

MIRADOR DE SEGURIDAD

Revista del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas

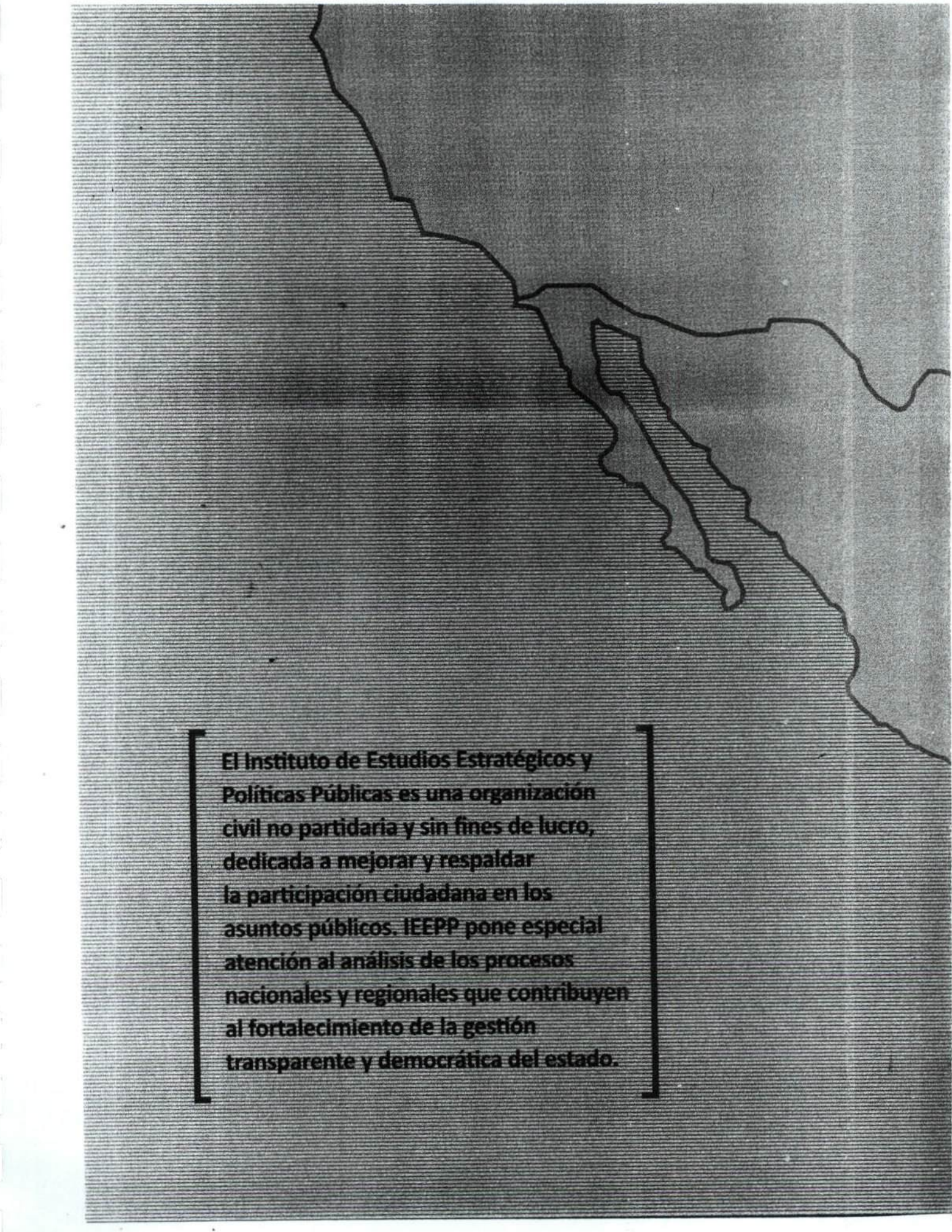
Edición Especial – Noviembre 2010

Memoria Conferencia Regional

Control civil del sector defensa en Centroamérica:

Avances y desafíos



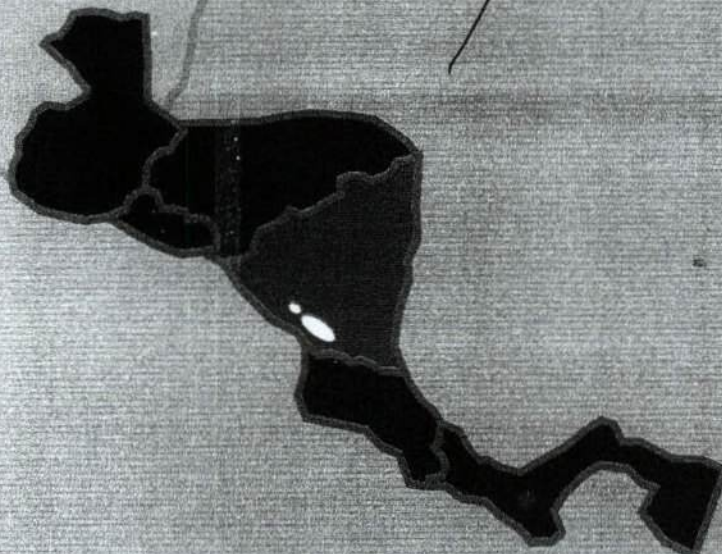


El Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas es una organización civil no partidaria y sin fines de lucro, dedicada a mejorar y respaldar la participación ciudadana en los asuntos públicos. IEEPP pone especial atención al análisis de los procesos nacionales y regionales que contribuyen al fortalecimiento de la gestión transparente y democrática del estado.

Memoria Conferencia Regional
Control civil del sector defensa
en Centroamérica:
Avances y desafíos

19 y 20 de Octubre 2010

[Handwritten signature]
Marzo / 2011





ORGANIZACIÓN CONFERENCIA REGIONAL

JAVIER MELÉNDEZ Q.

YASSIR CHAVARRÍA GUTIÉRREZ

MARÍA GABRIELA ALVARADO PÉREZ

ELABORACIÓN DE MEMORIA

MARÍA DOLORES JAQUETI PEINADO

EQUIPO DE TRABAJO IIEPP

FOTOGRAFÍA

ISMAEL LÓPEZ OCAMPO

DISEÑO GRÁFICO

MARVIN MEJÍA CHAMORRO

NOVIEMBRE 2010

CONTACTO

Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas

Lomas de San Juan, del Gimnasio Hércules, 4 c. al Sur, 1 c. al Este, Casa No. 152

Apartado Postal: LM202

Managua, Nicaragua

Teléfono: (505) 22705104
www.ieepp.org/

Fax: (505) 22555181
info@ieepp.org

PRESENTACIÓN

En países como Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua –que cuentan con fuerzas armadas reconocidas constitucionalmente–, actualmente se observa una débil conducción civil en los procesos de toma de decisiones en el sector defensa, a pesar de procesos de reforma que buscaron garantizar la supremacía civil sobre las instituciones militares.

Ante ello, el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP), a través del proyecto *“Promoviendo y reforzando el debate público sobre el control civil democrático de la defensa nacional y la seguridad regional en Centroamérica”*, promueve espacios de diálogo que provoquen la reflexión sobre la conducción política y el control civil democrático del sector defensa, como elementos que contribuyan a mejorar la institucionalidad y gobernabilidad democrática.

Con este fin, los días 19 y 20 de octubre del 2010 se realizó la *Conferencia Regional: “Control Civil Democrático del Sector Defensa en Centroamérica: Avances y desafíos”*, a la cual fueron convocados legisladores, funcionarios de gobierno, instituciones regionales (civiles y militares) y expertos en la materia, para facilitar un debate multidisciplinario sobre el tema.

Con esta Conferencia se pretendía poner en perspectiva los avances alcanzados en los procesos de reforma en el sector defensa, evaluar los desafíos legales, políticos e institucionales en materia de control civil democrático, e identificar incentivos que favorezcan una gestión civil del

sector defensa, ante las amenazas de inseguridad que enfrenta actualmente la región.

IEEPP reconoce los obstáculos que se enfrentan al poner en escena la discusión sobre la conducción civil en el sector defensa como una política pública, y más aún cuando destacamos el papel relevante que deben tener los parlamentos para ejercer la supervisión de la política de defensa, acompañados de procesos transparentes y una participación activa de la sociedad civil.

La presente edición de la Revista Mirador de Seguridad, documento que IEEPP publica desde el año 2004 con el fin de proveer información especializada que contribuya a mejorar las decisiones de políticas públicas en materia de defensa nacional, se dedica a los principales aspectos debatidos durante la Conferencia y sintetiza los planteamientos de destacados académicos de México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Estados Unidos, España, Chile y Argentina sobre los avances y desafíos que presenta la conducción civil en el sector defensa en la región, los cuales pueden ser consultados en el sitio web: www.ieepp.org.

Agradecemos la importante colaboración del National Endowment for Democracy (NED) en la realización de este ejercicio de diálogo, y desde luego, a todos los actores políticos y civiles comprometidos en mantener un debate abierto, oportuno y democrático sobre la conducción política y control civil en los procesos de consolidación democrática.

I. PROPUESTAS CONCEPTUALES DE ANÁLISIS



Claudia Pineda, Directora Ejecutiva de IEAPP. “El control civil democrático de la defensa es un tema que no se ha agotado y, por ese motivo, proponemos retomarlo a la luz de los desafíos que actualmente tienen nuestros países”.

Tanto en las conferencias como en los debates, se propusieron nuevos enfoques para el análisis, que podemos resumir en tres grandes bloques: los que parten de un supuesto de superación de la etapa de reformas iniciada en la década de los noventa –se hayan cumplido o no los objetivos marcados–, otros que se centran en el nuevo escenario del siglo XXI, y otros que enfatizan en los aportes académicos dirigidos a profundizar en los conceptos para mejorar la aproximación al objeto de estudio¹.

A. Modelos de aproximación al tema del control civil sobre el sector defensa: enfoque clásico y propuestas alternativas

Para el Embajador Ernesto López² el proceso de construcción del control civil sobre el sector defensa en América Latina corre paralelo a la construcción y desarrollo de la democracia, vinculándose con la supresión de la autonomía militar y la creación de mecanismos de subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades civiles constitucionalmente electas.

- 1 Como se advirtió en la presentación de este documento, en las ponencias publicadas en la web de IEAPP (www.ieapp.org) se encontrarán los detalles de cada una de estas aportaciones. En esta Memoria se presenta un resumen de las mismas.
- 2 Embajador de la República de Argentina en la República de Guatemala y miembro de la Junta Directiva de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL).

“ En la experiencia de Latinoamérica, la construcción del control civil se vincula con la supresión de la autonomía militar o con la construcción de mecanismos de subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades civiles ”

Ernesto López

Y en este proceso de construcción del control civil en los asuntos de defensa han intervenido cuatro dimensiones:

- 1) La primera sería el tipo de transición política que se vive en cada caso, por colapso o pactadas;
- 2) La segunda el tipo de pacto en que se apoya ese proceso de transición, que condicionará el contenido del régimen legal e institucional, más o menos permisivo, que se construirá;
- 3) La tercera dimensión se refiere al papel de los dos actores principales en las relaciones civiles militares, si los civiles asumen sus responsabilidades de mando y los militares entienden su deber de obediencia, con todos los matices intermedios producto de situaciones de transición -bolsones de resistencia del lado de las instituciones militares y déficit de comportamiento en el campo de las dirigencias civiles-;
- 4) La cuarta, novedosa en su análisis y producto del estudio sobre la situación de Brasil, apunta a un mecanismo de vinculación de las instituciones militares con altas cotas de autonomía respecto a su subordinación con el poder civil. Básicamente a partir de las coincidencias o aceptación de los militares con el modelo de desarrollo adoptado por las élites civiles.

No obstante, esta cuarta dimensión en las relaciones civiles-militares no deja de ser, para este especialista, un sistema de construcción con déficits, desde el punto de vista de la lógica y la normativa que deben regular estas relaciones.

Isidro Sepúlveda³ planteó un modelo alternativo para el análisis de las relaciones-civiles militares, que en su opinión supera las limitaciones del enfoque clásico, el cual, considera, no ha generado en las dos últimas décadas nuevos instrumentos para el análisis. Sepúlveda advierte que la academia debe evaluar herramientas alternativas ante un escenario como el actual, donde los riesgos y amenazas a la seguridad y defensa en la región han variado notablemente.

“ (Así) no nos quedamos sólo en la idea de que hay una jerarquía política de control de la defensa, sino que hay una participación democrática en ese sector ”

Isidro Sepúlveda

En este modelo alternativo a diferencia del modelo clásico, en el que únicamente se reconocen dos actores: la elite política que controla el Estado y la elite militar, se incluye ahora a otros actores y se coloca el acento sobre una necesaria participación democrática; de este modo se eleva el significado de control civil democrático. Tal y como Sepúlveda expresó: *no nos quedamos sólo en la idea de que hay una jerarquía política de control de la defensa, sino que hay una participación democrática en este sector.*

En esta misma línea de considerar superada la etapa anterior, Guillermo Holzmann⁴ explicó que el esquema de un control civil dirigido a evitar golpes de Estado mediante el fortalecimiento de la figura presidencial como jefe de las fuerzas armadas, y el fortalecimiento del control civil y la creación de un Ministerio de Defensa con un fuerte componente civil, debía dejar paso a un nuevo tipo de relaciones político militares, que hoy día cuentan con una nueva agenda.

3 Profesor de Asuntos de Seguridad Nacional del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS) y ex director del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (IUGM).

4 Ex subdirector del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Especialista académico en el área de estrategia, seguridad y defensa.



Participantes debaten sobre la problemática de la conducción política del sector defensa.

En su opinión, el actual escenario en que se circunscriben las relaciones civiles-militares estaría marcado por diferentes realidades: la posición de cada uno de los países frente a la globalización, su grado de consolidación democrática y la eficiencia y eficacia de sus instituciones, un nuevo diseño de la defensa en relación directa con parámetros macroeconómicos y con cuestiones de política exterior, y la necesidad de atender las nuevas amenazas y riesgos transnacionales.

Por su parte, Carlos Barrachina⁵ propuso centrarse en una de las dimensiones menos estudiadas del enfoque clásico. En ese debate clásico hay tres objetos de estudio: uno es el de la participación de los militares en política; otro es cómo entendemos a los militares desde la perspectiva planteada por Samuel Huntington, es decir cómo se entienden a los militares en las democracias;

y el tercero es el de la misión de las fuerzas armadas. Este último no ha sido aún desarrollado adecuadamente y es el que se debería impulsar hoy día: dirigido entre otras cosas a trabajar sobre perfiles profesionales distintos en el área de la gestión del tema de defensa.

“ La conducción civil debe basarse en: i) existencia de un régimen de derecho consistente y permanente; ii) sistema de conducción democrática donde los parlamentos y mecanismos de transparencia funcionan; iii) contra balance de poderes y ética de respeto a las leyes; iv) fuerzas armadas que acepten la conducción civil y democrática. ”

Margaret Daly Hayes

Finalmente, Margaret Daly Hayes⁶ propone un enfoque que basa el análisis sobre cómo los civiles conducen a los militares, en la existencia de: un régimen de derecho más o menos consis-

5 Profesor titular de Ciencias Políticas de la Universidad de Quintana Roo. Especialista académico en temas de seguridad y defensa.

6 Evidence Based Research Associates (EBR) y miembro de la Junta Directiva de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RES-DAL)

tente y con cierto grado de permanencia; un sistema, de conducción política democrática que funcione, donde los parlamentos, los contralores, y los mecanismos para la transparencia funcionan; un contra balance de los poderes y una ética que indique a las fuerzas armadas y a la población que sobrepasar la línea que marca la ley está penalizado; y, por último, requiere que las fuerzas armadas acepten la idea de la conducción civil y democrática de los asuntos de defensa. Si bien ninguno de estos pasos está completamente cumplido, el último es a su juicio el más débil en la región centroamericana.

B. Nuevas definiciones y conceptos

Ya en las primeras intervenciones comenzaron a perfilarse distintas aproximaciones al tema objeto de la Conferencia. Entre éstas, cabe destacar la distinción conceptual entre: control civil, conducción civil de la defensa y conducción política de la defensa. Ricardo Córdova⁷, advirtió que estos tres conceptos aparecían de forma recurrente en la mayor parte de las exposiciones y debates del primer panel, por lo que parecía necesario profundizar en su significado. En su opinión se estaban presentando matices que permitían identificar claramente dos acciones distintas dentro de la responsabilidad del liderazgo civil en el sector de la defensa: la conducción civil y el control civil sobre el mismo.

“ Los desafíos actuales exigen nuevos enfoques y, en este sentido, debería utilizarse el término conducción política de la defensa porque abarca el concepto de control civil y establece distinción entre lo político-militar y lo civil-militar. ”

Guillermo Pacheco

En relación con este punto, a lo largo de la Conferencia se hicieron diversos aportes de interés. Guillermo Pacheco⁸ explicó que teniendo en cuenta que es necesario un cambio conceptual, ya

que los desafíos actuales exigen nuevos enfoques, proponía utilizar el término conducción política de la defensa, que no sólo abarcaría el concepto de control civil, sino que también permitiría establecer una distinción entre lo político-militar y lo civil-militar.

Profundizando en este punto, Pacheco presentó dos dimensiones en las relaciones civiles-militares: una vertical, marcada por una relación de poder y en la que se incluiría la conducción civil por parte de los políticos, y una relación horizontal, que sería la conexión de las fuerzas armadas con otros sectores de la sociedad, que no está basada en una relación de poder sino de conocimiento, de estudio y de análisis.

“ La conducción política democrática es un proceso que se desarrolla en un marco democrático, donde las fuerzas armadas son un instrumento más del Estado. ”

Margaret Daly Hayes

En este sentido, Margaret Daly Hayes recordó la importancia de las definiciones y apostó por el concepto de conducción política democrática de la defensa, entendida como un proceso que se desarrolla en un marco democrático, donde las fuerzas armadas son un instrumento más del Estado. Un Estado democrático que representa los intereses de la ciudadanía y, por tanto, debe desarrollar una conducción política de los intereses públicos, orientados en este caso al sector de la seguridad y la defensa. Este, aclara, es un proceso que requiere de un continuo perfeccionamiento y se mueve en el entorno de la política, con lo que lógicamente implica una lucha constante entre diferentes entidades.

Este debate continuó enriqueciéndose con las aportaciones de otros panelistas. Para Carlos Barrachina, la conducción política de la defensa

7 Director de la Fundación Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), El Salvador.

8 Profesor Asistente de Asuntos de Seguridad Nacional, Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS)

9 Asesor del Ministerio de Defensa de El Salvador.



Durante el panel 2, Derling Rivas, Asesor del Ministerio de Defensa de El Salvador, planteó que *“La subordinación constitucional y el respeto al Estado de Derecho deben exigirse no sólo a las fuerzas armadas, sino también a las fuerzas de orden público y a las propias autoridades electas por el voto”.*

debería ser abordada como una característica del sistema político democrático y no algo exclusivo del ámbito de la defensa, ya que en ningún sector de la administración deben dejarse parcelas de poder o autonomía a los profesionales del mismo. En esta misma línea, Derling Rivas⁹, apuntó que la subordinación constitucional y el respeto al Estado de Derecho debe exigirse no sólo a las fuerzas armadas, sino también a las fuerzas de orden público y a las propias autoridades electas por el voto.

Guillermo Holzmann propuso una conducción civil del sector defensa que implique un diálogo sobre los temas político-militares, pero un diálogo institucional no secreto, un diálogo que en cierta manera debe ser facilitado por los propios políticos.

“ Debe existir un diálogo sobre los temas político-militares, pero institucional no secreto y que en cierta medida debe ser facilitado por los políticos ”

Guillermo Holzmann

Por su parte, Javier Meléndez¹⁰, introdujo en el debate el concepto de gestión civil de la defensa, alertando que uno de los principales problemas en este campo es la falta de relevancia del mismo en las agendas políticas latinoamericanas, como lo demuestra su exclusión en el debate en las últimas Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas.

Otros enfoques señalados por los participantes en la Conferencia, estuvieron centrados en el ámbito de las relaciones civiles-militares. En

9 Asesor del Ministerio de Defensa de El Salvador.

10 Asesor de IEEPP y experto en temas de seguridad y defensa.

“ Confundir los conceptos civil y militar fortalece la autonomía militar e impide volcarse en el estudio sobre el funcionamiento del sector defensa en su conjunto y en un contexto democrático.

Carlos Barrachina

este punto, Carlos Barrachina propuso manejar con cuidado la dicotomía civil vs. militar, ya que estos últimos no dejan de ser funcionarios públicos y no un estamento aparte, aunque hayan funcionado así en nuestras sociedades. En su opinión, confundir los conceptos fortalece la autonomía militar e impide volcarse adecuadamente en el estudio sobre el funcionamiento del sector defensa en su conjunto y en un contexto democrático.

Eugenio Sosa¹¹ señaló que además de discutir e investigar sobre la parte formal de las relaciones civiles vs. militares, no hay que olvidar que

existen mecanismos informales de relación entre lo político y lo militar, como la relación entre los presidentes y los ejércitos, y del estamento militar con el mundo de la política. A título de ejemplo utilizó algunos casos de interés en Honduras: la tendencia actual de que militares retirados ocupen cargos en organismos que, como Hondutel o Migración, en los años noventa salieron de la órbita militar como parte del proceso de reforma del sector defensa; o el papel desempeñado por grupos de militares retirados que durante los sucesos del 28 de junio de 2009 se pronunciaron exigiendo a las fuerzas armadas que actuaran en la crisis política.

“ No se debe olvidar que existen mecanismos informales de relación entre lo político y lo militar, como la relación entre los presidentes y los Ejércitos, y del estamento militar con el mundo de la política.

Eugenio Sosa

II. AVANCES Y DESAFÍOS EN LA REGIÓN



Panelistas abordan el escenario futuro, desafíos y temas pendientes: ¿Es posible ejercer control civil democrático de la defensa en Centroamérica?

Como se verá en el apartado de este documento dedicado a los casos concretos de los cuatro países objeto de estudio, hubo bastante consenso a la hora de considerar que si bien se había avanzado en lo que Ricardo Córdova denominó como *Reformas de Primera Generación*, actualmente es necesario un nuevo impulso para consolidar lo ya hecho e impedir que algunos de estos logros sean revertidos, como es el caso de la separación entre seguridad interna y defensa.

Según planteó Félix Madariaga¹², en la década de los noventa, los procesos de transición política en Centroamérica caminaron rápido los primeros

años, pero poco después estos países se instalaron en un conformismo democrático que afectó en mayor medida al sector Defensa, con lo que se comenzaron a posponer las reformas y a realizarse únicamente pequeñas modificaciones dirigidas a contentar a votantes y donantes.

Roberto Cajina¹³ defendió que desde un principio se produjo un retraso en las transformaciones del sector defensa dentro del proceso de las diferentes transiciones políticas centroamericanas, y aunque los controles civiles o los mecanismos de conducción política de la defensa quedaron finalmente plasmados en constituciones y leyes, hoy

12 Catedrático de Ciencias Políticas de la Universidad Americana (UAM) y ex Secretario General del Ministerio de Defensa de Nicaragua.

13 Experto en temas de defensa y seguridad, y miembro de la Junta Directiva de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RES-DAL).

día una gran parte de lo avanzado no se ha tenido en cuenta en la práctica diaria. Una de las razones que en su opinión explican por qué se ha llegado a esta situación, está en el hecho de que temas como la conducción civil del sector defensa son cuestiones que no nacieron en la región, sino que fueron impulsadas por los EEUU, país que actualmente no las contempla entre sus prioridades.

“ Desde un principio se produjo un retraso en las transformaciones del sector defensa dentro del proceso de las diferentes transiciones políticas, y aunque los controles civiles o mecanismos de conducción quedaron plasmados en el ordenamiento jurídico, hoy día gran parte de lo avanzado no es tenido en cuenta en la práctica diaria.

Roberto Cajina

Margaret Daly Hayes identificó varios déficits en la región que en su opinión dificultan la conducción política del sector defensa: i/ débil entendimiento o consenso en cuanto al contenido de un Estado democrático, particularmente sobre qué significa una democracia en el sentido de participación y responsabilidades; ii/ escaso sentido de estadista en los políticos, demasiado concentrados en *avanzarse a sí mismos*, sin pensar en el bien público; y iii/ débil compromiso, tanto interno como externo con una buena administración pública.

“ Los déficits que dificultan la conducción política en Centroamérica son: i) débil entendimiento o consenso sobre contenido de Estado democrático; ii) escaso sentido de estadistas de los políticos; iii) débil compromiso con una buena administración pública.

Margaret Daly Hayes

Javier Meléndez alertó que Centroamérica se ha quedado en el set de las reformas de primera generación y actualmente se están presenciando cambios en este sector que no son producto de un debate; a título de ejemplo citó el reparto en Nicaragua de competencias en materia de seguridad ciudadana, quedando el Ejército en la zona rural

“ Ni el liderazgo político ha conseguido explicar a los militares por qué tienen que subordinarse a la práctica de conducción civil democrática, ni la academia ha encontrado argumentos que hagan entender al resto de la sociedad por qué es necesaria y útil una gestión civil para las democracias en Centroamérica.

Javier Meléndez

y la policía en la urbana, sin que esto tenga ningún respaldo normativo claro e inequívoco. En su opinión, ni el liderazgo político ha conseguido explicar a los militares por qué tienen que subordinarse a la práctica de conducción civil democrática, ni la academia ha encontrado argumentos que hagan entender al resto de la sociedad por qué es necesaria y útil una gestión civil del sector para las democracias de Centroamérica. De este modo, explica, *estamos enfrentando nuevas amenazas a la seguridad con viejas formas del pasado.*

Poniendo en perspectiva los principales desafíos en la conducción civil del sector defensa

Como se verá a continuación, varios fueron los problemas que se plantearon y que se consideró, dificultan los avances en la conducción política del sector defensa y la participación de la sociedad civil. Debilidad institucional, debilidad en la conducción política de la defensa, necesidad de ampliar los niveles de conocimiento en este tema de políticos y sociedad civil, relaciones político-militares viciadas e incremento desorganizado de las misiones de las fuerzas armadas, fueron las mencionadas con mayor frecuencia.

1) Debilidad institucional

Según Guillermo Pacheco, no sólo hay Ministerios de Defensa débiles, sino también una falta de preparación de los civiles para fortalecer la conducción y el control democrático, lo que provoca lasitud política por desconocimiento y desconfianza, y una mayor autonomía de los militares, que incluso en ocasiones son los que gra-



Participantes de la Conferencia debaten sobre los desafíos actuales. Al centro, el General en retiro, Hugo Torres, aborda el caso de Nicaragua.

“ No sólo hay Ministerios de Defensa débiles, sino también una falta de preparación de los civiles para fortalecer la conducción y el control democrático, que provoca laitud política por desconocimiento y desconfianza, y una mayor autonomía de los militares. ”

Guillermo Pacheco

dúan los niveles de capacitación de los civiles en materia de defensa. Esta distancia entre los dos mundos genera políticos a los que no les interesa el tema de la defensa y no les motiva asumir el mando, y suscita una desconexión de la sociedad con el sector de la defensa, impidiendo así que se consolide una cultura de defensa.

Sobre este punto de la necesidad de un Ministerio de Defensa adecuado, el Embajador López recordó la necesidad de un cierto grado de institucionalidad que permita el buen gobierno de las autoridades civiles elegidas para ello; en una República, en democracia, insistió, hay que *institu-*

cionalizar ciertos principios básicos y luego desarrollar capacidades e instituciones que puedan desarrollarlas. Sobre este mismo punto, Isidro Sepúlveda, matizó que la falta de institucionalidad en este sector implica que serán las fuerzas militares quienes dirijan las políticas de defensa, y éstas por su propia naturaleza son un cuerpo más preocupado por ejecutar que por diseñar, más centrado en análisis tácticos que estratégicos.

“ En democracia, se necesita cierto grado de institucionalidad que permita el buen gobierno de las autoridades elegidas para ello: “hay que institucionalizar ciertos principios básicos y luego desarrollar capacidades e instituciones que puedan desarrollarlas”. ”

Ernesto López

Finalmente, Guillermo Holzmann, apuntó que la conducción civil del sector defensa no está basada en la capacidad personal de los presidentes de disponer de las fuerzas armadas, sino en

“ La conducción civil de la defensa no está basada en la capacidad personal de los presidentes de disponer de las fuerzas armadas, sino en procesos de toma de decisiones que sean organizados y administrados a través de los ministerios de Defensa. ”

Guillermo Holzmann

procesos de toma de decisiones que sean organizados y administrados a través de los ministerios de Defensa. De ahí que se persista en la idea de que la habilitación de un Ministerio de Defensa es una de las bases del fortalecimiento de la conducción civil democrática del sector defensa. En este sentido, varios de los presentes alertaron sobre la actuación de algunos presidentes de la región que pretenden utilizar políticamente a los ejércitos y con esa intención los están reclamando para ejercer funciones políticas de desarrollo.

También se analizó la situación de la institucionalidad regional, concretamente el papel del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Conferencia de Fuerzas Armadas de Centroamérica (CFAC). Sobre la primera, Mario Pozas¹⁴ argumentó que en el ámbito regional se cuenta con un mecanismo de control civil democrático, radicado en el SICA, organismo que se apoya en el Tratado Marco de Seguridad Democrática y en un entramado institucional y normativo del sector que está dirigido por los presidentes.

No obstante, en relación con la Subcomisión de Defensa del SICA, algunos participantes identificaron déficits en cuanto a la falta de presencia de civiles y un aparente reparto de funciones que no parece adecuado, en el que el SICA se ocupa de la seguridad preventiva y las policías, y la CFAC de las cuestiones de defensa. En este punto, Mario Pozas rechazó esas afirmaciones, explicando que si bien la CFAC obedece a una institucionalidad propia hay *vasos comunicantes* porque sus miembros son los que participan en las reuniones de la Subcomisión de Defensa.

La CFAC como institución militar regional con un alto grado de autonomía fue citada por varios de los participantes como un ejemplo de autonomía de los ejércitos centroamericanos. Tanto Pedro Trujillo¹⁵, como Roberto Cajina apuntaron que la creación de este organismo obedeció a una reacción del sector militar -lógica según el primero- al sentirse excluidos en el Tratado Marco y el propio SICA, y desde entonces se ha mantenido al margen de la institucionalidad regional y nacional civil.

2) Escasa capacitación de políticos y sociedad civil

Este fue un problema planteado por prácticamente todos los participantes. Derling Rivas consideró que es necesario reforzar procesos que conlleven al asentamiento de una cultura de defensa que permita educar a la sociedad en estos temas; mientras que Guillermo Holzmann vinculó la calidad de la conducción política del sector defensa a un adecuado nivel de conocimiento de los civiles sobre la materia.

Sin embargo, Carlos Barrachina alertó sobre un uso indiscriminado de este argumento. En su opinión no se debe insistir de manera recurrente en que los civiles no tienen capacidades para poder trabajar en el sector defensa, ya que se puede aprender; el problema, agregó, es que no se ha creado una carrera profesional en el sector, no hay dinero para contratar profesionales civiles en el sector defensa, ni voluntad política para incrementar el presupuesto en ese rubro.

“ El problema no está tanto en la capacitación de civiles, sino en la falta de presupuesto y la poca paciencia de los donantes para acompañar procesos como la consolidación de ministerios, elaboración de políticas de defensa o la continuidad de prácticas como los Libros Blancos. ”

Carlos Barrachina

14 Experto del Área de Seguridad Democrática de la Secretaría General del SICA.

15 Director del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, de la Universidad Francisco Marroquín, Guatemala.



Los panelistas coincidieron, en general, que todavía hace falta mejorar las capacidades y conocimiento de civiles en asuntos de defensa.

Además, explicó, la experiencia muestra que los civiles cuando llegan a los ministerios se consideran políticos, no personas especializadas en ese sector. Y en el campo de lo académico, en su opinión, el problema está tanto en la falta de presupuesto como de paciencia por parte de los donantes para acompañar procesos de medio y largo plazo, como son la consolidación de los ministerios, la elaboración de políticas de defensa o la continuidad de prácticas como la elaboración de libros blancos de defensa.

En las diversas intervenciones se señaló como una parte importante del problema de debilidad de las capacidades civiles, la falta de cursos en las universidades latinoamericanas, y la necesidad de impulsar institutos y colegios de altos estudios de la Defensa.

3) Relaciones civiles-militares marcadas por la desconfianza

La mayor parte de los expertos asistentes al evento incluyeron en sus análisis la existencia de altos niveles de desconfianza entre ambas esferas. Según Félix Madariaga, las relaciones civiles-militares en Centroamérica están marcadas por una *guerra fría de desconfianza*. También para Guillermo Pacheco, están condicionadas por el *peso del pasado*, de un pasado intervencionista; y ese peso, considera este especialista, lamentablemente, ha condicionado los análisis y las decisiones de algunos políticos y estudiosos del tema, que se han visto afectadas por revanchismos o distanciamientos.

Según Margaret Daly Hayes existe cierta lógica en la falta de confianza por parte de las fuerzas armadas, pues cada vez que se les ha prestado



Mario Pozas, de la Secretaría General del SICA, analiza los mecanismos de control reconocidos en la institucionalidad del SICA. Sentados de izquierda a derecha, Margaret Daly Hayes, Javier Meléndez y María Dolorés Jaqueti.

atención ha sido para recortarles presupuesto. También señala la existencia de una actitud de desvalorización de las mismas por parte de los civiles. Insta, por tanto, a integrarlos y encontrarles su lugar, ahondando en sus valores positivos.

En esta perspectiva de integración de las fuerzas armadas a la sociedad se dio relevancia a la elaboración de los libros blancos como un proceso que facilitó el acercamiento entre civiles y militares y fue considerado como un esfuerzo que debe mantenerse, superando las limitaciones que tuvieron en su día.

“ Existe cierta lógica en la falta de confianza por parte de las fuerzas armadas, pues cada vez que se les ha prestado atención ha sido para recortarles presupuesto. ”

Margaret Daly Hayes

4) Vulnerabilidades de la gobernabilidad democrática ante el incremento de las misiones de las fuerzas armadas

El incremento del uso de las fuerzas armadas en diversas misiones que no implican el uso de la fuerza fue un tema abordado por la mayor parte de los expositores. Las posturas fueron diversas, pero coincidían en alertar sobre una práctica ya común en prácticamente toda América Latina y dramáticamente relevante en Centroamérica y que se consideró debe ser objeto de un mayor control democrático por parte de los políticos.

En este sentido, según Guillermo Holzmann, los civiles deben asumir su responsabilidad de orientar las nuevas misiones de los ejércitos y no dejarse guiar únicamente por las posibilidades, recursos y capacidad de las fuerzas armadas: *no podemos pretender que el Estado se consolide a costa*

de las fuerzas armadas, como en el siglo XIX cuando estas ejercían de profesores porque tenían mayor capacidad de despliegue. En su opinión, si bien las fuerzas armadas son un actor importante no parece conveniente darle más misiones de las que ya tienen, pues la democracia implica distribución del poder y que cada uno haga lo que le corresponde dentro del Estado, lo que facilita su fortalecimiento como tal.

Sobre este tema hubo diferentes enfoques; para Guillermo Pacheco no son los militares los que están pidiendo nuevas misiones, son los políticos los que se las están otorgando por la debilidad institucional que sufren estos países. Y en esta decisión cuentan con la aceptación de una población que necesita soluciones a los actuales altos índices de violencia.

Para Carlos Barrachina esta situación nació a raíz de la aceptación en la Conferencia de México de 2003 de un concepto de seguridad multidimensional; este concepto en sociedades con debilidad institucional, autoritarismo, falta de recursos públicos y altas tasas de criminalidad lleva a que los gobiernos recurran en exceso a las fuerzas armadas, fortaleciendo la participación de los militares en numerosas misiones de desarrollo que le corresponden a otras áreas de la administración pública. Esto no ocurre en sociedades donde las instituciones están asentadas de forma clara y definida, pues en ese tipo de sociedades se sabe qué agencia es la especializada ante cada requerimiento, acudiendo entonces a los mejores profesionales para cada una de las funciones.

Félix Maradiaga profundizó en esta línea, añadiendo que el concepto de seguridad multidimensional se ha venido fortaleciendo en las declaraciones de las reuniones de Ministros de Defensa en Santiago, 2002, Quito, 2004 y Managua 2006. Desde su perspectiva esas reuniones de ministros deben tomarse como indicadores que explican lo

“ El concepto de seguridad multidimensional se ha fortalecido en las declaraciones de las últimas 4 Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, que provocó un salto expansivo en el rol de las instituciones militares fuera del ámbito de la defensa y bajo el paraguas de las amenazas no tradicionales.

Félix Maradiaga

que calificó como *el salto expansivo en el rol de las instituciones militares fuera del ámbito de la defensa y bajo el paraguas de las amenazas no tradicionales.*

Para este especialista, en Centroamérica ha sido la CFAC la que ha contribuido a su puesta en práctica, participando activamente en este proceso expansivo del rol de las instituciones militares. La CFAC fue creada con el fin de garantizar a los habitantes de la región centroamericana el goce de la libertad, el respeto a los derechos humanos, la salud, la cultura, el bienestar económico, la justicia social y el equilibrio ecológico; y en sus documentos constitutivos se define como un foro regional de institutos armados de Centroamérica para el estudio de sus nuevos roles en la sociedad democrática.

“ No son los militares los que están pidiendo nuevas misiones, son los políticos los que las están otorgando por la debilidad institucional que sufren estos países.

Guillermo Pacheco

Esta situación obliga, según Ricardo Córdova, a un necesario debate sobre cuáles serán las misiones específicas de las fuerzas armadas y en función de esto fortalecer sus capacidades y asignar los recursos adecuados. En este sentido, Margaret Daly Hayes apuntó que sin duda se debe hacer un estudio detallado de los déficits y las fortalezas de las distintas instituciones militares a nivel centroamericano para delimitar esos espacios.

Para Antonio Martínez-Uribe¹⁶, el debate para demarcar las competencias de las fuerzas armadas debe darse teniendo como idea central una clara separación de roles entre la seguridad interna y la defensa. A modo de ejemplo, explicó que en El Salvador el control por parte de los militares del aparato de seguridad interna llevó a una situación de violación de derechos humanos, por lo que una de las primeras y principales reformas estuvo dirigida a delimitar las misiones de la Policía Nacional Civil y del Ejército; sin embargo *veinte años después y con un gobierno de izquierda las fuerzas armadas vuelven a estar involucradas en temas de seguridad pública.*

“ No se deben incluir nuevas misiones a las fuerzas armadas que impliquen una institucionalidad que atraviese la institucionalidad estatal. Incluir las en actividades de seguridad interna o misiones de desarrollo no debe ser la normalidad o no debe ser la aspiración.

Eugenio Sosa

Eugenio Sosa consideró que no se deben incluir nuevas misiones a las fuerzas armadas que impliquen *una institucionalidad que atraviese la institucionalidad estatal*, por lo que sin negar la posibilidad de colaboraciones en determinadas situaciones como crisis y desastres, incluir a las fuerzas armadas en actividades de seguridad interna o misiones de desarrollo *no debe ser la normalidad o no debe ser la aspiración.*

Tras este breve repaso de los principales problemas y desafíos que en este tema enfrenta Centroamérica y a modo de conclusión, cabe recoger la aportación de Margaret Daly Hayes sobre un posible camino a seguir, que debe estar centrado en la idea y la práctica del *buen gobierno en general que guiaría al buen gobierno del sector defensa.* Man-

“ Si no colocamos la conducción política democrática del sector seguridad en el contexto de una buena administración pública, no vamos a avanzar en la conducción política y democrática del sector defensa.

Margaret Daly Hayes

tiene Daly Hayes que *si no colocamos la conducción política democrática del sector seguridad en el contexto de una buena administración pública no vamos a avanzar* en la conducción política y democrática del sector defensa, y considera que el actual escenario de inseguridad que se vive en la Región debería favorecer el entendimiento, la participación civil y de las fuerzas armadas en la búsqueda de soluciones. La peligrosidad de las nuevas amenazas debería ser razón suficiente para aumentar el diálogo y para que la sociedad civil reaccione.

Y en un plano más concreto cabe citar la propuesta de Javier Meléndez, quien consideró que habría que reforzar el liderazgo del SICA, concretamente de la Subcomisión de Defensa, en esta materia, con el fin de impulsar un debate sobre los ejércitos que a nivel centroamericano queremos y necesitamos; y, junto a esto, animar al SICA para que constituya, replicando de alguna manera la experiencia de UNASUR, un centro de análisis estratégico donde los centroamericanos pudieran coordinar sus aportes en esta materia desde una perspectiva estratégica.

“ El debate para demarcar las competencias de las fuerzas armadas debe darse teniendo como idea central una clara separación de roles entre seguridad interna y la defensa. En El Salvador, actualmente, con un gobierno de izquierdas las fuerzas armadas vuelven a estar involucradas en temas de seguridad pública.

Antonio Martínez-Uribe

16 Coordinador Programa Sociedad y Política, Centro Nacional de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades (El Salvador).

III. PERSPECTIVA SOBRE LA SITUACIÓN Y DESAFÍOS DEL CONTROL CIVIL DEMOCRÁTICO DEL SECTOR DEFENSA EN CENTROAMÉRICA

A. Guatemala

Werner Ovalle¹⁷ citó avances concretos –institucionales y normativos– en las reformas del sector defensa en el marco de los acuerdos de paz. Entre los primeros, destacó la desaparición del Estado Mayor Presidencial, la creación de la Secretaría de Análisis Estratégicos, ahora Secretaría de Inteligencia de Estado, y la constitución de la Dirección General de Inteligencia Civil, que permite alejar la inteligencia de la órbita militar.

Asimismo, se cambió el pensum de estudios de los militares, incluyendo estudios de paz, profesionalización en diferentes ramas y carreras profesionales. Se creó el Departamento de Derechos Humanos y la Dirección de Política de Defensa Nacional, donde instituciones del Estado y de la sociedad civil convergen para diálogos y propuestas en el ámbito de la defensa. Un avance importante en el debate sobre estos temas fue la elaboración del Libro Blanco en 2005, que sirvió para incrementar la cultura de defensa del país y mejorar el diálogo entre civiles y militares.

En cuanto a los avances normativos, Ovalle destacó: la Ley de acceso a la información, decreto ley 57-2008, con la que se le dan a la sociedad herramientas para el seguimiento de los temas de seguridad y defensa, aunque matizó que por el momento el 80% de las consultas están relacionadas con los sueldos de los militares; y la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, que con-

tiene controles democráticos internos y externos, crea la Comisión Legislativa en temas de defensa y seguridad, y un régimen disciplinario.

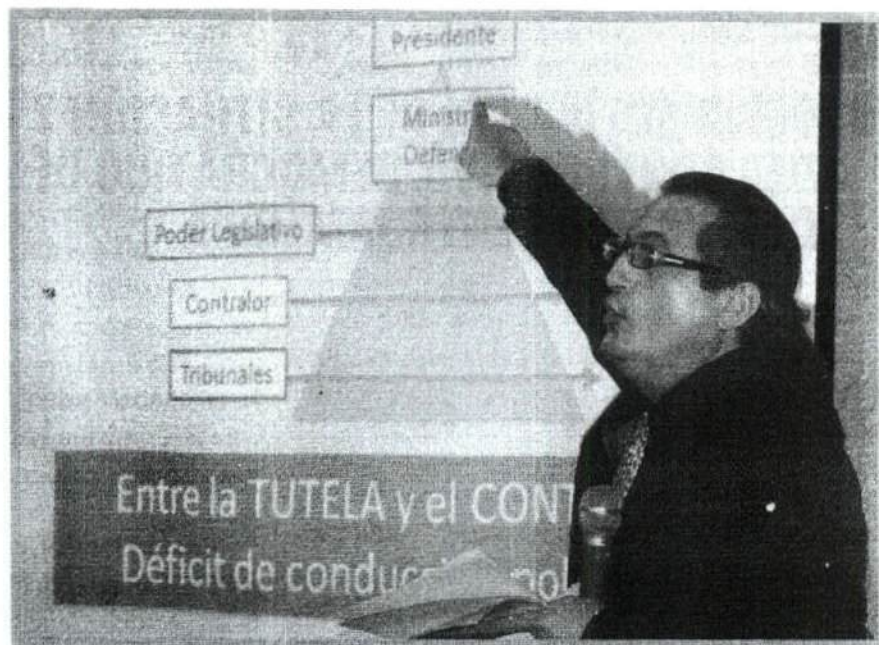
En relación con cómo y quién ejerce el control civil, Ovalle explicó que el Ejecutivo cuenta con la Inspectoría General para asuntos de seguridad, la Auditoría Militar de Cuentas y el propio Ministerio de Defensa. Mientras que el Legislativo tiene competencias para emitir decretos, reformas y derogar leyes vinculadas a las políticas de seguridad y defensa; cuenta con una Comisión de Defensa Nacional conformada por un diputado de cada partido político y dentro de sus funciones tiene la capacidad de citar a funcionarios, solicitar informes y aprobar el presupuesto.

En cuanto a la sociedad civil, mencionó que existe un sector que se ocupa de temas presupuestarios, otro de la participación del ejército en temas de Seguridad Ciudadana y un tercero que se centra en la administración de justicia. Asimismo, los medios de comunicación promueven la crítica, la fiscalización, el diálogo, el debate y la discusión pública.

Sin embargo; en su intervención Pedro Trujillo explicó que los Acuerdos de Paz exigían cambios que no pudieron ser realizados porque en el referéndum de 1999 se decidió no cambiar la Constitución, por lo que las reformas en el sector quedaron condicionadas y algunas de ellas

¹⁷ Asesor de la Secretaría Técnica, Consejo Nacional de Seguridad de Guatemala. Quien participó en la Conferencia a título particular.

Durante su exposición, Pedro Trujillo explicó que desde 1999 las reformas al sector quedaron condicionadas y algunas de ellas no podrán materializarse hasta que se cambien algunos artículos constitucionales



no podrán materializarse hasta que se cambien algunos artículos constitucionales; por ejemplo, no habrá Ministro de Defensa civil hasta que la Constitución sea reformada. De este modo, según Pedro Trujillo, en Guatemala no cabe la discusión de si las fuerzas armadas pueden intervenir en temas de seguridad interna porque es la propia Constitución quien le da competencias para ello y en este texto ni siquiera se menciona a la Policía, únicamente en su artículo 257 hace alusión a las policías municipales. Sin embargo, este hecho no es tomado en cuenta por políticos y cooperantes que impulsan políticas y proyectos similares al resto de los países de la región.

Junto a esta situación normativa, identifica como principales problemas: la falta de coordinación de las diferentes instituciones con competencias en el sector, el escaso presupuesto que impide niveles adecuados de inversión en el sector de la defensa y la reducción de efectivos. Pero, en su opinión, aunque estos problemas colocan a Guatemala en una difícil situación, los líderes políticos una vez superados los golpes de Estado y los conflictos internos, han decidido olvidar los problemas de las fuerzas armadas y del sector defensa.

Esto está claro en el presupuesto, que supone un 0,43% del PIB, aunque los Acuerdos de Paz lo situaban en un 0,68%; de este monto, un 0,30% se destina a mantenimiento y 0,10% a inversiones. El número de efectivos se ha reducido de 48.000 a 20.000, mientras que la seguridad privada se ha incrementado -Ejército 14%, Policía 14,3%, seguridad privada 71,4%- convirtiéndose en un poderoso lobby que ejerce su poder para impedir la apobación de leyes que le estropeen el mercado, como la ley de armas.

Desde la perspectiva de los especialistas, los desafíos en Guatemala son tanto normativos -modificar el marco constitucional, aprobar una ley de Defensa Nacional- como de dirección del sector defensa, que debe tomar decisiones sobre: el modelo de fuerzas armadas y sus misiones, entre ellas el rol que deben adoptar en temas de seguridad pública en tiempos de paz; elaborar una política de defensa adecuada; integrar realmente el sistema nacional de seguridad y la inteligencia; repensar el modelo tradicional de seguridad y defensa; insertar al militar en la dinámica civil -derecho al voto-; y nombrar a un civil frente al Ministerio de Defensa.

B. El Salvador

Según Ricardo Córdova, en El Salvador la transición a la democracia se inició con una negociación de paz que ponía fin a un conflicto armado que no había sido resuelto por la derrota de una de las partes. Este proceso de negociación culminó en 1992 con el compromiso de desarrollar diversas transformaciones institucionales entre las que se incluía una reforma del sector militar, dirigida fundamentalmente a redefinir el rol de las fuerzas armadas dentro de la sociedad salvadoreña y del nuevo sistema político. De este modo se sentaron las bases para la subordinación del poder militar a la nueva institucionalidad civil.

Esta reforma supuso: una separación entre defensa y seguridad, por lo que se creó la Policía Nacional Civil (PNC); cambios en el sistema educativo para la profesionalización y modernización de las fuerzas armadas; reducción del tamaño y presupuesto de las fuerzas armadas, que pasó de un 13% del PIB a un 4%; y creación de un nuevo organismo de inteligencia.

En opinión de Ricardo Córdova, esta *Primera Generación de Reformas* contó con un cumplimiento de parte de las fuerzas armadas bastante ejemplar, pero hasta hoy persisten déficits significativos que es necesario resolver para avanzar en una gestión civil y democrática de los asuntos de defensa. Por ejemplo, no se ha conseguido el nombramiento de un civil como Ministro de Defensa, ni la capacitación de personal civil especializado que esté ubicado en niveles de toma de decisiones en materia de defensa nacional. En las universidades no hay programas relacionados con este campo y el esfuerzo más relevante de capacitación ha venido del propio Ministerio de Defensa a través del Colegio de Altos Estudios Estratégicos, creado en 1994.

Una de las consecuencias no queridas de este proceso de transición se produjo al separar la institucionalidad de la seguridad y de la defensa, decisión que generó un vacío en el ámbito de la

seguridad ciudadana provocado por la salida de las fuerzas armadas del campo de la seguridad interna sin que se tuviera una efectiva capacidad organizativa y de despliegue de la entonces recién creada Policía Nacional Civil. Actualmente, y con el fin de solucionar los graves problemas de inseguridad ciudadana, las fuerzas armadas están colaborando con la PNC en este campo, pero su participación es en apoyo y bajo conducción de ésta última.

Derling Rivas explicó que en el caso salvadoreño sólo el Presidente, y de forma excepcional, puede asignar tareas de seguridad pública a las fuerzas armadas; y estas han sido capacitadas y cuentan con el aval de la opinión pública para ejercer estas competencias. Reconoció, sin embargo, que es un tema en el que aún no hay consenso. En este sentido, Antonio Martínez-Uribe alertó que regresar a prácticas del pasado que reconocen a las fuerzas armadas un papel relevante en la seguridad interna puede llevar a repetir los mismos errores de aquella época.

Según Ricardo Córdova, este tema y otros que habrá que identificar y que no estuvieron presentes en la anterior etapa de reformas deberán ser parte de lo que define como *Reformas de Segunda Generación*. Reformas que tendrán que responder a aspectos domésticos e internacionales que están hoy día marcando la agenda de seguridad y defensa. No obstante, según Antonio Martínez-Uribe la elaboración de esta segunda agenda no será fácil ya que no parece existir interés de los civiles, como lo demuestra el hecho de que en el cuerpo normativo de las fuerzas armadas de El Salvador aun estén vigentes leyes de la época de Maximiliano Hernández (1931-1944), como la ordenanza militar.

En relación con este tema de la participación del Ejército de El Salvador en diversas actividades, Derling Rivas, apuntó que hoy día, gracias a los planes de modernización, la institución militar tiene un alto grado de destreza operacional a pesar de los recortes presupuestarios. Destacó

su capacidad para la atención de desastres naturales y su alta preparación para misiones de paz; y sus esfuerzos por promover una cultura de paz, incluida en todo su sistema educativo. Además, han hecho esfuerzos en transparencia como continuación a la elaboración del Libro Blanco: el Presupuesto se encuentra en Internet y recientemente -julio de 2010- el Ministro ha presentado un informe de transparencia ante la Asamblea Nacional.

Los conferenciantes identificaron como principales desafíos: Comenzar ya una segunda etapa de reformas, identificando los nuevos temas que deben formar parte de esta Segunda Generación de Reformas; impulsar la capacitación de civiles en universidades y su desempeño en materias de asesoramiento al legislativo y ejecutivo, además de su integración en el Ministerio de Defensa; generar un debate especializado tanto para la discusión del Presupuesto como en la elaboración de un catálogo de misiones de las fuerzas armadas, estudiando con cuidado su participación en misiones de seguridad ciudadana; lograr que los líderes políticos se interesen por la conducción del sector defensa; y promover una cultura de defensa.

C. Honduras

Según Eugenio Sosa, el proceso de reforma militar en Honduras comenzó en 1993 con la separación de la policía civil de las fuerzas armadas, posteriormente se fue avanzando en otros temas: desmilitarización de algunas instituciones claves de la sociedad hondureña -empresa de telecomunicaciones Hondutel, Marina Mercante, Migración y Extranjería-; transformaciones con el establecimiento de una línea de mando civil sobre la jerarquía militar y la supresión del Consejo Superior de las fuerzas armadas; aprobación de la Ley Constitutiva de las fuerzas armadas; y publicación del Libro Blanco. Además, se produjeron debates sobre el número de los efectivos y el presupuesto de las fuerzas armadas.

A diferencia de los casos de El Salvador y Guatemala, el proceso de reformas en Honduras no estuvo condicionado por acuerdos de paz y por tanto obedecieron a un plan fruto del diálogo entre civiles y militares. De ahí que en la Constitución hondureña aún se considera a las fuerzas armadas como un actor relevante en la vida política de Honduras y le han quedado misiones con un alto nivel político como las recogidas en el artículo 272: *defender la integridad territorial y la soberanía de la República, mantener la paz, el orden público y el imperio de la Constitución, los principios de libre sufragio y la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República.*

Además, a pesar de existir una cadena de mando encabezada por un Ministro de Defensa civil, el primer escalón militar, el Jefe del Estado Mayor Conjunto, sólo puede ser cesado por el Presidente en caso de: renuncia, sea declarado incompetente, condenado por la justicia por algún delito o que haya cesado en sus funciones en su periodo militar de servicio.

Asimismo, existen aún algunos controles que aunque estén incluidos en normas diversas no se han utilizado; por ejemplo en el tema del presupuesto nacional de la República. El Congreso no ejerce sus prerrogativas para exigir rendición de cuentas; concretamente la Comisión de Defensa se limita al estudio de los dictámenes que le remite la Secretaria de Defensa sobre proyectos, programas o ascensos sin tomar el control o el protagonismo en la elaboración de una política nacional y presupuestaria de defensa. Tampoco ejerce su función de control el Tribunal Superior de Cuentas, con potestad para auditar cualquier institución del Estado.

Otros desafíos citados por Sosa fueron: la falta de concreción del Consejo Nacional de la Defensa, figura creada por la Constitución para el asesoramiento y contribución en la elaboración de la Política de Defensa; y la falta de operatividad de la Secretaria de Seguridad del Consejo Nacional



Los panelistas sobre El Salvador coincidieron en que se debe de iniciar un proceso de reforma donde se refuercen la formación de capacidades civiles, para mejorar el desempeño del asesoramiento al ejecutivo y legislativo, y su inclusión en los Ministerios de Defensa.

Interinstitucional, con un excesivo control por parte del Ministro de Seguridad, lo que ha ido alejando de este foro a las organizaciones civiles.

Además, desde su perspectiva actualmente se comienza a hablar de reformas en las misiones de las fuerzas armadas para abrirles la posibilidad de participación en lo que se consideran como objetivos nacionales de desarrollo, que van desde la alfabetización pasando por la educación, temas ambientales e incluso de reforma agraria. Esto es reflejo de una sociedad que no tiene claro el rol que quiere que jueguen las fuerzas armadas en un Estado Democrático de Derecho.

En relación con la Institución militar, Carlos Barrachina describe al ejército hondureño como un organismo del Presidente, de ahí que el Ministro de Defensa sea una figura política importante. Sin embargo, plantea que es una estructura precupada aún por la mala imagen de su pasado

y por tanto con miedo a tener que ampliar sus funciones en materia de orden público, aunque según la encuesta de FLACSO, realizada entre noviembre y diciembre de 2009, un 84% de los hondureños se niega a que desaparezca el ejército. Actualmente es una institución condicionada por el hundimiento de sus empresas por lo que peligra la sostenibilidad de la previsión militar y con ello parte de su autonomía con respecto al sector político del país.

Como desafíos a la conducción política democrática del sector defensa en Honduras, los especialistas plantearon los siguientes: la debilidad de la administración pública, falta de recursos públicos, tasas muy elevadas de criminalidad, falta de resultados para los ciudadanos de las políticas públicas, retorno de inmigrantes indocumentados desde EEUU con *estudios en criminalidad*, autoritarismo de la clase política, corrupción y clientelismo, continuos desastres naturales y una

autonomía tradicional que se une, según Carlos Barrachina, a la demanda de nuevas misiones por parte de los ejércitos.

En este sentido consideran que es necesario colocar de nuevo el tema en el debate de la sociedad hondureña con el fin de impulsar un nuevo proceso de reformas que implique cambios normativos, institucionales y de funcionamiento de los órganos de control. Y en este debate incluir la discusión sobre las nuevas misiones de las fuerzas armadas.

D. Nicaragua

Según Félix Madariaga, en Nicaragua las fuerzas armadas han estado siempre profundamente arraigadas con todos los procesos de reforma política, la Guardia Nacional y el Ejército Popular Sandinista son un ejemplo de ello. No obstante,

a partir de 1990 se inició un proceso de reconversión de las fuerzas armadas que si bien estuvo contaminado/impregnado por intereses políticos del momento, finalizó con una fuerte reducción de efectivos y del gasto, así como cambios institucionales como la creación del Ministerio de Defensa. Sin embargo, este proceso de cambios se ha paralizado y hoy día nos encontramos con un retroceso en el desarrollo y consolidación de los mecanismos de control civil sobre la Institución y, simultáneamente, una ampliación de sus roles tradicionales.

Para Yassir Chavarría¹⁸, durante el proceso de transición el Ejército hizo *bien sus deberes* y gracias a su capacidad de influencia y de negociación desde 1990 hasta ahora, consiguió finalmente mantener altas cotas de autonomía y una opinión muy favorable en la sociedad nicaragüense.



En el panel sobre Honduras, Eugenio Sosa y Carlos Barrachina, delinearon como desafíos relevantes en la conducción política, entre otros, la debilidad de la administración pública, la falta de recursos, tasas elevadas de criminalidad y autonomía tradicional que se une a la demanda de nuevas misiones por parte de los ejércitos.



Tanto Félix Maradiaga como Yassir Chavarría coincidieron en que la fiscalización de la Institución militar en Nicaragua, en cuanto a su eficiencia y eficacia en el desarrollo de sus misiones, es hoy día una empresa casi imposible y no parece que exista voluntad política para cambiarlo.

En el caso nicaragüense el Ministerio de Defensa se creó en 1997 y, según Félix Madariaga, los militares nicaragüenses mostraron bastante disposición a trabajar en su desarrollo, pero fueron los políticos los que en gran manera eludieron su responsabilidad de fortalecer esta institución y de este modo ejercer el liderazgo en la conducción del sector defensa. Fue un Ministerio que nació con problemas normativos, ya que en la propia Constitución no se hace referencia a sus misiones específicas, pero desde 1997 a 2006 consiguió, por delegación del Presidente, desempeñar un papel en la formulación de políticas de defensa, en materia de gastos y de apertura de relaciones de seguridad en el exterior.

No obstante, el Ministerio de Defensa quedó excluido de los millonarios proyectos de Reforma y Modernización del Estado e incluso se optó, intencionadamente, por postergar la ambigüedad jurídica entre la ley 290 y el Código Militar.

Finalmente, en el año 2007 el Presidente Ortega decidió dejar vacante el cargo de Ministro de Defensa, despidió del Ministerio a la mayoría de sus funcionarios, capacitados a lo largo de una década de esfuerzos de formación de civiles, y

con la reforma de la Ley 290 suprimió algunas de las funciones básicas del Ministerio, supeditando a la institución militar a los propósitos políticos del Presidente.

Según Yassir Chavarría, actualmente en Nicaragua existe un *control civil subjetivo*, una relación directa, sin ningún tipo de intermediación entre el Presidente y el Ejército, lo que ha venido reforzando un manejo personal y discrecional de los asuntos que competen a la defensa nacional. A este precario escenario de conducción política democrática de los asuntos de defensa se suma la falta de interés de la Asamblea Nacional por ejercer sus competencias de control, y la imposibilidad de que la sociedad civil acceda a información útil sobre el presupuesto o el tipo de educación que reciben los oficiales de la Institución.

Sobre este punto, hay que mencionar la aportación al debate de la Conferencia del diputado Salvador Talavera, miembro de la Comisión de la Paz, Defensa, Gobernación y Derechos Humanos de la Asamblea Nacional, quien explicó que aunque esta Institución había intentado ejercer algún tipo de control, este no había podido ser materializado; por ejemplo, ninguno de los funcionarios

convocados para presentarse a la Asamblea habían acudido al llamado; y reconoció como uno de los motivos de la falta de interés de la Comisión el hecho de que los presidentes de las comisiones son elegidos como parte del reparto de puestos en función de los nombramientos en la Junta Directiva, por lo que no hay un interés real en los diferentes temas.

Los panelistas coincidieron en que la fiscalización de la Institución militar en cuanto a su eficiencia y eficacia en el desarrollo de sus misiones es hoy día una empresa casi imposible en Nicaragua y no parece que exista voluntad política para cambiarlo. Este escenario se complica ante un proceso agresivo de asunción de nuevas misiones, con lo que sus competencias incluyen un abanico de acciones que van desde la creación de tropas en defensa del medio ambiente a la participación directa en programas de carácter social, algunos con recursos de la cooperación venezolana que administra discrecionalmente el Presidente.

Esta expansión del Ejército de Nicaragua ha incluido recientemente el control del Sistema Nacional de Prevención de Desastres. Esta nueva misión se suma entonces a otras que se han venido incorporando a la Institución militar a través de leyes diversas: Ley 399 sobre transporte acuático, Ley 240 sobre control de tráfico de migrantes

ilegales, Ley 285 sobre estupefacientes y lavado de dinero, Ley 510 sobre control de armas.

En opinión de Yassir Chavarría, los medios de comunicación están desarrollando un papel importante en la fiscalización de la actividad militar. Asimismo, considera que la sociedad civil en Nicaragua está contribuyendo al debate, pero su capacidad de incidencia se ha visto reducida porque no cuenta con el respaldo debido por parte de los políticos. Sin embargo, considera que la conducción política del sector defensa es lo suficientemente importante en un proceso de transición democrática como para continuar impulsándolo a pesar de no contar con *un acompañamiento real y comprometido de un sector de la clase política que es necesario*.

Los desafíos identificados para Nicaragua estuvieron centrados en la necesidad de frenar el proceso de desinstitucionalización del Ministerio de Defensa, establecer mecanismos de transparencia que permitan un mayor control del Presupuesto, iniciar un debate abierto sobre las misiones de las fuerzas armadas y, fundamentalmente, colocar de nuevo en la agenda política la necesidad de ejercer una adecuada conducción política y el control civil democrático sobre el sector defensa.

IV. CONCLUSIONES

Hubo consenso a la hora de afirmar la necesidad de colocar de nuevo en la agenda política centroamericana el diálogo sobre conducción política –y complementariamente control civil democrático- del sector defensa, como parte de las condiciones que exige la consolidación democrática en países en transición. Una conducción política democrática que para prosperar debe enmarcarse en una buena administración pública, donde se respete el Estado de Derecho, funcionen las instituciones parlamentarias y de fiscalización, existan mecanismos de transparencia, y donde los políticos asuman su responsabilidad de mando y los militares su rol de obediencia.

Se consideró necesario un cambio en el enfoque de las relaciones civiles-militares, hasta ahora centradas en un control que impide la realización de golpes de Estado y marcadas por la desconfianza entre ambos sectores. Esta nueva visión deberá incluir el análisis de las relaciones informales que se establecen entre los presidentes y las fuerzas armadas y entre el estamento militar y las élites políticas. Así como una distinción entre la relación civil militar vertical, marcada por una relación de poder (Ejecutivo-fuerzas armadas) y donde se debe dar la conducción política del sector defensa, y una relación horizontal que no se basa en el poder (sociedad-fuerzas armadas) sino en el conocimiento y el estudio, y su objetivo es el control civil democrático.

En este sentido, se aceptó el reto de trabajar en la distinción conceptual entre conducción política del sector defensa y control civil democrático. En

el primer caso, se apuntó que debería ser una conducción basada en los intereses de la ciudadanía, que funcione como en el resto de la administración pública y que implique un diálogo institucional pero no secreto.

Se marcó como prioritaria la elaboración de una nueva agenda con lo que serían las *Reformas de Segunda Generación*, en la que se incluiría tareas pendientes, es decir cambios que ya se identificaron como necesarios en la década de los noventa pero que aún no se han consolidado, junto a nuevos retos que vienen condicionados por las amenazas y riesgos que se plantean en este siglo XXI. Entre las primeras se destacaron: la debilidad institucional, necesarias reformas normativas y, fundamentalmente, la falta de interés por parte de las élites políticas en una auténtica conducción política del sector y la elaboración y puesta en práctica de mecanismos de control civil.

Esta nueva agenda deberá ser construida entre todos, por lo que se consideró necesario elevar los niveles de capacitación de los civiles en materia de defensa a través de la creación e impulso de centros de estudio específicos en asuntos de defensa, cursos en las universidades y un compromiso de la academia para elaborar y redefinir nuevos conceptos y categorías de análisis. En este sentido, en la Conferencia ya se presentaron algunas propuestas de modelos alternativos para el análisis.

Se consideró que una de las materias fundamentales en esta nueva agenda sería la defini-

ción de nuevas misiones de las fuerzas armadas, problema que afecta a todos los países de la región, donde sus ejércitos están asumiendo nuevas competencias en actividades que no deberían tener una respuesta militar. Se indicó que esta dinámica podía explicarse en parte a partir del concepto de seguridad multidimensional aprobado a nivel hemisférico en México en 2003 y en las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, y en el ámbito centroamericano en el Tratado Marco de Seguridad Democrática y en los documentos constitutivos de la Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas.

Este punto fue identificado como prioritario y se apuntaron algunas precisiones que tendrían que marcar su implementación: las fuerzas armadas deben asumir sólo aquellas misiones que le sean específicamente designadas y los políticos deben tener un especial cuidado en no caer en la comodidad que implica el uso abusivo de las fuerzas armadas. Y al mismo tiempo no debilitar las instituciones civiles que deberían ocuparse de esas materias. Se hizo un llamado a sopesar los pros y los contras de esta dinámica, fundamentalmente en todo aquello que supone la participación de las fuerzas armadas en temas de seguridad interna.

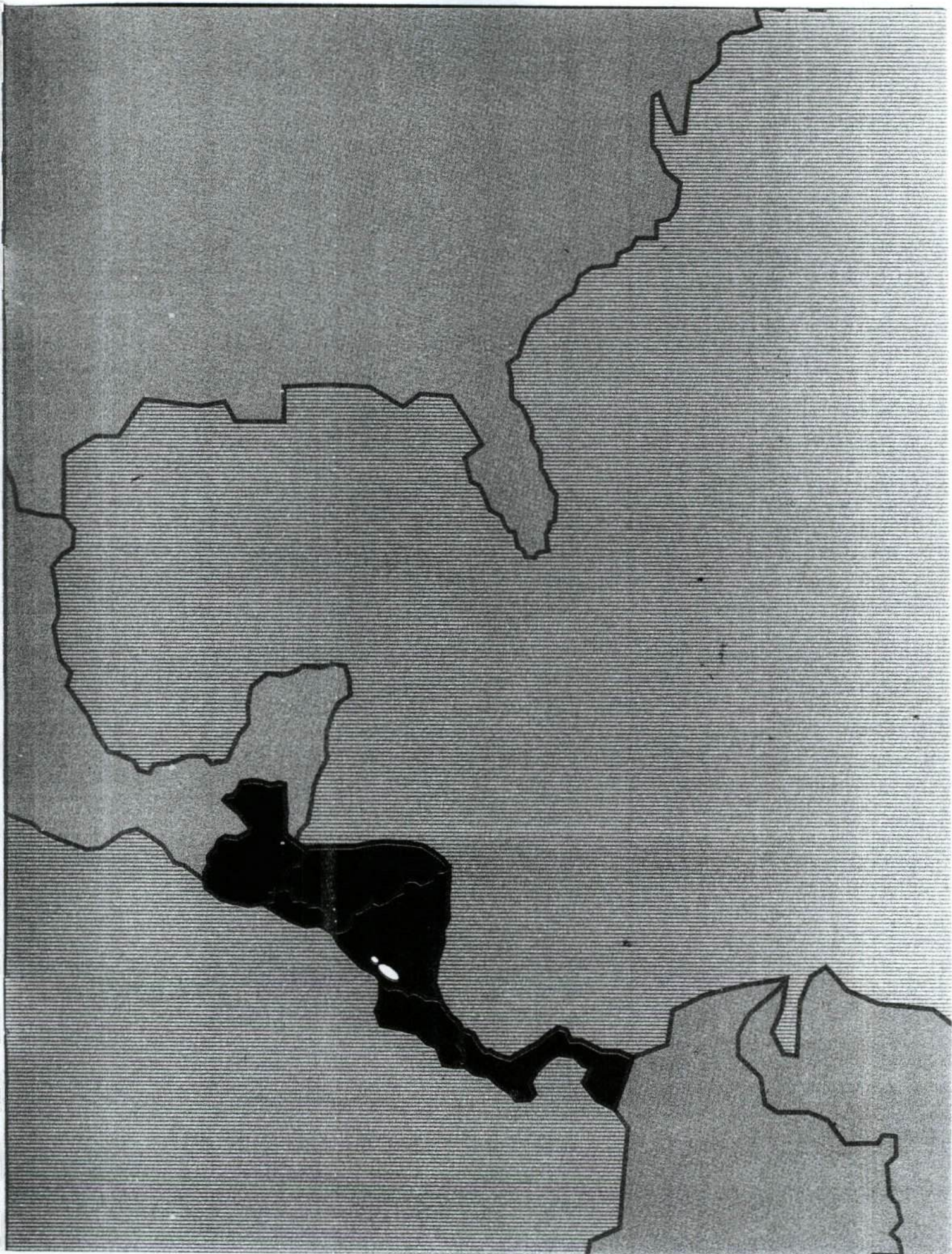
ANEXOS

PROGRAMA	
08:00 – 08:30	Inscripción de Participantes
MARTES 19 DE OCTUBRE	
08:30 – 08:50	Apertura <i>Claudia Pineda</i> , Directora de IEEPP
08:50 – 11:30	Panel 1 – Valorando prácticas efectivas de conducción civil de la Defensa en América Latina
08:50 – 09:10	<i>Ernesto López</i> , Embajador de la República de Argentina en Guatemala y Miembro de Junta Directiva, Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL)
09:10 – 09:30	<i>Isidro Sepúlveda</i> , Profesor de Asuntos sobre Seguridad Nacional - Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS) y ex Director del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM)
09:30 – 09:50	<i>Guillermo Holzmann</i> , Ex Subdirector del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile
	Pausa Café
10:00 – 11:00	Debate y conclusiones Moderador: <i>Roberto Cajina</i> , Miembro de Junta Directiva, Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL)
11:00 – 13:15	Panel 2 – La situación y desafíos del control civil democrático en El Salvador y Guatemala
11:00 – 11:20	<i>Ricardo Córdova</i> , Director Ejecutivo - FUNDAUNGO (El Salvador)
11:20 – 11:40	<i>Antonio Martínez Unibe</i> , Coordinador Programa Sociedad y Política, Centro Nacional de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades (El Salvador)
11:40 – 12:00	<i>Derlin Rivas</i> , Asesor, Ministerio de Defensa Nacional (El Salvador)
12:00 – 12:20	<i>Pedro Trujillo</i> , Director del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Francisco Marroquín (Guatemala)
12:20 – 12:40	<i>Werner Ovalle</i> , Asesor de la Secretaría Técnica, Consejo Nacional de Seguridad (Guatemala)
12:40 – 13:40	Debate y conclusiones Moderador: <i>Guillermo Pacheco</i> , Profesor Asistente - Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS)
	Almuerzo
14:45 – 17:30	Panel 3 – La situación y desafíos del control civil democrático en Honduras y Nicaragua
14:45 – 15:05	<i>Eugenio Sosa</i> , Sociólogo y catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH)
15:05 – 15:25	<i>Carlos Barrachina</i> , Profesor-Investigador de la Universidad de Quintana Roo (México)
15:25 – 15:45	<i>Yassir Chavarria</i> , Investigador del Área Defensa Nacional, Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) - Nicaragua
15:45 – 16:05	<i>Félix Maradiaga</i> , Profesor de Ciencias Políticas de Universidad Americana y Ex Secretario General del Ministerio de Defensa (Nicaragua)

	Pausa Café
16:20 – 17:20	<i>Debate y conclusiones</i> Moderador: Roberto Orozco , Investigador del Área de Seguridad y Crimen Organizado, Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) - Nicaragua
19:00 – 21:00	Cocktail - Recepción
MIERCOLES 20 DE OCTUBRE	
08:00 – 08:30	Inscripción de Participantes
08:30 – 11:00	Panel 4 – El escenario futuro, desafíos y temas pendientes: ¿Es posible ejercer control civil democrático de la Defensa en Centroamérica?
08:30 – 09:00	Guillermo Pacheco , Profesor Asistente – Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS)
09:00 – 09:30	Roberto Cajina , Miembro de la Junta Directiva de la Red de Expertos de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL)
9:30 – 10:00	Félix Maradiaga , Profesor de Ciencias Políticas de Universidad Americana y Ex Secretario General del Ministerio de Defensa (Nicaragua)
10:00 – 11:00	<i>Debate y conclusiones</i> Moderador: Ricardo Córdova , Director Ejecutivo – FUNDAUNGO, El Salvador
	Pausa Café
11:15 – 13:45	Panel 5 – Delineando acciones nacionales y regionales para mejorar la cooperación y el desempeño del control civil hacia las fuerzas armadas en Centroamérica
11:15 – 11:35	Margaret Daly Hayes , EvidenceBasedResearchAssociates (EBR) y Miembro de Junta Directiva de la Red de Expertos de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL)
11:35 – 12:05	Javier Meléndez , Asesor del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) – Nicaragua
12:05 – 12:25	Mario Pozas, Experto de la Unidad de Seguridad Democrática, Secretaría General del SICA
12:05 – 13:15	<i>Debate y conclusiones</i> Moderador: María Dolores Jaqueti , Asesora del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) – Nicaragua
	Clausura

PARTICIPANTES		
	NOMBRE	INSTITUCIÓN
1.	Carlos Barrachina	Profesor titular de Ciencias Políticas, Universidad de Quintana Roo - México
2.	Roberto Cajina	Experto en temas de Defensa y miembro de la Junta Directiva de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina - Nicaragua
3.	Yassir Chavarria	Investigador del área de defensa nacional de IEEPP
4.	Ricardo Córdova	Director de la Fundación Guillermo Ungo (FUNDAUNGO) - El Salvador
5.	Margaret Daly Hayes	Universidad de Georgetown y miembro de la Junta Directiva de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina
6.	Guillermo Holzmann	Ex subdirector del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Especialista académico en el área de estrategia, seguridad y defensa.
7.	María Dolores Jaqueti	Asesora sobre asuntos de defensa, seguridad y crimen organizado de IEEPP
8.	Ernesto López	Embajador de Argentina en Guatemala y miembro de la Junta Directiva de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina
9.	Félix Maradiaga	Catedrático de Ciencias Políticas de la Universidad Americana (UAM) y ex Secretario General del Ministerio de Defensa de Nicaragua
10.	Antonio Martínez-Uribe	Coordinador Programa Sociedad y Política, Centro Nacional de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades (El Salvador)
11.	Javier Meléndez	Asesor de IEEPP y experto en temas de seguridad y defensa
12.	Roberto Orozco	Investigador del área de seguridad y crimen organizado de IEEPP
13.	Werner Ovalle	Asesor de la Secretaría Técnica, Consejo Nacional de Seguridad de Guatemala
14.	Guillermo Pacheco	Profesor Asistente en asuntos de Seguridad Nacional del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS)
15.	Claudia Pineda	Directora Ejecutiva de IEEPP
16.	Mario Pozas	Experto del Área de Seguridad Democrática de la Secretaría General del SICA
17.	Derling Rivas	Asesor del Ministerio de Defensa- El Salvador
18.	Isidro Sepúlveda	Catedrático de Asuntos de Seguridad Nacional del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS)
19.	Eugenio Sosa	Sociólogo y Catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH)
20.	Pedro Trujillo	Director del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Francisco Marroquín - Guatemala
21.	José Vargas	Agregaduría de Defensa de Embajada de Estados Unidos
22.	Frank Kostenko	Agregaduría de Defensa de Embajada de Estados Unidos

	NOMBRE	INSTITUCIÓN
23.	Denis Kraptsov	Embajada de Estados Unidos
24.	Carlos Arroyo	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
25.	Ludwin Loáisiga	Diano La Prensa
26.	Juan José Morales	Organización de Estados Americanos (OEA)
27.	Magdalena Lacayo	Asesora de la Comisión de Paz, Gobernación, Defensa y Derechos Humanos, Asamblea Nacional de Nicaragua
28.	Carlos Salinas	Semanario Confidencial
29.	Irma Silva Mendoza	Policía Nacional de Nicaragua
30.	Ronald García Hernández	Agregaduría Militar de Guatemala
31.	José Roberto Solís	Embajada de El Salvador
32.	Ricardo de León	Investigador sobre Política Exterior de IEEPP
33.	Juan José Figueroa	Embajada de El Salvador
34.	Ismael López	Oficial de comunicaciones de IEEPP
35.	Hernán Mena Taboada	Embajada de Chile
36.	Hugo Torres	Partido Movimiento de Renovación Sandinista (MRS) - General en retiro
37.	Lourdes Arróliga	Oficial de incidencia de IEEPP
38.	José Adán Silva	El Nuevo Diario
39.	Salvador Talavera	Diputado, miembro de la Comisión de Paz, Gobernación, Defensa y Derechos Humanos, Asamblea Nacional de Nicaragua
40.	Gabriela Alvarado	Asistente de investigación, IEEPP
41.	Samantha Bendaña	Asistente de investigación, IEEPP
42.	María Noelia Navarrete	Universidad Americana (UAM)
43.	Enrique Huerta	Primer Secretario, Embajada de México



CON EL AUSPICIO DE

NE The National Endowment for Democracy
Supporting freedom around the world