

**Relaciones cívico militares en Centroamérica**  
Dilemas del control democrático

*A mis hijos Rafael y Joaquín*

**FLACSO - Biblioteca**

**Relaciones cívico militares en Centroamérica**  
Dilemas del control democrático

**Manolo Estuardo Vela Castañeda**



**Colección Cultura de Paz**  
No. 5



**FLACSO - Biblioteca**

Guatemala, julio 2004

322  
V45  
2004

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

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

ISBN: 99922-66-78-3

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

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

**BIBLIOTECA - FUNDACION - E**

**Fecha:**

**Compra:**

**Proveedor:**

**Canje:**

**Donación:**

**RES. 00022731**

**CUT. 20289**

**BIBLIOTECA - FLACSO**

327.52

V54r

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

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

Coordinación Ejecutiva Roberto Bonini - Coordinador Proyecto Cultura de Paz

Diseño de portada:  
Hugo de León

Fotografía:  
Jesús Alfonso

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

Editorial  
de  
Ciencias  
Sociales



# ÍNDICE DE CONTENIDOS

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

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

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

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

## A UNA DÉCADA DE CAMBIOS

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

### 1 Servicio militar obligatorio

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

Constituido en mayo de 1993, el Movimiento Cívico, Cristiano y Popular contra el Servicio Militar Obligatorio logró colocar el tema en el debate de las elecciones generales (presidenciales y legislativas) de noviembre de ese mismo año. Un año después de la constitución del movimiento, el Congreso modificó el artículo 276 de la Constitución, estableciendo la voluntariedad del servicio militar.<sup>34</sup> 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.

---

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

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

## 2. Desmilitarización de la seguridad interior

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

---

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

<sup>36</sup> 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>

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

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

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

### 3 Empezan los cambios en la institución militar

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

---

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

## B LAS FRONTERAS

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

## **C RECONCILIACIÓN Y VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS**

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

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

Al igual que en el caso de sus vecinos, diversos países intervinieron y apoyaron las operaciones de terror. Entre ellos: Estados Unidos, Argentina y Chile. Los primeros reconocieron públicamente haber entrenado a miembros del escuadrón 3-16 durante 1985 y 1987.<sup>44</sup> 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

---

<sup>43</sup> *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).

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

<sup>46</sup> "Delincuencia y criminalidad en Honduras 2000". INFORPRESS Centroamericana.

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

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

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

---

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

# NICARAGUA

Capital: Managua

Superficie: 129,494 km<sup>2</sup>

Países limítrofes: Honduras (922 km), Costa Rica (309 km), línea costera (910 km)

## Datos demográficos

Población total: 4 918 393 (est. 2001)

Crecimiento demográfico anual: 2.15% (2001 est.)

Natalidad x 1000: 27.64 (2001 est.)

Mortalidad x 1000: 4.82 (2001 est.)

Migraciones x 1000: -1.33 (2001 est.)

Expectativa de vida: 69.05 años

Población alfabeta: 65.7%

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

Divisiones étnicas: Mestizo: 69%; Indígenas: 5%; Blancos: 17%; Negros: 9%

## Información económica esencial

Producto interno bruto: \$ 13.1 billones (2000 est.)

Agricultura 31.6%; Industria 22.8%; Servicios 45.6%

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

Exportaciones: US \$ 631 millones (f.o.b., 2000 est.)

Importaciones: US \$ 1.6 billones (f.o.b., 2000 est.)

Inflación: 11% (2000 est.)

Desempleo: 20% (2000 est.)

Fuerza de trabajo: 1.7 millones (1997 est.)

Deuda externa: US \$ 6.4 billones (2000)

## Socios comerciales

Importaciones: EU 34.5%; Guatemala 7.3%; Costa Rica 11.4%; Panamá 6.9%;

Venezuela 5.9%; El Salvador 5.5% (1999)

Exportaciones: EU 37%; Alemania 9.8%; El Salvador 12.5%; Costa Rica 5.1%;

España 2.5%; Francia 2.1% (1999)

## Infraestructura y medios de transporte

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

Vías férreas: 6 km

## Población disponible para fines militares

Varones entre 15 y 49 años: 1.27 millones (2001 est.)

Aptos para servir: 779,267 (2001 est.)

Anualmente cumplen 18 años: 58,232 (2001 est.)

Gasto militar: US \$ 26 millones (1999)

Gasto militar como porcentaje del PIB: 1.2% (1999)

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

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

En dólares americanos.

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

### Organización de las FFAA (16,000 Activos, servicio voluntario)<sup>48</sup>

#### **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)

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

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

**Fuerzas de mar**

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

**Fuerzas de aire**

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

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

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

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

**Gastos militares como porcentaje del PIB**

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

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

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

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

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

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

## **A UNA NUEVA SUBORDINACIÓN**

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

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

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

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

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

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

## B LA AGENDA DE LA RECONVERSIÓN

Durante la etapa de 1990 a 1992 se llevó a cabo una reducción acelerada del EPS, pasando de 86,810 efectivos en enero de 1990, a 15 mil a partir de 1995. Una tasa de reducción del 83%. Más del 97% de los oficiales subalternos pasaron a situación de retiro activo.<sup>49</sup> 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%.<sup>50</sup>

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

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

---

<sup>49</sup> *Transición política y reconversión militar en Nicaragua*. Roberto Cajina. CRIES. Nicaragua, 1996.

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

## C LAS TAREAS PENDIENTES

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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.

---

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

## PANAMÁ

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

### Datos demográficos

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

### Información económica esencial

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

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

### Socios comerciales

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

### Infraestructura y medios de transporte

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

### Población disponible para fines militares

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

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

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

En dólares americanos.

\* Comprende seguridad interior y policía marítima y de frontera.

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

### **Fuerzas paramilitares (11,800 efectivos)<sup>58</sup>**

#### **Fuerza Nacional de Policía (11,000 efectivos)**

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

#### **Inventario de equipo militar**

#### **Servicio Nacional Marítimo (400 efectivos)**

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

#### **Servicio Nacional Aéreo (400 efectivos)**

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

Entrenamiento: 6 T-35D

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

#### **Gastos militares en millones de dólares a precios constantes de 1998**

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

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

#### **Gastos militares como porcentaje del PIB**

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

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

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

**P**aradójicamente, 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.<sup>59</sup> El nuevo gobierno, investido por la Asamblea Legislativa el 22 de diciembre terminó con más de dos décadas de regímenes militares en aquel país (1968-1989).

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

---

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

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

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.<sup>61</sup> Ya con el clima de la guerra

---

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

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

fría, dicho cuerpo empezó a ser empleado en operaciones de terror de Estado, especialmente cuando en 1960 se estableció el Departamento Nacional de Investigación (DENI). Una policía secreta que realizaba diverso tipo de operaciones contra la oposición política.<sup>62</sup> 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.<sup>63</sup>

## A EL PROCESO DE REFORMA DEL SECTOR SEGURIDAD

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

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

---

<sup>62</sup> *Informe final. Comisión de la Verdad.* Panamá, 2002.

<sup>63</sup> *Operation Just Cause. Federation of American Scientist FAS.* Military Analysis Network.

[http://www.fas.org/man/dod-101/ops/just\\_cause.htm](http://www.fas.org/man/dod-101/ops/just_cause.htm).

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

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

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

---

<sup>64</sup> 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.

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

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

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

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

---

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

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

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

## **B LAS TAREAS PENDIENTES DE LA REFORMA PANAMEÑA**

Hasta el momento los objetivos han sido alcanzados. Se han celebrado tres procesos electorales: uno parcial en 1994 y dos generales en 1994 y 1999; se han celebrado también dos referendos constitucionales (1992 y 1998), procesos todos que han prescindido de aquel poderoso centro de poder que durante décadas consolidaron los militares panameños. No obstante, como lo advirtiera el ex primer vicepresidente y ex ministro de Gobierno y Justicia, Ricardo Arias Calderón, *"...se corre el riesgo de que por falta de una visión panameña de una seguridad pública desmilitarizada se desarrolle un organismo de inteligencia con un concepto de seguridad e inteligencia de corte militar"*.<sup>66</sup> 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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

**Dilemas del control  
democrático en Centroamérica**

## A LAS TRAYECTORIAS DEL CAMBIO

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **B LO CUANTITATIVO**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **C ESCASO USO DE MECANISMOS DE CONTROL DEMOCRÁTICO**

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

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

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

---

<sup>74</sup> *Rethinking Military Politics*, págs. 93 y ss.

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

<sup>78</sup> *Militares como empresarios*, Kevin Casas-Zamora, *op.cit.*

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

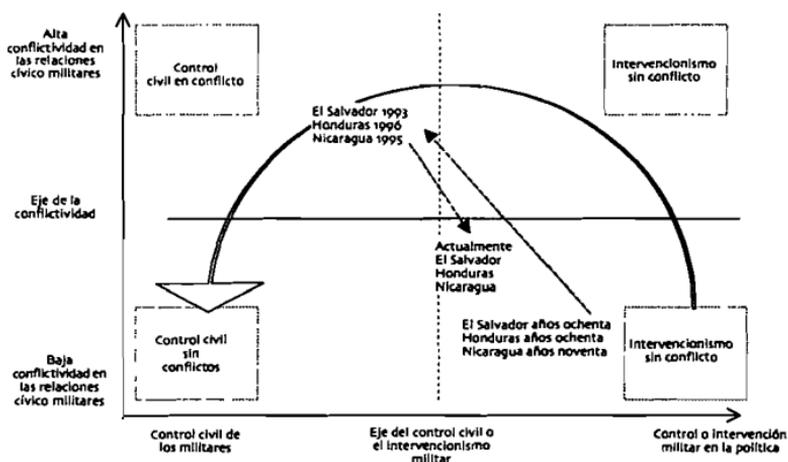
Las coyunturas clave del proceso de reforma militar en la región fueron: el relevo de Humberto Ortega del cargo de jefe del Ejército Nacional de Nicaragua (1995); la decisión del presidente de Honduras, Carlos Roberto Reina, de ejercer en términos reales su potestad para nombrar al ministro de la Defensa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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

**Cuadro comparativo**  
**Once variables de análisis sobre relaciones cívico militares**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Desde el fin del conflicto centroamericano, una de las preocupaciones principales que estuvo alrededor de los estudios en esta materia fue el de las misiones. Se trataba de analizar cómo, concluidos los enfrentamientos con sus adversarios armados, los ejércitos del área —específicamente los casos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua— corrían a abrazar nuevas tareas en asuntos tan diversos como la seguridad pública, la protección de los recursos naturales, la lucha antinarcóticos, 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.

---

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

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

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

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

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

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

## **E CENTROAMÉRICA Y ESTADOS UNIDOS: LA NUEVA AGENDA**

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

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

El último día de 1999 fueron cerradas las últimas instalaciones de Estados Unidos en la Zona del Canal.<sup>80</sup> 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).<sup>81</sup>

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).<sup>82</sup> Si bien es cierto, el foco de tales instalaciones está dedicado a apoyar operaciones antinar-

---

<sup>80</sup> 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.

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

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

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

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

<sup>83</sup> Center for Democracy and Governance. Washington D. C., 1998.

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

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

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

---

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

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

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

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

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

mala, el 48%; para Honduras, el 67%; y, para Nicaragua, el 43%).<sup>87</sup>

De esa forma, los temas en la agenda de relaciones Estados Unidos y Centroamérica son: el tráfico de drogas, las migraciones, los desastres naturales, la implementación de los Acuerdos de Paz de Guatemala, y la estabilidad del gobierno de Nicaragua.<sup>88</sup> 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.

---

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

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

## Bibliografía

### FUENTES DOCUMENTALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## ENTREVISTAS

### Honduras:

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

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

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

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

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

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

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

### **Nicaragua**

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

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

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

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

### **Panamá**

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

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

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

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

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