Orgánica de la Policía Nacional. Como otros procesos de reforma policial desarrollados en la década de los noventa en Centroamérica, todos estuvieron determinados por un clima de inseguridad en el que los patrones de la criminalidad adquirieron características de crisis de gobernabilidad.³⁸ En la actualidad, la Policía Nacional se encuentra bajo el control de la Secretaría de Seguridad.

3 Empezan los cambios en la institución militar

En la línea del proceso antes descrito, las fuerzas armadas empezaron a perder su posición dentro del esquema de fuerzas. Durante 1994, tanto la Marina Mercante como la Policía de Aduanas eran trasladadas al control civil. La Empresa Hondureña de Telecomuni-

³⁸ Acerca de esto, ver la colección *Temas y debates en la reforma de la seguridad pública: una guía para la sociedad civil*. Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos. Washington, 1999.

caciones (HONDUTEL), esperó hasta septiembre de 1998 para ser desincorporada de los activos del Estado.³⁹ Igual suerte corrieron otros roles asumidos por los militares hondureños: el control de las multas de tránsito, la Aeronáutica Civil, la Dirección General de Población y Política Migratoria, entre otras piezas importantes de poder.

La reforma institucional de las fuerzas armadas inició de forma paulatina. En febrero de 1996, el presidente Carlos Roberto Reina nombró al coronel José Luis Núñez Beneth como ministro de la Defensa. Hasta aquel entonces, era una regla no escrita el hecho que los ministros de la Defensa eran determinados por el jefe de las Fuerzas Armadas, proceso en el cual el presidente tenía un papel meramente formal. Con la decisión presidencial, se descartó a los coroneles

³⁹ El 16 de junio de 1998 el Ejecutivo propuso a la Asamblea la aprobación de la Ley Marco del Sector Telecomunicaciones. Normativa que abría la puerta para la venta de acciones de HONDUTEL. Posterior a ello, la mitad de las acciones serían objeto de licitación, 4% quedaría en manos de otras instituciones estatales, empleados y usuarios, mientras que el Estado conservaría el 46%. El gobierno reconoció en agosto de 1998 que de no venderse la empresa telefónica, el Fondo Monetario Internacional no asignaría un préstamo. Tampoco se podría acceder a una condonación de unos 500 millones de dólares de la deuda de Honduras con el llamado Club de París, que totaliza unos 1,200 millones. En cambio, lo que se suponía que iba a ser la ronda final de licitaciones para la compañía telefónica, que tuvo lugar a mediados de octubre de 2001, atrajo una única oferta que las autoridades consideraron inaceptablemente baja. Algunos críticos dicen que la transacción estuvo, como mínimo, mal estructurada y el precio se fijó demasiado alto, mientras que otros consideran que ello pudo haber sido consecuencia de una táctica deliberada para frustrar la privatización. *Honduras: el clima para la inversión extranjera directa y medidas para mejorarlo*. Servicio de Asesoría sobre Inversión Extranjera - Servicio Conjunto de la Corporación Internacional de Fomento y el Banco Mundial. 2001.

propuestos por el jefe de las fuerzas armadas, provocando un exabrupto en las relaciones entre el presidente y el alto mando del ejército. "El Presidente no puede ser obligado a hacer cosas por subordinados", fueron las palabras pronunciadas por Reina en medio de aquella decisión que inició el camino de la reforma institucional de las fuerzas armadas.

Dos años más tarde, en septiembre de 1998, el Congreso Nacional de Honduras eliminó la figura de la Comandancia de las Fuerzas Armadas e introdujo una serie de cambios de gran importancia en materia de relaciones cívico militares. Los cambios a los que anteriormente se ha hecho referencia prepararon el camino para la modificación de los términos de la relación entre el poder político y el alto mando del cuerpo de oficiales. La reforma incluyó la figura del Presidente como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, el carácter soberano de la decisión presidencial para nombrar al ministro de la Defensa, el mecanismo para que el presidente nombre al Jefe del Estado Mayor Conjunto, cargo que seleccionará de la Junta de Comandantes, que sustituye al Consejo Superior integrado por medio centenar de oficiales. En materia de ascensos de oficiales subalternos, se determinó la responsabilidad exclusiva del Comandante en Jefe, mientras que para los oficiales superiores, la responsabilidad de éste es compartida por el Congreso Nacional. La reforma constitucional fue ratificada el 25 de enero de 1999, sellando de esa manera los cambios programados.⁴⁰

⁴⁰ El ímpetu de los cambios alcanzó uno de sus puntos álgidos con las declaraciones del jefe de las Fuerzas Armadas, general Mario Hung Pacheco, quien reconoció la existencia de tensiones al seno de las fuerzas armadas. Admitió también que en varias reuniones tuvo "discusiones acaloradas" con oficiales que rechazan las reformas y

Como parte de la reforma institucional, en enero de 1999 se dio el nombramiento del ministro de la Defensa. Cargo para el que fue nombrado Edgardo Dumas Rodríguez, ex embajador ante Estados Unidos. El ministro hizo frente a un intento de golpe de Estado en julio de 1999, en el que participaron alrededor de veinticinco coroneles y otros altos oficiales. La crisis se suscitó cuando, en ausencia del ministro, el general Roberto Lázaro Lozano, viceministro de Defensa, realizó una serie de cambios de personal. A su retorno, el ministro rechazó los cambios, ordenando que el personal regresara a sus anteriores plazas, lo que fue desobedecido por el alto mando. Como consecuencia de ello fueron removidos varios oficiales de alto rango, incluyendo al propio general Lozano, el jefe y el subjefe del Estado Mayor Conjunto y al inspector de las Fuerzas Armadas. En palabras del presidente Roberto Flores a la prensa de aquel país, este proceso "consolidó la supremacía del poder civil sobre el militar".⁴¹ La reforma institucional se selló en abril de 2001, con la aprobación de la Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas.

B LAS FRONTERAS

Contrario a lo que puede pensarse, la geografía de Honduras es compleja. Además de sus vecinos continentales (Guatemala, El Salvador y Nicaragua), tiene fronteras marítimas con Guatemala, Belice, México, Cuba, Colom-

que quieren ocupar la cúpula militar. El jefe militar dijo que prohibió "que se volvieran a reunir para conspirar contra el mando". "Eliminación de Jefatura FFAA dará paso a amplia reforma". **Luis Alfredo Martínez**. Diálogo Centroamericano. Centro para la Paz y la Reconciliación de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. No. 33, septiembre de 1998. San José, Costa Rica.

⁴¹ "Honduras: bajo la sombra de los militares". Proceso. Año 20, No. 866, agosto de 1999. El Salvador.

bia, Jamaica y el Reino Unido. Como parte de su política exterior, Honduras ha avanzado en un proceso tendiente a delimitar por las vías diplomáticas sus fronteras.

Honduras mantuvo una larga reclamación por la posesión de la isla de El Cisne, ocupada por Estados Unidos. A pesar que en 1971 Estados Unidos reconoció la soberanía hondureña, mantuvo derechos de navegación, acceso y uso hasta 1989. En el lugar existieron instalaciones radiales y científicas. Entre 1960 y 1968, desde allí se transmitió la señal de Radio América, como parte de las operaciones psicológicas de la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos en contra de Cuba. Posteriormente, durante la década de los ochenta la isla se convirtió en un centro de entrenamiento de la contra nicaragüense.⁴²

En diciembre de 1999, cuando Honduras ratificó el Tratado de Delimitación Marítima con la república de Colombia (de agosto de 1986), las relaciones con Nicaragua entraron en crisis. Con el tratado, Honduras reconocía el derecho de Colombia sobre las islas Providencia y San Andrés, 135 mil kilómetros de plataforma marítima, que Nicaragua reclama. En julio de 2002, el tema volvió a entrar en crisis ante la decisión de Nicaragua de licitar, para exploraciones petroleras, zonas en el mar Caribe que se encuentran en disputa con Honduras y Colombia. Se prevé que la Corte

⁴² Esta experiencia, del uso de la radio como un medio de guerra psicológica, es analizada en el sitio web de Radio Netherlands: <http://www.rnw.nl/realradio/features/html/swan000627.html> Documentos desclasificados del gobierno de Estados Unidos constituyen también una fuente importante: <http://www.parascope.com/articles/1296/baydocs.htm>

Internacional de Justicia, que conoce el caso desde 2000, emitirá un fallo en 2004. Asimismo, con Nicaragua, Honduras mantiene una tensión por la frontera en el Golfo de Fonseca. En febrero de 2000 unidades militares de Honduras y Nicaragua sostuvieron tiroteos con motivo de la delimitación de la frontera, que encajona la salida del primer país al océano Pacífico. Los choques se reprodujeron justo un año antes que los dos gobiernos decidieran, en abril de 2001, someter la disputa al Tribunal Internacional de Justicia de La Haya.

Con El Salvador, se mantuvo el diferendo limítrofe por un área de 198 kilómetros cuadrados. Como resultado de la "guerra del fútbol", desde 1969, aquel territorio se encontraba en posesión de El Salvador. No obstante que de aquel evento bélico tan solo queda el recuerdo, es notorio cómo, desde aquellas fechas data la existencia de las únicas dos fuerzas armadas de la región que cuentan con escuadrillas de caza bombarderos. La adquisición de 18 Marcel Dassault MD-450 *Ouragan* de fabricación israelí, por parte de El Salvador, en 1973, se convirtió en el principio de una carrera armamentista en la región. En adelante, la Fuerza Aérea Hondureña negoció la compra de *Super Mystere* B2. Este tipo de equipo sigue siendo parte de los costos de defensa de ambos países.

En septiembre de 1992 se dio el fallo de la Corte Internacional de Justicia que delimitó la frontera. La mayor parte del territorio en disputa (dos tercios), fue adjudicada a Honduras. A pesar de continuar resolviendo administrativamente una serie de problemas relativos a los derechos de propiedad de campesinos en aquella área, los países no han logrado establecer un acuerdo definitivo sobre la frontera. De los 374

kilómetros de longitud de ésta, únicamente se han demarcado 200 kilómetros. La sentencia también delimitó la jurisdicción marítima de ambos países en el golfo de Fonseca (Pacífico), diferendo también compartido con la vecina Nicaragua. En enero de 2002 Honduras solicitó al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que interviniera a fin de demarcar completamente la frontera terrestre entre El Salvador y Honduras, y la frontera marítima localizada en el Golfo de Fonseca, entre El Salvador, Honduras y Nicaragua.

En julio de 2000, cuando el Congreso de Honduras aprobó el decreto que comprende el trazado de sus líneas de base rectas de sus fronteras en el mar caribe, Guatemala protestó y anunció una reserva en torno al mismo. Conforme la demarcación realizada, los Cayos Zapotillos, que ya en la Constitución de 1992 habían sido declarados parte del territorio de Honduras, quedaban fuera del territorio guatemalteco.

Con Gran Bretaña, Honduras concluyó en diciembre de 2001, un litigio sobre la Isla de Gran Caimán. Honduras mantiene diferendos territoriales con México, Cuba, Belice y Jamaica.

C RECONCILIACIÓN Y VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

Dentro del proceso de reforma militar, el debate en torno a las violaciones a los derechos humanos se ha mantenido como un telón de fondo. Durante los primeros años de la década de los ochenta, Honduras fue testigo de un drástico deterioro de la situación de los derechos humanos. En el periodo comprendido

entre 1981 y 1984, las fuerzas armadas llevaron a cabo ejecuciones extrajudiciales de forma selectiva y sistemática. La práctica de detenciones arbitrarias, torturas y malos tratos era generalizada. Entre las víctimas había miembros de sindicatos de izquierda, organizaciones de campesinos, asociaciones civiles y políticas, miembros disidentes de cooperativas agrícolas, activistas estudiantiles y colaboradores de organizaciones de defensa de los derechos humanos.⁴³ Aunque a mucha distancia de las experiencias de aplicación de terror por parte de El Salvador y Guatemala, Honduras no desechó este tipo de métodos de control político.

Al igual que en el caso de sus vecinos, diversos países intervinieron y apoyaron las operaciones de terror. Entre ellos: Estados Unidos, Argentina y Chile. Los primeros reconocieron públicamente haber entrenado a miembros del escuadrón 3-16 durante 1985 y 1987.⁴⁴ El involucramiento de Argentina es revelado en documentos desclasificados del gobierno de Estados Unidos, cuando se indica que durante la época de las juntas militares se concedieron créditos por valor de 45 millones de dólares, entrenamiento de contrainsurgencia y armamento. Acerca de los chilenos en un documento desclasificado por el gobierno de Estados

⁴³ *Honduras: Autoridad civil - poder militar, Violaciones de los derechos humanos en la década de 1980* (Índice AI: AMR 37/02/88/s) y *Honduras: Persistencia de las violaciones de derechos humanos* (Índice AI: AMR 37/04/91/s).

⁴⁴ En una carta enviada por el subsecretario de Defensa Fred Ikle al senador Tom Harkin, fechada en julio de 1987, se determina que dos oficiales del Comando Sur, expertos en inteligencia "concedieron entrenamiento a un pequeño grupo de personas del 3-16 (aproximadamente 17) en técnicas de investigación". Además, se indica que "El curso de dos días de duración estaba orientado a los interrogatorios preliminares de refugiados para determinar su potencial como informantes".

Unidos puede leerse que "Tres chilenos se reunieron con el comité hondureño de Compras Militares Extranjeras y acordaron ayudar a Honduras en el campo de la contrainsurgencia".

El Comisionado de Derechos Humanos estableció en 1993 que el Batallón 3-16 es responsable de la desaparición de 184 personas entre 1979 y 1989, por lo cual la Fiscalía comenzó los juicios en 1995. Un total de siete casos por violaciones a derechos humanos de la década de los ochenta se conocen en diferentes tribunales penales. De los más de 30 oficiales encausados sólo cuatro guardan prisión (dos de ellos en sus domicilios). Dentro de los casos más relevantes que han llegado a los tribunales de justicia se encuentran:⁴⁵

1. El 25 de julio de 1995, la Fiscalía Especial de Derechos Humanos del Ministerio Público acusó a diez oficiales del Ejército de intento de asesinato y detención ilegal, en conexión con la "desaparición temporal" de seis estudiantes en abril de 1982. Era la primera vez que las autoridades del Estado iniciaban un procedimiento judicial contra miembros de las Fuerzas Armadas por violaciones de los derechos humanos. Después de seis años prófugo, el coronel Alexander Hernández Santos fue capturado el 17 de septiembre de 2001.
2. José Barrera Martínez, ex agente del Batallón de Inteligencia 3-16. En 1987 rindió declaración notarial en México, revelando las actividades del 3-16 y detalló las ejecuciones y secuestros de varios

⁴⁵ Con datos de: "Situación de los derechos humanos en Honduras: resumen ejecutivo". **Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos en Honduras (COFADEH)**. Honduras, 2002.

- opositores políticos. En tales hechos identificó la participación de oficiales de alta graduación. Regresó a Honduras deportado de Canadá. En 1996, ante un juez en Canadá, cambió su versión y en marzo del 2001 negó los hechos en el Juzgado Primero de Letras de lo Criminal, donde fue interrogado en calidad de testigo. Barrera ha comparecido ante el Juzgado y medios de comunicación en compañía del capitán (r) Billy Joya Améndola, a quien en su testimonio inicial responsabilizó de ordenar torturas y asesinatos.
3. El 16 de mayo de 2002, la Corte Suprema de Justicia confirmó la resolución del Juzgado de Primera Instancia, que dejó en libertad a Billy Joya por falta de méritos en el caso por el asesinato de Hans Albert Madisson (desaparecido el 8 de julio de 1982). La defensa del ex miembro del 3-16 argumenta que los retos exhumados no pertenecen a Madisson, basándose en el dictamen antropológico forense que solo confirma el 99 por ciento de probabilidades.
 4. En mayo de 2002 se captura en Estados Unidos al coronel (r) Juan Evangelista López Grijalva. Entre 1980 y 1982, el coronel López se desempeñó como jefe de inteligencia militar y director de la Dirección Nacional de Investigaciones (DNI). Compañeros de armas de López fueron prófugos de la justicia, para luego entregarse, logrando libertad condicional. Otros, mayores de 60 años, lograron medidas sustitutivas, conforme a las leyes penales de aquel país.
 5. El caso que se sigue en contra de varios oficiales militares por la muerte de Roger Samuel González Zelaya (desaparecido en abril de 1988) está en sus-

penso. Desde 1999 el tribunal que conocía el caso decidió dejar en libertad bajo fianza al agente Carlos Roberto Velásquez Ilovares.

El Comité para la Defensa de Derechos Humanos (CODEH), el Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos de Honduras (COFADEH), han abanderado la lucha por el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos del pasado.

Dentro de los temas que han sido objeto de preocupaciones para la comunidad de derechos humanos se destacan: la separación de la Dirección General de Investigación Criminal (DIC) del Ministerio Público (Poder Judicial) y su adscripción al Ministerio de Seguridad, según lo establecido por la nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional. En su momento, esa medida generó preocupación de que la fusión de la policía preventiva y la policía investigativa bajo un solo mando fuera en detrimento del principio de separación de poderes Ejecutivo-Judicial y que influyera en la independencia de la DIC para realizar su trabajo.

En medio de ese panorama, al igual que en los países vecinos, la criminalidad no se detiene. De acuerdo con el estudio *Delincuencia y criminalidad*, las tasas promedio de homicidios por cien mil habitantes pasó de 34.44% en 1996 a 46.31% en el año 2000 y se registraron 2,485 homicidios por año.⁴⁶ Ante ello, en octubre de 2001 se reactivaron patrullajes conjuntos del Ejército con la Policía. Inicialmente, se movilizaron unos 200 soldados para que acompañaran a policías en sus

⁴⁶ "Delincuencia y criminalidad en Honduras 2000". INFORPRESS Centroamericana.

patrullajes en cuatro ciudades del país: Tegucigalpa, San Pedro Sula, Choluteca y Comayagua. Se esperaba que a corto plazo se movilizarían entre 2,000 y 3,000 soldados para que acompañaran a unos 7,000 policías.

El retorno de personajes del pasado, comprometidos en violaciones a los derechos humanos, es un tema que también ha sido causa de gran preocupación en la comunidad de derechos humanos de Honduras. En abril de 2001, Roberto Suazo Córdova (presidente de Honduras entre 1982-1986) fue objeto de una condecoración en la Convención del Partido Liberal. También, un ex miembro del Escuadrón 3-16, sujeto a procesos criminales por violaciones a derechos humanos, el capitán (r) Billy Fernando Joya Améndola, fue presentado como integrante del equipo de campaña del aspirante a alcalde de la ciudad de Tegucigalpa por el Partido Nacional, Miguel Pastor.

Como parte de este proceso inconcluso, la oficina en Honduras del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) convocó a mediados de 2002 a la instalación de una mesa de trabajo sobre el tema de reconciliación. Representantes del Gobierno y de diversas organizaciones de derechos humanos intentarán ahora definir una agenda de temas que los lleve a concretar acciones tendientes a abordar esta compleja problemática para la sociedad.⁴⁷

⁴⁷ "Fuerzas Armadas y sociedad civil firman acuerdo para revisar violación a los derechos humanos". *La Prensa*, 9 de junio de 2002.

NICARAGUA

Capital: Managua
Superficie: 129,494 km²
Países limítrofes: Honduras (922 km), Costa Rica (309 km), línea costera (910 km)

Datos demográficos

Población total: 4 918 393 (est. 2001)
Crecimiento demográfico anual: 2.15% (2001 est.)
Natalidad x 1000: 27.64 (2001 est.)
Mortalidad x 1000: 4.82 (2001 est.)
Migraciones x 1000: -1.33 (2001 est.)
Expectativa de vida: 69.05 años
Población alfabeta: 65.7%
HIV/AIDS tasas en adultos: 0.2% (1999 est.)
Divisiones étnicas: Mestizo: 69%; Indígenas: 5%; Blancos: 17%; Negros: 9%

Información económica esencial

Producto interno bruto: \$ 13.1 billones (2000 est.)
Agricultura 31.6%; Industria 22.8%; Servicios 45.6%

Ingreso per cápita: US\$ 2,700 (2000 est.); Crecimiento real PIB: 5% (2000 est.)
Exportaciones: US \$ 631 millones (f.o.b., 2000 est.)
Importaciones: US \$ 1.6 billones (f.o.b., 2000 est.)
Inflación: 11% (2000 est.)
Desempleo: 20% (2000 est.)
Fuerza de trabajo: 1.7 millones (1997 est.)
Deuda externa: US \$ 6.4 billones (2000)

Socios comerciales

Importaciones: EU 34.5%; Guatemala 7.3%; Costa Rica 11.4%; Panamá 6.9%; Venezuela 5.9%; El Salvador 5.5% (1999)
Exportaciones: EU 37%; Alemania 9.8%; El Salvador 12.5%; Costa Rica 5.1%; España 2.5%; Francia 2.1%(1999)

Infraestructura y medios de transporte

Carreteras: 16,382 km; Pavimentadas 1,818; Puertos: 7; Aeropuertos: 182;
Vías férreas: 6 km

Población disponible para fines militares

Varones entre 15 y 49 años: 1.27 millones (2001 est.)
Aptos para servir: 779,267 (2001 est.)
Anualmente cumplen 18 años: 58,232 (2001 est.)
Gasto militar: US \$ 26 millones (1999)
Gasto militar como porcentaje del PIB: 1.2% (1999)

Fuente: *The World Fact Book 2002*. Central Intelligence Agency, Washington D. C.

	1998	1999	2000	2001
Producto interno bruto PIB	2.7bn	2.9bn	ND	ND
PIB <i>per cápita</i>	2,100	2,200	ND	ND
Crecimiento	4.0%	6.0%	ND	ND
Inflación	17.0%	10.9%	ND	ND
Deuda	6.3bn	6.7bn	ND	ND
Gasto de defensa	30m	25m	ND	ND
Presupuesto de defensa	25m	25m	26m	ND
Asistencia militar externa	0.1m	0.2m	0.2m	0.2m
		13-17	18-22	23-22
Población	Hombres	329,000	274,000	350,000
	Mujeres	291,000	247,000	385,000
	Total	4,816,000		

En dólares americanos.

Fuente: *The military balance 2000-2001*. International Institute for Strategic Studies (IISS). Oxford University Press. Londres, 2000. pp. 245.

Organización de las FFAA (16,000 Activos, servicio voluntario)⁴⁸

Ejército (14,000 efectivos)

Comandos regionales:

5 (cada uno con 10 compañías de infantería y 1 compañía de tanques)

2 Unidades Militares (detachment): 2 (cada uno con 2 batallones de infantería)

Brigadas livianas mecanizadas: 1 (incluye: 1 infantería mecanizada, 1 de tanques, 1 batallón de reconocimiento, 1 grupo de artillería de campo conformado por 2 batallones, 1 grupo anti tanque)

Regimientos de comando: 1 (1 batallón de infantería y 1 batallón de seguridad)

Brigadas de fuerzas especiales: 1 (3 batallones de fuerzas especiales)

Regimientos de Transporte: 1 (incluye un batallón de vehículos armados)

Batallones de ingenieros: 1

Marina (800 efectivos)

Bases en Corinto, Puerto Cabezas y El Bluff

Fuerza aérea (1,200 efectivos)

Inventario de equipo militar

Artillería

Tanques de batalla: 127 T-55 (adquiridos, 42 operacionales)

Tanques ligeros: 10 PT-76 (adquiridos, no operacionales)

Vehículos de reconocimiento: 20 BRDM-2

Vehículos armados para transporte de personal: 102 BTR-152 (adquiridos, no operacionales); 64 BTR-60

Remolques de artillería 122mm: 12 D-30; 100 Grad 1P; 152mm: 30 D-20 (adquiridos, no operacionales)

Lanzador múltiple de cohetes: 107mm: 33 Type 63; 122mm: 18 BM-21

Morteros: 82mm: 579; 120mm: 24 M-43; 160mm: 4 M-160 (adquiridos, no operacionales)

Armamento Antitanques Dirigido: AT-3 Sagger (12 en BRDM-2)

⁴⁸ Fuente: *The military balance 2000-2001*. International Institute for Strategic Studies (IISS). Oxford University Press. Londres, 2000. pp. 245.

Lanzadores de proyectiles sin retroceso 82mm: B-10
Armamento Antitanque 57mm: 354 ZIS-2 (264 operacionales); 76mm: 83 ZIS-3;
100mm: 24 M-1944
Misil Tierra – Aire: 200 SAM SA-7; SA-14; SA-16

Fuerzas de mar

Lanchas patrulleras (aguas interiores): 2 Sov *Zhuk*; 3 *Dabour*; otros botes
Barreminas: 2 *Yevgenya* MHI

Fuerzas de aire

(carece de aeronaves de combate. Posee 15 helicópteros artillados)
Aeronaves de transporte: 1 An-2; 4 An-26; 1 Cessna 404 Titan (VIP)
Helicópteros : 15 Mi-17 (transporte / armados) (3 en servicio); 1 Mi-17 (VIP)
Aeronaves de transporte / entrenamiento: 1 Cessna T-41D
Misiles Aire - Tierra: AT-2 *Swatter* (Armamento Teledirigido Antitanques)
Defensa Aérea: Un grupo de defensa aérea; 18 ZU-23; 18 C3-*Moriglia* M1

Gastos militares en millones de dólares a precios constantes de 1998

1988-[150]; 1989- [109]; 1990-(225); 1991- 48; 1992-39.2; 1993- 34.5;
1994 33.5; 1995- 30.6; 1996-28; 1997-26.2; 1998-25; 1999- 24.6;
2000- [24.7]

Fuente: *SIPRI Yearbook 2002. Armaments, disarmament and international security*. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Oxford University Press. 2001.

Gastos militares como porcentaje del PIB

1988-[8.7]; 1989- [6.5]; 1990-(2.1); 1991-2.9; 1992-2.4; 1993-2.1; 1994-1.9;
1995-1.7; 1996-1.5; 1997-1.3; 1998-1.2; 1999- 1.1; 2000-[1.1].

Fuente: *SIPRI Yearbook 2002. Armaments, disarmament and international security*. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Oxford University Press. 2001.

Poco queda hoy de los 86 mil efectivos (a enero de 1990), de su encuadre político partidario, en tanto ejército de la revolución, y de sus flujos de cooperación externa provenientes de Europa del Este y de Cuba. El Ejército Popular Sandinista (EPS) es ahora el Ejército Nacional de Nicaragua. Como un eslabón de una cadena de cambios, en noviembre de 1993 la Asamblea Nacional determinó el cambio de nombre del instituto armado.

La institución militar nicaragüense inició en 1990 lo que sería uno de los procesos de reconversión más abruptos en la historia de América Latina. A diferencia de sus vecinos, la reforma tiene como punto de partida un resultado electoral: la victoria de la Unión Nacional Opositora (UNO), sobre el gobernante Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN).

Para colmo, aquel resultado en las urnas estaría determinado por un componente militar: el procedimiento de conscripción militar adoptado desde 1983 por el EPS, el servicio militar patriótico. Tras la ofensiva de la contra en 1981 desde sus bases de operaciones en Honduras, el EPS requirió de aproximadamente 25 mil a 35 mil reemplazos y la forma de obtenerlo fue ésta. En el largo plazo, el Servicio Militar Patriótico alcanzó elevados grados de desacuerdo, lo que dio al traste con la estrategia electoral sandinista. A falta de éxitos en el

terreno militar, la conquista de la contra estaba asegurada de antemano en el largo plazo con el desgaste económico y político.

A UNA NUEVA SUBORDINACIÓN

Posterior al triunfo de la revolución sandinista, el EPS fue concebido como el brazo armado del partido. Los mandos del nuevo ejército provenían de la antigua guerrilla y eran a la vez militantes del partido. Contrario a sus vecinos del norte, éste era un ejército con un alto sentido de subordinación.

Ese sentido de supeditación al poder político —personificado por los antiguos compañeros de partido o por los nuevos funcionarios electos por el voto popular en las elecciones de 1990—, y la politización del pasado, constituyen los factores clave que hicieron que el EPS sorteara con éxito los primeros años de la reforma militar. Con gran habilidad, el EPS tomó distancia del partido (el FSLN), lo que se concretó el 23 de abril, con la decisión de relevar a aquellos militares en activo que tuvieran algún cargo dentro del partido. En 1990, el EPS enfrentó un escenario devastador, caracterizado por cuatro rasgos:

- a) Un partido, el Frente Sandinista de Liberación Nacional —del que dependían las fuerzas armadas—, derrotado;
- b) Un conjunto amorfo de fuerzas internas de signo conservador, que se alzaban con la victoria en lo político;

- c) Un ejército irregular compuesto por 20 mil efectivos, la contra (Resistencia Nacional), para quien la victoria en las urnas era sinónimo de victoria en el terreno militar; y,
- d) El conservadurismo estadounidense veía en la caída del comunismo en Europa del Este, la invasión a Panamá y el resultado electoral de la UNO, la confirmación del éxito de su estrategia de intervención.

De esa forma, el nuevo gobierno enfrentaba una triple presión: desde los sectores más conservadores de Washington, la extrema derecha en las propias filas de la alianza ganadora y la contra.

El Protocolo para la Transferencia del Mando Presidencial del Gobierno de la República de Nicaragua (Acuerdos de la Transición) le salió al paso al ímpetu arrollador de las fuerzas ganadoras. El 27 de marzo de 1990 se desechó la posibilidad del desmantelamiento simultáneo del EPS y la contra, la salida del general Humberto Ortega del EPS y la pérdida del control sandinista sobre la fuerza de policía. En su lugar, el nuevo gobierno debía respetar la integridad institucional del EPS (rangos, escalafones y mandos) a cambio de la subordinación de éste al poder político. La reducción en número de efectivos y presupuesto, serían otros de los puntos a ejecutarse en el proceso de reforma por venir.

B LA AGENDA DE LA RECONVERSIÓN

Durante la etapa de 1990 a 1992 se llevó a cabo una reducción acelerada del EPS, pasando de 86,810 efectivos en enero de 1990, a 15 mil a partir de 1995. Una tasa de reducción del 83%. Más del 97% de los oficiales subalternos pasaron a situación de retiro activo.⁴⁹ Por el lado de la contra, atendiendo al Acuerdo de Tocontin del 23 de marzo de 1990, se desmovilizaron 20 mil efectivos. Pero si el número de efectivos se deslizó vertiginosamente, en materia presupuestaria la velocidad del cambio sería mayor. De 180 millones de USD en 1989, para el año 2002 el gasto de defensa rondaba los 31 millones de USD, una tasa de reducción presupuestaria del 85%.⁵⁰

La rapidez del proceso de desmovilización, la situación política y económica del país, la capacidad de ejecución de la administración pública, los flujos de cooperación internacional y la carencia de un plan estratégico en el que se previeran los efectos colaterales de la desmilitarización, fueron factores que provocaron graves problemas para el proceso de desarme. De acuerdo con los datos presentados, se trató de un brusco proceso en el que en un breve plazo se incorporaron alrededor de 60 mil personas al mercado laboral.

Ello coincidía, además, con el debilitamiento político y orgánico y la fragmentación de la Resistencia Nica-

⁴⁹ *Transición política y reconversión militar en Nicaragua*. Roberto Cajina. CRIES. Nicaragua, 1996.

⁵⁰ *Gastos militares en Centroamérica: La transparencia como medida de confianza*. Vincenc Flsas. UNESCO. Barcelona, 1999. Ver, también: *El gasto de defensa en Nicaragua: la toma de decisiones en la asignación de recursos*. Javier Meléndez Quilión. CEEN - NDI. Managua, 2000.

ragüense. El liderazgo de ésta adquiriría rasgos caudillescos, protagonizados por dirigentes militares con escasa capacidad política y diplomática. Aspectos necesarios al momento de negociar los términos de su desmovilización.⁵¹

Las indemnizaciones, los créditos, las tierras no llegaron a los beneficiarios. Ello degeneró en graves situaciones de violencia por parte de grupos rearmados que colocaron en peligro la estabilidad del país a lo largo de toda la década de los noventa. La capacidad operacional del ejército se reduce sustancialmente, dejando los antiguos teatros de operaciones militares a merced de grupos de delincuentes organizados en bandas rurales.

Ello se modificará a partir de 1996 y 1997, cuando el ejército pone en marcha el Plan de Seguridad en el Campo, que tiene por objetivo combatir las nuevas amenazas a la seguridad: delincuencia organizada en forma de bandas, cuatrерismo rural.⁵² Entre 1990 y 1995 se producen 1,500 combates, la toma de 17 poblados, y diversos hechos de violencia, todo esto en el marco de un gradual proceso de rearme de grupos con reivindicaciones diversas. Para 1994 el Gobierno había desmovilizado a 83 grupos rearmados (los denominados recompas y recontras) a través de 53 acuerdos compensatorios con una inversión estimada en 18 millones de dólares. Para diciembre 1996, operaban nuevamente en las zonas montañosas de los departamen-

⁵¹ *Desmovilization and reintegration in Central America*. Dense Spencer. Bonn International Center for Conversion. 1997.

⁵² "Una primera aproximación a la transición democrática y la seguridad ciudadana en Nicaragua". Roberto Cajina. En: *Memoria: política, cultura y sociedad en Centroamérica siglos XVIII-XX*. Margarita Vanini y Frances Kinloch (eds.). Nicaragua, 1996.

tos de Nueva Segovia, Matagalpa, Jinotega, Boaco, aproximadamente 1,500 elementos rearmados, entre grupos políticos militares y bandas delincuenciales.⁵³

Pero la agenda de reconversión intentó avanzar más allá de los linderos de las reducciones en materia de recursos humanos y financieros. La primera acción del nuevo gobierno (Decreto 1-90) estuvo dirigida a crear el Ministerio de la Defensa. Dicho cargo fue asumido personalmente por la presidenta de la República. En la realidad, Humberto Ortega seguía siendo jefe de las Fuerzas Armadas, ministro de Defensa y líder del Frente Sandinista, ahora partido en oposición. Esta decisión ejemplificó la posición de dicha cartera dentro del gabinete de gobierno. Paradójicamente, el cargo era tan importante que era asumido por la presidencia, de forma tal que en términos reales no existía ministro, ni ministerio.

Con este antecedente, el Ministerio de la Defensa, a pesar que actualmente ya es dirigido por un ministro del Gabinete de Gobierno, sigue siendo visto por muchos analistas como "la oficina de relaciones públicas" del Ejército de Nicaragua. El escaso conocimiento del tema por parte de los civiles en el Ministerio de la Defensa, las precarias condiciones de gobernabilidad, la condición débil del Estado, se combinan y a su vez refuerzan un cierto sentido de autonomía de parte de los militares nicaragüenses.

Proveniente de la politización de la era sandinista, el EPS en transición jugó y sigue jugando a ser un actor más dentro del proceso de consolidación de la demo-

⁵³ Datos del archivo de la Oficina de Seguimiento a los Acuerdos de Paz. Ministerio de Defensa de Nicaragua.

cracia. Los militares nicaragüenses no se repliegan a sus cuarteles sino que toman parte en los debates nacionales más importantes. Critican a los partidos de la oposición, realizan llamados a la cordura a fuerzas políticas y sociales enfrentadas, defienden el régimen democrático, realizan propuestas de solución frente a problemas políticos. Como lo señala Roberto Cajina: "*Por su organización, disciplina, despliegue territorial y natural capacidad disuasiva, el Ejército aparece como la única institución que podía garantizarle seguridad y estabilidad a la nueva administración*".⁵⁴

Vinculado a la decisión del primer gobierno de la transición por crear el Ministerio de Defensa, en diciembre de 1990 se le da paso a la reforma de la Ley de Cargos y Grados Militares. Con ello, la Presidencia, en su calidad de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de Seguridad de la Nación, determina —a propuesta del Consejo Militar— los ascensos de los oficiales superiores.

1994 marcaría un punto determinante dentro del proceso de reforma. Aquel año se llevó a cabo la redacción y aprobación (septiembre) del nuevo Código de Organización Militar, Jurisdicción y Previsión Social Militar. Por primera vez en la historia de Nicaragua, un cuerpo legislativo tenía como tema central a las fuerzas armadas. De esta forma se completó la profesionalización del ejército, su subordinación al poder civil, su naturaleza no partidaria, su estructura interna y la delimitación de las funciones de las fuerzas armadas.

⁵⁴ *Reconversión de la defensa en Nicaragua: Asimetrías e incoherencias*. Roberto Cajina. Ponencia presentada al seminario La reforma del sector seguridad en democracias precarias. La experiencia del proyecto Hacia una política de seguridad para la democracia POLSEDE. Guatemala, febrero de 2002.

Los puntos que han sido objeto de críticas consisten en la forma en que quedó normado el Instituto de Previsión Militar. Para el sector empresarial y para algunos analistas, la incursión de los militares en el mundo de los negocios era sinónimo de competencia desleal y una fuente generadora de corrupción. Por aparte, la normativa flexibiliza la forma en que el ejecutivo puede disponer de la fuerza armada para actividades de seguridad interior. Atendiendo a la grave situación social de Nicaragua y a la conflictividad que provoca, ello puede significar que las fuerzas armadas se vean implicadas en situaciones de represión, lo que significaría un retroceso para el proceso de reforma.

En materia de inteligencia, en octubre de 1993 se creó la Dirección de Asuntos de Inteligencia, en sustitución de la Dirección de Información para la Defensa, que dependía del Ejército.

Los cambios se sellaron definitivamente cuando, en 1995, el general Joaquín Cuadra Lacayo sustituyó al general Humberto Ortega, al frente del Ejército Nacional de Nicaragua. Con este conjunto de procesos se llega al segundo gobierno liderado por aquel conjunto de fuerzas políticas otrora articuladas alrededor de la candidatura de Violeta Barrios.

Las elecciones generales de 1996 dieron por ganador a Arnoldo Alemán, quien asume el cargo a principios de 1997. Una de las primeras decisiones de éste fue hacer valer el cargo de ministro de la Defensa, nombrando a Jaime Cuadra en el cargo.⁵⁵ El Ministerio de

⁵⁵ El primer ministro de Defensa fue Jaime Cuadra (presidente del Partido de Gobierno). José Adán Guerra, ocupó el cargo de viceministro y Cristóbal Genie, secretario general del ministerio.

Defensa carecía de estructura y se organizó en seis áreas: el ministro, viceministro, dirección de Asuntos Internos, Protocolo, Dirección de Delegaciones Regionales y Recursos Humanos. La planilla total estaba compuesta por 45 trabajadores, incluyendo conductores y vigilantes. Las dificultades con que inicia su gestión fueron, entre otras: a) La ausencia de una ley orgánica. Las normas, atribuciones y facultades del Ministerio de Defensa, plasmadas en la Ley No. 290 "*Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo*", fueron aprobadas por la Asamblea Nacional hasta septiembre de 1998. b) La estructura administrativa respondía más a las tareas de pacificación, que al control civil. c) Carencia de expertos en asuntos de defensa. d) Limitaciones presupuestarias.

C LAS TAREAS PENDIENTES

La consolidación del proceso de reforma militar demanda una serie de factores. La revisión y perfeccionamiento del marco normativo de la defensa debe seguir siendo un punto importante. La reforma del sistema de justicia militar (Ley Orgánica de los Tribunales Militares; Código Penal Militar; Código de Procedimiento Penal Militar y Ley de Régimen Disciplinario Militar) ocupa un lugar de primer orden.

Entre los factores mencionados, una pieza clave es el Ministerio de la Defensa. En la medida en que esta cartera asuma plenamente sus funciones, cuente con personal altamente calificado y logre jugar un papel de eje articulador entre el poder político y las fuerzas armadas, entre la sociedad y las fuerzas armadas, el papel del ministerio se verá fortalecido. Los ministerios de Defensa son la pieza clave del control democrático sobre

las fuerzas armadas cuando cumplen plenamente sus funciones y existen relaciones de respeto entre éstos y las fuerzas armadas. Al igual que en otros países de la región, es ésta una tarea pendiente en Nicaragua.

En la actualidad el Ministerio de Defensa se ha dado a la tarea de revivir el diálogo civil militar, que luego del proceso de reconversión militar, durante la fase crítica de transición, perdió impulso. Esto se ha logrado a través de una serie de seminarios y conferencias, en los cuales se han abordado diversos tópicos relativos a las relaciones civiles militares, principalmente, la discusión sobre la necesidad o no de reformar el Código Militar de Nicaragua (ley 181) y la posición del ministro en la cadena de mando de la Defensa. El Código Militar coloca al ministerio fuera de la elaboración del presupuesto de defensa. Lo mismo ocurre en materia de la elaboración de la política de defensa.

También, el Ministerio de Defensa trabaja en la reformulación de una Doctrina de Defensa y Seguridad, basada en una interpretación integral de las amenazas y sustentada en la importancia de proteger las "aspiraciones nicaragüenses de integración regional".⁵⁶ En ese contexto, Estados Unidos reanudó la ayuda militar directa en febrero de 2002.

El segundo punto que hace falta desarrollar es lo relativo a las capacidades de la Comisión de Defensa y Gobernación de la Asamblea Nacional de Nicaragua. Tal y como acontece en otras Asambleas Legislativas, ni los diputados, ni los bloques parlamentarios hacen uso de

⁵⁶ Intervención del ministro de Defensa, José Adán Guerra, en el seminario "Diferendos Territoriales de Nicaragua". 23 de abril de 2002.

los instrumentos de control que regularmente se encuentran normados como facultades del poder legislativo. Los integrantes de las comisiones de defensa regularmente cambian año con año, se carece de una línea de continuidad que podría estar dada por pequeños equipos de asesores independientes, profesionales, de carrera. Si ello es así, mucho menos puede pensarse en el ejercicio de un control específico, como es el control presupuestario (a pesar que el presupuesto del ejército carece de clasificación de seguridad y se presenta desglosado a la Asamblea Legislativa), o el control sobre las actividades de información e inteligencia, o sobre el sistema educativo militar.⁵⁷

Finalmente, al igual que en otros países de la región, es sensible la ausencia de políticas que articulen a los diversos componentes del sector defensa y seguridad. Un proceso de concertación de una política de seguridad y defensa podría dar luces acerca del estado de los diversos sectores comprometidos en el tema, a la vez que permitiría un mejor involucramiento de éstos.

⁵⁷ Acerca de esto ver: *Los espacios institucionales de la Asamblea Nacional de Nicaragua en la formulación y control de una agenda de defensa y seguridad*. CEEN-USAID-NDC. SF.

PANAMÁ

Capital: Panamá
Superficie: 78,200 km²
Países limítrofes: Colombia (225 km),
Costa Rica (330 km), línea costera (2,490 km)

Datos demográficos

Población total: 2 845 647 (est. 2001)
Crecimiento demográfico anual: 1.3% (2001 est.)
Natalidad x 1000: 19.06 (2001 est.)
Mortalidad x 1000: 4.95 (2001 est.)
Migraciones x 1000: -1.1 (2001 est.)
Expectativa de vida: 75.68 años
Población alfabeta: 90.8%
HIV/AIDS tasas en adultos: 1.54% (1999 est.)
Divisiones étnicas: Mestizos: 70%; Amerindios y mixtos
(Indígenas occidentales): 14%; Blancos: 10%; Amerindios: 6%

Información económica esencial

Producto interno bruto: US\$ 16.6 billones (2000 est.)
Agricultura 7%; Industria 16.5%; Servicios 76.5%

Ingreso per cápita: US\$ 6,000 (2000 est.)
Crecimiento real PIB: 2.5% (2000 est.)
Exportaciones: US \$ 5.7 billones (f.o.b., 2000 est.)
Importaciones: US \$ 6.9 billones (f.o.b., 2000 est.)
Inflación: 1.8% (2000 est.)
Desempleo: 13% (2000 est.)
Fuerza de trabajo: 1.1 millones (1997 est.)
Deuda externa: US \$ 7.56 billones (2000)

Socios comerciales

Importaciones: EU 39%; Zona libre Colón 14%; Japón 8%; Ecuador 6%;
México 5% (1999)
Exportaciones: EU 42%; Alemania 11%; Costa Rica 5%; Benelux 4%;
Italia 4% (1999)

Infraestructura y medios de transporte

Carreteras: 11,592 km; Pavimentadas 4,079; Puertos: 5; Aeropuertos: 107; Vías
férreas: 355 km

Población disponible para fines militares

Varones entre 15 y 49 años: 775,966 (2001 est.)
Aptos para servir: 530,916 (2001 est.)
Gasto militar: US \$ 128 millones (1999)
Gasto militar como porcentaje del PIB: 1.3% (1999)

Fuente: *The World Fact Book 2002*. Central Intelligence Agency, Washington D. C.

	1998	1999	2000	2001
Producto interno bruto PIB	9.1bn	9.7bn	ND	ND
PIB <i>per cápita</i>	6,600	6,900	ND	ND
Crecimiento	3.9%	3.2%	ND	ND
Inflación	0.7%	1.3%	ND	ND
Deuda	5.4bn	5.4bn	ND	ND
Presupuesto en seguridad*	120m	128m	135m	ND
Asistencia militar externa	ND	0.7m	0.1m	0.1m
Población		13-17	18-22	23-22
	Hombres	145,000	137,000	257,000
	Mujeres	139,000	131,000	249,000
	Total	2,880,000		

En dólares americanos.

* Comprende seguridad interior y policía marítima y de frontera.

Fuente: *The military balance 2000-2001*. International Institute for Strategic Studies (IISS). Oxford University Press. Londres, 2000. pp.320.

Fuerzas paramilitares (11,800 efectivos)⁵⁸

Fuerza Nacional de Policía (11,000 efectivos)

1 batallón de Guardia Presidencial; 1 batallón de policía militar (más de 8 compañías); 18 compañías de policía; 1 unidad de fuerzas especiales
Carece de equipo militar pesado, armas livianas únicamente

Inventario de equipo militar

Servicio Nacional Marítimo (400 efectivos)

Bases en Amador (Sede), Balboa, Colón. Lanchas patrulleras: 2 *Panquiaco* (UK *Vosper* 31.5m) Otras 3; 3 *Tres de noviembre* (ex-US *Point*); 1 *Swiftships* 65 ft ex-US MSB 5 *Class*; 1 *Negrita*; 3 ex-US PCI; otros 25 botes

Servicio Nacional Aéreo (400 efectivos)

Transporte: 1 CN-235-28; 1BN-2B; 1 PA-34; 3 CASA-212M *Aviocar*

Entrenamiento: 6 T-35D

Helicópteros: 2 Bell 205; 6 Bell 212; 13 UH-1H

Gastos militares en millones de dólares a precios constantes de 1998

1988-113; 1989-112; 1990-80; 1991- 85; 1992- 83.5; 1993-100; 1994- 105;
1995-99.7; 1996-103; 1997-119; 1998-104; 1999-110

Fuente: *SIPRI Yearbook 2002. Armaments, disarmament and international security*. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Oxford University Press. 2001.

Gastos militares como porcentaje del PIB

1988-2.1; 1989-2.1; 1990- 1.4; 1991- 1.3; 1992- 1.2; 1993- 1.3; 1994- 1.3;
1995- 1.2; 1996-1.2; 1997-1.4; 1998-1.1; 1999-1.2

Fuente: *SIPRI Yearbook 2002. Armaments, disarmament and international security*. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Oxford University Press. 2001.

⁵⁸ Fuente: *The military balance 2000-2001*. International Institute for Strategic Studies (IISS). Oxford University Press. Londres, 2000. pp.320.

Paradójicamente, el régimen político que emergió de la invasión norteamericana en 1989 abrió las puertas a un proceso de democratización que momentáneamente ha logrado controlar una de las instituciones que históricamente lucieron omnipotentes: las fuerzas armadas. Tras dos elecciones ampliamente competitivas, pareciera que el mundo político ha logrado hacer innecesaria la politización de los uniformados.

En simultáneo con la operación “causa justa”, tomaron posesión como presidente y vicepresidentes, respectivamente, Guillermo Endara, Ricardo Arias Calderón y Guillermo Ford. La fórmula ganadora en las elecciones de mayo de 1989 asumió el cargo.⁵⁹ El nuevo gobierno, investido por la Asamblea Legislativa el 22 de diciembre terminó con más de dos décadas de regímenes militares en aquel país (1968-1989).

En contraste con sus vecinos, a finales de la década de 1980 Panamá era una excepción. El último de los gobiernos militares de la región, cuestionado por realizar

⁵⁹ Como lo recomendaba el documento de Santa Fe II “...la expulsión de Noriega y la realización de elecciones no serán suficientes para instaurar un régimen democrático en Panamá. Estados Unidos tendrá que concentrarse totalmente en los asuntos atinentes a su régimen democrático...”. Documento Santa Fe II: una estrategia para América Latina en la década de 1990. David Jordán, editor. Estados Unidos, 1988. Pág. 23.

dos fraudes electorales (acaecidos en mayo de 1984 y 1989). Ya cuando la crisis política con Estados Unidos tocó fondo, la Asamblea Nacional declaró la existencia de un estado de guerra entre ambos países (15 de diciembre de 1989). La respuesta de Estados Unidos a una serie de hechos que fueron enturbiando las relaciones, fue la puesta en marcha de la *Operación causa justa*, la última de una serie de actividades especiales emprendidas por el vecino del norte para provocar la salida del general Manuel Antonio Noriega del poder. Éste fue jefe de inteligencia militar con Torrijos, y posteriormente, jefe de la Guardia Nacional. En el historial de este militar destaca también su colaboración con diversas agencias de seguridad e inteligencia de los Estados Unidos.⁶⁰

Fuerzas de Defensa de Panamá fue el nombre que desde octubre de 1983 recibió la tradicional Guardia Nacional. Siguiendo el modelo nicaragüense, en 1953, se decidió combinar en una sola institución las funciones policiales y aquellas otras de carácter militar. En adelante, aquella nación caracterizada hasta el siglo XIX por el caos político, encontró en dicha fuerza de seguridad un centro de poder.⁶¹ Ya con el clima de la guerra

⁶⁰ *The Panama invasion revisited: lessons for the use of force in the post cold war era.* Eytan Gilboa. Political Science Quarterly. Volume 110. Number 4. p. 539. La decisión de la invasión estuvo influida por el ambiente político prevaleciente en Washington tras el intento de golpe de Estado protagonizado por Moisés Giroldi (3 de octubre de 1989). Las reacciones frente a este incidente llevaron a pensar que la invasión era el único medio para quitar a Noriega del poder.

⁶¹ *Centroamérica en Guerra, las fuerzas armadas de Centroamérica y México.* Raúl Sohr. Alianza Editorial. México, 1988. Pág. 225. La posición de este cuerpo de seguridad dentro del escenario político queda ilustrada en la figura de Omar Torrijos, el general e indiscutido líder político que estimaba que el cargo más importante del país era la jefatura de la guardia. *The United States and militarism in Central America.* Don L. Etchison. Praeger Publisher. Nueva York, 1975. Pág. 46.

fría, dicho cuerpo empezó a ser empleado en operaciones de terror de Estado, especialmente cuando en 1960 se estableció el Departamento Nacional de Investigación (DENI). Una policía secreta que realizaba diverso tipo de operaciones contra la oposición política.⁶² Compuestas por 16 mil efectivos en el momento de la invasión, las Fuerzas de Defensa de Panamá (FDP) no significaron un obstáculo para las tropas de despliegue rápido de Estados Unidos. En la *operación causa justa* se utilizaron 26 mil soldados y una serie de instrumentos de alta tecnología militar que fueron probados en aquella operación.⁶³

A EL PROCESO DE REFORMA DEL SECTOR SEGURIDAD

En medio del caos provocado por la derrota de las Fuerzas de Defensa de Panamá, entre las deserciones y los desbandamientos, el nuevo gobierno convocó a ex miembros de los cuerpos de seguridad a colaborar en la seguridad pública. De esa forma dio inicio la desmilitarización panameña. Controlar los saqueos y restaurar la seguridad pública, fueron los objetivos inmediatos de aquella fuerza conformada en la marcha de los acontecimientos de aquel fin de año de 1989.

Ya en enero de 1990, el nuevo gobierno emitió un decreto mediante el cual oficializaba la disolución de

⁶² *Informe final. Comisión de la Verdad*. Panamá, 2002.

⁶³ *Operation Just Cause. Federation of American Scientist FAS. Military Analysis Network.*

http://www.fas.org/man/dod-101/ops/just_cause.htm.

Es preciso destacar que desde 1945, Estados Unidos no realizaba operaciones militares que no estuvieran vinculadas a la guerra fría. También, se trató de la primera operación que utilizó tropas en gran escala desde la guerra de Vietnam.

las fuerzas de defensa. Posteriormente, el Poder Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de Reforma Constitucional destinado —entre otros temas— a dar estado constitucional a la disolución del Ejército. El proyecto constitucional fue aprobado en primera revisión por la Asamblea Legislativa el 26 de diciembre de 1991, y requería para entrar en vigor, que fuera aprobado por una nueva Asamblea Legislativa y luego por referéndum popular, lo que se completó en 1994. Al ser aprobada por dos legislaturas de diferente composición partidaria, esta reforma constitucional alcanzó un alto grado de consenso entre las fuerzas políticas.

Entre enero de 1990 y 1994 transcurrieron cinco años en los que se desató un amplio debate en torno al futuro de las fuerzas de seguridad. La creación de un nuevo ejército o la creación de un único cuerpo policial a la usanza del modelo de “Guardia Civil”, fueron las opciones encontradas.⁶⁴ El resultado final fue la reforma constitucional que proscribió al ejército de Panamá.⁶⁵ A pesar que la abolición del ejército era ampliamente aceptada, uno de los puntos de debate lo constituyó el futuro de los miembros del antiguo cuerpo de seguridad.

⁶⁴ En “Militares, democracia y desarrollo”, Marco A. Gandásegui, hijo, nos ilustra algunas de las opciones dentro de dicho debate. En: *Reconversión militar en América Latina*. Gabriel Aguilera Peralta (Coord.). FLACSO. Guatemala, 1994. 277 p. 253 ss.

⁶⁵ Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los actos reformativos de 1978, por el acto constitucional de 1983 y los actos legislativos 1 de 1983 y 2 de 1994. **Artículo 305.** La República de Panamá no tendrá ejército. Todos los panameños están obligados a tomar las armas para defender la independencia nacional y la integridad territorial del Estado. Para la conservación del orden público, la protección de la vida honrada y bienes de quienes se encuentren bajo jurisdicción del Estado y para la prevención de hechos delictivos, la ley organizará los servicios de policía necesarios, con mandos y escalafón separados. Ante

Otro debate decisivo culminó en diciembre de 1997, con la aprobación de la Ley Orgánica de la Policía Nacional. En éste, prevaleció la tendencia que propugnaba por un jefe de Policía civil.

Con el fin de otorgarle fundamentos legales a la nueva organización policial se expidió el Decreto Ejecutivo No. 38 del 10 de febrero de 1990, mediante el cual fue organizada la Fuerza Pública, adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia. La Dirección Institucional en Asuntos de Seguridad Pública coordina los componentes de la fuerza pública, que son: la Policía Nacional, el Servicio Aéreo Nacional, el Servicio Marítimo Nacional. En total contabilizan alrededor de 12 mil efectivos. El Servicio Aéreo Nacional es el responsable de ejercer el control aéreo; el Servicio Marítimo Nacional es el responsable de ejercer el control del mar territorial; no existe una Policía de Fronteras, esta tarea está asignada a un servicio de la Policía Nacional.

Por aparte, el Servicio de Protección Institucional (servicio de seguridad para la Presidencia, funcionarios de Estado y otras personalidades), está a cargo del Ministerio de la Presidencia. La Policía Técnica Judicial

amenaza de agresión externa podrán organizarse temporalmente, en virtud de ley, servicios especiales de policía para la protección de las fronteras y los espacios jurisdiccionales de la República. El Presidente de la República es el jefe de todos los servicios establecidos en el presente título; y éstos, como agentes de la autoridad, estarán subordinados al poder civil; por tanto, acatarán las órdenes que emitan las autoridades nacionales, provinciales o municipales en el ejercicio de sus funciones. **Artículo 306.** Los servicios de policía no son deliberantes y sus miembros no podrán hacer manifestaciones o declaraciones políticas en forma individual o colectiva. Tampoco podrán intervenir en la política partidista, salvo la emisión del voto. El desacato a la presente norma será sancionado con la destitución inmediata del cargo, además de las sanciones que establezca la ley.

pasó a ser parte de la Procuraduría General de la Nación. Se creó también el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, como espacio de consulta para aquellas decisiones de trascendencia en la materia. El Consejo es asistido por una secretaría que hace las veces de órgano de inteligencia, con capacidad para recolectar informaciones que son de utilidad para la toma de decisiones.

En un nuevo ambiente político, la reforma de la seguridad en Panamá ha implicado la creación de una nueva institucionalidad, la formación de recursos humanos y la concertación de nuevos marcos normativos. Si en sus primeros momentos la reforma se dirigió a responder a las demandas de la coyuntura, posterior a ello dio inicio una segunda etapa en la cual se desmembró al antiguo cuerpo de seguridad en una serie de organismos ubicados en un nuevo encuadre institucional (el Ministerio de Gobierno y Justicia). En el nuevo ordenamiento, cada organismo goza de cierto grado de autonomía funcional, que se contrabalancea con la actividad de los otros. La idea detrás de la reforma pareciera ser dividir a las fuerzas de seguridad y de esa forma disgregar sus capacidades políticas sobre el poder. En lo que podría denominarse tercera etapa, la reforma se dirigió a consolidar el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, a proveer al nuevo sistema de una doctrina, una política y un plan estratégico de seguridad. Esta tercera etapa ha hecho frente a un escenario de creciente criminalidad que ha puesto en duda la efectividad de la fuerza pública para enfrentar este fenómeno.

B LAS TAREAS PENDIENTES DE LA REFORMA PANAMEÑA

Hasta el momento los objetivos han sido alcanzados. Se han celebrado tres procesos electorales: uno parcial en 1994 y dos generales en 1994 y 1999; se han celebrado también dos referendos constitucionales (1992 y 1998), procesos todos que han prescindido de aquel poderoso centro de poder que durante décadas consolidaron los militares panameños. No obstante, como lo advirtiera el ex primer vicepresidente y ex ministro de Gobierno y Justicia, Ricardo Arias Calderón, *"...se corre el riesgo de que por falta de una visión panameña de una seguridad pública desmilitarizada se desarrolle un organismo de inteligencia con un concepto de seguridad e inteligencia de corte militar"*.⁶⁶ Sin lugar a dudas, dentro de la agenda de la reforma del sistema de seguridad panameño quedan aún puntos por resolver. El respeto de la nueva fuerza policial a los derechos humanos, la consolidación de la transparencia como medio para desterrar la corrupción sumamente extendida en el anterior cuerpo de seguridad, modernizar el sistema penitenciario, son algunos de los retos que buscan equilibrar eficacia y legitimidad.

Los temas en la agenda de seguridad panameña son de naturaleza no militar: delincuencia común, crimen organizado, migraciones ilegales, contrabando, narcotráfico y lavado de dinero, entre otros asuntos. De todos éstos es quizá el fenómeno de la corrupción uno de los más extendidos y que comporta repercusiones severas en el combate a los ítems arriba colocados. El lavado de dinero es uno de los puntos más acuciantes

⁶⁶ *Panamá: La democracia y las relaciones cívico militares*. Ricardo Arias Calderón. Diálogo Centroamericano. No. 38, marzo-abril 1999. San José, Costa Rica.

en materia de seguridad. Panamá es un importante centro de lavado de dinero y un punto de escala para el narcotráfico entre el Cono Sur y el mercado de consumidores de Estados Unidos. También, la frontera sur, es lugar –en pequeña escala– de producción de coca.

A pesar que de 1995 a 1999 el gobierno de Estados Unidos certificó la cooperación de Panamá en materia antinarcóticos, el Departamento de Estado estimó en el año 2000 que Panamá “*continúa demostrando buena voluntad en el combate al tráfico transnacional de drogas*”, en junio de 2000, el Grupo de Trabajo sobre Actividades Financieras (Financial Action Task Force, FATF) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), situó a Panamá dentro de una lista de quince países que no cooperan con la lucha en contra del lavado de dinero. Ante ello, el Ejecutivo remitió a la Asamblea Nacional anteproyectos de ley sobre el lavado de dinero. Es preciso recordar que en junio de 1996 estalló un escándalo que señalaba al gobierno de Pérez Balladares de haber recibido fondos para su campaña electoral (1994) del narcotráfico.⁶⁷

La posición de Panamá, como vecino del país que ha atraído la atención de la política de Estados Unidos para la región, nos referimos a Colombia, es también un punto importante. El desarrollo de la guerra en Colombia ha tenido repercusiones en Panamá. Una de ellas, fue el hecho de reavivar el debate en torno a la necesidad de establecer fuerzas de defensa que aseguren la protección de los 225 kilómetros que comprende la

⁶⁷ “In Panama, drug money’s clout outlives Noriega”. Washington Post. November 19, 1998. Posterior a los señalamientos, en 1998, el financista de Pérez Balladares enfrentó cargos en Estados Unidos por narcotráfico.

frontera sur, la cual, además, colinda con una de las provincias que hace falta integrar al desarrollo: Darién.

En 1999, dicha situación fue animada por declaraciones realizadas ante el Senado norteamericano por parte del entonces jefe del Comando Sur de EEUU, general Charles Wilhelm. Frente a una de las comisiones del senado, el militar argumentó que la situación de Colombia es un riesgo para la seguridad del Canal de Panamá y que puede ser causa de una intervención militar unilateral por parte de Estados Unidos. Las declaraciones fueron rechazadas por los cancilleres de Panamá y Colombia. Wilhelm aseguró que *"la presencia de EEUU en Panamá fue un elemento esencial en materia de seguridad para Panamá por muchos años... Probablemente más, después de (la invasión) Causa Justa en 1989, cuando las fuerzas militares (panameñas) fueron disueltas y reemplazadas por la Fuerza Pública"*. El general norteamericano opinó que entre las *"manifestaciones que hemos visto de la incapacidad de Panamá para proteger la soberanía de sus fronteras han sido las repetidas incursiones de las guerrillas del FARC en la provincia del Darién"*. Y se lamentaba *"la pérdida más grande que enfrentamos con la salida militar de Panamá fue la pista aérea de Howard de 2600 metros, con sus rampas y carreteros y facilidades de mantenimiento. En esta base estaba la mayor parte de nuestras instalaciones anti-drogas y donde operaban los AWAC, los B-3, los F-16 y cualquier cosa que pusiéramos en el aire"*.⁶⁸

A lo largo de este proceso de reforma, la relación con Estados Unidos ha sido un elemento de permanente

⁶⁸ Gen. Charles E. Wilhelm, USMC. Commander In Chief, United States Southern Command. *Testimony before the Senate Services Committee*, Washington DC, October 22, 1999.

preocupación. El proceso de reforma en materia de seguridad se realizó simultáneamente al cumplimiento del cronograma de entrega del territorio, las instalaciones y la administración del Canal. De esa forma, no obstante que el 31 de diciembre de 1999 se dio cumplimiento al Tratado del Canal firmado en 1977, el Tratado de Neutralidad, que no tiene fecha de caducidad, faculta a ambas naciones a emplear todos los medios disponibles para asegurar los términos de neutralidad que el canal debe tener.⁶⁹

Entonces, las relaciones con Estados Unidos estuvieron determinadas por la implementación del tratado del Canal de Panamá y la posibilidad de continuar con la presencia militar. Bajo los términos del tratado, todas las fuerzas de Estados Unidos debían salir de Panamá antes del 31 de diciembre 1999, en tanto que las bases e instalaciones fueron transferidas entre 1995 y 1999. Con ello, Panamá asumía la responsabilidad de defender y administrar el Canal. Hasta septiembre de 1997 las oficinas centrales del Comando Sur, el comando unificado responsable de las operaciones de Estados Unidos en el territorio al sur de México, se ubicaban en Panamá. En marzo de 1995 se anunció el cambio de sede,

⁶⁹ Tras su independencia de Colombia en 1903, Panamá firmó con Estados Unidos un tratado en el que se facultaba a este último para construir, administrar y defender la denominada zona del canal (10 millas de ancho por 50 millas de largo entre las costas del Pacífico y el Atlántico). En los sesentas, las presiones en Panamá para la salida del personal militar llevaron a Estados Unidos a iniciar conversaciones que condujeran a mantener sus derechos sobre aquel territorio. En septiembre de 1977 se firmaron dos tratados, el Tratado del Canal de Panamá, que facultaba a Estados Unidos a operar y defender el canal hasta diciembre de 1999; y, el Tratado de Neutralidad Permanente y Operación del Canal de Panamá, que estipulaba un régimen de neutralidad mediante el cual ambas partes se comprometían a que el canal estuviera abierto al paso de naves de cualquier país.

concretándose en septiembre de 1997. Desde la base Howard de la Fuerza Aérea se desarrollaban operaciones de detección, monitoreo y recolección de inteligencia para el combate al narcotráfico. Las instalaciones en Panamá también proveían áreas para entrenamiento en materia antinarcóticos y de combate en contrainsurgencia. El Centro de Entrenamiento en Operaciones en Jungla, fue desactivado en abril de 1999.

Las conversaciones para instalar un Centro Multinacional Contra Narcóticos dieron inicio en noviembre de 1996. En septiembre de 1998, ambos países anunciaron el fin de las conversaciones sin un acuerdo. Dentro de los factores que incidieron en aquel resultado, un reporte del Servicio de Investigaciones del Congreso de Estados Unidos menciona que: Uno de los problemas alrededor de la negociación del acuerdo se centró en una cláusula que permitía a efectivos de Estados Unidos comprometerse en misiones de diverso tipo, que iban más allá de la definición operacional del Centro. Dicha cláusula provocó que varios países de América Latina mantuvieran sus reservas sobre su instalación. Asimismo, Panamá consideraba que el centro debía desmantelarse luego de tres años, si el trafico de drogas disminuía. Este reporte refiere que el embajador de Estados Unidos en Panamá, Thomas McNamara, quien lideraba las negociaciones, estimó que la principal razón para el fracaso de las negociaciones lo constituyó la intención del, en aquel entonces presidente, Pérez Balladares, de lograr un cambio en la Constitución, con el objetivo de presentarse a las elecciones para un segundo mandato.⁷⁰

⁷⁰ *Panama-U.S. relations.* Mark P. Sullivan & Angeles Villareal. Congressional Research Service CRS – Library of Congress. United States. March 26, 2001.

Es preciso destacar, además, que desde 1997 se conformaron movimientos sociales en contra de la continuidad de la presencia militar de Estados Unidos. Se trata de la Coordinadora de Organizaciones Contra las Bases Militares (1997) y el Movimiento Nacional por la Defensa de la Soberanía (1999). Ambas conformadas por estudiantes, sindicalistas, campesinos, grupos de derechos humanos y organizaciones de profesionales.

El resultado de éstas y de otras negociaciones para mantener la presencia militar de Estados Unidos en la zona provocó una tormenta política en Washington. Finalmente, en abril de 1999, Estados Unidos concretó acuerdos con Ecuador, Aruba y Curacao, a fin de establecer Bases Operativas de Defensa, para realizar operaciones aéreas antinarcóticos. La base operativa antinarcóticos ubicada en El Salvador se concretó en marzo de 2000. A pesar que en 1999 Estados Unidos anunció su deseo de iniciar conversaciones para instalar en Panamá una de estas Bases Operativas de Defensa (Forward Operating Locations), ello nunca se llegó a concretar. Desde 1991, el Congreso de Estados Unidos, había instado al Gobierno a iniciar conversaciones para continuar con la presencia militar en Panamá.

Hasta 1984, en Panamá operaron tres centros de formación: la Escuela de las Américas, la Academia Interamericana de las Fuerzas Aéreas y la Escuela de Instrucción Naval y Técnica. También, hasta 1997, se asentaba en Panamá uno de los comandos internacionales de Estados Unidos, el Comando Sur. En cumplimiento de los tratados Torrijos-Carter, la administración del Canal ha pasado a manos de Panamá.

No obstante la inexistencia de problemas fronterizos, del traspaso de la administración del canal, del funcionamiento del sistema de partidos en tres elecciones, de la inexistencia de amenazas armadas y de un clima internacional favorable a las reformas, aún tienen cabida viejas voces del pasado autoritario.

En conclusión, entre la desaparición de las antiguas fuerzas de seguridad y la creación de la nueva institucionalidad de la seguridad queda mucho por hacer en términos de consolidar el paradigma de la supremacía civil en asuntos de seguridad. Desmilitarizar la sociedad y desmontar aquella institución del Estado que desbordó por mucho a la política, las instituciones y a los políticos, es un esfuerzo por reconstruir instituciones capaces de cumplir a cabalidad con sus objetivos en un marco de respeto a los fundamentos del régimen democrático. Como este caso nos lo identifica, se trata de reconstruir sobre la base de las instituciones, el personal y las culturas organizacionales previas. Esta vez la geografía juega a favor de la democracia y la desmilitarización del sistema político en Panamá. Habrá que ver cuán capaz es el liderazgo político para cimentar las bases del nuevo régimen democrático.

**Dilemas del control
democrático en Centroamérica**

A LAS TRAYECTORIAS DEL CAMBIO

Desarrolladas en contextos históricos particulares, las reformas militares realizadas en Centroamérica desembocaron de forma diversa en cada uno de los países que componen el área. Cada proceso desarrolló una trayectoria original. La motivación, el contenido, el sentido y los alcances del cambio adquirieron características propias. Esta parte del trabajo está dedicada a analizar comparativamente los procesos de reforma militar en Centroamérica.

A inicios del siglo veintiuno, el problema de las relaciones cívico militares forma parte de la agenda política en cuatro de siete países del área. Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua son los países de Centroamérica que poseen fuerzas armadas. Panamá y Costa Rica no poseen fuerzas armadas, desde 1990 y desde 1949, respectivamente. En Belice el tema no forma parte de la agenda política. En este último caso se trata de un ejército muy pequeño, de aproximadamente 5,000 efectivos.⁷¹

⁷¹ *The military balance 2000-2001*. International Institute for Strategic Studies (IISS). Oxford University Press. Londres, 2000.

No obstante tal intento clasificatorio, en tres de los cuatro países del norte de Centroamérica que sí cuentan con ejército (Guatemala, El Salvador y Honduras) la situación tiende a complicarse. Los antecedentes históricos indican que en tales países las fuerzas armadas han desempeñado el papel de guardianes del orden político.

Sobrepasando los límites de las funciones convencionales propias de todo ejército, en estos tres países los militares se acostumbraron a darle la espalda a las fronteras y a aplacar las disidencias no importando la forma en que éstas pudieran manifestarse. Como era de esperarse, en tal intervención atropellaron de forma brutal los derechos humanos de sus propios ciudadanos, a quienes se debían.

Para la democratización de estos regímenes, tales aspectos representan datos de no poca importancia. Se trata de procesos de democratización que tienen aún cuentas pendientes con la reconciliación nacional. Durante décadas, las relaciones cívico militares en estos tres países trastocaron los parámetros democráticos. Generaciones del liderazgo militar y político se formaron bajo tales premisas. En tales condiciones, el ejercicio de los controles democráticos era imposible de pensar.

Guatemala y El Salvador son procesos de reforma militar derivados de acuerdos de paz, con los que se puso fin a dos conflictos armados que por largo tiempo aquejaron a la región. Como parte de tales acuerdos, el tema militar figuró dentro de las agendas de compromisos. Otra dimensión de los acuerdos estuvo dada por toda una serie de puntos relativos a la reconciliación nacio-

nal, entre los cuales se comprendió la constitución de comisiones de la verdad.

Las diferencias en cuanto al diseño y cumplimiento de los acuerdos de paz explican los disímiles resultados entre los procesos de reconversión de ambos países. A diferencia de lo que aconteció en Guatemala, en El Salvador los puntos acordados alcanzaron un alto grado de cumplimiento. Ilustra lo anterior, referencias comparativas entre los reportes del organismo verificador de Naciones Unidas (NNUU) en torno a cada uno de estos procesos. P.e., la Misión de NNUU en El Salvador emitió estos comentarios en 1997: *"Los avances alcanzados en esta esfera constituyen uno de los logros más importantes del proceso de paz. El Salvador tiene ahora un Ejército que ha pasado por el difícil proceso de reducción y transformación institucional previsto en los Acuerdos de Paz. Es una fuerza muy diferente a la del pasado, la cual se caracterizaba por la impunidad y la violación sistemática de los derechos humanos. Las reformas constitucionales han limitado a la Fuerza Armada a tareas de defensa contra amenazas externas a la seguridad: La Fuerza Armada desempeña ahora una función subsidiaria en la preservación del orden interno, solamente en circunstancias excepcionales. Debido a ello la Fuerza Armada ha ganado reconocimiento nacional e internacional por la disciplina con que se ha subordinado a las autoridades civiles y aceptado el mandato que les habían asignado en los Acuerdos de Paz. El profesionalismo con que el Ejército desempeña ahora sus funciones en la vida nacional quedó manifestado por su comportamiento durante el proceso electoral de marzo de 1997; en marcado contraste con el historial de injerencia militar en El Salvador, el Ejército demos-*

*tró su respeto por la decisión democrática del pueblo salvadoreño reflejada en esas elecciones”.*⁷²

En Guatemala, la Misión de Naciones Unidas advertía, en mayo de 2002, que “...el Ministerio de la Defensa Nacional no ha establecido una política institucional coherente respecto al cumplimiento de los Acuerdos de paz. [...] La verificación del cumplimiento de los compromisos relacionados con el ejército permite constatar que se cumplieron adecuadamente los aspectos operativos derivados de la finalización del enfrentamiento y previstos para la primera fase del cronograma. Posteriormente, se produjo un estancamiento e incluso un retroceso en algunos aspectos, como en la militarización de la seguridad pública y el aumento del gasto del Ejército. La Misión estima que el Gobierno no ha demostrado la suficiente voluntad política para realizar las transformaciones previstas en los Acuerdos. No obstante, recientemente, el Ejército presentó públicamente un plan para avanzar en algunos aspectos sustantivos pendientes del AFPC”.⁷³

El alcance y la profundidad de las acciones militares en los conflictos armados internos, el diseño de los Acuerdos de Paz y su esquema de acompañamiento internacional, y, las relaciones del alto mando del cuerpo de oficiales con Estados Unidos, entre otras, son algunas de las hipótesis que explican la diferencia antes apuntada entre ambos procesos de pacificación.

⁷² Informe de la ONU sobre la evaluación del proceso de paz en El Salvador. Julio de 1997.

⁷³ Situación de los compromisos relativos al ejército en los Acuerdos de Paz. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA). Mayo de 2002.

Aunque Honduras comparte varias características con estos dos países, existen dos rasgos que le distinguen de forma tajante, a saber: a) El grado en que se realizaron violaciones a los derechos humanos por parte de las fuerzas armadas, no puede compararse con lo acontecido en esta materia en El Salvador y Guatemala; y, b) La disidencia política no llegó a expresarse por la vía de las armas, lo que a la larga también implicó que la reforma militar no se determinara mediante cierto tipo de acuerdos de paz.

Nicaragua es el cuarto país en la región que cuenta con fuerzas armadas. También aquí el papel de los militares sobrepasa sus límites y el ejercicio de los mecanismos de control democrático es bajo. El porqué no es posible ubicar la trama de relaciones cívico militares al mismo nivel que los tres países anteriormente descritos, tiene una explicación sencilla en el antecedente institucional: el Ejército Popular Sandinista (EPS). Durante más de una década (1978-1990) éste fue concebido como el brazo armado del partido en el poder, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN).

Tal definición de subordinación se complejiza, al caer en la cuenta que sus recursos humanos, en tanto cuadros del partido en el poder, fueron sometidos a un profundo proceso de politización. Entre el partido, el gobierno y el ejército existió una unidad indisoluble.

A pesar de las precarias condiciones de la institucionalidad democrática en Nicaragua—lo que para algunos hace ver al ejército como una excepción—, la cultura de subordinación forjada en la era sandinista ha sido útil para mantener alejados a los militares nicaragüenses de cualquier intento por sobrepasar su papel

en el régimen político. Tal es la clave que distingue la compleja trama de relaciones entre el alto mando del cuerpo de oficiales y el mundo político en la Nicaragua de principio del siglo veintiuno.

Panamá comparte con Honduras el hecho que su reforma militar no derivó de un enfrentamiento militar con fuerzas contrarias al orden. Por lo mismo, en este caso la reforma careció de un marco de contenidos preestablecidos en acuerdos. Pareciera que lo acontecido en Honduras y Panamá se explica de mejor forma como efectos colaterales de los procesos de cambio que experimentó la región en aquella década.

No obstante ello, en Panamá se dan algunos de los rasgos a los que hemos hecho alusión en párrafos anteriores, en cuanto al papel de los militares en la política, el gasto en defensa y el involucramiento de militares en violaciones a los derechos humanos. La invasión de Estados Unidos significó un abrupto giro en la historia de este país. De la noche a la mañana, Panamá terminó con la institución que durante décadas llegó a constituir el eje de poder. Allí concluyó cualquier similitud con los países del norte de Centroamérica.

B LO CUANTITATIVO

En la década de 1990, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá llevaron a cabo drásticas reducciones en materia de armamento y número de efectivos en sus fuerzas militares. Ello incluye, además, la disolución de las Fuerzas de Defensa de Panamá y el cambio de nombre del instituto armado nicaragüense, de Ejército Popular Sandinista a Ejército Nacional de Nicaragua.

Entre 1988 y 1999, alrededor de 124 mil efectivos dejaron de aparecer en los inventarios de los ejércitos de estos países (ver cuadro No. 1). El comportamiento de los datos en esta materia se parecería a un pico, cuyo punto más alto se encuentra a finales de los años ochenta, volviendo casi a alcanzar tales niveles a inicios del siglo veintiuno.

CUADRO No. 1
CENTROAMÉRICA: EFECTIVOS MILITARES 1988-1999
EN MILES

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Panamá	Total
Número de efectivos militares						
1980	14.9	7.25	14.5	15.0	16.50	68.15
1988	42.0	51.00	18.70	70.00	16.50	198.2
1999	31.4	16.80	8.30	16.00	0.80	73.3
Relación 1988-1999	-10.6	-34.2	-10.4	-54.0	-15.7	-124.9
Relación 1980-1999	+27.1	+43.5	+4.2	+55.0	0	+130.05
% efectivos militares 1999 / población	0.28	0.32	0.14	0.33	0.03	0.22

Fuentes: *The military balance 2000-2001*. International Institute for Strategic Studies (IISS). Oxford University Press. Londres, 2000. *The military balance 1988-1989*. International Institute for Strategic Studies (IISS). Oxford University Press. Londres, 2000. *World Armament and Disarmament*. SIPRI Yearbook 1986. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Oxford University Press. 1986.

Entre los mismos años (1988-1999), la reducción presupuestaria pasó de un gasto de defensa de 3,36% en relación con el PIB, a un 0,57% (ver cuadros Nos. 3 y 4). De 813 millones de USD a precios constantes de 1998, dedicados a sufragar el gasto de defensa, se alcanzó, en 1999, la cifra de 312 millones de USD a precios constantes de 1998 (ver cuadros Nos. 2 y 4).

CUADRO NO. 2
CENTROAMÉRICA: GASTOS MILITARES 1988-2001
EN MILLONES DE USD A PRECIOS CONSTANTES DE 1998

País	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Guatemala	[206]	[205]	[202]	[153]	[185]	169	177	171	143	134	140	136	172	173
El Salvador	279	283	240	218	189	145	123	114	103	99.9	96.3	99.2	93.3	102
Honduras	65	..	..	..	..	..	(63)	..	..	..	..	(32.6)	..	
Nicaragua	[150]	[109]	(225)	48	39.2	34.5	33.5	30.6	28	26.2	25	24.6	[24.7]	
Panamá	113	112	80	85	83.5	100	105	99.7	103	119	104	110		

Fuente: SIPRI Yearbook 2002. *Armaments, disarmament and international security*. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Oxford University Press. 2001.

CUADRO No. 3
CENTROAMÉRICA: GASTOS MILITARES COMO PORCENTAJE DEL PIB
1988-2000

País	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Guatemala	[1.6]	[1.5]	[1.5]	[1.1]	[1.3]	1.1	1.1	1	0.8	0.7	0.7	0.7	0.8
El Salvador	2.8	2.9	2.7	2.4	2	1.5	1.2	1	0.9	0.9	0.8	0.8	0.7
Honduras	1.6	..	..	..	..	..	(1.3)	..	..	..	..	(0.6)	..
Nicaragua	[8.7]	[6.5]	(2.1)	2.9	2.4	2.1	1.9	1.7	1.5	1.3	1.2	1.1	[1.1]
Panamá	2.1	2.1	1.4	1.3	1.2	1.3	1.3	1.2	1.2	1.4	1.1	1.2	

Fuente: SIPRI Yearbook 2002. *Armaments, disarmament and international security*. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Oxford University Press. 2001.

CUADRO No. 4
CENTROAMÉRICA: GASTO DE DEFENSA Y SEGURIDAD 1999
MILLONES DE USD A PRECIOS CONSTANTES DE 1998

	Gasto de defensa % PIB	Gasto de seguridad % PIB	Gasto de defensa y seguridad % PIB
Guatemala	0.61	0.66	1.27
El Salvador	1.03	1.55	2.58
Honduras	0.61	0.71	1.32
Nicaragua	1.16	0.94	2.10
Panamá	0.19	1.70	1.89
Total	0.57	1.00	1.57

Fuente: *SIPRI Yearbook 2002. Armaments, disarmament and international security*. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Oxford University Press. 2001.

Finalmente, el cuadro No. 5 presenta el comportamiento de la compra de armamento para los cinco países que fueron objeto de estudio. Los datos demuestran que se pasó de 830 millones de USD en 1986, a 95 millones de USD en 1996.

CUADRO No. 5
CENTROAMÉRICA: COMPRA DE ARMAS 1986-1996
MILLONES DE USD

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Panamá	Total
1986	00	110	100	600	10	830
1987	05	80	80	525	20	715
1988	20	100	60	650	10	845
1989	20	90	50	340	10	515
1990	10	90	40	70	10	220
1991	10	60	40	80	10	200
1992	05	70	30	5	10	125
1993	10	40	20	5	10	90
1994	10	30	20	0	10	75
1995	10	30	20	0	10	80
1996	05	30	30	10	10	95

Fuente: *World Military Expenditures and Arms Transfers 1997*. Arms Control and Disarmament Agency (ACDA).

En suma, durante el último tercio del siglo veinte Centroamérica experimentó procesos de militarización y desmilitarización.

Aunque como es obvio suponer, soldados, dinero y armamento no alcanzan para revelar por completo la dinámica de las relaciones cívico militares en la región, sí configuran un núcleo explicativo en torno al comportamiento de los militares en los regímenes políticos. Las adquisiciones de armamento, el presupuesto global del sector defensa y el número de efectivos militares son tres de los elementos más importantes de carácter cuantitativo del proceso de reforma militar en la región.

C ESCASO USO DE MECANISMOS DE CONTROL DEMOCRÁTICO

En todos los casos estudiados se expresa un escaso uso de los mecanismos de control determinados por los marcos normativos de cada uno de los países estudiados. En cierta medida, ello expresa las dificultades de la institucionalidad democrática para afianzar la supremacía civil en asuntos de seguridad.

A pesar de las reformas o intentos de reforma que —exceptuando a Costa Rica y Belice— todos los países del área desarrollaron en esta materia, la utilización de los instrumentos de control es todavía deficiente.

Sobre la base de los cinco casos presentados anteriormente, de la recapitulación en torno a las trayectorias del cambio y del balance cuantitativo que precede a este capítulo, en esta parte del estudio realizaremos un análisis comparativo de las once variables de análisis propuestas por Alfred Stepan que referíamos en nuestro marco teórico.⁷⁴ Se trata de combinar los datos, a

⁷⁴ *Rethinking Military Politics*, págs. 93 y ss.

efecto de perfilar un cuadro capaz presentar –en once variables– la contextura de las relaciones cívico militares en Centroamérica.

De esa forma, mediante cierto agrupamiento de las variables en cuestión, nos referiremos a ellas, analizando su importancia e impacto para el proceso de reforma militar. A efecto de facilitar la lectura, las variables se identifican en el párrafo en el que se aluden entre paréntesis (Variable No. X), a lo cual se acompaña un cuadro de síntesis. En este último intentamos además clasificar el estado de la variable en los casos analizados, en tres parámetros: prerrogativas militares altas, moderadas y bajas.

A excepción de la reforma al fuero militar (Decreto Legislativo 41-96), Guatemala es el único país de la región que no experimentó una reforma a las normas constitucionales o a las leyes relacionadas con la institución militar. Tras el resultado del referéndum al que fueron sometidas las reformas constitucionales en mayo de 1999, el tema de la reforma normativa de la institución militar no ha vuelto a ser parte de la agenda política.⁷⁵

El Salvador reformó el marco normativo de la defensa en 1992, cambiando varios artículos de la Constitución y la doctrina militar; Honduras, entre 1994 y 2001, reformó diversas leyes vinculadas al sector defensa y varios artículos de la Constitución; en Panamá, en enero de 1990 se remitió a la Asamblea Legislativa un

⁷⁵ Lo más importante de aquellos resultados es que de cada diez guatemaltecos, únicamente dos participaron en el evento electoral. De éstos, 9.4 lo hizo a favor del no, 7.5 a favor del sí, mientras que el 2.6 por ciento votó nulo o en blanco.

Decreto mediante el cual se reformaba la Constitución a fin de abolir las fuerzas armadas; mientras que en Nicaragua, en 1994 se aprueba el Código Militar y luego, la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo.

La tendencia general en todos los casos consistió en acotar –en términos convencionales– la función militar, estableciendo –bajo ciertos parámetros– la posibilidad de colaboración de las fuerzas armadas en labores de seguridad interior. Elemento este último que paulatinamente se ha ido deteriorando, como veremos cuando entremos a analizar la variable No. 8 (participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública). En la actualidad la separación entre defensa y seguridad pública vuelve a ser cada vez más difusa.

A excepción del caso de Guatemala, fueron eliminadas de la función militar añejas ideas, por ejemplo: la preservación del orden, el sistema político, la paz, el honor de la nación. En el pasado, tales funciones fueron la puerta para la politización de la institución y su ingreso a la arena política interna.

Como puede verse, el proceso de cambio requirió de modificaciones profundas en los arreglos institucionales materializados en leyes (constitucionales u ordinarias). El debate de los nuevos marcos normativos reafirmó el control y la capacidad de decisión civil en asuntos de defensa. Así lo confirman las experiencias de Honduras, El Salvador y Nicaragua.

Producto de tales procesos, ninguno de los países preserva grados de autonomía militar que impidan concretar el control civil en asuntos de seguridad y defensa

(Variable No. 1). La autonomía opera más bien en lo que Guillermo O'Donnell denomina reglas informales.⁷⁶ Acuerdos implícitos entre el alto mando del cuerpo de oficiales y las élites políticas, alrededor de ciertos temas o formas de proceder en asuntos relacionados con el ordenamiento jurídico relacionado con los asuntos militares, el presupuesto, la función de inteligencia, ciertas operaciones de terror, los ascensos, entre otros.

Un punto de especial relevancia está dado por los fondos de pensiones estatales. Plataforma de despegue de lo que se ha dado en llamar la autonomía financiera de las fuerzas armadas (Variable No. 10). Los fondos de pensiones militares fueron creados en los años sesenta en Guatemala; los años setenta, en Honduras y El Salvador; y, los años noventa, en Nicaragua.

Este fenómeno alcanzó su punto álgido en la década de los noventa, particularmente en Honduras, donde las inversiones que por esta vía realizaban los militares, llegaron a incomodar al sector empresarial bajo el argumento de competencia desleal: exenciones de impuestos, uso de recursos y servicios públicos, relaciones de favoritismo en relaciones con el Estado. El Instituto de Previsión Militar de Honduras llegó a operar (para 1998) un capital de USD400 millones.⁷⁷

A pesar que se trata de fondos públicos, en ninguno de los casos el Comité de Dirección de los fondos de pensiones está integrado por representantes civiles del

⁷⁶ "Ilusiones sobre la consolidación". Guillermo O'Donnell. Revista Nueva Sociedad. No. 180-181. Julio-agosto, septiembre-octubre 2002. Págs. 311-332.

⁷⁷ *Militares como empresarios*, Kevin Casas-Zamora. Fundación Arias. San José, 1998.

Estado. En éste como en otros asuntos, bajo el amparo del secreto de Estado, se impide la fiscalización de parte de las Asambleas Legislativas o bien, la realización de auditorías externas, cuyos resultados pudieran alcanzar un carácter público.⁷⁸

Por aparte, en todos los países que cuentan con fuerzas armadas, el presidente de la República es reconocido legalmente como la más alta autoridad de éstas (Variable No. 2). El poder político (sea el presidente de la República o la Asamblea Legislativa en otros casos) es responsable de los ascensos militares, sobre todo, de los oficiales superiores (grado de mayor en adelante para el caso de las fuerzas de tierra) (Variable No. 9). El presidente de la República determina al ministro de la Defensa, que con excepción de Nicaragua y Honduras, son, en los restantes casos, militares de carrera. El presidente de la República determina también al jefe del Estado Mayor de la Defensa (jefe del Estado Mayor Conjunto o jefe de las Fuerzas Armadas, en otros casos). A ambos puede remover en cualquier momento, sin procedimientos o consultas previas con otro órgano del Estado.

Lejos de parecer un modelo de interacciones múltiples y recíprocas, las relaciones cívico militares en Centroamérica, se centran en la relación entre el presidente y círculos de oficiales superiores. Estos últimos intercambian lealtad a cambio de promociones y ascensos, que, a su vez, consolidarán su liderazgo y cierta sucesión. Es ésta la clave de la estabilidad y la ausencia de conflictos entre ambos mundos (el político y el militar). Dentro del esquema de análisis propuesto por Stepan, las relaciones cívico militares se mueven

⁷⁸ *Militares como empresarios*, Kevin Casas-Zamora, *op.cit.*

entre la ausencia de control, la existencia de prerrogativas militares y la ausencia de conflictos entre ambos mundos.

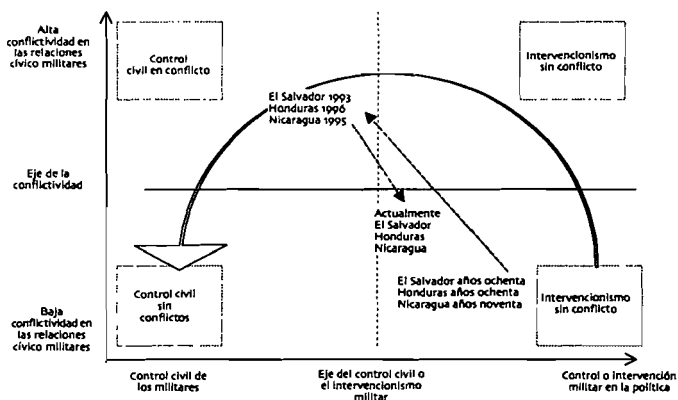
Las coyunturas clave del proceso de reforma militar en la región fueron: el relevo de Humberto Ortega del cargo de jefe del Ejército Nacional de Nicaragua (1995); la decisión del presidente de Honduras, Carlos Roberto Reina, de ejercer en términos reales su potestad para nombrar al ministro de la Defensa (1996); la depuración de los oficiales de la Fuerza Armada de El Salvador (1993).

En estos tres casos, la trayectoria del cambio a partido de condiciones de intervencionismo militar y baja conflictividad, para dirigirse a una situación de control civil conflictivo, alcanzando un estado entre el control civil y las prerrogativas militares.

En el caso de Guatemala, las fricciones se han dado cuando el liderazgo político cambia e intenta modificar los liderazgos y aquellas líneas de sucesión que dentro del cuerpo de oficiales se habían forjado con antelación. Exceptuando ciertas coyunturas relacionadas con el proceso de paz, no se ha presenciado un momento en el que la supremacía civil en asuntos de defensa sea expuesta de forma manifiesta por el liderazgo político.

Tales trayectorias son puestas de forma gráfica en la figura No. 1, que se presenta a continuación.

FIGURA No. 1
CONFLICTIVIDAD Y CONTROL EN
LAS RELACIONES CÍVICO MILITARES



Por aparte, es notoria la ausencia de un núcleo de funcionarios civiles que orienten la labor de defensa (variables Nos. 3 y 6). En toda la región, en este ramo de la administración pública se carece de burócratas civiles capaces de dirigir. Tanto en su número, como en su calidad, los recursos humanos civiles no logran brindar a los gobernantes las certezas que parecieran sí lograr los militares. Se trata de la explotación del *know how* ostentado por los militares en la gestión de gobierno (variable No. 4). Con la excepción del gabinete de la gestión de gobierno 1996-2000, de Guatemala, en el resto de países, militares o militares retirados no han formado parte de los equipos de gobierno.

Uno de los casos más ejemplificantes al respecto lo constituye el Ministerio de la Defensa de Nicaragua, el cual normativamente se encuentra fuera de la línea de mando. No obstante que se trata del caso que más avances demuestra en materia de control mediante di-

cha instancia, el Ministerio de la Defensa de Nicaragua encuentra serios obstáculos dentro del balance entre funciones, potestades y medios. En el caso de Guatemala, el Ministerio de la Defensa es una extensión del Ejército, cuyo marco normativo –para una muestra de las contradicciones que sobre la materia distinguen a la región– ocupa algunos artículos de la Ley Constitutiva del Ejército.

La construcción de ministerios de la Defensa, que sean la primera forma de control político, es una tarea pendiente en toda Centroamérica. El gobierno y su gabinete, son incapaces de fiscalizar. La cartera de Defensa pareciera no ser parte del gabinete de gobierno, sino un súper ministerio, ajeno al propio gabinete.

Correspondientemente con lo antes afirmado, las políticas sobre el tema son dictadas de forma implícita en medio de cierto tipo de acuerdos que se dan entre el alto mando del cuerpo de oficiales y el presidente de la República.

Las políticas de defensa son las políticas de las fuerzas armadas. La excepción a tal norma la proporciona el proceso de discusión en torno a la política de defensa que el gobierno de Guatemala convocó desde 2002. Se trata del primer caso en la región en el que una política de esta naturaleza es formulada de manera explícita, con cierto concurso de organizaciones sociales y políticas.

Cuadro comparativo
Once variables de análisis sobre relaciones cívico militares

No	Indicadores	Prerrogativas Militares Altas (PMA)	Prerrogativas Militares Moderadas (PMM)	Prerrogativas Militares Bajas (PMB)
1	Medida de autonomía militar sancionada constitucionalmente y por el ordenamiento jurídico	GT		ES; HN; NIC
2	Relación jerárquica de las fuerzas armadas con el Jefe del Ejecutivo			GT; ES; HN; NIC
3	Coordinación del sector defensa por civiles o militares	GT; ES; HN; NIC		
4	Participación de oficiales de alta en el gabinete de gobierno	GT		ES; HN; NIC
5	Papel de la legislatura en cuestiones militares	GT; ES; HN; NIC		
6	Participación de funcionarios civiles (técnicos o políticos) en el diseño e implementación de políticas de seguridad	GT; ES; HN; NIC		
7	Control del aparato de inteligencia del Estado	GT; ES; HN; NIC		
8	Participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública	GT; HN; NIC	ES	
9	Participación de civiles (legislatura, gabinete) en evaluación de ascensos			GT; ES; HN; NIC
10	Participación de oficiales de alta en empresas estatales		GT; ES; HN; NIC	
11	Alcances del fuero militar			GT; ES; HN; NIC

GT = Guatemala; ES = El Salvador; HN = Honduras; NIC = Nicaragua.

El escaso número de asesores civiles capacitados en la materia converge con la precaria situación por la que atraviesan las Comisiones Legislativas relacionadas con estos asuntos (variable No. 5). En todos los casos objeto de examen, estas comisiones no logran convertirse en el centro de los debates en torno a la manera

en la que los procesos de reforma militar se puedan desarrollar. Su integración es anual, lo que impide cierto sentido de especialización que demanda su función.

Sin debate político, con escaso conocimiento –sea por la vía de asesores o por interés propio–, sin iniciativa en materia legislativa, el trabajo de fiscalización –por su naturaleza, más complejo y espinoso– se vuelve cuesta arriba.

A pesar de contar con ciertos mecanismos de control, los legisladores no hacen uso de éstos para llevar adelante investigaciones en materia de defensa. En Guatemala, uno de los obstáculos principales lo constituye la determinación discrecional del secreto de Estado, el que continuamente es presentado como argumento para impedir el acceso a informaciones.

La actividad de inteligencia es también una parcela clave dentro del proceso de redefinición de las relaciones cívico militares (variable No. 7). En todos los países objeto de estudio, este recurso rebasó sus parámetros convencionales, propios de la inteligencia militar, desarrollando diversos tipos de operaciones encubiertas al interior de los países. En ninguno de los casos se atienden en la actualidad parámetros de control democrático sobre la actividad de inteligencia.

Es ésta una actividad del Estado sobre la cual no existen normas que delimiten los ámbitos operacionales de los servicios y determinen campos en los cuales la actividad de inteligencia no debe operar. Con la excepción de Nicaragua, las denuncias sobre espionaje político han sido reiteradas en el resto de países. El uso que en el pasado se hizo de este recurso se encuentra deta-

llado en los informes que sendas comisiones de la verdad han producido.

En lo que respecta al respeto a los derechos humanos en la región, podría advertirse que ha habido progresos y retrocesos. A pesar que en ninguno de los países priva aún el fuero militar para juzgar crímenes comunes cometidos por militares (variable No. 11), los sistemas de justicia son incapaces de procesar acciones cometidas por miembros de las fuerzas del orden, fomentando de esa manera un clima de impunidad. La impunidad hace difícil el establecimiento de patrones democráticos en las relaciones cívico militares.

El tema de la corrupción es otro factor importante dentro del equilibrio de las relaciones cívico militares. El enriquecimiento ilícito de las elites militares en el poder a partir de la definición de las reglas del juego entre Estado y el mundo del dinero, es una de las cargas más complejas de llevar para los procesos de transición. La corrupción constituye uno de los mecanismos de redistribución del poder a lo interno de las fuerzas armadas. Hace las veces de enlace entre los sectores sociales poderosos y la institución, en la medida en que esta actividad asegura protección, mediación y una serie de concesiones.

Bajo el amparo de la impunidad y la corrupción, los militares se convierten en esenciales para la estabilidad del proceso político. Estas prácticas permiten que éstos puedan seguir haciendo uso de una gama muy amplia de recursos o medidas para apoyar o boicotear procesos. La sola alusión o amenaza de su uso advertirá hasta al menos insensato de los políticos. La corrupción genera una carga simbólica en la medida en que rebasa

los ámbitos institucionales. Cuando las fuerzas armadas son vistas como *primus inter pares* en su relación con el mundo político, la institución ya no es una más entre otras que componen el Estado. Pasa a detentar gran influencia y poder a lo interno del aparato de Estado, pero también hacia fuera, en lo social, político y económico.

De acuerdo con la información obtenida para cada uno de los países analizados, únicamente puede hablarse de una modificación de largo plazo en el patrón de las relaciones cívico militares, cuando se crean o se consolidan instituciones que llevan adelante de forma cotidiana y permanente el control democrático. Cuando las estrategias de control se hacen parte de la administración pública, perdiendo así el carácter excepcional que en sus inicios pudieron adquirir. La existencia de mecanismos institucionales de monitoreo, con personal independiente y estable, coadyuva al afianzamiento del control en materia de seguridad y defensa.

A continuación nos detendremos en dos temas: las nuevas misiones militares y las relaciones entre Centroamérica y Estados Unidos. El primer asunto se enmarca aún dentro del análisis de las variables propuestas por Stepan (variable No. 8: participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública). El segundo constituye una determinante que a lo largo de los años ha dictado las directrices de las relaciones cívico militares en Centroamérica.

D EL NUEVO ENTORNO INTERNACIONAL Y LOS RIESGOS DE LAS NUEVAS MISIONES

Las fuerzas armadas de la región compartieron entre sí el carácter de sus misiones: se trató de fuerzas de control a lo interno de los Estados, frente a las disidencias políticas y militares. Dentro de la campaña continental contra el comunismo, jugaron el papel de aliados estratégicos de Estados Unidos. Con exclusión del régimen sandinista en Nicaragua (1978-1990) y del breve lapso durante el cual las relaciones entre Estados Unidos y Panamá se enturbiaron, alrededor de 1989, todos los ejércitos de la región se incorporaron al esquema geopolítico de Estados Unidos.

El final de la guerra fría se manifestó en la región con un nuevo empuje de tendencias democratizadoras y la agudización de las asimetrías ante la crisis de los modelos de crecimiento.

En paralelo a esto, ante condiciones de gobernabilidad adversas, los Estados de la región enfrentan crecientes dificultades para cumplir con sus funciones de conducción, dirección, articulación e intermediación. Un ejemplo de ello ocurre con la problemática delincriminal que en casi todos los Estados de la región ha significado un cuestionamiento a las capacidades de controlar el fenómeno y así proporcionar a la ciudadanía condiciones de seguridad para el ejercicio de sus derechos y libertades.

En materia de seguridad, el nuevo momento geopolítico se caracteriza por que las hipótesis de conflicto interestatal han cedido terreno en la emergencia de agendas más complejas. Lo mismo ocurre con el des-

plazamiento del eje de conflicto ideológico que motivó los conflictos intraestatales. Las tradicionales hipótesis de guerra vinculadas a la invasión de parte de países vecinos no caben dentro de lo razonablemente posible.

Dentro de las nuevas agendas se ha mezclado la transnacionalización de fenómenos que requieren la participación y coordinación de actores locales, estatales y no estatales, civiles y militares e instancias transnacionales. El crimen organizado, las migraciones, el narcotráfico, el medio ambiente, los desastres naturales, entre otros asuntos, configuran la agenda de temas que son evaluados como nuevas amenazas a la seguridad. Dicha agenda está determinada por la perspectiva estratégica de Washington respecto de la seguridad y el papel de los militares en el área. En esta materia se ha hecho sensible una cada vez mayor pérdida de interés geoestratégico de Centroamérica y el reposicionamiento de las fuerzas armadas de la región para atender asuntos que, asumidos como propios, en realidad forman parte de la agenda de problemas domésticos de Estados Unidos.

La desmilitarización ha corrido en paralelo con procesos de reforma encaminados a ajustar políticas, capacidades y fuerzas en un nuevo contexto de amenazas. La desmilitarización ha abierto un inconcluso período de transición que dejó sin referentes a las fuerzas armadas de la región, lo que provocó la generalización de una crisis de identidad. Como lo describe Leticia Salomón, cinco tipos de retos o crisis con los que tenían que enfrentarse las instituciones militares de la región:

- a) crisis de permanencia, inseguridad institucional;
- b) crisis de identidad, búsqueda de nuevos papeles;

- c) crisis de gobernabilidad, delimitación de cuotas de poder;
- d) crisis de credibilidad, deterioro de la imagen pública; y,
- e) crisis de expectativas, inseguridad individual.⁷⁹

El grado de involucramiento de las elites gobernantes en el tema ha derivado en la ausencia de directrices de largo plazo en torno a la misión, determinando una utilización instrumental que intenta atender el fenómeno de la delincuencia y la criminalidad. Utilizar a las fuerzas armadas en función de la distribución de productos (fertilizantes, libros de texto, alimentos), construcción de obras de infraestructura, entre otros.

Desde el fin del conflicto centroamericano, una de las preocupaciones principales que estuvo alrededor de los estudios en esta materia fue el de las misiones. Se trataba de analizar cómo, concluidos los enfrentamientos con sus adversarios armados, los ejércitos del área —específicamente los casos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua— corrían a abrazar nuevas tareas en asuntos tan diversos como la seguridad pública, la protección de los recursos naturales, la lucha antinarcoóticos, la seguridad penitenciaria, el entrenamiento de otras fuerzas de seguridad, las migraciones, el crimen organizado, la protección del patrimonio cultural, la atención a los desastres naturales, entre otros asuntos en esa misma línea.

⁷⁹ "De la seguridad a la inseguridad: la tragedia de las fuerzas armadas en Honduras". Leticia Salomón. CEDOH. Puntos de Vista, No. 6. Honduras, 1992.

Ello es posible gracias a que las instituciones militares se encuentran dotadas de ciertas características que las hacen singulares. P.e., la disciplina, la jerarquía, el despliegue territorial, el planeamiento prospectivo, la disposición inmediata, entre otros aspectos remarcables. Aquella singularidad será mayor –pudiendo inclusive alcanzar visos de excepcionalidad– cuando se trate de aparatos de Estado ineficaces, carentes de carrera profesional y con presupuestos insuficientes.

A pesar que la decisión de colaborar en tales asuntos era una decisión del poder ejecutivo, las preocupaciones no cedieron. Las conclusiones eran previsibles: se trataba de fuerzas armadas preparadas para la guerra, con escasas habilidades para hacer frente a las tareas antes dichas, y que al carecer de enemigo buscan razones que justificasen su existencia en tres dimensiones:

- a) Hacia la sociedad;
- b) Hacia el poder político; y,
- c) Desde una perspectiva meramente financiera, intentando mediante tales funciones hacer frente a la inminente reducción de recursos que se vendría sobre el presupuesto de defensa.

En los países del área en los que existen fuerzas armadas, éstas realizan actividades en materia de seguridad interior. En todos los casos, estas actividades son llevadas a cabo de forma normal, atemporal y fuera de cualquier marco de control democrático. La actividad en esta materia no atiende los criterios de excepcionalidad, temporalidad y control. Ello ha sido posible en detrimento de los marcos normativos establecidos en los primeros momentos de la reforma militar en Centroamérica, por la vía de modificar o realizar ajust-

tes tendientes a flexibilizar la distinción y separación de ámbitos que en todos los casos se materializó en leyes constitucionales (variable No. 8).

E CENTROAMÉRICA Y ESTADOS UNIDOS: LA NUEVA AGENDA

La influencia de Estados Unidos en la región determinó una lectura geoestratégica que durante los años ochenta se denominó el conflicto centroamericano. Ello se concretó en la presencia directa de Estados Unidos en dos países de la región (Honduras y Panamá) y en su apoyo a los ejércitos de Guatemala, El Salvador, Panamá y las fuerzas de la Resistencia Nicaragüense. De mayor calado aún fue el posicionamiento de ideas y marcos de análisis de la realidad vinculados con la Doctrina de Seguridad Nacional. Si bien es cierto, con el desmantelamiento de las bases militares en Panamá la presencia militar directa de Estados Unidos se ha debilitado en la región, en el mundo de las ideas militares mucho queda de aquellos esquemas de análisis que durante décadas sirvieron de base para la determinación del empleo del instrumento militar en los países del área.

De aquellos años de las operaciones conjuntas que prefiguraban lo que eventualmente llegaría a ser una invasión a la Nicaragua sandinista (que finalmente no llegó a materializarse), la invasión a Panamá en diciembre de 1989 y el conjunto de bases militares de Estados Unidos en la región, poco queda ahora que inicia el siglo veintiuno.

El último día de 1999 fueron cerradas las últimas instalaciones de Estados Unidos en la Zona del Canal.⁸⁰ Ya en septiembre de 1997, el Comando Sur de los Estados Unidos había salido de Panamá, a fin de instalarse en Miami. No obstante, Estados Unidos mantiene su presencia militar directa en el área a través del puesto operacional de avanzada (Forward Operating Locations, FOL) ubicado en Comalapa, El Salvador (desde 2000), la Base Aérea Enrique Soto Cano, ubicada en Palmerola, Honduras (desde 1983), y tres estaciones de radar ubicadas en: Cerro Azul, Costa Rica; Puerto Trujillo, Honduras; y, Ciudad de Panamá, Panamá, que forman parte de la Red de Radares de la Cuenca Caribeña de la Fuerza Aérea (Air Force's Caribbean Basin Radar Network).⁸¹

Con la desactivación de las instalaciones militares ubicadas en Panamá, la base aérea Soto Cano cobró un nuevo valor: con la excepción de los FOL's, es la única instalación militar en Latinoamérica. A ella fueron trasladados varios de los equipos acantonados en la zona del canal, para 1994 el presupuesto de la base fue de 38 millones (USD).⁸² Si bien es cierto, el foco de tales instalaciones está dedicado a apoyar operaciones antinar-

⁸⁰ Específicamente, los fuertes Clayton, Kobe, Sherman, la base aérea Howard, la estación naval Rodman y las instalaciones de Isla Galeta y tres polígonos de tiro.

⁸¹ Acerca de las instalaciones de radar ver: *U. S. Facilities. U. S. Bases in Latin America and the Caribbean: Overview. Latin America Working Group – Center for International Policy.*
<http://www.ciponline.org/facts/radar.htm>
<http://www.tssincorp.com/counter.html>

⁸² *1996 DOD Budget: Potential Reductions to Operation and Maintenance Program.* General Accounting Office. Washington D. C. September, 1995.
<http://frwebgate.access.gpo.gov>

cóticos, también lo es que en el momento en que sea preciso, las mismas pueden ser de utilidad para cualquier tipo de operaciones.

Uno de los principales mecanismos en la relación entre Estados Unidos y la región es la formación de recursos humanos. En un proceso que inicia en la década de los ochenta, pero que alcanza un auge en los noventa, el Departamento de Defensa identificó una nueva modalidad de intervención, promoviendo la capacitación de civiles a través de diversas modalidades. En *Civil-military relations: USAID's role*, Johanna Mendelson y Claude Welch, ilustran este proceso al examinar las formas en las que se promueve la formación de civiles en temas de defensa a través de instituciones tan diversas como el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa de la Universidad de la Defensa o la Escuela Naval de Justicia en Newport, Rhode Island.⁸³ No obstante, en el área centroamericana, éste es un punto que es preciso evaluar, dado que, como ilustra Roberto Cajina en su trabajo *Reconversión militar en Nicaragua: lecciones no aprendidas*,⁸⁴ de 19 participantes en el curso de Planificación y administración de la defensa entre 1998 y 2002, únicamente el 30% se mantiene vinculado al sector defensa. Puede que el esfuerzo de capacitación se haya topado con una de las características de las administraciones públicas: la volatilidad del recurso humano. Pero además de esto, Mendelson y Welch afirman que se transmite "una señal errática a los militares extranjeros de que sólo la oficialidad castrense [de Estados Unidos] puede y debe enseñar a los civiles [latinoamericanos] sobre gobernabilidad y seguridad".

⁸³ Center for Democracy and Governance. Washington D. C., 1998.

⁸⁴ Ponencia presentada en REDES 2002, Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS). Brasilia, julio de 2002.

Las relaciones con Estados Unidos están determinadas por la implementación de la declaración y el plan de acción de la Cumbre de las Américas III realizada en Quebec, Canadá (2001).⁸⁵ Esto incluye acciones individuales y colectivas para la creación, en enero de 2005 del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Al concluir las negociaciones en torno a una amplia diversidad de términos, el ALCA incluiría a 34 países. Antes, la iniciativa tiene que resolver varios obstáculos: las relaciones Estados Unidos-Brasil, las dos economías más grandes de la región enfrentan serias diferencias que se evidenciaron con el incremento de los aranceles a las importaciones de acero en marzo de 2002. En octubre de 2002, ambos países tomarán la presidencia del Comité de Negociaciones Comerciales. La crisis económica en Argentina y las condiciones políticas en Colombia y Venezuela, el único país que no suscribió la declaración de Quebec, son escollos importantes de este proceso.⁸⁶

El comercio y la seguridad son dos de los principales asuntos en la agenda. En este segundo punto se inscribe una serie de acciones derivadas de los ataques del 11 de septiembre de 2001 a Estados Unidos. Una semana después del ataque, la Organización de Estados Americanos (OEA) invocó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) (1947), también conocido como Tratado de Río. El 3 de junio de 2002, la Asamblea General de la OEA aprobó la Convención Interamericana

⁸⁵ *Summit of the Americas III, Québec City, Canada, April 20-22, 2001: Background, Objectives, and Results.* K. Larry Storrs and Angeles Villareal. Congressional Research Service CRS. 2001. (RL30936).

⁸⁶ Desde la perspectiva de Estados Unidos, las diferencias deben resolverse en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC). *A Free Trade Area of the Americas: Status of negotiations and major policy issues.* J. F. Hornbeck. Congressional Research Service CRS. 2002. (RS20864).

contra el Terrorismo, a la vez que renovó el trabajo del Comité Interamericano contra el Terrorismo y la Junta Interamericana de Defensa. Con la única excepción de México, todos los países de la región reactivaron el Tratado Internamericano de Asistencia Recíproca.

En el ámbito regional, los presidentes del área se reunieron el 20 de septiembre de 2001 en Honduras, y aprobaron la declaración *Centroamérica unida contra el terrorismo*. Además de mejorar los mecanismos de intercambio de información concerniente a posibles acciones terroristas, los presidentes de Centroamérica y Belice resolvieron reforzar la seguridad en las fronteras, puertos marítimos y aeropuertos y ejercer mayor control sobre el flujo migratorio, una de las acciones derivadas de este cónclave.

La posibilidad de alcanzar un tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Centroamérica constituye el eje más concreto, alrededor del cual se articulan las relaciones entre Estados Unidos y los países del istmo. El anuncio, realizado en enero de 2002, sobre los preparativos para suscribir un acuerdo de esta naturaleza, se reafirmó en mayo de 2002 en la reunión que sostuvieron los presidentes del área con el presidente de Estados Unidos. Para Estados Unidos, se trata de un movimiento eminentemente político, que buscará allanar el camino al ALCA. En 2001, el total de flujos comerciales entre Estados Unidos y la región apenas alcanzó el 1% del total. De sur a norte sin embargo, Estados Unidos es el más importante socio comercial (para Costa Rica representa el 40% de su comercio total; para El Salvador, el 47%; para Guate-

mala, el 48%; para Honduras, el 67%; y, para Nicaragua, el 43%).⁸⁷

De esa forma, los temas en la agenda de relaciones Estados Unidos y Centroamérica son: el tráfico de drogas, las migraciones, los desastres naturales, la implementación de los Acuerdos de Paz de Guatemala, y la estabilidad del gobierno de Nicaragua.⁸⁸ En términos militares, el foco de preocupación para Estados Unidos lo constituye el conflicto en Colombia. Para Panamá, el conflicto tiene matices humanitarios, en función del problema de los refugiados en la selvática región del Darién. El Plan Colombia y la Iniciativa para la Región Andina (abril y mayo de 2001) son las estrategias a través de las cuales Estados Unidos plantea atender esta problemática. La frontera de la paz y la estabilidad regional llega hasta Panamá. Ante el énfasis militar de las iniciativas con las que Estados Unidos pretende atender la problemática de la región andina, previsiblemente, Colombia seguirá siendo el escenario de un enfrentamiento de larga duración debido a que muchos actores desean que la guerra continúe.

⁸⁷ *Trade and the Americas*. **Raymond J. Ahearn**. Congressional Research Service CRS. 2002 (IB95017).

⁸⁸ *Latin America and the Caribbean: legislative issues in 2001–2002*. **K. Larry Stors**, Coordinator Foreign affairs, defense and trade division. Congressional Research Service (CRS). Junio 12, 2002 (RL30971).

Bibliografía

FUENTES DOCUMENTALES

- ACDA, 1998** *World Military Expenditures and Arms Transfers 1997. Arms Control and Disarmament Agency (ACDA).* Washigton, D. C. 1998.
- AFPC, 1996** *Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.* Acuerdos de Paz de Guatemala. México, D. F., 19 de septiembre de 1996.
- Agüero, 1999** *Las Fuerzas Armadas en una Época de Transición: Perspectivas para el afianzamiento de la Democracia en América Latina.* Felipe Agüero. En: Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas. Rut Diamint. Universidad Torcuato di Tella-Editorial Nuevohacer. Buenos Aires, 1999.
- Agüero, 1995** *Militares, civiles y democracia: la España postfranquista en perspectiva comparada.* Felipe Agüero. Alianza. Madrid, 1995.

- Aguilera, 1994** *La reconversión militar y procesos de negociación: el caso de Guatemala. Gabriel Aguilera Peralta.* En: Reconversión Militar en América Latina. Gabriel Aguilera Peralta (coord.). FLACSO. Guatemala, 1994.
- Ahearn, 2002** *Trade and the Americas. Raymond J. Ahearn.* Congressional Research Service (CRS). 2002 (IB95017).
- AI, 2001** *Honduras, José Eduardo López. 20 años después: ha llegado la hora de hacer justicia. Amnistía Internacional AI.* 2001.
<http://www.edai.org/centro/amr/honduras/23700201.pdf>
- AI, 1991** *Honduras: Persistencia de las violaciones de derechos humanos. Amnistía Internacional (AI).* 1991. (AI: AMR 37/04/91/s).
- AI, 1988** *Honduras: Autoridad civil-poder militar, Violaciones de los derechos humanos en la década de 1980. Amnistía Internacional (AI).* 1988. (AI: AMR 37/02/88/s)
- Arias, 1999** *Panamá: La democracia y las relaciones cívico-militares. Ricardo Arias Calderón.* Diálogo Centroamericano. No. 38, marzo-abril 1999. San José, Costa Rica.
- Basombrío, 1999** *Militares y democracia en América Latina de los 90's: Una revisión de los condicionantes legales e institucionales para la subordinación. Carlos Basombrío Iglesias.* En:

- Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas. Rut Diamint. Universidad Torcuato di Tella-Editorial Nuevohacer. Buenos Aires, 1999.
- Cajina, 2002a** *Reconversión militar en Nicaragua: lecciones no aprendidas.* **Roberto Cajina.** Ponencia presentada en REDES 2002, Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS). Brasilia, julio de 2002.
- Cajina, 2002b** *Reconversión de la defensa en Nicaragua: Asimetrías e incoherencias.* **Roberto Cajina.** Ponencia presentada al seminario "La reforma del sector seguridad en democracias precarias. La experiencia del proyecto Hacia una política de seguridad para la democracia POLSEDE". Guatemala, febrero de 2002.
- Cajina, 1996a** *Transición política y reconversión militar en Nicaragua.* **Roberto Cajina.** CRIES. Nicaragua, 1996.
- Cajina, 1996b** *Una primera aproximación a la transición democrática y la seguridad ciudadana en Nicaragua.* **Roberto Cajina.** En: Memoria: política, cultura y sociedad en Centroamérica siglos XVIII-XX. Margarita Vanini y Frances Kinloch (eds.). Nicaragua, 1996.
- Casas, 1997** *Relaciones Cívico Militares Comparadas.* **Kevin Casas** (Ed.). Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Costa Rica, 1997.

- CEEN** *Los espacios institucionales de la Asamblea Nacional de Nicaragua en la formulación y control de una agenda de defensa y seguridad. Centro de Estudios Estratégicos de Nicaragua (CEEN).* Nicaragua, SF.
- CIA, 2002** *The World Fact Book 2002. Central Intelligence Agency (CIA).* Washington D. C. 2002.
- CIF y BM, 2001** *Honduras: el clima para la inversión extranjera directa y medidas para mejorarlo. Servicio de Asesoría sobre Inversión Extranjera.* Corporación Internacional de Fomento (CIF) y el Banco Mundial (BM). 2001.
- COFADEH, 2002** *Situación de los derechos humanos en Honduras: resumen ejecutivo. Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos en Honduras (COFADEH).* Honduras, 2002.
- Comisión, 2002** *Informe final. Comisión de la Verdad.* Panamá, 2002.
- Corado, 1994** *Los procesos de desmovilización de las fuerzas armadas. Humberto Corado Figueroa.* En: Desmovilización, desmilitarización y democratización en Centroamérica. Francisco José Aguilar Urbina (ed.). Fundación Arias. Centro Internacional para los Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático. San José, 1994.
- Córdova, 1999** *El Salvador: Reforma militar y relaciones cívico militares.* Ricardo

- Córdova Macías. FUNDAUNGO.** El Salvador, 1999.
- Diálogo, 1997** *Diálogo Centroamericano: Centroamérica hoy. Centro para la Paz y la Reconciliación de la Fundación Arlas para la Paz y el Progreso Humano.* No. 20, mayo de 1997. San José, Costa Rica.
- Diamint, 1999** *Estado y Sociedad Civil ante la cuestión cívico-militar en los noventas. Rut Diamint.* En: Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas. Rut Diamint. Universidad Torcuato di Tella-Editorial Nuevohacer. Buenos Aires, 1999.
- Diario Oficial / ES 2001** El Salvador. Diario Oficial No. 178. Tomo 352, del 21 de septiembre de 2001.
- Diario Oficial /ES 1998** El Salvador. Diario oficial. No. 143. Tomo No. 340. 30 de julio de 1998.
- Etchison, 1975** *The United States and militarism in Central America.* Don L. Etchison. Praeger Publisher. Nueva York, 1975. Pág. 46.
- Farra, 1998** *In Panama, droug money's clout outlives Noriega.* Douglas Farra. Washington Post. November 19, 1998.
- Fisas, 1999** *Gastos militares en Centroamérica: La transparencia como medida de confianza.* Vincenc Fisas. UNESCO. Barcelona, 1999.

- Fitch, 1998** *The Armed Forces and Democracy in Latin America.* **J. Samuel Fitch.** Johns Hopkins University Press. Baltimore, 1998.
- Fuerza Armada / ES** *Informe de labores 1 de junio de 1995 al 31 de mayo de 1996.* **Fuerza Armada de El Salvador.** Ministerio de la Defensa Nacional.
- Gandásegui, 1994** *Militares, democracia y desarrollo.* **Marco A. Gandásegui.** En: Reconversión militar en América Latina. **Gabriel Agullera Peralta** (coord.). FLACSO. Guatemala, 1994.
- GAO, 1995** *1996 DOD Budget: Potential Reductions to Operation and Maintenance Program.* General Accounting Office (GAO). Washington D. C. September, 1995.
- Garretón y Arraigada, 1976** *Doctrina de Seguridad Nacional y régimen militar.* **Manuel Antonio Garretón y Genaro Arraigada.** En: Estudios Sociales Centroamericanos. No. XX. San José, 1976.
- Gilboa, 1995** *The Panama invasion revisited: lessons for the use of force in the post cold war era.* **Eytan Gilboa.** Political Science Quarterly. Volume 110. Number 4. 1995. p. 539.
- González, 2002** *Se cambió el tiempo: conflicto y poder en territorio Kiché 1880-1996.* **Matilde González.** AVANCSO. Guatemala, 2002. Cuadernos de investigación No. 17.

- Guerra, 2002** Intervención del ministro de Defensa, **José Adán Guerra**, en el seminario "*Diferendos Territoriales de Nicaragua*". 23 de abril de 2002.
- Hornbeck, 2002** *A Free Trade Area of the Americas: Status of negotiations and major policy issues*. J. F. Hornbeck. Congressional Research Service CRS. 2002 (RS20864).
- Huntington, 1995** *El soldado y el Estado: teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Samuel Patrick Huntington. Grupo Editor Latinoamericano. Argentina, 1995. (Trad. Cristina Piña. De: *The soldier and the state: the theory and politics of civil-military relations*. Harvard University Press, 1957).
- IISS, 2000** *The military balance 2000-2001*. International Institute for Strategic Studies (IISS). Oxford University Press. Londres, 2000.
- IISS, 1988** *The military balance 1988-1989*. International Institute for Strategic Studies (IISS). Oxford University Press. Londres, 1988.
- INFORPRESS, 2000** *Delincuencia y criminalidad en Honduras 2000*. INFORPRESS Centroamericana.
- Joxé, 1993** *La reconversión militar*. Alain Joxé. En: *Reconversión Militar: elementos para su comprensión*. Debate No.19. FLACSO. Guatemala, 1993.
- Laguerre** *The military and society in Haití*. Michel Laguerre. Macmillan. London, 1993.

- Martínez, 1998** *Eliminación de Jefatura FFAA dará paso a amplia reforma. Luís Alfredo Martínez.* Diálogo Centroamericano. Centro para la Paz y la Reconciliación de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. No. 33, septiembre de 1998. San José, Costa Rica.
- Mendelson y Welch, 1998** *Civil-military relations: USAID's role. Johanna Mendelson y Claude Welch.* Center for Democracy and Governance. Washington D. C., 1998.
- MINDEF / NIC** **Oficina de Seguimiento a los Acuerdos de Paz.** Ministerio de Defensa de Nicaragua.
- MINUGUA, 2002** *Situación de los compromisos relativos al ejército en los Acuerdos de Paz. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA).* Guatemala, 2002.
- Meléndez, 2000** *El gasto de defensa en Nicaragua: la toma de decisiones en la asignación de recursos. Javier Meléndez Quiñónez.* CEEN-NDI. Managua, 2000.
- O'Donnell, 2002** *Ilusiones sobre la consolidación. Guillermo O'Donnell.* Revista Nueva Sociedad. No. 180-181. Julio-agosto, septiembre-octubre 2002. Págs. 311-332.
- ONUSAL, 1997** *Informe de la ONU sobre la evaluación del proceso de paz en El Salvador.* Julio de 1997.

- Ordóñez, 2000** *Sólo pobres e iletrados llegan a prestar servicio militar voluntario. Faustino Ordóñez Baca.* La Prensa. 20 de agosto de 2000. Honduras.
- Piolin-Berlin, 2001** *Latin American economic integration and democratic control of the military, in there a symbiotic relationship? David Piolin-Berlin.* En: Civil military relations in Latin America: new analytical perspectives. David Piolin-Berlin (coord.). University of North Carolina Press. Chapel Hill, 2001.
- Proceso, 1999** *Honduras: bajo la sombra de los militares. Proceso.* Año 20, No. 866, agosto de 1999. El Salvador.
- La Prensa, 2002** *Fuerzas Armadas y sociedad civil firman acuerdo para revisar violación a los derechos humanos. La Prensa.* 9 de junio de 2002.
- Remijnse, 2002** *Memories of violence. Civil patrols and the legacy of conflict in Joyabaj, Guatemala. SImone Remijnse.* Thela Latin America Series. Rozenberg Publishers. Amsterdam, 2002.
- Salomón, 1992** *De la seguridad a la inseguridad: la tragedia de las fuerzas armadas en Honduras. Leticia Salomón.* CEDOH. Puntos de Vista, No. 6. Honduras, 1992.
- Santa Fe II, 1988** *Documento Santa Fe II: una estrategia para América Latina en la década de 1990.* Estados Unidos, 1988.

- Spencer, 1997** *Desmovilization and reintegration in Central America.* **Dense Spencer.** Bonn International Center for Conversion. 1997.
- SIPRI, 2001** *SIPRI Yearbook 2002. Armaments, disarmament and international security.* **Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).** Oxford University Press. 2001.
- SIPRI, 1986** *World Armament and Disarmament. SIPRI Yearbook 1986.* **Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).** Oxford University Press. 1986.
- Sohr, 1988** *Centroamérica en Guerra, las fuerzas armadas de Centroamérica y México.* **Raúl Sohr.** Alianza Editorial. México, 1988.
- Stepan, 1988.** *Rethinking Military Politics.* **Alfred Stepan.** Princeton University Press. 1988.
- Stors, 2002** *Latin America and the Caribbean: legislative issues in 2001-2002.* **K. Larry Stors.** 2002 (RL30971).
- Storrs y Villareal, 2001** *Summit of the Americas III, Québec City, Canada, April 20-22, 2001: Background, Objectives, and Results.* **K. Larry Storrs and Angeles Villareal.** Congressional Research Service CRS. 2001. (RL30936).
- Sullivan y Villareal, 2001** *Panama-U.S. relations.* **Mark P. Sullivan & Angeles Villareal.**

- Congressional Research Service
CRS-Library of Congress. United
States. 2001.
- Trinkunas, 2001** *Crafting civilian control in Argentina and Venezuela. Harold Trinkunas.* En: Civil military relations in Latin America: new analytical perspectives. David Piolin-Berlin (coord.). University of North Carolina Press. Chapel Hill, 2001.
- Wilhelm, 1999** *Testimony before the Senate Services Committee. Gen. Charles E. Wilhelm, USMC. Commander in Chief, United States Southern Command.* Washington DC, October 22, 1999.
- WOLA, 1999** *Temas y debates en la reforma de la seguridad pública: una guía para la sociedad civil. Washington Office for Latin America (WOLA).* Washington, 1999.
- Zagorsky** *Democracy vrs. National Security: civil-military relations in Latin America. Paul W. Zagorsky.* Lynne Rienner Publishers. Boulder, 1992.

ENTREVISTAS

Honduras:

Diputado *Pompeyo BONILLA REYES*, presidente de la Comisión de Defensa del Congreso de la República (24.VII.02)

Sonia DE ASPRA, asesora del viceministro de seguridad (25.VIII.02)

Leticia SALOMÓN, Centro de Documentación de Honduras, CEDHO (23.VII.02)

Ramón CUSTODIO, Comisionado Nacional de Derechos Humanos (23.VII.02)

Ramón OQUELÍ, Universidad Nacional de Honduras (23.VII.02)

Berta OLIVA, Coordinadora de Familiares de Detenidos Desaparecidos de Honduras, COFADHE (25.VII.02)

Margarita BUEZO, Programa de Naciones Unidas de Guatemala (25.VIII.02)

Nicaragua

Roberto CAJINA, Consultoría Civil en Defensa (29.VII.02)

José Adán GUERRA, ministro de la Defensa (31.VII.02)

Valdrack JAENTSCHEKE, asesor del ministro de la Defensa (31.VII.02)

general (r) *Joaquín CUADRA LACAYO*, ex ministro de la Defensa (31.VII.02)

Panamá

Marco Antonio GANDÁSEGUI, Universidad de Panamá (1.VIII.02)

tte. cnel. (r) *Daniel DELGADO DIAMANTE* (31.VII.02)

Conrado SANJUR, Coordinadora Popular de Derechos Humanos de Panamá (1.VIII.02)

Diputado Jerry WILSON, presidente de la Comisión de Educación de la Asamblea Legislativa (1.VIII.02)

**Este libro fue impreso en los talleres
gráficos de Serviprensa, S.A. en el mes de
julio de 2004. La edición consta de 1,000
ejemplares en papel bond 80 gramos.**