

**Segundo Informe sobre
Desarrollo Humano en
Centroamérica y Panamá**



**Informe final de investigación
Sociedad, Estado y fuerzas armadas
en Centroamérica**

Manolo Vela

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Académica Guatemala
5ta avenida 6-23 zona 9, Ciudad de Guatemala
(502) 362-1431 al 33, 362-9170 / 80 / 90
telefax: (502) 332-6729
mvela@flacso.edu.gt

**Versión final
11.XII.2002**

INDICE

Presentación.....	4
Introducción.....	5
1. Breves notas conceptuales.....	10
1.1 ¿Qué son las relaciones cívico militares?.....	10
1.2 ¿Qué son los controles democráticos?.....	11
1.3 ¿Qué debemos entender por reconversión militar?.....	12
2. Dilemas del control democrático en Centroamérica.....	16
2.1 Una década de reformas militares en Centroamérica.....	16
2.2 Los riesgos de las nuevas misiones.....	24
2.3 Escaso uso de mecanismos de control democrático.....	26
2.4 El sistema centroamericano de seguridad democrática.....	29
2.4.1 Medidas de fomento de la confianza.....	30
2.4.2 Control de fuerzas y armamentos.....	33
2.4.3 Defensa Colectiva.....	34
2.5 Centroamérica y Estados Unidos.....	38
3. Procesos y resultados: estudios por país.....	41
3.1 Guatemala.....	41
3.1.1 Organización de las FFAA (31,400 Activos).....	43
3.1.2 Inventario de equipo militar.....	44
3.1.3 Gastos militares en millones de dólares a precios constantes de 1998.....	45
3.1.4 Gastos militares como porcentaje del PIB.....	46
3.1.5 Concepto de seguridad.....	46
3.1.6 Redefinición de la función y la doctrina: marcos constitucional y normativo.....	47
3.1.7 Sistema de justicia militar.....	48
3.1.8 Política de personal.....	48
3.1.9 Inteligencia.....	50
3.1.10 Funcionamiento institucional.....	51
3.1.11 Despliegue.....	51
3.1.12 Presupuesto.....	52
3.1.13 Conclusiones tentativas.....	52
3.2 El Salvador.....	54
3.2.1 Organización de las FFAA (16,800 Activos).....	56
3.2.2 Inventario de equipo militar.....	57
3.2.3 Gastos militares en millones de dólares a precios constantes de 1998.....	58
3.2.4 Gastos militares como porcentaje del PIB.....	58
3.2.5 Los elementos fundamentales de la reforma militar.....	59
3.2.6 Elementos operativos de la reforma militar.....	62
3.2.7 Plan Arce 2005: La Fuerza Armada toma la iniciativa.....	63
3.2.8 Con o sin civiles: reforma militar al fin.....	64
3.3 Honduras.....	66
3.3.1 Organización de las FFAA (8,300 Activos).....	68
3.3.2 Inventario de equipo militar.....	69
3.3.3 Gastos militares en millones de dólares a precios constantes de 1998.....	70
3.3.4 Gastos militares como porcentaje del PIB.....	70

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

3.3.5 Una década de cambios	71
3.3.6 Las fronteras	73
3.3.7 Reconciliación y violaciones a los derechos humanos	75
3.4 Nicaragua.....	78
3.4.1 Organización de las FFAA (16,000 Activos, servicio voluntario)	80
3.4.2 Gastos militares en millones de dólares a precios constantes de 1998.....	81
3.4.3 Gastos militares como porcentaje del PIB.....	81
3.4.4 Una nueva subordinación	82
3.4.5 La agenda de la reconversión	83
3.4.6 Las tareas pendientes.....	86
3.5 Panamá.....	88
3.5.1 Organización de las Fuerzas de Defensa	90
3.5.2 Gastos militares en millones de dólares a precios constantes de 1998.....	90
3.5.3 Gastos militares como porcentaje del PIB.....	91
3.5.4 El proceso de reforma del sector seguridad.....	92
3.5.5 Las tareas pendientes de la reforma panameña	93

PRESENTACIÓN

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 a las condiciones prevalecientes 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 comparado, que tengan como delimitación temporal los inicios del siglo veintiuno sino inexistentes, son escasos. Como en muchos otros campos, es esta 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 escrutadas.

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, en las agendas de prioridades políticas, de diversos temas económicos y sociales.²

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 elites 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

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

civil en asuntos de seguridad sigue siendo 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. Es este el eje principal del estudio que ahora se presenta: examinar la capacidad de las elites políticas para responder a las responsabilidades institucionales inherentes al régimen democrático en materia de seguridad.

Entendemos a la trilogía de sociedad, Estado y fuerzas armadas no como entidades sociopolíticas separadas y/o autónomas, sino como ámbitos distinguibles analítica y funcionalmente que se integran en el marco un estado nacional. La sociedad es el conjunto de habitantes de un estado nacional, Estado es el orden jurídico - político que se establece en dicha sociedad y se expresa en una gama de instituciones, y las fuerzas armadas son la institución que, dentro de ese Estado, se especializa en la función militar.

Como en todo trabajo que haga uso de la herramienta de la comparación, existen matices que hacen que las conclusiones de aplicación universal deban ser muy generales en desmedro de la visión caleidoscópica que presenta matices de una realidad nacional a otras, agrupamientos clasificatorios complejos, en medio de una amplia diversidad de interacciones, conflictos y relaciones entre actores, momentos y escenarios relacionados con 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. Aún 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, de la Oficina del PNUD en Panamá. Evelyn Villareal y Jorge Vargas, de Costa Rica, leyeron una de las versiones por las que pasó el documento que ahora se presenta, puntualizaron con especial agudeza en los puntos débiles del informe y realizaron importantes observaciones que modificaron sustancialmente el contenido. Hacia todos ellos guardo profundo agradecimiento y respeto.

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas dos décadas del siglo XX la región centroamericana atravesó por uno de sus períodos de cambio político más acelerado: regímenes autoritarios dieron

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

paso a regímenes democráticos. El proceso electoral que experimentó el régimen hondureño, en noviembre de 1981, se propagó por toda la región. Los militares dejaron el poder y 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 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 propias 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, el 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, figuran un conjunto de técnicas que pueden denominarse «de apaciguamiento». Se comprenden dentro de esto, a 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

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

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 enfrentarían 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 la gestión de gobierno impopular. Además de ello, de forma paulatina, el crimen y la delincuencia fueron alcanzando características nunca antes vistas en estas sociedades. 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.

Pareciera ser que la agenda de cambios en las relaciones cívico militares, como parte de los procesos de democratización, se topó con condiciones de gobernabilidad poco favorables para culminarla con éxito. De esa forma, 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 relación con el alto mando del cuerpo de oficiales puede volver a ser vista como estratégica. La institución armada puede volver a aparecer como el único «aliado fiel». En definitiva, la agenda de cambios acerca de la manera en que las elites políticas y el alto mando del cuerpo de oficiales se relacionan, no ha concluido en Centroamérica.

Lo que sí se 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 del régimen democrático. 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).

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

Los procesos de desmovilización en el área centroamericana fueron el resultado del callejón sin salida en el que cayó la salida exclusivamente 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 norteamericana 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 a 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 cambio a un ritmo mayor de cómo lo hicieron las fuerzas armadas.

Desde principios de los ochenta es un hecho constatable que los militares se han ido replegando del control directo de los aparatos públicos de los gobiernos de la región. Tal repliegue tuvo como contrapartida la figura modélica del «dejar la puerta cerrada» de sus fueros internos, a efecto de negar la posibilidad 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 considerable. 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, sino es que 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

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

condicionantes que imposibilita a 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. Es lo que veremos a continuación.

El informe 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. Esta parte es una especie de introducción teórica a la segunda parte, en donde se explica a profundidad el problema de las relaciones cívico militares en Centroamérica. En esta segunda parte se exploran de forma comparada, 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. Finalmente, el estudio se detiene en cada uno de los países dando 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. Aún y cuando entre las tres partes que componen este estudio existe una interrelación lógica de complementariedad, cada una de ellas puede ser abordada por separado.

Aún y cuando el estudio intentó una aproximación a profundidad del tema objeto de estudio muchas variables quedaron fuera del análisis. Hacia ellas dirigiremos nuestra atención en el futuro, a fin de completar el estudio que ahora se presenta.

1. BREVES NOTAS CONCEPTUALES

1.1 *¿Qué son las relaciones cívico militares?*

Tal y como lo advirtiera S. P. Huntington, a pesar de que las cuestiones entre civiles y militares están centradas la mayor 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.

Las relaciones cívico militares constituyen 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.

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 está relacionada 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 afirmará 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 A lo cual habría que agregar que regularmente los militares no intervienen en política más allá de intereses geopolíticos internacionales que se manifiestan a lo interno de los países.

Las relaciones cívico militares constituyen una ecuación, no un enfoque de análisis exclusivamente sobre el mundo militar. Vistas de esa forma, son más un conjunto complejo de interacciones, conflictos, alianzas entre militares, elites gobernantes y grupos de la sociedad, que una mirada a los militares. Dado que las relaciones cívico militares se articulan en contextos específicos de los regímenes políticos particulares,

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

los patrones que adquieran dependen -no exclusivamente 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 éstas últimas pueden politizarse.⁵

1.2 ¿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 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 acote la función militar; b) La creación y funcionamiento de una estructura operativa efectiva en el Ejecutivo; c) El desarrollo de la función de control parlamentario.⁷

Por otra parte, los controles subjetivos son aquellos mecanismos que en el interior mismo de la institución regulan el comportamiento militar, desarrollando la adhesión y el compromiso con los valores de la democracia, 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

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

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. 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 a 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; etc. De acuerdo a su alcance, ésta asumirá formas distintas que van desde la resistencia pasiva hasta la intentona golpista.¹⁰ Las expresiones de resistencia se evidencian generalmente alrededor de una serie de espacios de autoridad que se generan en la relación entre sociedad, Estado y fuerzas armadas.

1.3 ¿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 y regional, los procesos de integración, constituyen algunos de los más importantes factores. Aunque regularmente, cuando se analizan éstos procesos el énfasis está colocado sobre la institución militar, Alfred Stephan¹¹ considera que una política de éstas características se desarrolla en tres ámbitos:

- a) El fortalecimiento de la capacidad estatal para proveer el marco jurídico, la orientación estratégica, el liderazgo, la conducción política, los medios para llevar a cabo la supervisión de la eficiencia y la eficacia de las fuerzas armadas en el cumplimiento de sus funciones, así como el desarrollo del andamiaje institucional

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

necesario para que instituciones civiles atiendan adecuadamente todas las funciones 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, orientaciones, y estructura de la institución militar para adaptarla al nuevo entorno estatal democrático, y que incluye las modalidades de cumplimiento del servicio militar¹².
- c) La participación constructiva de la sociedad en la problemática de la seguridad y las relaciones civiles–militares. Ello incluye, el diseño y planificación 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, etc. Esto obliga a corregir aquellos factores que expresan una mezcla de 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 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 a 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, entre ellos: 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 recogen la orientación institucional hacia la seguridad interna, para adaptarlos a las nuevas funciones y misión institucional para la democracia.¹⁵

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

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 corresponden 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 doce áreas, siendo éstas¹⁶:

1. Medida de autonomía militar sancionada constitucionalmente;
2. Relación jerárquica de las fuerzas armadas con el Jefe del Ejecutivo;
3. Coordinación del sector defensa por civiles o militares;
4. Participación de oficiales de alta en el gabinete de gobierno;
5. Papel de la legislatura en cuestiones militares;
6. Participación de funcionarios civiles (técnicos o políticos) en el diseño e implementación de políticas de seguridad;
7. Control del aparato de inteligencia del Estado;
8. Participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública;
9. Participación de civiles (legislatura, gabinete) en evaluación de ascensos;
10. Participación de oficiales de alta en empresas estatales;
11. Alcances del fuero militar.

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

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

en su conjunto, al permitir que por inercia continúen operando valores, percepciones, normas y estructuras de origen claramente autoritario.

2. DILEMAS DEL CONTROL DEMOCRÁTICO EN CENTROAMÉRICA

2.1 Una década de reformas militares en Centroamérica

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 adquirió una trayectoria original. La motivación, el contenido, el sentido y los alcances del cambio adquirió 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 que forma parte del área. Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, son los países de Centroamérica que poseen fuerzas armadas. En contrasentido, 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 N efectivos.¹⁷

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 a las disidencias no importando la forma en que estas pudieran manifestarse. Como era de esperar, en tal intervención atropellaron de forma brutal los derechos humanos de sus propios ciudadanos a quienes debían defender.

Para la democratización de estos regímenes, tales aspectos representan datos de 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 de liderazgo se formaron bajo tales premisas. 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 otra serie de compromisos relativos a la reconciliación nacional, entre los cuales se comprendió la

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

constitución de comisiones de la verdad. Las diferencias en cuanto al diseño y cumplimiento de los Acuerdos de Paz explica los disímiles resultados entre los procesos de reconversión de ambos países.

Aunque Honduras comparte varias características con estos dos países, existen dos rasgos que le distinguen: el grado en que se realizaron acciones que violaron derechos humanos por parte de las fuerzas armadas no puede compararse con El Salvador y Guatemala, y la disidencia política no se expresó militarmente y por lo tanto, es un proceso de reforma militar que carece de Acuerdos de Paz. No obstante dichas diferencias, podríamos afirmar que los dilemas actuales para las relaciones cívico militares en Centroamérica concluyen en estos tres países.

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 por qué 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, fue concebido como el brazo armado del partido en el poder. Tal definición de subordinación se complejiza al caer en la cuenta que sus recursos humanos fueron sometidos a un profundo proceso de politización. Entre el partido, el gobierno y el ejército existía una unidad indisoluble. A pesar del grado en que la institucionalidad democrática se ha consolidado en Nicaragua, lo que hace que el ejército pueda ser visto como una excepción, la cultura institucional de subordinación forjada en la era sandinista ha mantenido alejado a los militares nicaragüenses de cualquier intento por sobrepasar la línea de su papel en el régimen político.

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 dieron algunos de los rasgos a los que hemos hecho alusión párrafos arriba, 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. No obstante, la invasión norteamericana 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.

Cuadro 2.1.1

Variables de análisis en materia de relaciones cívico militares en Centroamérica

	<i>Enfrentamiento armado interno</i>	<i>Armamentismo</i>	<i>Ejército</i>	<i>Violaciones a los derechos humanos</i>	<i>Militarismo</i>
Guatemala	X	X	X	X	X
Belice			X		
El Salvador	X	X	X	X	X
Honduras		X	X	X	X
Nicaragua	X	X	X		X
Costa Rica					
Panamá		X		X	X

Elaboración propia.

En la década de los noventa, estos cinco países, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá, llevaron a cabo drásticas reducciones en materia de armamento y número de efectivos en sus fuerzas militares, incluyendo la disolución de las Fuerzas de Defensa de Panamá y el cambio de nombre del instituto armado nicaragüense, de Ejército Popular Sandinista a Ejército 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 2.1.2). El comportamiento de los datos en esta materia se parecería a un pico cuyo punto más alto se encuentra a finales de los ochenta, volviendo casi a alcanzar los niveles de principios de los ochenta, a inicios del siglo veintiuno.

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

Cuadro 2.1.2

Centroamérica: Efectivos militares 1988–1999 en miles

		<i>Guatemala</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Honduras</i>	<i>Nicaragua</i>	<i>Panamá</i>	<i>Total</i>
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 las mismas fechas (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 2.1.4 y 2.1.5). 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 2.1.3 y 2.1.5).

Finalmente, el cuadro No. 6, 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.

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

Cuadro 2.1.3

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.

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

Cuadro 2.1.4

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.

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

Cuadro 2.1.5

Centroamérica: Gasto de defensa y seguridad 1999 en millones de USD a precios constantes de 1998

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Panamá	Total
Gasto de defensa 1999 (millones de USD)	118.1	110.1	29.9	24.8	12.3	312.0
Gasto de defensa % PIB	0.61	1.03	0.61	1.16	0.19	0.57
Gasto de seguridad % PIB	0.66	1.55	0.71	0.94	1.70	1.00
Gasto de defensa y seguridad % PIB	1.27	2.58	1.32	2.10	1.89	1.57

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

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

El examen en torno al comportamiento de estas variables, debe ir acompañado del estudio de todo un conjunto de elementos de análisis de carácter cualitativo. Es lo que veremos a continuación.

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

Cuadro 2.1.6

Centroamérica: Compra de armas 1986 - 1996

	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.

2.2 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 los Estados Unidos. Con exclusión del régimen sandinista en Nicaragua (1978-1990) y del breve lapso de tiempo 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, la agudización de las asimetrías ante la crisis de los modelos de crecimiento. Paralelo a esto, ante condiciones de gobernabilidad adversas, los estados de la región enfrentan crecientes dificultades para cumplir con sus funciones de articulación e intermediación. Un ejemplo de ello ocurre con la problemática delincriminal, que en casi todos los Estados de la región, a 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 porque las hipótesis de conflicto interestatal han cedido terreno en la emergencia de agendas más complejas. Lo mismo ocurre con el desplazamiento del eje de conflicto ideológico que motivó los conflictos intra-estatales. 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 han 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 cada vez una 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

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

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.¹⁸

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. Utilizando 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.

Ello es posible gracias a que las instituciones militares se encuentran dotadas de ciertas características que las hacen singulares. Por ejemplo, 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 de 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

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

frente a las tareas antes dichas, y que al carecer de enemigo buscaban 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, éstas 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. Son considerados parte de cierto sentido común, en el andamiaje del aparato de Estado.

Dentro de lo anterior cabría agregar que los cuatro países de la región que tienen ejércitos, promedian una aceptación a las fuerzas armadas del 37%. Un punto más abajo que la media para América Latina que es de 38%. Tal dato va del 25% de aceptación que presenta Guatemala, al 53% que los militares alcanzan en Honduras. Nicaragua alcanza el 33% y El Salvador se mantiene en la media Latinoamericana.¹⁹ No obstante los datos anteriormente presentados, comparativamente con otras instituciones, en su conjunto, las fuerzas armadas de América Latina mantienen un tercer nivel como institución que provoca la confianza ciudadana, alcanzando un 38%. La iglesia y los medios de comunicación tienen el primero y segundo lugar con 71% y 45% respectivamente.²⁰

2.3 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 a los marcos normativos 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 muy deficiente.

Esta característica es aún más aguda en Guatemala, donde tras el resultado del referéndum al que fueron sometidas las reformas constitucionales en mayo de 1999, el

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

tema de la reforma normativa de la institución militar, no ha vuelto a ser parte de la agenda política.²¹ 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. El Salvador, lo hizo en 1992, reformando varios artículos de la Constitución y la doctrina militar; Honduras entre 1994 y 2001, reformando 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 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. Ninguno de los países preserva grado alguno de autonomía militar en los nuevos marcos normativos surgidos de las reformas. En todos los casos el Presidente de la República es la más alta autoridad para las fuerzas armadas.

A ello se une un escaso número de recursos humanos provenientes del mundo civil con posibilidades de brindar a los gobernantes las certezas que pareciera que sí logran los militares. Se trata de la explotación del *know how* ostentado por los militares en la gestión de gobierno. Las anteriores explicaciones se combinan haciendo que en los temas militares se reserve una suerte de barrera decisional que termina haciendo que éstos sean determinados y decididos por los propios militares. Uno de los casos más ejemplificantes al respecto lo constituye el Ministerio de la Defensa de Nicaragua que normativamente se encuentra fuera de la línea de mando. En el caso de Guatemala, el Ministerio de la Defensa es una extensión del Ejército, cuyo marco normativo ocupa algunos artículos de la Ley Constitutiva del Ejército. La construcción de ministerios de la defensa que sean apreciados como la primera forma de control es una tarea pendiente en toda Centroamérica. El gobierno y su gabinete, son incapaces de permitirse siquiera fiscalizar, y más bien la cartera de defensa pareciera no ser parte del gabinete de gobierno, sino un súper ministerio ajeno al propio gabinete.

El escaso número de asesores civiles capacitados en la materia converge con las situaciones que atraviesan las Comisiones Legislativas en la materia. Lo cual, además, termina por hacer ineficaz el trabajo de fiscalización. Por ejemplo, las comisiones legislativas sobre el tema de se han ido convirtiendo en el retiro de oficiales que, ahora como representantes legislativos, no dejan de aplicar un erróneo concepto de espíritu de cuerpo.

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. 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.

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

En lo que respecta al respeto de los derechos humanos en la región, podría advertirse que han habido progresos y retrocesos. En la mayoría de los casos, algunos miembros de las fuerzas armadas continúan cometiendo violaciones a los derechos humanos. Es preciso tener en cuenta que a pesar de que en ninguno de los países priva aún el fuero militar para juzgar crímenes comunes cometidos por militares, 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 problematiza 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 aún hoy 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 ser un apartado con gran influencia y poder a lo interno del aparato de Estado, pero también hacia fuera, a nivel social, político y económico.

La actividad de inteligencia es también una parcela clave dentro del proceso de redefinición de las relaciones cívico militares. En todos los países objeto de estudio, este recurso rebasó sus parámetros convencionales, propios de la inteligencia militar, desarrollando diversos tipos de operaciones encubiertas a lo interno de los países. En ninguno de los casos, se atienden en la actualidad parámetros de control democrático sobre la actividad de inteligencia. Es esta 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 detallado en los informes que sendas comisiones de la verdad han producido. Impunidad, corrupción y secreto fueron tres piezas de poder que en el pasado estuvieron en manos de las fuerzas armadas. ¿Cuánto de aquello queda y cuánto se ha superado?

2.4 El sistema centroamericano de seguridad democrática

En el ámbito regional, la escuela de pensamiento de la seguridad democrática se concretó en el Tratado Marco de Seguridad Democrática, firmado por los Presidentes del área en diciembre de 1995, el cual entró en vigencia en diciembre de 1997²².

El tratado se fundamenta en los principios generales siguientes: a) *El Estado Democrático de Derecho*, fundamentado en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y el principio de subordinación de la fuerza pública a las autoridades civiles constitucionalmente establecidas; b) *La Seguridad Democrática es Integral e Indivisible*, teniendo una visión omnicomprensiva e interrelacionada con todos los aspectos del desarrollo sostenible en sus manifestaciones políticas, económicas, sociales, culturales y ecológicas; c) *La Solución Pacífica de Controversias*, renunciando a la amenaza o al uso de la fuerza como medio para resolver las diferencias. Los Estados Parte asumen el compromiso de abstenerse de cualquier acción que pueda agravar los conflictos u obstaculizar el arreglo de controversias por medios pacíficos; d) *La Armonización, Coordinación y Cooperación* de las políticas de seguridad y defensa, como parte del esfuerzo de integración regional; e) *Las Medidas de Confianza*, a efecto de crear un ambiente regional que brinde un marco de sustentabilidad a la ejecución del Modelo; f) *El Control de Fuerzas y Armamentos*, como parte de las medidas de confianza y enlazado con el principio de armonización, en donde el control de fuerzas y armamentos constituye un paso importante en el camino de reducir el impacto del gasto de defensa sobre las políticas públicas de egresos; y, g) *La Defensa Colectiva*: Reconociendo la soberanía Centroamericana, como extensión de las soberanías nacionales de los Estados Parte, se establece que toda situación que quebrante la paz y afecte la seguridad de cualquiera de los Estados Parte afecta también a todos los Estados de la región, a lo cual le sigue el establecimiento de un mecanismo de defensa colectiva. Como agregado, se determina que ningún Estado Parte podrá fortalecer su propia seguridad menoscabando la seguridad de los demás.

Los objetivos del tratado y, por ende, del modelo, podrían agruparse en dos grandes bloques. En principio se presenta un objetivo superior, tendiente a la ampliación del concepto de seguridad, y por ende la política regional en la materia, el cual pretende alcanzar *“La garantía de condiciones de seguridad que permitan el derecho al desarrollo sostenible de todos los ciudadanos”*. Mientras tanto, los objetivos generales, de mayor concreción postulan: a) *La coordinación operativa interinstitucional respecto a la lucha en contra de: la delincuencia, el terrorismo, el tráfico ilícito de armas, la narcoactividad, el crimen organizado y todas las amenazas a la seguridad democrática que requieran el empleo de la fuerza pública*; y, b) *La armonización, coordinación y cooperación en materia de política de seguridad*.

2.4.1 Medidas de fomento de la confianza

En principio, el Tratado faculta a la Comisión de Seguridad para que elabore y ejecute un *Programa permanente (Anual) de medidas y actividades de fomento de la confianza* entre los Estados de la región.

Como punto introductorio de las medidas para el fomento de la confianza, se establece la obligación de: abstenerse de prestar el territorio, o brindar apoyo político, militar financiero o de cualquier otra índole, a individuos, agrupaciones, fuerzas irregulares o bandas armadas, que atenten contra la unidad y el orden del Estado, propugnen el derrocamiento o la desestabilización del Gobierno democráticamente electo de otra de Las Partes, la realización de acciones armadas, actos de sabotaje, secuestros o actividades delictivas en contra de otro Estado. Además de tal prohibición, se establecen las siguientes cuatro medidas para fomentar un clima regional de confianza:

Cuadro 2.4.1

Legislación que promueve el modelo Centroamericano de seguridad democrática

1. Principios y recomendaciones de actuación de la fuerza pública, resoluciones de la Asamblea General de NNUU:

Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder (40/34);
Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión (43/73);
Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (45/113);
Declaración sobre la protección de todas las personas contra la tortura y otras penas crueles, inhumanas y degradantes (3452-XXX);
Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (34/169);
Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. (VIII Congreso de NNUU sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente).

2. Necesidad que los siguientes instrumentos internacionales puedan ser aprobados, ratificados y adheridos:

Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (1963);
Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexa cuando éstos tengan trascendencia internacional (1971);
Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (1971);
Convención sobre la represión y castigo de delitos contra las personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos (1973);
Convención internacional contra la toma de rehenes (1979);
Convenio constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo;

3. Referencias a otros instrumentos internacionales:

Tratado de Tlatelolco para la proscripción de armas nucleares en América Latina (14 II 1967);
Protocolo para la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos y similares (1925);
Convenio sobre la prohibición del desarrollo, producción y almacenamiento de armas bacteriológicas, tóxicas y sobre su destrucción (1972);
Tratado de asistencia legal mutua en asuntos penales (Guatemala: 29 X 1993);
Tratados y convenciones que consagran el derecho al asilo y refugio.
Convenio constitutivo de la Comisión Centroamericana permanente para la erradicación de la producción, tráfico, consumo y uso ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.
Tratado concerniente a la neutralidad permanente del Canal y al funcionamiento del Canal de Panamá.
Instrumento para la presentación internacional normalizada de informes sobre gastos militares (NNUU: 12 XII 1990).

- a) Notificar e invitar a participar en maniobras, desplazamientos o ejercicios militares planificados. Con el objetivo de posibilitar que delegaciones de los Estados Parte presencien el desarrollo de las operaciones, el Modelo establece un mecanismo que -llevado a la práctica- significa una integración de la política militar en este aspecto.

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

Para ello, se faculta a la Comisión de Seguridad a establecer las condiciones para la realización de tales maniobras, desplazamientos o ejercicios, en términos del número de efectivos, la ubicación respecto de la frontera, la naturaleza y la cantidad de equipo a emplearse.

- b) Notificar todas las operaciones militares imprevistas. Frente a amenazas inmediatas a la seguridad, el Estado que lleva a cabo tales maniobras deberá informar tan pronto como le sea posible utilizando el mecanismo de comunicación.
- c) Informe, registro y fijación de límites sobre asesores, personal militar extranjero que participen en actividades militares o de seguridad pública en el territorio. Las Partes se obligan a presentar de forma recíproca el informe a la Comisión de Seguridad. Dicho informe constituye la fuente primaria para la alimentación del registro, el cual es responsabilidad de la Secretaría General de la Comisión de Seguridad.

Al igual que para la realización de maniobras militares, el TMSD abre la puerta a pautas decisionales de carácter colectivo sobre materias antes reservadas a la soberanía de los Estados. De esa forma, la Comisión de Seguridad queda facultada para acordar límites razonables en el número de asesores militares y de seguridad pública, tomando en cuenta las realidades y necesidades internas de cada Parte.

Cuadro 2.4.2

Instrumentos dentro del TMSD:

A. PROYECTOS Y PROGRAMAS

1. *Proyectos integracionistas de desarrollo fronterizo;*
2. *Instituto Centroamericano de Estudios Superiores Policiales;*
3. *Programa permanente (anual) de medidas y actividades de fomento de la confianza.*

B. INFORMES Y REGISTROS

1. *Informe y registro sobre la composición de sus instituciones de fuerza pública, armamentos y transferencias;*
2. *Informe sobre gastos militares y de seguridad pública;*
3. *Informe y registro sobre asesores y personal militar extranjero que participen en actividades militares o de seguridad pública.*

C. MECANISMOS

1. *Mecanismo Preventivo de Alerta Temprana*
 - a) *Mecanismos de solución pacífica de las controversias;*
 - b) *Mecanismo para hacer frente a incidentes militares entre países parte;*
 - c) *Mecanismo para hacer frente a agresiones armadas o amenazada de éstas, suscitadas entre un Estado Parte y un Estado situado fuera de la región.*
2. *Mecanismo Centroamericano de Información y Comunicación de la Seguridad*
 - a) *Índice Centroamericano de Seguridad,*
 - b) *Mecanismo permanente de comunicación.*
3. *Mecanismo para hacer frente a emergencias y desastres.*

- d) *Obtención de Cooperación técnica y financiera que contribuya a la eliminación de la existencia de campos minados en la región. De conformidad con los acuerdos internacionales, regionales y subregionales de que sean parte o aquellos que se suscriban.*

2.4.2 Control de fuerzas y armamentos

El tratado fija como objetivos del control de fuerzas y armamentos, el establecimiento de un balance razonable, tendiente a adecuar la fuerza pública y los presupuestos de las fuerzas militares. Tales objetivos son asumidos como compromisos, los que cuentan con instrumentos de limitación y control de parte de las instancias supranacionales. No obstante, tales presupuestos quedan relativizados a tenor de los criterios que se

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

establecen para llegar a limitar fuerzas y armamentos. Entre tales criterios se contemplan: a) La situación interna y externa de cada Estado Parte; b) Las condiciones de Centroamérica; c) Lo que decidan las autoridades civiles de los Gobiernos democráticamente electos de las Partes, de acuerdo a los marcos constitucionales correspondientes; d) Condiciones geográficas y fronteras relevantes; y, e) La presencia de fuerza o asesores militares extranjeros.

A la par, las Partes se comprometen a: abstenerse de fabricar, adquirir, mantener, permitir el estacionamiento, almacenamiento o tránsito en sus territorios de armas de destrucción masiva e indiscriminada, incluyendo armas químicas, radiológicas y bacteriológicas.

Para el logro de todo lo anterior se establece lo que podría denominarse el Sistema de Control de Fuerzas y Armamentos, el cual comprende:

- a) Informe secreto y regional sobre la composición de las instituciones de la fuerza pública: El cual se presentará a la Comisión de Seguridad, con la periodicidad que establezca el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. El mismo contendrá todos los datos navales, aéreos, terrestres y de seguridad pública, incluyendo información acerca de la organización, instalaciones, armamentos, materiales y equipo. Sin embargo, en el mismo punto se abre una puerta que permitiría obviar tal compromiso, toda vez que se faculta a los Estados, en apego a su Constitución Política, para declarar reservados asuntos debido a su naturaleza. A pesar de ello, el Modelo comprende la verificación de tales informes de parte de sus Instituciones o quienes éstas designen²³.
- b) Informe anual sobre gastos militares y de seguridad pública. Presentado a la Comisión de Seguridad²⁴.
- c) Sistema de registro Centroamericano de armamentos y sus transferencias²⁵.

2.4.3 Defensa Colectiva

Uno de los elementos principales del TMSD consiste en asumir al conjunto de Estados Parte como una unidad articulada para la defensa regional. Ello se establece al comprender que cualquier agresión armada -o amenaza de agresión- de un Estado situado fuera de la región contra la integridad territorial, la soberanía o la independencia de un Estado Centroamericano, será considerada como un acto de agresión contra los demás Estados Centroamericanos.

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

Es en tal sentido que se plantean un conjunto de medidas para casos de conflictos entre dos Estados que son Partes del Tratado y para contenciosos entre uno o más Estados Parte y uno o más Estados ubicados fuera de la región.

- a) Entre dos Estados Parte. Se establecen dos procedimientos. En el primero de ellos, se faculta a los Ministros de Relaciones Exteriores para analizar la situación, con vistas a evitar el aumento de las tensiones, cesando cualquier actividad militar y establecer medidas que tiendan a prevenir nuevos incidentes. En caso que los canales directos de comunicación no fuesen suficientes para alcanzar los objetivos señalados en el primer procedimiento, cualquiera de las Partes podrá solicitar la convocatoria de una reunión de la Comisión de Seguridad o del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. La presidencia del Consejo de Ministros hará las consultas necesarias con los Estados miembros, pudiendo además convocar previamente a la Comisión de Seguridad para obtener sus recomendaciones y puntos de vista.
- b) Entre uno o más Estados Parte y un Estado situado fuera de la región: Como principio de actuación política conjunta, se establece como condición previa la petición del Estado agredido. Así, a petición del Estado agredido, los Estados Parte actuarán para asegurar el pronto restablecimiento de la paz, mediante el desarrollo de la defensa colectiva frente al agresor. La defensa colectiva es ejecutada a través de medidas y procedimientos que previamente deben ser acordados en el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores²⁶. Este procedimiento de defensa colectiva, deja una puerta para la declinación de un Estado Parte, al dejar la decisión de actuar conjuntamente bajo el enunciado si fuese posible.

En el nivel operativo de las planificaciones y coordinaciones, se propone la creación de una Organización Operativa *ad hoc*, constituida a decisión del Consejo de Ministros. Tal organización tendrá a su cargo el cumplimiento de los compromisos que se determinen en el Consejo de Ministros. Además de ello, esta Organización Operativa *ad hoc* tiene funciones que van más allá de la defensa colectiva, pues se le amplía el mandato a la coordinación del apoyo operativo en materia de cooperación solidaria frente a emergencias y desastres.

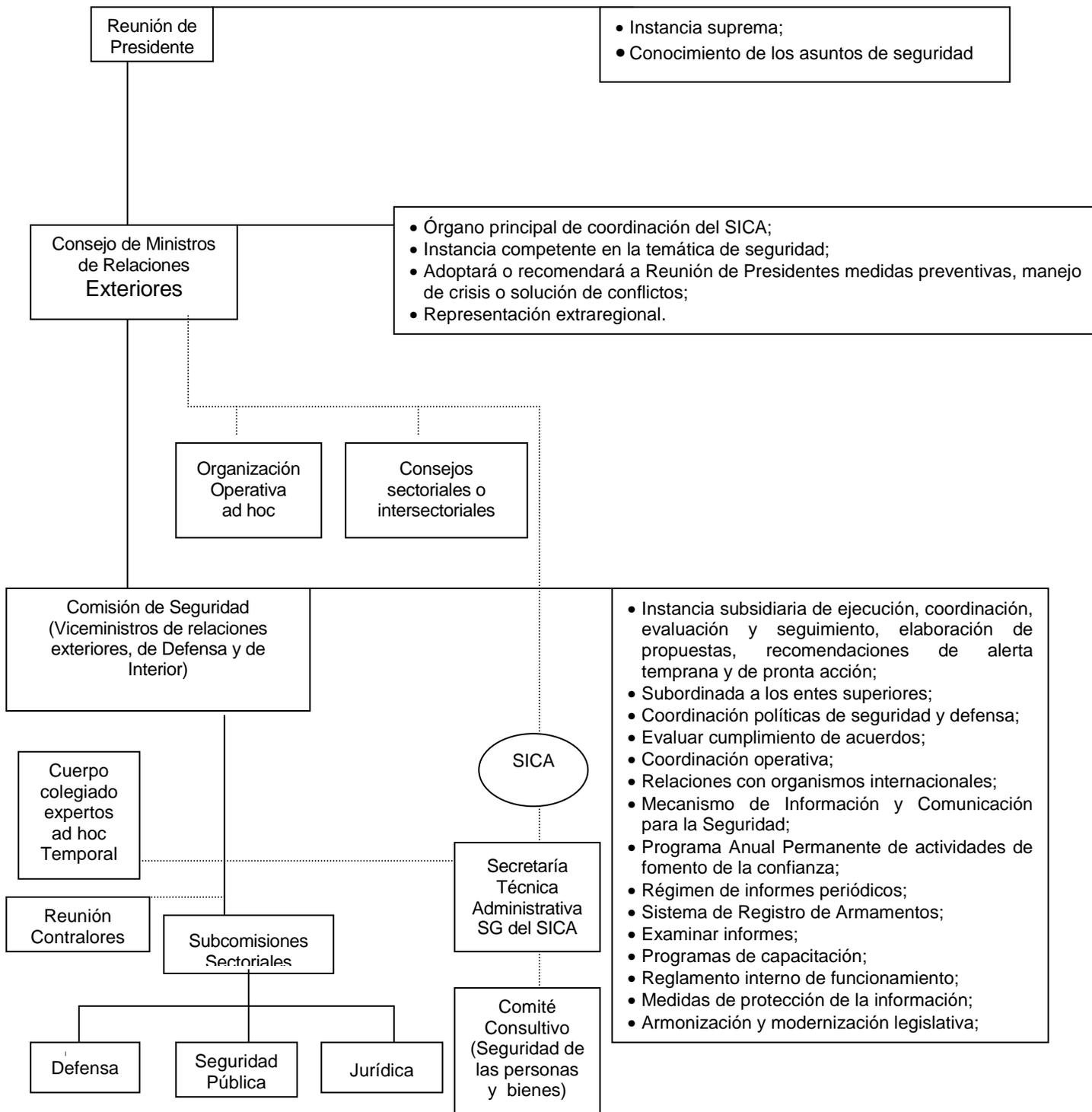
Además de los puntos señalados precedentemente, que describen los elementos sustanciales del Modelo -Medidas de Confianza, Control de Fuerzas y Armamentos y Defensa Colectiva-, el Tratado aborda dos temas más: a) En lo relativo al problema de la corrupción, se establece un espacio de coordinación en la materia: La Reunión de los Entes Contralores del Estado, a la que se le faculta para asesorar a la Comisión de Seguridad en el diseño, establecimiento e instrumentación de programas y proyectos regionales de modernización y armonización legislativa, investigación, educación y prevención de la corrupción; y, b) Sobre el tema de los inmigrantes Centroamericanos en el exterior, se enuncia únicamente la adopción de posiciones y estrategias conjuntas frente a medidas tendientes a la repatriación o expulsión.

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

No obstante que dentro del tratado han avanzado algunos temas con una mayor celeridad que otros y que sería conveniente realizar una aproximación crítica a la arquitectura misma del Modelo Centroamericano de seguridad -lo cual daría para un trabajo específico-, su carácter de punto de partida para el debate no puede perderse de vista. Además, es de notar que el Tratado es el único referente en la materia para el caso de Guatemala. Dentro de los logros más concretos del modelo se destacan²⁷: a) El plan de acción para la protección de personas y sus bienes; b) El plan de acción de asistencia a visitantes; c) El tratado centroamericano sobre recuperación y devolución de vehículos hurtados, robados y apropiados o retenidos ilícita o indebidamente; d) El Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía ICESPO; e) El proyecto sobre la Universidad de Defensa y Seguridad; f) La Escuela Centroamericana de Entrenamiento Canino; g) El mecanismo centroamericano de información y comunicación para la seguridad; h) La institucionalización de una Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica; i) El proceso de construcción del Índice Centroamericano de Seguridad; j) Los intentos por establecer el balance razonable de fuerzas militares y de seguridad pública; k) El tema del desminado; l) La creación de la Comisión Centroamericana permanente para la erradicación de la producción, tráfico, consumo y uso ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas; y, m) El programa anual de actividades de fomento de la confianza.

Diagrama 2.4.3

Sistema Institucional del Modelo de Seguridad Democrática Centroamericana
Entramado Institucional **Responsabilidades y Competencias**



Fuente: Elaboración Propia

2.5 Centroamérica y Estados Unidos

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. Nos referimos aquí a la doctrina de seguridad nacional, que sigue siendo la piedra angular del pensamiento militar en la región.

De aquellos años de las operaciones conjuntas que prefiguraban lo que eventualmente llegaría a ser una invasión a la Nicaragua sandinista, 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.²⁸ 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)²⁹.

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)³⁰. Si bien es cierto, el foco de tales instalaciones está dedicado a apoyar operaciones antinarcóticos, 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 ochentas, pero que alcanza un auge en los noventas, 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.³¹ No obstante, en el área centroamericana, este es un punto que es preciso evaluar, dado que, como ilustra Roberto Cajina en su trabajo *Reconversión militar en Nicaragua: lecciones no aprendidas*³², 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 «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».

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 Québec, Canadá (2001).³³ 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 Québec, son escollos importantes de este proceso.³⁴

El comercio y la seguridad son dos de los principales asuntos en la agenda. En este segundo punto se inscriben una serie de acciones derivadas de los ataques del 11 de septiembre de 2001 a los 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 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 Interamericano 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 más concretas derivadas de este cónclave.

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

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. Asesores congresionales de Estados Unidos estiman que las negociaciones podrían dar inicio a principios de 2003. 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 Guatemala, el 48%; para Honduras, el 67%; y, para Nicaragua, el 43%).³⁵

De acuerdo con un reporte del Congressional Research Service, de los Estados Unidos, los principales temas en la agenda bilateral 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.³⁶

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.

3. PROCESOS Y RESULTADOS: ESTUDIOS POR PAÍS

3.1 Guatemala

Capital: Guatemala

Superficie: 108,890 km²

Países limítrofes: Belice (266km), 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% (2001est.)

Natalidad x 1000: 34.61 (2001est.)

Mortalidad x 1000: 6.79 (2001est.) Migraciones x 1000: -1.84 (2001 est.) Expectativa de vida: 66.51 años

Población alfabetizada: 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.

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

Cuadro 3.1.1

	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
Población		13-17	18-22	23-22
	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 IIS.
 Oxford University Press. Londres, 2000. pp. 240.

3.1.1 Organización de las FFAA (31,400 Activos)³⁷

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)

3.1.2 Inventario de equipo militar

Cuadro 3.1.2
Adquisiciones recientes de armamento:

<i>Proveedor</i>	<i>Clasificación</i>	<i>Designación</i>	<i>Fabricante</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Fecha de compra</i>	<i>Fecha de entrega</i>	<i>Comentarios</i>
dom	Vehículo armado de transporte de personal	Danto		ND	1994	1998	Para actividades de seguridad interior
Chile	Entrenamiento	T-35B <i>Pillán</i>	ENAER	10	1997	1998	Aviones usados de la Fuerza Aérea de Chile

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

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 *Cutlas* (+ 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

3.1.3 Gastos militares en millones de dólares a precios constantes de 1998

Cuadro 3.1.3

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

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

3.1.4 Gastos militares como porcentaje del PIB

Cuadro 3.1.4

1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
[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

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). Desde aquel entonces muchos acontecimientos hicieron que lo pactado por cumplirse se llevara a la concreción o quedara como un buen recuerdo de algo que debió ser así, pero que nunca fue. 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.

3.1.5 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.³⁸ 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 cosas: a) una lectura del 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 militar o política militar, y como elemento más específico de ésta 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 está prevista para 2003.

3.1.6 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 sufriría modificación alguna. Igual suerte corrió la posibilidad –establecida por los Acuerdos de Paz- de permitir que un civil pudiera ser nombrado como Ministro de la Defensa.

A contracorriente, el Ejército continúa buscando nuevas funciones. Ello ha contado con el beneplácito del poder político, por razones de incompetencia o por simple condescendencia. Ello 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 forestales³⁹, el resguardo del patrimonio cultural, la lucha antinarcóticos 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 empeño 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 deben de asegurarse que los principios de

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

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 proyecto de doctrina militar.

3.1.7 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.

3.1.8 Política de personal

Los puntos torales de la reformulación de la política de personal tienen dos vertientes: una en positivo, 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.

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 pensos de estudio, es un aspecto de difícil verificación, dada la amplitud y profundidad de la materia. Respecto de tal compromiso, pareciera aleccionadora la salida que los Acuerdos de Paz de El Salvador lograron dar al tema del sistema educativo militar. Dentro de los entendidos del Acuerdo de Nueva York -25 de septiembre de 1991-, se establece la constitución de un régimen de dirección colegiada en materia docente, a través de la constitución del Consejo Académico de la Escuela Militar. La constitución paritaria -entre civiles y militares- del Consejo es óbice para asegurar una pluralidad de tendencias políticas, lo cual se amplía, además, al delimitar como función del referido consejo el nombramiento del cuadro de catedráticos.

Enlistamiento: Servicio cívico

A pesar de su importancia para la defensa militar, ni el procedimiento de enlistamiento, ni sus principios rectores, han sido sancionados en ley. La comisión paritaria, constituida aún antes de la firma del AFPC y confirmada por éste Acuerdo, llegó a concertar un proyecto de ley en la materia que no alcanzó discusión parlamentaria. Tomando en cuenta que por medio de la práctica del reclutamiento militar forzoso el Ejército obtenía a 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.

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 se contemplan 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.

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 a sido lo acaecido con los discapacitados, a quienes en varias oportunidades se les han cancelado 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.

Policía Militar Ambulante y Patrullas de Autodefensa Civil

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. Al tanto que todo cuerpo armado precisa de un órgano encargado de salvaguardar la disciplina militar, la PMA es el fiel reflejo de la expansión de la función militar en campos ajenos a ésta. De esa cuenta, tal cuerpo militar empezó a comercializar servicios de seguridad. De tal forma, 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.

3.1.9 Inteligencia

En materia de inteligencia todo está como cuando los Acuerdos fueron signados. Verdaderamente es esta 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 a 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, en tanto, en términos positivos, pueda enfocar la inteligencia como un auxiliar en la conducción del Estado. 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 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 comprometimiento de las fuerzas armadas en tareas ajenas a 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 procesado por crímenes políticos, esta dependencia no ha sido cerrada.

3.1.10 Funcionamiento institucional

Con respecto a la reconversión de instituciones, instalaciones y dependencias, los acuerdos establecieron que las mismas deben funcionar en iguales condiciones en que operan otras instituciones similares y sin fines lucrativos y que además 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 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

3.1.11 Despliegue

El despliegue actual de las unidades militares corresponde a una función-misión y 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 disocia el poder local y que hoy en día es el signo más patente de los resabios de militarismo en el mundo rural.

De 1997 a la fecha, únicamente se habían desactivado cuatro Zonas Militares ubicadas éstas en los departamentos de Sololá, Chiquimula, Baja Verapaz, y, Jalapa; y, una Base Militar, ubicada ésta en el área del Aeropuerto Internacional *La Aurora*, también conocida como *Agrupamiento Táctico de Seguridad*. De esa forma, la manera como se ha abordado este compromiso hace que sea 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”.

3.1.12 Presupuesto

Durante la década pasada (1981 a 1990) Guatemala destinó 1,876 millones de dólares a gastos militares, 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 donde a nivel Centroamericano, Guatemala ocupó el cuarto lugar, detrás de Nicaragua, Honduras y El Salvador⁴⁰.

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

3.1.13 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 este 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 pareciera 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

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

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. Pareciera que 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 a 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 pudiera 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 parecieran augurar un feliz desenlace a estos procesos.

3.2 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% (2001est.)

Natalidad x 1000: 28.67 (2001est.)

Mortalidad x 1000: 6.18 (2001est.) 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.

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

Cuadro 3.2.1

	1998	1999	2000	2001
Producto interno bruto PIB	15.4bn	15.9bn	ND	ND
PIB <i>per cápita</i>	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.

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

3.2.1 Organización de las FFAA (16,800 Activos)⁴¹

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 Guija

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

3.2.2 Inventario de equipo militar

Cuadro 3.2.2

Adquisiciones recientes de armamento:

<i>Proveedor</i>	<i>Clasificación</i>	<i>Designación</i>	<i>Fabricante</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Fecha de compra</i>	<i>Fecha de entrega</i>	<i>Comentarios</i>
US	Helicóptero	MD-520N <i>Defender</i>	McDonnell Douglas	2	1997	1998	ND

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* IIIB; 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.

3.2.3 Gastos militares en millones de dólares a precios constantes de 1998

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

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

3.2.4 Gastos militares como porcentaje del PIB

1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
2.8	2.9	2.7	2.4	2	1.5	1.2	1	0.9	0.9	0.8	0.8	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 elites militares y económicas. Si bien dicha alianza sufrió una factura en 1979, la guerra, las estrategias contrainsurgentes y el apoyo norteamericano transformaron a la llamada 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.

3.2.5 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. No obstante, a diferencia de lo determinado en Guatemala, no existían previsiones para el futuro. Empero, también a diferencia de lo que aconteció en la vecina Guatemala, los puntos acordados, aunque pocos, alcanzaron un alto grado de cumplimiento. Por ejemplo, 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 aceptando 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 demostró su respeto por la decisión democrática del pueblo salvadoreño reflejada en esas elecciones."⁴²

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

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

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”.⁴³

En el caso de El Salvador, las reformas constitucionales se realizaron bajo un procedimiento diferente del puesto en marcha en Guatemala. De esa forma, la reforma del marco normativo de la institución, verdadero núcleo de la reforma quedó asegurado. El 29 de abril de 1991, la Asamblea Legislativa resolvió reestructurar la misión constitucional de la Fuerza Armada, separando de esta 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. 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.”

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 el camino para un cambio doctrinario a lo interno de la institución castrense. Los seis principios son los siguientes:

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

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 adecuen 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 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, aún 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.

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.

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 estaban allanados.

3.2.6 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. Se trató de 20,448 efectivos entre miembros de la institución armada (14,356) y policías (6,092).

Este proceso de reducción se realizó en el periodo 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.⁴⁴

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.

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

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. Al igual que en otros países de la región, no existe una actividad de las fuerzas armadas para hacer valer el carácter obligatorio del servicio militar.

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, determinaba en once artículos las facultades, principios y bases jurídicas del OIE.⁴⁵ El servicio fue creado en 1992 mediante decreto gubernativo y su existencia fue declarada inconstitucional por la Sala 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 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. Pasarían 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. Paralelo a 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 de que en diciembre de 1993 se constituyó el Grupo Conjunto para la Investigación de los Grupos Armados Ilegales con motivación política, finalmente estos hechos paulatinamente han ido cesando.

3.2.7 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.

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

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)⁴⁶; 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.⁴⁷ 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.

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.

3.2.8 Con o sin civiles: reforma militar al fin

En todo este proceso de reforma de las normativas, las instituciones, la doctrina, las políticas, un eslabón pareciera quedar 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 como para adentrarse en el tema. Como afirma Ricardo Córdoba Macías: “El papel de la Asamblea Legislativa todavía es bastante limitado y poco eficiente”.⁴⁸ Si a tal estado le sumamos una institución militar que demanda una reforma normativa, el cuadro no resulta siendo 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 inter-partidaria y mucho menos con diversas fuerzas sociales.

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.

En vistas a 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 militar- 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 a un liderazgo civil en condiciones de orientarlo y

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

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. Que necesite 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, quizá ésta a perdido de vista otro escenario, el apoyo que las elites 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.

3.3 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

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.

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

Cuadro 3.3.1

	1998	1999	2000	2001
Producto interno bruto PIB	5.3bn	5.4bn	ND	ND
PIB <i>per cápita</i>	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		13-17	18-22	23-22
	Hombres	402,000	345,000	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.

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

3.3.1 Organización de las FFAA (8,300 Activos)⁴⁹

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)

3.3.2 Inventario de equipo militar

Cuadro 3.3.2

Adquisiciones recientes de armamento:

<i>Proveedor</i>	<i>Clasificación</i>	<i>Designación</i>	<i>Fabricante</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Fecha de compra</i>	<i>Fecha de entrega</i>	<i>Comentarios</i>
US	Aeronave de combate	Dassault <i>Super Mystere</i>	Israel Aircraft Industries Sa'ar	11	1997	1999	ND

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

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 *Cutlas* (+ 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

3.3.3 Gastos militares en millones de dólares a precios constantes de 1998

1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
65	(63)	..	..	..	..	(32.6)	..

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

3.3.4 Gastos militares como porcentaje del PIB

1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1.6	(1.3)	..	..	..	..	(0.6)	..

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 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 también, 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 sandinista en 1990 y la firma de

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

los acuerdos de paz en El Salvador 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 lato mando castrense que tardíamente intento 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.

3.3.5 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.

Servicio militar obligatorio

La eliminación del servicio militar obligatorio fue el punto de partida del proceso de reforma militar. Como en los países vecinos, esta práctica se caracterizaba por su carácter discriminatorio y la aplicación de mecanismos violentos para prácticamente llevar a cabo «detenciones» o «secuestros» como mecanismos 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.⁵⁰ 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.

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 por ciento.⁵¹ 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, concurren para asestar un duro golpe a los antiguos patrones en la relación entre sociedad y fuerzas armadas.

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.⁵² Tres años después de la desmovilización de sus integrantes, 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.⁵³ Tres décadas transcurrieron desde 1963, cuando tras un golpe de Estado, la seguridad civil fue puesta bajo control militar. La decisión de dismantelar la Dirección Nacional de Investigaciones significó el inicio del control civil en materia de seguridad interior y desató la reforma del sector.

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. De esa forma, 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. En la actualidad, la Policía Nacional se encuentra bajo el control de la Secretaría de Seguridad.

Empiezan 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 Telecomunicaciones HONDUTEL, esperó hasta septiembre de 1998 para ser desincorporada de los activos del Estado.⁵⁴ 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 inicio 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 de que los Ministros de la Defensa eran determinados por el Jefe de las Fuerzas Armadas, proceso en el que el presidente tenía un papel meramente formal. Con la decisión presidencial, se descartó a los coroneles propuestos por el jefe de las fuerzas armadas, provocando un exabrupto en las relaciones entre el presidente y el alto mando

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

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 colocación de 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.⁵⁵ La reforma constitucional fue ratificada el 25 de enero de 1999, sellando de esa manera los cambios programados.

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».⁵⁶ La reforma institucional se selló en abril de 2001, con la aprobación de la Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas.

3.3.6 Las fronteras

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

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

Honduras mantuvo una larga reclamación por la posesión de la isla de El Cisne, ocupada por Estados Unidos, que la conoce como Swan Island. 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.⁵⁷

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 nuevamente 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. La Corte Internacional de Justicia, que conoce el caso desde el 2000, previsiblemente podrá tener un fallo en el 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 esta, que encajona la salida del primer país al océano Pacífico, y los choques se reprodujeron justo un año después antes de 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. 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 adjudicado 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. Honduras expulsó a diplomáticos salvadoreños a quienes acusó de espionaje militar en complicidad con las fuerzas armadas de ese país. No obstante que de aquel evento bélico de 1969 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.⁵⁸

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

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. No obstante, Honduras mantiene diferendos territoriales con México, Cuba, Belice y Jamaica.

3.3.7 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.⁵⁹ 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.

Al igual que en el caso de sus vecinos, diversos países intervinieron y apoyaron las operaciones de terror: Estados Unidos, Argentina y Chile. Los primeros reconocieron públicamente haber entrenado a miembros del escuadrón 3-16 durante 1985 y 1987.⁶⁰ 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 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; sin embargo de los más de 30 oficiales encausados sólo cuatro guardan prisión, dos de ellos en la calidez de sus residencias. Dentro de los casos más relevantes que han llegado a los tribunales de justicia se encuentran⁶¹:

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

1. José Barrera Martínez: es un 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 opositores políticos en los cuales identificó a oficiales de alta graduación como el Coronel Alexander Hernández. Regresó al país como deportado de Canadá. Desde el año 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, modificó radicalmente su testimonio. Barrera ha comparecido ante el Juzgado y medios de comunicación en compañía del Capitán Retirado Billy Joya Améndola, a quien en su testimonio inicial responsabiliza de ordenar torturas y asesinatos.
2. 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, permanece en prisión desde el mes de diciembre de **2000**.
3. En mayo de 2002 se produce la captura del **cnel. (r)** Juan Evangelista López Grijalva, detenido en Estados Unidos. Entre 1980 y 1982, el Coronel López se desempeñó como jefe de inteligencia militar y director de la Dirección Nacional de Investigaciones DNI. Algunos compañeros de López, estuvieron prófugos de la justicia, para luego entregarse a la justicia, logrando que los tribunales los dejaran en libertad condicional mientras son investigados, mientras que otros, que son mayores de 60 años lograron "cárcel domiciliaria" conforme a las leyes hondureñas.
4. 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 08 de julio de 1982). La defensa del ex miembro del 3-16 argumenta que los restos exhumados no pertenecen a Madisson, basándose en el dictamen antropológico forense que solo confirma el 99 por ciento de probabilidades.
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) ha quedado en suspenso, luego de la decisión del tribunal de dejar en libertad bajo fianza al Agente Carlos Roberto Velásquez Ilovaes, en 1999.

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.

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

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. Por otro lado, 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 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 en sus labores de seguridad pública.

El reingreso de los violadores a los derechos humanos es un tema que también ha causado gran preocupación. Roberto Suazo Córdova (Presidente de Honduras entre 1982 y 1986) fue objeto de una condecoración en la Convención del Partido Liberal realizada en abril del 2001. Un ex-miembro del Escuadrón 3-16, sujeto de procesos criminales por violaciones a derechos humanos, el Capitán Retirado Billy Fernando Joya Améndola fue presentado como integrante del equipo de campaña del aspirante a alcalde por el Partido Nacional, Miguel Pastor.

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.⁶²

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.⁶³

3.4 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% (2001est.)

Natalidad x 1000: 27.64 (2001est.)

Mortalidad x 1000: 4.82 (2001est.)

Migraciones x 1000: -1.33 (2001 est.)

Expectativa de vida: 69.05 años

Población alfabetizada: 65.7%

HIV/AIDS tasas en adultos: 0.2% (1999 est.)

Divisiones étnicas: Mestizo: 69% Indígenas: 5% Blancos: 17% Negro: 9%

Información económica esencial:

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

Ingreso per cápita: \$ 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: 16,382km 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.

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

Cuadro 3.4.1

	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
Población		13-17	18-22	23-22
	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.

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

3.4.1 Organización de las FFAA (16,000 Activos, servicio voluntario)⁶⁴

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)

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*

3.4.2 Gastos militares en millones de dólares a precios constantes de 1998

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

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

3.4.3 Gastos militares como porcentaje del PIB

1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
[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]

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 (en 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 de Nicaragua determinó el cambio de nombre del instituto armado.

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

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 electoral estaría determinado por 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 esta. En el largo plazo, el Servicio Militar Patriótico alcanzó elevados grados de desacuerdo, lo que da 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 que se vio sometido el gobierno sandinista.

3.4.4 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, este 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 este 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.

3.4.5 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.⁶⁵ 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%.⁶⁶

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 Nicaragüense, que veía cómo su liderazgo adquiriría rasgos caudillescos, protagonizados por dirigentes militares con escasa capacidad política y diplomática, necesaria al momento de negociar los términos de su desmovilización.⁶⁷

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

Las indemnizaciones, los créditos, las tierras no llegaron a los beneficiarios, lo que degeneró en graves situaciones de violencia por parte de grupos rearmados que colocarían en peligro la estabilidad del país a largo de toda la década de los noventa. La capacidad operacional del ejército se reduce sustancialmente, dejando con ello los antiguos teatros de operaciones militares a merced de grupos de delincuentes organizados en bandas rurales. Ello sólo 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, cuatrismo rural.⁶⁸ 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 re-compas y re-contras) 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 departamentos de Nueva Segovia, Matagalpa, Jinotega, Boaco, aproximadamente 1,500 elementos rearmados, entre grupos políticos militares y bandas delincuenciales.⁶⁹

Pero la agenda de reconversión intentó avanzar mas 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, cargo que 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. Pero dicha 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 sino sólo Presidente.

Con este antecedente, el Ministerio de la Defensa, a pesar que 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 democracia. 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”.⁷⁰

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

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, a efecto que la Presidencia, en su calidad de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de Seguridad de la Nación, pudiera determinar –a propuesta del Consejo Militar- los ascensos de los oficiales superiores.

El año 1994 marcaría un punto determinante dentro del proceso de reforma. En este 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.

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. 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 ello provoca, a criterio de algunos analistas, esto último puede significar que las fuerzas armadas se vean implicadas en situaciones de represión, lo que significaría un grave 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.⁷¹ El Ministerio de 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 N° 290 "Ley de Organización, Competencia y

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

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 del país que al control civil. c) Carencia de expertos en asuntos de defensa. d) La presidencia destinó entonces once (11) millones de córdobas para su funcionamiento.

Con la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, aprobada 27 de marzo de 1998, se determinan las funciones y facultades del Ministerio de la Defensa. No obstante, lo acontecido durante la gestión de gobierno de Alemán, en la cartera de defensa, ejemplifica la máxima que indica que la ley no hace a la institución. El paso de cinco ministros, un exiguo presupuesto, la escasez de personal capacitado y la ubicación del tema dentro de la agenda de prioridades, sumergieron al Ministerio en el mismo estado que anterior gestión de gobierno, encabezada por Violeta Barrios.

3.4.6 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) ocupará un lugar de primer orden.

Dentro de los factores mencionados, una pieza clave resulta siendo el Ministerio de la Defensa. En la medida en que esta cartera dentro del gabinete de gobierno asuma plenamente sus funciones, cuente con más 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 esta 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, pareció perder impulso e inclusive, interés en la opinión pública. 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 en el país. Es preciso tener en cuenta que el Código Militar coloca al Ministerio fuera de la determinación en torno al proceso de elaboración del presupuesto de defensa. Lo mismo ocurre en

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

materia de la elaboración de la política de defensa. El Ministerio de la Defensa termina siendo un intermediario entre el Presidente y el Jefe de las Fuerzas Armadas.

El Ministerio de Defensa trabaja en la reformulación de una doctrina Defensa y Seguridad basada en una interpretación integral de las amenazas, sustentada en la importancia de proteger las “aspiraciones nicaragüenses de integración regional”⁷². En ese contexto, Estados Unidos reanudó la ayuda militar directa a Nicaragua en Febrero del 2002.

El segundo punto que nos parece 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 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 y 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. Dentro de las agendas parlamentarias la defensa ocupa un lugar poco relevante.⁷³

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.

3.5 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 alfabetizada: 90.8%

HIV/AIDS tasas en adultos: 1.54% (1999 est.)

Divisiones étnicas: Mestizo:70% Amerindios y mixtos (indígenas occidentales):14%

Blancos:10% Amerindio:6%

Información económica esencial:

Producto interno bruto: \$ 16.6 billones (2000 est.)

Agricultura 7% Industria 16.5% Servicios 76.5%

Ingreso per cápita: \$ 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.

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

Cuadro 3.5.1

	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
<i>Población</i>		<i>13-17</i>	<i>18-22</i>	<i>23-22</i>
	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.

3.5.1 Organización de las Fuerzas de Defensa

Fuerzas paramilitares (11,800 efectivos)⁷⁴

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

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 f1 ex – US MSB 5 *Class*; 1 *Negrita*; 3 ex – US PCI; otros 25 botes

Servicio Nacional Aéreo (400 efectivos)

Transporte:
1 CN-235-2^a; 1BN-2B; 1 PA-34; 3 CASA-212M *Aviocar*
Entrenamiento:
6 T-35D
Helicópteros:
2 Bell 205; 6 Bell 212; 13 UH-1H

3.5.2 Gastos militares en millones de dólares a precios constantes de 1998

1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
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.*

3.5.3 Gastos militares como porcentaje del PIB

1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
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.

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.⁷⁵ 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 los ochenta Panamá era una excepción. El último de los regímenes militares de la región, cuestionado por realizar dos fraudes electorales (acaecidos en mayo de 1984 y 1989). Ya cuando la crisis política entre el régimen y 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. Jefe de inteligencia militar con Torrijos, y posteriormente Jefe de la Guardia Nacional, este líder militar era también colaborador de diversas agencias de Estados Unidos.⁷⁶

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.⁷⁷ Ya con el clima de la guerra fría, dicho cuerpo empezó a ser empleado en operaciones de terror de Estado, especialmente cuando en 1960 se estableció el Departamento Nacional de

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

Investigación DENI, una policía secreta que realizaba diverso tipo de operaciones contra la oposición política.⁷⁸ 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.⁷⁹

3.5.4 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 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, requiriendo para entrar en vigor que sea 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, la creación de un único cuerpo policial a la usanza del modelo de «Guardia Civil», parecían ser las opciones encontradas⁸⁰. El resultado final fue la reforma constitucional que proscribió al ejército de Panamá.⁸¹ A pesar de 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. Otro decisivo debate culminó en diciembre de 1997, con la aprobación de la Ley Orgánica de la Policía Nacional: prevaleció la tendencia que propugnaba por un Jefe de Policía civil. Este punto señala uno de los elementos críticos de todo proceso de transición: los recursos humanos. Como es lógico suponer, si un tema es monopolizado por mucho tiempo por un grupo, otros grupos de la sociedad naturalmente se alejan y su conocimiento sobre el tema es nulo. Es lo que acontece en Panamá y en varios países del área: no existen los recursos humanos que logren presentar el conjunto de conocimientos para comprometerse en diversos ámbitos en este tema. Hacen falta asesores congresionales, de gabinete, funcionarios de diversos niveles, el conocimiento por parte de los diputados, entre otros asuntos.

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

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. Las fuerzas de seguridad de Panamá se encuentran bajo el ordenamiento institucional del Ministerio de Gobierno y Justicia. La Dirección Institucional en Asuntos de Seguridad Pública coordina a la Policía Nacional, el Servicio Marítimo y el Servicio Aéreo. En total contabilizan alrededor de 12 mil efectivos. Los componentes de la fuerza pública son: la Policía Nacional, el Servicio Aéreo, el Servicio Marítimo. 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, sino que esta tarea está asignada a un servicio de la propia Policía Nacional.

Por aparte, el Servicio de Protección Institucional (servicio de seguridad para la Presidencia, funcionarios de Estado y personalidades extranjeras), estaría a cargo del Ministerio de la Presidencia, en tanto que la Policía Técnica Judicial, pasaría 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.

3.5.5 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

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

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»⁸². 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 en materia de seguridad. Panamá es un importante centro de lavado de dinero y un punto de escala entre el Cono Sur y el mercado de consumidores de Estados Unidos. La frontera sur del país, es también un 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 de 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. 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.⁸³

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 los 225 kilómetros que comprende la frontera sur, la cual, además, colinda con una de las provincias que hace falta integrar al desarrollo del país: Darién. Dicha situación fue animada por declaraciones realizadas ante el senado por parte del 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

Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica

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 carreteos 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".⁸⁴

A lo largo de este proceso de reforma, la relación con Estados Unidos ha sido un elemento de permanente. El proceso de reforma en materia de seguridad se realizó simultáneamente al cumplimiento del cronograma de entrega del territorio, instalaciones y 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.⁸⁵

Las relaciones entre Estados Unidos y Panamá 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. Sin embargo, bajo los términos del tratado, Estados Unidos está facultado para intervenir militarmente a efecto de asegurar la neutralidad. Las tropas de Estados Unidos proveían seguridad al 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, 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 locaciones para entrenamiento, en materia de antinarcóticos y combate. 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 con un acuerdo. Dentro de los factores que hicieron fracasar el acuerdo un reporte del Centro de Investigaciones del Congreso de Estados Unidos menciona las siguientes: 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 la instalación del centro. Asimismo, Panamá consideraba que el centro debía

desmantelarse luego de tres años si el tráfico de drogas disminuía. Este reporte refiere que el embajador de Estados Unidos en Panamá, Thomas McNamara, quien lideraba las negociaciones estimaba que la principal razón para el fracaso de las negociaciones lo constituyeron las intenciones 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.⁸⁶ El resultado de estas y de otras negociaciones para mantener la presencia militar de Estados Unidos en la zona provocó una tormenta política en Washington.⁸⁷

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. Además de ello, en cumplimiento con los tratados Torrijos-Carter, la administración del Canal ha pasado a manos de Panamá.

Ello ejemplifica claramente que a pesar de 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. Pareciera que 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.

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.

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 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.

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.

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

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.

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

⁷ *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.

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.

¹⁰ Para una discusión detallada de esta problemática, ver Stepan, Alfred; *Ops. Cit.*

¹¹ Alfred Stepan; *Ops. 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. Guatemala, 1994. *La reconversión militar*. **Alain Joxé**. En: Reconversión Militar: elementos para su comprensión. Debate No.19. FLACSO. Guatemala, 1993.

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 Arraigada**. En: *Estudios Sociales Centroamericanos*. No.XX. San José, 1976..

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

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

¹⁶ Alfred Stepan; *Ops. Cit.*

¹⁷ *The military balance 2000-2001*. **International Institute for Strategic Studies IISS**. Oxford University Press. Londres, 2000. Pág. N.

¹⁸ *De la seguridad a la inseguridad: la tragedia de las fuerzas armadas en Honduras*. **Leticia Salomón**. CEDOH. Puntos de Vista, No. 6. Honduras, 1992.

¹⁹ *Encuesta Latinobarómetro 2002*. Santiago de Chile. 3 de octubre de 2002.

²⁰ En medio del juego de los datos, una cifra que provocó más debate fue el 50% de ciudadanos de América Latina para quienes no importa que un gobierno no democrático llegara al poder. Para los cinco países de Centroamérica en los que se enfoca este estudio la media respecto de dicha variable es ligeramente mayor, llegando al 57%. Con niveles que van del 64% para Guatemala, al 51% en Panamá. Todos los países superan la media Latinoamericana en lo que a esto respecta. *An alarm call for Latin America's demotracts*. **The Latinobarómetro Poll**. Julio de 2001. The Economist.

²¹ Lo más importante de aquellos resultados resulta siendo 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.

²² El concepto de seguridad que el tratado presenta indica que (Art. 1): “(el modelo) *Se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho; en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto a los derechos humanos [...] en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas [...] y la cooperación...*” (los paréntesis son nuestros).

²³ Se indica que para la elaboración del informe, la Comisión de Seguridad presentará un formato con los requisitos de contenido e inventario.

²⁴ Tomando como referencia el “*Instrumento para la presentación internacional normalizada de informes sobre gastos militares*” (NNUU: 12 XII 1990).

²⁵ Al igual que en los casos anteriores, se faculta a la Comisión de Seguridad para que ésta elabore una propuesta.

²⁶ De conformidad con diversos marcos normativos, entre los que se distinguen: Las respectivas disposiciones Constitucionales, la Carta de las Naciones Unidas, la Carta de la Organización de Estados Americanos, el Derecho Internacional Humanitario y los tratados vigentes de que sean parte los Estados parte.

²⁷ Con información proveniente de: *Informe de la Subcomisión de Seguridad*. San Salvador del 3 al 5 de junio de 1998. *Comunicado conjunto XVIII reunión de la Comisión Centroamericana de Seguridad de Centroamérica*. Guatemala, 24 de abril de 1998. *Comunicado XIX Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica*. Managua, Nicaragua, 23 de julio de 1998.

²⁸ 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.

²⁹ 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> o <http://www.tssincorp.com/counter.html>

³⁰ *1996 DOD Budget: Potential Reductions to Operation and Maintenance Program*. General Accounting Office. Washington D. C. September, 1995. <http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/useftp.cgi?IPaddress=wais.access.gpo.gov&filename=ns95200b.pdf&directory=/diskb/wais/data/gao>

³¹ Center for Democracy and Governance. Washington D. C., 1998.

³² Ponencia presentada en REDES 2002, Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa CHDS. Brasilia, julio de 2002.

³³ *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. N. (RL30936).

³⁴ 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**, Specialist in international trade and finance foreign affairs, defense, and trade division. Congressional Research Service CRS. 27 de Marzo, 2002 (RS20864).

³⁵ *Trade and the Americas*. **Raymond J. Ahearn**. Congressional Research Service CRS. Septiembre 20, 2002 (IB95017).

³⁶ *Latin America and the Caribbean: legislative issues in 2001 – 2002*. **K. Larry Stors**, Coordinator Foreign affairs, efense and trade división. Congressional Research Service CRS. Junio 12, 2002 (RL30971).

³⁷ Fuente: *The military balance 2000-2001*. **International Institute for Strategic Studies IISS**. Oxford University Press. Londres, 2000.

³⁸ 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 éste mismo una fuente de inseguridad, al definir dentro de sus amenazas al enemigo interno por causas políticas e ideológicas.

³⁹ El Convenio Marco de Cooperación Interministerial número 547-99 entre el Ministerio de Agricultura 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.

⁴⁰ Gabriel Aguilera et. Al. Reconversión Militar en América Latina. FLACSO. Guatemala, 1997. Pg. 167 – 170. Ver también el trabajo de Thomas Sheetz: *Gastos Militares en Guatemala: Su Impacto Fiscal y Macroeconómico: 1969-1995*.

⁴¹ Fuente: *The military balance 2000-2001*. **International Institute for Strategic Studies IISS**. Oxford University Press. Londres, 2000.

⁴² *Informe de la ONU sobre la evaluación del proceso de paz en el salvador*. Julio de 1997.

⁴³ *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.

⁴⁴ *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.

⁴⁵ El Salvador. Diario Oficial No. 178. Tomo 352, del 21 de septiembre de 2001.

⁴⁶ El Salvador. Diario oficial. No. 143. Tomo No. 340. 30 de julio de 1998.

⁴⁷ *Informe de labores 1 de junio de 1995 al 31 de mayo de 1996*. **Fuerza Armada de El Salvador**. Ministerio de la Defensa Nacional.

⁴⁸ *El Salvador: Reforma militar y relaciones cívico militares*. **Ricardo Córdova Macías**. FUNDAUNGO. El Salvador, 1999.

⁴⁹ Fuente: *The military balance 2000-2001*. **International Institute for Strategic Studies IISS**. Oxford University Press. Londres, 2000. pp. 240.

⁵⁰ 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».

⁵¹ 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.

⁵² 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>

⁵³ *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.

⁵⁴ 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% quedarían 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, en 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.

⁵⁵ 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 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*. **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.

⁵⁶ Honduras: bajo la sombra de los militares. Proceso. Año 20, No. 866, agosto de 1999. El Salvador.

⁵⁷ Esta experiencia del uso de la radio como un medio de guerra psicológica, es analizado 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>

⁵⁸ La adquisición de 18 Marcel Dassault MD-450 *Ourugan* 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. Como un recuerdo de aquel evento histórico, este tipo de equipo sigue siendo parte de los costos de defensa para ambos países.

⁵⁹ *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).

⁶⁰ 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».

⁶¹ Con datos de: *Situación de los derechos humanos en Honduras: resumen ejecutivo. Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos en Honduras COFADEH.*

⁶² *Delincuencia y criminalidad.*

⁶³ *Fuerzas Armadas y sociedad civil firman acuerdo para revisar violación a los derechos humanos. La Prensa.* 9 de junio de 2002.

⁶⁴ Fuente: *The military balance 2000-2001. International Institute for Strategic Studies IISS.* Oxford University Press. Londres, 2000. pp. 245.

⁶⁵ *Transición política y reconversión militar en Nicaragua. Roberto Cajina.* CRIES. Nicaragua, 1996.

⁶⁶ *Gastos militares en Centroamérica: La transparencia como medida de confianza. Vincenc Fisas.* UNESCO. Barcelona, 1999. Ver también: *El gasto de defensa en Nicaragua: la toma de decisiones en la asignación de recursos. Javier Meléndez Quiñónez.* CEEN – NDI. Managua, 2000.

⁶⁷ *Desmovilization and reintegration in Central America. Dense Spencer.* Bonn International Center for Conversión. 1997.

⁶⁸ *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.).

⁶⁹ Datos del archivo de la Oficina de Seguimiento a los Acuerdos de Paz. Ministerio de Defensa de Nicaragua.

⁷⁰ *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 20'21 de febrero de 2002.

⁷¹ 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.

⁷² Intervención del Ministro de Defensa, **José Adán Guerra**, en el seminario “*Diferendos Territoriales de Nicaragua*”. 23 de Abril de 2002.

⁷³ 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.*

⁷⁴ Fuente: *The military balance 2000-2001. International Institute for Strategic Studies IISS.* Oxford University Press. Londres, 2000. pp.320.

⁷⁵ Como lo recomendaba el documento de Santa Fé 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.

⁷⁶ *The Panama invasion revisited: lessons for the use of force in the post cold war era. Eytan Gilboa.* Political Science Quaterly. Volumen 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.

⁷⁷ *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.

⁷⁸ N. Comisión de la Verdad. Panamá, 2002.

⁷⁹ *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 realiza 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.

⁸⁰ 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.

⁸¹ 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 honra 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 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.

⁸² *Panamá: La democracia y las relaciones cívico – militares*. Ricardo Arias Calderón. Diálogo Centroamericano. No. 38, marzo – abril 1999. San José, Costa Rica.

⁸³ *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.

⁸⁴ **Gen. Charles E. Wilhelm, USMC. Commander in Chief, United States Southern Command**. *Testimony before the Senate Services Committee*, Washington DC, October 22, 1999.

⁸⁵ 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.

⁸⁶ *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.

⁸⁷ Finalmente, en abril de 1999 Estados Unidos concretó acuerdos con Ecuador, Aruba y Curacao para 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. De la misma forma, el Congreso había instado desde 1991 al gobierno a que iniciara conversaciones para continuar con la presencia militar en Panamá.