Conducción Civil de la Defensa en Honduras: Retos y Desafíos

Autores

- Edgar Gutiérrez
- Leticia Salomón
- Mirna Flores
- Mireya Rodríguez
- Thelma Mejía
- Manuel Llopis
- Kristopher Salgado
- Josué Leonardo Torres
- Leonardo Lenin Banegas

Centro de Documentación de Honduras
CEDOH
BIBLIOTECA

CEDOH
Centro de Documentación de Honduras

El Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) es una institución privada, sin fines de lucro, creada en 1980 y dedicada a recolectar, clasificar y divulgar toda la información posible para un mejor conocimiento de la realidad nacional.

Desarrolla investigaciones, consultorías, seminarios y foros, orientados al fomento de la cultura democrática en el país. Posee una vasta red de publicaciones en forma de documentos de análisis, revistas, cuadernos y libros que circulan a nivel nacional e internacional.

El CEDOH pertenece, como institución asociada, al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), así como a diversas redes electrónicas sobre temas específicos. Ha realizado investigaciones conjuntas con universidades y centros académicos del extranjero.

El CEDOH, a lo largo de sus 32 años de existencia, ha logrado forjar una imagen y reputación de organismos serio y responsable, estrechamente vinculado al trabajo de creación de cultura democrática y fortalecimiento de los procesos de apertura, construcción y consolidación de una sociedad democrática, pluralista, tolerante y respetuosa de los derechos humanos en Honduras.

CEDOH
Centro de Documentación de Honduras

Conducción civil de la defensa en Honduras:

Retos y desafíos

CEDOH
Centro de Documentación de Honduras

Autores:

Edgar Gutiérrez
Leticia Salomón
Mirna Flores
Mireya Rodríguez
Thelma Mejía
Manuel Llopis
Kristopher Salgado
Josué Leonardo Torres
Leonardo Lenin Banegas

Auspiciado por:
National Endowment for Democracy
Supporting freedom around the world

355.03 C74 C.H.

Conducción civil de la defensa en Honduras / Edgar Gutiérrez... [et al].–[Tegucigalpa]: Centro de Documentación de Honduras. (CEDOH) / [Lithopress Industrial], [2012] 118 p.

ISBN: 978-99926-41-08-8

1.- SEGURIDAD NACIONAL. 2.- FUERZAS ARMADAS – ACTIVIDADES POLÍTICAS. 3.- DEMOCRACIA

Conducción civil de la defensa en Honduras: Retos y desafíos.

El desarrollo de este proyecto y esta publicación fueron posibles gracias al apoyo financiero de la Fundación Nacional para la Democracia (NED por sus siglas en inglés) y la coordinación y edición del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH).

Las ideas y opiniones expuestas en esta publicación son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente reflejan la opinión de NED.

Esta publicación puede ser reproducida total o parcialmente, en cualquier forma o por cualquier medio, siempre y cuando se cite la fuente.

Edición y diagramación: Miroslava Meza, CEDOH
Diseño de portada: Karol Herrera
Impresión: Lithopress Industrial, septiembre 2012

Tegucigalpa, Honduras

CONTENIDO

Presentación

I. DEFENSA, CONTROL Y CONDUCCIÓN CIVIL

Fortalecimiento del control civil sobre las fuerzas armadas. Conferencia del 7 de junio de 2012 1
Edgar Gutiérrez

¿Control o conducción civil? Retos y desafíos democráticos de la defensa 11
Leticia Salomón

II. DEMOCRACIA Y DEFENSA

Misiones constitucionales de las Fuerzas Armadas en la frágil democracia hondureña 21
Mirna Flores

Pertinencia, factibilidad y riesgos de una separación de misiones civiles y militares en Honduras 29
Mireya Rodríguez

III. DESMILITARIZACIÓN Y PODER CIVIL

La desmilitarización del Estado 41
Thelma Mejía

Hacia la desmilitarización de Honduras 49
Manuel Llopis

Militarización de la seguridad ciudadana 59
Kristopher Salgado

IV. DEFENSA Y CONDUCCIÓN CIVIL

Conducción civil democrática de la defensa 69
Josué Leonardo Torres

La educación democrática en el marco de la agenda de reforma del sector defensa 77
Leonardo Lenin Banegas

Anexo 1. Relatoría de la conferencia 87

Anexo 2. Relatoría del curso IUDPAS/CEDOH 99

PRESENTACIÓN

Con la segunda fase del proyecto de" Fortalecimiento del control civil de las Fuerzas Armadas y el sector Defensa en Honduras", el Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) dio continuidad al conocimiento, debate y divulgación del tema de defensa, en particular de dos aspectos clave: a) ***El papel de las Fuerzas Armadas en la democracia*** (misiones, tamaño, subordinación a la autoridad civil, relación entre las fuerzas, rendición de cuentas y servicio militar necesario) y b) ***El control civil de las Fuerzas Armadas*** (sobre y desde la Secretaría de Defensa, la elaboración y manejo del presupuesto, los servicios de inteligencia y el sistema educativo) con el propósito de proporcionar conocimiento informado sobre la ***Agenda de reformas en el sector defensa*** **(aspectos centrales, alcances e instancias responsables).**

El desarrollo de la primera fase de este proyecto en 2010-2011, permitió detectar la debilidad del conocimiento civil sobre diferentes aspectos de los temas indicados, situación en la que destacan más los temas de conducción civil de la defensa y la relación entre Fuerzas Armadas y Sistema político. De la misma manera, se planteó la necesidad de impulsar la capacitación en temas específicos dentro de los temas generales de defensa, lo que permitiría aumentar la calidad de la propuesta civil en esos temas.

El objetivo central del presente proyecto está orientado a contribuir en la difusión del conocimiento especializado sobre los asuntos relacionados con el sector defensa, promoviendo los valores, costumbres y hábitos inherentes a una cultura política democrática que asegure el normal funcionamiento de las instituciones castrenses, su subordinación debida ante las autoridades civiles y su lealtad segura a los principios de la Constitución de la República y demás leyes del Estado hondureño.

El desarrollo del presente proyecto nos permitió ayudar en la formación de un nuevo liderazgo civil en las áreas de defensa y seguridad, capacitando los cuadros civiles necesarios y fortaleciendo la capacidad de los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y otras,

en el análisis, evaluación y manejo de estos temas tan especiales e importantes en la vida de la nación.

Tanto los objetivos generales como específicos del proyecto, así como su metodología y diseño en general, fueron concebidos para promover y generar las reformas necesarias en las relaciones civiles/militares, a fin de que el sector defensa funcione perfectamente insertado en el conjunto del sistema político general y en los marcos estrictos de la institucionalidad y la legalidad democráticas.

Este libro es producto de un proceso que incluyó una conferencia inicial con la participación de un conferencista internacional, una conferencista nacional y un panel de especialistas en el tema, todos ellos de reconocido prestigio nacional e internacional, procedentes de la academia, Secretarías de Estado clave en el tema de defensa (Relaciones Exteriores y Defensa Nacional) y medios de comunicación, los cuales expusieron y debatieron con asistentes provenientes de partidos políticos, sociedad civil e instituciones del Estado.

De manera novedosa, por la combinación de vídeos con entrevistas a figuras clave de la vida nacional, conducción del debate, trabajos en grupo, debate en línea, lectura de bibliografía especializada y redacción de trabajos por parte de los asistentes, el CEDOH impartió un curso especial en el que se abordaron aspectos fundamentales dentro del tema de defensa y se conoció y debatió sobre la agenda de reformas que se elaboró en la primera fase del proyecto en 2011, en un proceso intenso de consulta, reflexión y debate. Lo anterior se vio complementado con otro curso copatrocinado por el CEDOH y el Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) y otra presentación en la norteña ciudad de San Pedro Sula, ampliando el dominio geográfico del debate sobre la conducción civil de la defensa.

La capacitación de un grupo diverso y entusiasta en un tema de mucha complejidad y dificultad, permitió la contribución activa del CEDOH a la creación y fortalecimiento de una Comunidad de Defensa que asuma el tema, lo mantenga en el debate y lo enriquezca con sus reflexiones en la

diversidad de partidos políticos, académicos, periodistas, ONG y demás, a donde pertenecen las personas que asistieron al proceso de capacitación y los cursantes cuyos artículos se incluyen en este libro.

Este esfuerzo concretado en el libro que el CEDOH pone hoy a disposición de los interesados, es uno de los primeros resultados en el desarrollo de esta investigación. Su contenido responde a los objetivos fijados en el diseño original y su publicación, así como su ejecución en esta fase del proyecto, han sido posibles gracias al valioso apoyo de la Fundación National Endowment for Democracy (NED), con sede en los Estados Unidos, aclarando que las opiniones vertidas en el libro, así como sus conclusiones y propuestas específicas, pertenecen exclusivamente a sus autores y al CEDOH, y de ninguna manera involucran forzosamente a la NED y su política institucional.

Hechas estas aclaraciones, sólo nos queda confiar en que estos textos despertarán el interés político y social esperado y serán de utilidad práctica para nuestros lectores, en especial para las organizaciones de la sociedad civil hondureña, los partidos políticos y la ciudadanía en general. Que así sea.

Centro de Documentación de Honduras

I. DEFENSA, CONTROL Y CONDUCCIÓN CIVIL

FORTALECIMIENTO DEL CONTROL CIVIL SOBRE LAS FUERZAS ARMADAS

Edgar Gutiérrez [1]

La lección de nuestros países, al menos en la zona norte de Centroamérica, es que después de casi 30 años la democracia no se consolida sólo por inercia. La democracia debe ser adoptada como un proyecto de Estado al que se le adscriben objetivos de alcance estratégico claramente definidos. Esos objetivos son básicamente tres:

- Promover el desarrollo y el bienestar social
- Brindar seguridad a la población
- Integrar los distintos elementos del Estado: población, territorio, instituciones políticas

La organización del Estado para el cumplimiento de esos objetivos le confiere fortaleza estructural. El Estado democrático moderno se califica por el cumplimiento progresivo de esos fines. Pero el no cumplimiento de esas, llamémosle ahora, funciones o mandatos constitucionales, hacen

[1] Es director del Instituto Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala y director de la revista quincenal "Análisis". Su más reciente libro es "Drogas, crimen y Estado" en América Latina, que está por aparecer en México. Economista de formación, aunque su experiencia ha sido como analista político y periodista. En funciones de Gobierno se desempeñó, entre el 2000 y el 2002, como secretario de la Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República de Guatemala, con la misión de desmilitarizar las funciones de inteligencia estratégica y apegarlas a la legalidad. Posteriormente, entre el 2002 y el 2004, fue ministro de Relaciones Exteriores y en esa calidad formó parte del consejo directivo del "Libro de Defensa" y la negociación de una agenda bilateral anti-narcóticos con el gobierno de los Estados Unidos.

débil al Estado y califican a un Estado como poco democrático y poco moderno.

Los Estados fuertes y los Estados débiles emplean distintos recursos para enfrentar las amenazas y los riesgos. Un Estado democrático fuerte es hegemónico, es decir, trata los problemas y las crisis mediante recursos políticos e ideológicos, ganando la aceptación voluntaria de la población a sus políticas y normas. El rasgo que distingue al Estado hegemónico es la legitimidad, que es la base de su fortaleza.

En cambio el Estado débil acude a la coerción, al sometimiento de la voluntad de los sectores sociales porque percibe que si no lo hace de esa manera pierde el control. Esa coerción puede ser legal, mediante sanciones, pero también puede incluir la aplicación de violencia física. El Estado coercitivo puede ser legal, pero al erosionarse socialmente su legitimidad se vuelve débil.

Entre debilidad y fortaleza de un Estado hay diferentes grados, según el cumplimiento de sus funciones democráticas. La gobernabilidad democrática no descansa en la ausencia de conflictos y tensiones, sino en los mecanismos establecidos para resolverlos y que ganan la adhesión de la sociedad.

El punto de partida de nuestras democracias hace 30 años fue el agotamiento del Estado autoritario, que abrió, también por presiones políticas externas, una transición para democratizar el poder político. A eso es lo que llamamos el inicio de la transición democrática, que está muy impregnada de los rasgos del viejo Estado y que son básicamente: por un lado, la pervivencia de los valores autoritarios en la cultura política y en la vida social; por otro lado, el desborde de la función militar dentro del Estado, y en tercer lugar la politización de las fuerzas armadas.

¿Por qué ocurrió este desborde de la función militar en nuestro pasado? Porque las crisis políticas del pasado fueron percibidas como amenazas de seguridad. Hubo una *securitización* de los problemas políticos y de las

protestas sociales. Y aquí es preciso hacer una aclaración histórica: no fueron las fuerzas armadas las que al extralimitar sus funciones establecieron Estados autoritarios, sino a la inversa: los Estados débiles, devenidos autoritarios, generaron condiciones propicias para el desborde de la función militar.

Los efectos de este desborde militar fueron, en primer lugar, su despliegue en el territorio donde se percibía la amenaza social y, en segundo lugar, una influencia creciente en la vida política, hasta que se involucraron en la conducción política.

Completar la transición democrática y consolidar la democracia consiste entonces en promover otros valores, los valores democráticos, en la cultura política y en la vida social; revertir el desborde militar en el Estado (y hasta en la sociedad) y despolitizar a las fuerzas armadas.

Es preciso recordar en este momento que la función estrictamente militar es la defensa de la integridad del territorio nacional y de la soberanía. En las fuerzas armadas está depositada la capacidad de respuesta militar del Estado, y ése es un nicho preciso: la respuesta a las amenazas militares. Se trata por tanto de una capacidad técnica altamente específica que la distingue de otras instituciones estatales y define su función claramente.

Un ejército desborda su función militar cuando pasa a ocupar posiciones en la estructura del Estado y de la sociedad, que no corresponden a lo establecido originalmente en el ordenamiento jurídico-político, ni a su función y naturaleza. Entonces ocurre que las normas de conducta militar –que son necesarias para el cumplimiento de su misión original-, como son la jerarquía, la verticalidad y la obediencia, o sea la "la orden se cumple, no se discute", pasan a permear el sistema político. Eso es lo que vimos en la política nacional, y tiene también su expresión local: las autoridades militares se establecen en la cúspide administrativa local. Así, las fuerzas armadas se convierten en la encarnación del Estado mismo, mientras las instituciones civiles están supeditadas o ausentes.

La politización de las fuerzas armadas ocurre como un proceso, derivado del desborde de su función, a través del cual pasan a asumir partido activo en los debates políticos de la sociedad y trasladan esos debates al interior de las filas castrenses. La politización erosiona la efectividad profesional en las áreas de competencia directa del ejército y además pone en riesgo su integridad institucional.

Las tareas de la transición democrática consisten en revertir o corregir los efectos del desborde militar. Cuando una sociedad está en tránsito del autoritarismo a la democracia va a convivir con valores, mecanismos e instituciones formales e informales que corresponden a ambos sistemas y que actúan en contraposición. Es frecuente, por ejemplo, que las instituciones políticas formalmente democráticas operen en un contexto de sistemas económicos o instituciones sociales que se mueven todavía en la lógica autoritaria.

La democracia, como sabemos, es un conjunto de valores de convivencia y normas que por sí mismas no crean nuevas realidades sociales, pero sirven como instrumentos para orientar el esfuerzo político de construcción institucional. El peligro en nuestros países está en no completar el tránsito y estancarse, permitiendo el surgimiento de versiones degradadas de la democracia, con menor o mayor presencia de elementos autoritarios y una alta vulnerabilidad a restauraciones autoritarias.

Ahora quiero referirme a la tarea en democracia de redefinir la función militar. Y simultáneamente mostraré cómo ha marchado esa tarea en Guatemala. El objetivo de revertir el desborde militar es subordinar la institución militar a la autoridad política del Estado y profesionalizar al ejército en su función específica. Eso significa que las autoridades civiles asumen el deber de definir las orientaciones, metas, políticas, estructura y acciones de la institución militar, como lo hacen con cualquier otra institución del Estado.

La falta de subordinación militar a la autoridad civil da lugar a situaciones de "autonomía relativa" que, en el marco del Estado democrático de derecho, es una situación anómala. La autonomía relativa del ejército constituye un obstáculo para la consolidación democrática, pues sigue dejando a la fuerza armada como un actor político, manifiesto o latente.

Al inicio de la transición democrática la autonomía relativa del ejército puede ocurrir por resistencia del ejército a las transformaciones. En Guatemala, durante el primer gobierno democrático presidido por Vinicio Cerezo ocurrieron tres intentos de golpe de Estado. Pero una vez superadas esas resistencias, la autonomía militar puede abrirse paso por ausencia o ineficacia de las políticas de las autoridades civiles para redefinir las relaciones entre la sociedad, el Estado y las fuerzas armadas.

Existen al menos once indicadores que permiten apreciar la profundidad del control de la autoridad civil sobre el ejército:

1. La autonomía militar está sancionada constitucionalmente
2. Existe una relación jerárquica de las fuerzas armadas con el presidente de la República
3. Los militares coordinan solos el sector defensa
4. Participan oficiales de alta en el gabinete de gobierno
5. El parlamento juega un rol de control en asuntos militares
6. Funcionarios civiles (técnicos y políticos) participan en el diseño e implementación de políticas de seguridad
7. Control del aparato de inteligencia del Estado
8. Las fuerzas armadas participan en labores de seguridad pública
9. Autoridades civiles (ejecutivo o legislativo) evalúan los ascensos militares
10. Oficiales de alta dirigen o participan en empresas estatales
11. Alcances del fuero militar

Aplico esos indicadores al caso de Guatemala y puedo mostrarles de que a pesar de los avances tras la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, aún existen limitaciones. Por ejemplo:

1. No existe conducción política de civiles en el sector defensa, fuera del presidente de la República. La conducción se lleva en el Ministerio de la Defensa cuyo personal es fundamentalmente militar
2. Apenas en 2010 se creó el Consejo Nacional de Seguridad donde se reúnen civiles y militares alrededor de consideraciones sobre políticas de seguridad y defensa.
3. Participan oficiales de alta en el gabinete de gobierno, dado que por mandato constitucional el ministro de Defensa es un militar
4. La Comisión de Defensa del Congreso no cumple con la función de supervisión y control militar
5. Es limitada la participación de funcionarios civiles (técnicos o políticos) en el diseño e implementación de políticas de defensa
6. El control civil del aparato de inteligencia del Estado ha ido avanzando en la última década, hasta crear una comunidad de inteligencia que incluye la inteligencia contra el crimen organizado (civil y de composición mixta) y la secretaría de inteligencia del Estado (civil y de composición mixta), además de la inteligencia militar
7. Por mandato constitucional el ejército participa en labores de seguridad pública, pero en otras más, como la repartición de fertilizantes y "bolsas solidarias"
8. Los civiles no participan en la evaluación de ascensos
9. El fuero militar se ha ido acotando, pero el sometimiento al fuero civil penal sigue siendo traumático

Volvamos al tema de la subordinación militar. Para que ésta sea efectiva, el Estado democrático debe crear y fortalecer capacidades de supervisión

y control. Hay dos tipos de controles: objetivos y subjetivos. Los controles objetivos, que incluyen el entramado legal que efectivamente acota la función militar; el funcionamiento de una estructura efectiva de control interno desde el poder Ejecutivo; y la función parlamentaria de fiscalización. En Guatemala esos controles son débiles. El presupuesto militar es tratado genéricamente como secreto de Estado, el ejército goza de discrecionalidad para realizar sus compras fuera de la norma aplicable al Estado, además no existen normas de clasificación y desclasificación de información reservada, aunque sí una ley de acceso a la información pública.

Los controles subjetivos son los mecanismos dentro de la propia institución militar que regulan su comportamiento y son los que permiten desarrollar la adhesión y compromiso individual y colectivo de los militares con los valores de la democracia. Desarrollar esos controles requiere claridad conceptual, voluntad política y habilidad en la implementación de las políticas.

La deficiencia en alguno de estos elementos afecta negativamente las transformaciones en la institución militar. Por otro lado, se trata de una estrategia que debe ser establecida como de Estado, más que de gobierno, y en cuya elaboración participa la clase política, las organizaciones sociales especializadas y la academia. Esta participación es una importante base de legitimación que ayuda a implementar las medidas.

Además, se requiere de un ánimo colaborativo, lo que implica el concurso de civiles y militares. Es imposible un trabajo aislado. Ni los civiles solos pueden atender a la especificidad técnica, ni los militares solos pueden atender las implicaciones políticas. Una deficiencia en este nivel también afecta negativamente la consolidación democrática, pues la inercia autoritaria opera en contra.

Una política de control civil suele desarrollarse en tres ámbitos:

- Fortalecimiento institucional para proveer el marco jurídico, la orientación estratégica y la conducción política
- Reconversión militar, que es el proceso de transformación de los valores, orientaciones y de la estructura militar para adaptarla al entorno democrático
- Involucramiento social en procesos de diseño y planificación, en la formación de recursos humanos, en el debate público y la auditoría social

La reconversión militar concluye en el momento en que se alcanza un verdadero cambio doctrinal, es decir, cuando se internalizan los nuevos valores y normas en consonancia con la democracia. La reconversión militar es imprescindible pero insuficiente. El Estado debe crear una estructura política capaz de afirmar su autoridad sobre la institución militar, y esto incluye el marco jurídico, las políticas, los mecanismos institucionales y recurso humano civil calificado en las distintas instituciones involucradas.

La estructura militar es otra área de análisis y trabajo. Sobre todo porque las fuerzas armadas siguen operando en Estados débiles y son involucradas en tareas de seguridad interna. De ahí que sea necesaria una revisión en la doctrina militar de ciertos elementos básicos como el marco normativo, el equipamiento, el despliegue, política de recursos humanos y pensum académico.

No afirmar la autoridad civil tiene riesgos para la democracia. En Guatemala, por ejemplo, la autoridad presidencial sobre el ejército ha sido acatada aún sin la base de una política definida, y sin mecanismos de control y supervisión sobre el ejército esa autoridad presidencial podría convertirse en una dominación ilegítima. En Guatemala, también, la pérdida del impulso de la reconversión militar obedece más a las limitaciones civiles que a resistencias militares. El Estado no ha terminado de definir el marco político estratégico para su ejército, hay

pocos recursos humanos capacitados y la sociedad ha dejado de involucrarse. Así, todo el proceso vuelve a quedar en manos de los militares.

Finalizo subrayando los nuevos marcos de la seguridad en que se deben desempeñar nuestros ejércitos en estas primeras décadas del Siglo XXI y que exigen actualizar conceptos. Debemos establecer con precisión los alcances del términos "seguridad" ¿de quién?, ¿frente a qué?, ¿cómo? Otra distinción necesaria es el grado de riesgo que la amenaza plantea para elaborar respuestas proporcionales. Se requiere además diferenciar el origen de las amenazas identificadas. Cuando son externas (agresiones militares de otros Estados, crimen transnacional etc.) e internas (criminalidad común u organizada, desastres ecológicos etc.). En cada uno de esos ámbitos identificar la naturaleza de la amenaza: política, militar, económica, ecológica, natural etc.

Toda esa elaboración conceptual requiere una plataforma legal e institucional que haga operativos los conceptos y desarrolle una agenda. Requiere también una política de recursos humanos y mecanismos de consulta que involucren a los actores políticos y sociales.

El desafío democrático de nuestros países es salir del estancamiento que degrada nuestra convivencia libre y respetuosa, a la vez que mantiene extraviados los ascensores del desarrollo.

¿CONTROL O CONDUCCIÓN CIVIL? RETOS Y DESAFÍOS DEMOCRÁTICOS DE LA DEFENSA

Leticia Salomón *

INTRODUCCIÓN

La finalización de la guerra fría en 1989 y la apertura ideológica que se produjo como consecuencia de la misma, hizo que en América Latina se retomara el debate acerca del papel de las fuerzas armadas en la democracia. Un tema recurrente fue el del control civil sobre la institución militar y los mecanismos para asegurar su subordinación al poder civil o al poder legítimamente constituido, luego del largo historial de golpes de Estado producidos en el marco de la guerra fría, orientados a contener el cuestionamiento social a los gobiernos dictatoriales anclados con mucha fuerza en la condición rural y las formas primarias de la cultura política autoritaria.

En el caso de Honduras, la finalización de la guerra fría se produjo en medio del viraje de la crisis centroamericana que había servido de dique de contención a los avances derivados de la transición a la democracia iniciada en 1980, con el primer gobierno producto de un proceso electoral, luego de 15 años de las últimas elecciones y de 17 años de gobiernos militares que, casi de forma ininterrumpida, se sucedieron en el escenario político nacional. La presencia militar como eje central del sistema político, se nutrió de la confrontación ideológica regional que minimizó los alcances de la transición política y la redujo a una frágil democracia electoral que produjo un gobernante militar y dos gobernantes civiles, los cuales no asumieron los desafíos que suponía la afirmación del control civil sobre las fuerzas armadas.

---

* Socióloga y economista, investigadora asociada del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), especialista en temas de gobernabilidad, defensa y seguridad. Directora de Investigación Científica de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH).

El inicio de los años noventa combina la apertura ideológica regional y mundial con la crisis institucional de las fuerzas armadas, derivada de su pérdida de legitimidad en el escenario político y social, y de la crisis de identidad producida por la confusa percepción de su ubicación en la democracia, la cual parecía irse afianzando en la vida política del país. La combinación de estos factores hizo que comenzaran a darse los primeros pasos para afirmar el control civil sobre las fuerzas armadas, iniciando un proceso acelerado en medio de la resistencia pasiva o activa de los partidos políticos que tampoco terminaban de entender lo que pasaba, luego del derrumbe del mundo polarizado en el que se habían desempeñado.

Se avanzó mucho en la década de los noventa del siglo XX, en materia de relaciones civiles-militares, pero no lo suficiente para alcanzar otros niveles de desarrollo vinculados al fortalecimiento democrático. Una explicación puede estar asociada a la debilidad del sistema político, controlado por dirigentes del pasado con una cultura política autoritaria asociada a su cercanía y gravitación alrededor de las fuerzas armadas. El hecho es que se dejó pasar una oportunidad magnífica para asignarle a las fuerzas armadas el papel que les confería la democracia, aprovechando su debilidad para asumir los nuevos roles y salir airosos de su larga incursión en el poder político y la vida nacional.

EL RESCATE DE LA CONDICIÓN CIVIL

El concepto de relaciones civiles-militares crea una dicotomía confusa que tiende a colocar a ambos sectores al mismo nivel. Inclusive, el término civil se ha visto con menosprecio desde la visión militar, asociando dicha condición con el desorden, la anarquía y la incapacidad para tomar decisiones, en contraposición a la condición militar que es asumida como cohesionada, ordenada y con una estructura jerárquica clara que permite tomar las decisiones correctas en el momento correcto. Esta colocación de lo militar por encima de lo civil le confiere una condición arbitral del conflicto político y social que hace de las fuerzas

armadas el referente obligado para intervenir y resolver cuando sean requeridas, y aun cuando no lo sean.

Para superar lo anterior y poder delinear una estrategia adecuada de relacionamiento civil-militar, es preciso conocer más de cerca el significado de la condición civil. Empecemos por hablar de "los civiles" y precisar donde se encuentran:

- En el ***Estado***, en sus tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ahí se encuentran las autoridades electas directa o indirectamente por la ciudadanía recibiendo su representación y el mandato de expresar su voluntad soberana.
- En los ***partidos políticos***, en cuatro etapas claramente delimitadas: cuando compiten en las elecciones y se vuelven sensibles a determinados temas; cuando ganan las elecciones y controlan el poder político; cuando pierden las elecciones y obtienen cuotas de poder; y cuando pierden las elecciones y no obtienen cuotas de poder.
- En la ***sociedad civil***, tanto en las organizaciones sociales, empresariales y ciudadanas, como en las organizaciones no gubernamentales, iglesias y academia.

Las fuerzas armadas son una institución del Estado, una más entre todas las instituciones que lo conforman; están insertas en la Secretaría de Defensa Nacional y subordinadas al Presidente de la República de quien reciben el mando directo o por intermediación del titular de la Secretaría. El presupuesto de defensa se presenta a la Secretaría de Finanzas y ésta, a su vez, lo incluye en el presupuesto general de la república que es sometido a consideración y aprobación por el Congreso Nacional.

Las grandes decisiones en materia de defensa nacional se toman, o deben tomarse, en el Congreso Nacional, en donde están representados todos los partidos políticos que obtienen un mínimo de votos en los procesos electorales, jugando un papel clave las Comisiones de Defensa

y de Presupuesto, a quienes les toca dictaminar lo correspondiente al tema.

A la sociedad civil le toca la función de seguimiento, cuestionamiento y propuesta sobre los grandes temas que se debaten en el país y, en este caso, sobre el tema de defensa, asumiendo que lo suyo es la incidencia sobre la toma de decisiones y no la toma de decisiones en sí, porque ésta es potestad de las autoridades del Estado en sus distintas instancias.

El rescate de la condición civil frente a la condición militar es un tema que depende de la fortaleza de la cultura política democrática. Tanto funcionarios como líderes partidarios u organizaciones de sociedad civil, harán lo que les corresponde en materia de defensa y de fortalecimiento de las relaciones civiles-militares, en función de la cultura política que posean, de ahí que entre más democrática sea, más claro y beligerante será su desempeño, y entre más autoritaria, más confuso, pasivo e indiferente.

LOS DESAFÍOS DEMOCRÁTICOS EN EL TEMA DE DEFENSA

Son muchos los aspectos a considerar para valorar en su justa medida los avances de un país en lo que respecta a las relaciones entre civiles y militares, y todos ellos se pueden agrupar en diferentes niveles que facilitan la evaluación sobre el grado de avance o retroceso que se está produciendo. Para el caso de Honduras podemos señalar tres de ellos, que van desde el más elemental hasta el más complejo, cuyo alcance depende de una combinación adecuada de cultura democrática, voluntad política y presión ciudadana; ellos son: a) control de las fuerzas armadas, b) conducción civil de la defensa y c) conducción democrática de la defensa.

El golpe de Estado del 28 de junio de 2009 hizo que entrara en crisis la dimensión de las relaciones civiles-militares y se cuestionara el grado de avance que las mismas habían experimentado en el país. Un golpe de Estado en pleno siglo XXI era lo que menos se esperaba de una

institución que había experimentado profundos cambios en los catorce años anteriores, lo que nos lleva, necesariamente, a pensar y repensar en la estructura jerárquica que impulsa a la institución a obedecer órdenes; a la cúpula militar que hace apuestas políticas para recuperar espacios personales e institucionales; a la deformación ideológica con que fueron formados los altos jefes militares (guerra fría, represión, golpes de Estado, reclutamiento forzado); y la influencia de los antiguos jefes militares, producto de su época, que arriesgaron la estabilidad y prestigio de la institución, para asumir una posición maniquea (los buenos y los malos) y arbitral ante el desempeño político, recordando la "época de oro" de las fuerzas armadas hondureñas, cuando eran el centro del sistema político del país. Veamos la caracterización de esas tres instancias:

Control de las Fuerzas Armadas

Esta es la primera etapa de la modificación sustancial de la tradicional relación entre civiles y militares. Se pudo lograr en una adecuada conjunción de elementos internos y externos que propiciaron la voluntad política para impulsar los cambios. Constituyeron el punto de partida en torno al cual se medirían las fuerzas a favor y en contra de los cambios en las relaciones civiles-militares.

Limitar los privilegios militares. Se refiere a la disminución de las prebendas que los hacía diferentes y los colocaban por encima de los civiles; uno de ellos, el más visible, fue la eliminación de los comisariatos militares que funcionaban como tiendas libres en donde los militares podían comprar sus artículos libres del pago de impuestos.

Eliminar la obligatoriedad del servicio militar. Fue un aspecto central que modificó sustancialmente las relaciones civiles-militares y que despojó a la institución de un instrumento que le permitía controlar y subordinar a la ciudadanía en base al miedo.

Restaurar el control civil sobre instituciones controladas por militares. Otro paso crucial en el proceso fue la recuperación del control sobre instituciones civiles del Estado que las fuerzas armadas habían asumido bajo el pretexto de la seguridad nacional, referidas a la empresa de Telecomunicaciones, Migración, Marina Mercante y otras.

Sustraer a la policía del ámbito castrense. Otro paso notable fue la eliminación de la fuerza de seguridad como la cuarta fuerza de las fuerzas armadas y pasarla a control civil con la creación de la Secretaría de Seguridad a la cual estaría adscrita.

Reducir su tamaño. Esto se produjo como consecuencia de las iniciativas anteriores más que por voluntad expresa de los dirigentes políticos: se eliminó el servicio militar obligatorio, se sustrajo a la policía se separaron de las instituciones estatales que controlaban.

Reducir su presupuesto. De la misma manera en que se redujo el tamaño, se redujeron sus necesidades, se sustrajo a la policía y se eliminaron sus privilegios, se redujo sustancialmente el presupuesto y, sobre todo, el margen de discrecionalidad para el manejo del mismo.

Nombrar civiles al frente de la Secretaría de Defensa. La superación de la práctica tradicional de poner militares activos o retirados al frente de la Secretaría de Defensa y empezar a nombrar civiles, fue un avance notable, pese a las tareas pendientes que aún quedaban en este sentido.

Delimitar el fuero militar. La separación de los fueros civil y militar, y establecer que todo delito que involucrara a civiles debía ser competencia del fuero civil, significó otro paso importante en la reafirmación del control civil sobre las fuerzas armadas.

Conducción civil de la defensa

El control civil fue el paso inicial pero aún quedaban tareas pendientes para asegurar la irreversibilidad de los cambios impulsados, en los cuales se avanzó poco o nada en los siguientes años:

Asegurar el marco legal para la subordinación: Un aspecto central giraba en torno a la reforma constitucional orientada a eliminar el exceso de funciones adjudicadas a las fuerzas armadas en la Constitución de 1982, en particular lo relacionado con la eliminación de la condición arbitral que los coloca por encima de los civiles (garantes de la democracia, el Estado de Derecho y la Constitución) y la supresión de las funciones políticas adjudicadas a las fuerzas armadas (elecciones, garantes de la alternabilidad), tema que no produjo los avances esperados.

Reducción de la función militar a la función de defensa: Tampoco se vieron avances en este sentido debido a que no se hicieron los cambios constitucionales orientados a reducir el exceso de funciones y circunscribir a las fuerzas armadas exclusivamente al ámbito de defensa de la soberanía e integridad territorial.

Fortalecimiento de la Comisión de Defensa en el Poder Legislativo: Tampoco se observó avances notables en esta tarea. Los integrantes de estas comisiones actuaron y siguen actuando como brazo político de las fuerzas armadas y asumen que su función es asumir la defensa de las fuerzas armadas ante cualquier iniciativa orientada a afectarlas en cualquier sentido.

Surgimiento de una Comunidad de Defensa dinámica y beligerante: El espacio de reflexión, debate y propuesta sobre el tema de defensa sigue siendo muy reducido. La academia le ha prestado muy poca atención al tema y, desde fuera de la misma, no ha logrado motivar más que comentarios ocasionales y coyunturales.

Fortalecimiento de la institucionalidad civil en la Secretaría de Defensa: Tampoco se avanzó más allá del titular de la Secretaría, pese a los avances discursivos expresados en el Libro de Defensa o Libro Blanco en 2005 y la Secretaría sigue siendo hoy en día la instancia administrativa de las fuerzas armadas ante el Presidente de la República.

Educación militar en temas de democracia: El tipo de educación que reciben al interior de los cuarteles sigue careciendo del componente democrático que asegure la subordinación castrense a los principios, normas y prácticas de la democracia y no del autoritarismo.

Educación en defensa en instituciones civiles: Tampoco se han visto avances en la formación civil en temas de conducción civil de la defensa en las universidades, lo cual afecta la formación de los cuadros políticos y técnicos que se encargarían de la Secretaría en todos sus niveles.

Desmilitarización del discurso político y social: Se avanzó mucho en lo social y menos en lo político, pero el proceso se estancó y hasta retrocedió con el tema de la militarización de la seguridad pública.

Conducción democrática de la defensa

No basta con el control civil ni con la conducción civil que no le presta atención al tipo de civiles que aparecerían al frente de las instituciones, comisiones o grupos, se requiere avanzar en el tema de la conducción democrática de la defensa, lo cual requiere la construcción de una cultura política democrática, con todo lo que ello significa.

Política de defensa elaborada y conducida por civiles: Ningún avance en este tema

Debate parlamentario en torno al tema de defensa: misiones, tamaño, presupuesto, rendición de cuentas: Ningún avance en este tema pese a que es un tema central para lograr avances sostenibles.

Creación de Comisiones de defensa en los partidos políticos: Ningún avance en este tema, de ahí la improvisación cuando se convierten en gobierno o se integran en las comisiones del Congreso Nacional.

Propuestas políticas en defensa: responsables, modernas y democráticas: No sólo ningún avance, se ha experimentado un notable retroceso con la militarización de la seguridad pública.

Espacio de incidencia para la Comunidad de defensa: Comunidad inexistente o muy débil y espacios muy reducidos.

Exigencia y rendición de cuentas de y hacia el Poder Legislativo: El tema de defensa sigue considerándose confidencial y en el cual no hay que meterse.

RETOS Y DESAFÍOS

La conducción democrática supone: libertad para asumir los temas de defensa, responsabilidad para tomar las mejores decisiones, habilidad para entender que la guerra fría se terminó y responsabilidad para asumir la competencia civil en temas de defensa, lo que, además, supone desafíos que hay que enfrentar, referidos a la presión ciudadana por la reforma, protagonismo de la Comunidad de Defensa, responsabilidad política para conducir y conciencia de la necesidad de desmilitarizar el Estado, la sociedad y los partidos políticos.

II. DEMOCRACIA Y DEFENSA

MISIONES CONSTITUCIONALES DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA FRÁGIL DEMOCRACIA HONDUREÑA

Mirna Flores *

INTRODUCCIÓN

En Centroamérica, al igual que en el resto de América Latina, las relaciones cívico-militares en la guerra fría estuvieron marcadas por la supremacía de lo militar sobre lo civil, y en ese contexto polarizado, los militares se forjaron la idea que ellos eran los guardianes del orden y la estabilidad social. Los partidos políticos cómodamente cedieron sus espacios a los militares, entrando en alianzas para conservar sus cuotas de poder.

Con las transiciones de los regímenes autoritarios hacia regímenes democráticos, las relaciones cívico-militares se convirtieron en el foco de interés y motivo de grandes debates que tenía entre sus principales actores a una ciudadanía activa que demandaba de transformaciones profundas de dichas relaciones. En consecuencia, se iniciaron un proceso de transformaciones importantes en las relaciones cívico militares. De manera clara se produjeron cambios casi inmediatos en las instituciones de la defensa: reducción del tamaño de los presupuestos, nombramiento de ministros civiles, mayor profesionalización de militares y civiles en temas de defensa, comisiones parlamentarias debatiendo los temas de la seguridad y la defensa, eliminación de formas de reclutamiento forzoso, mayor inclusión de las mujeres en las Fuerzas Armadas.

* Maestría en sociología, estudios de doctorado en Ciencias Sociales, investigadora asociada al CEDOH en temas de violencia, seguridad ciudadana, policía, democracia y ciudadanía. Profesora Titular de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

Han pasado casi veinte años de iniciadas las reformas de los sectores de la defensa y la seguridad, en un contexto del pos-conflicto y de firma de los Acuerdos de Paz,† escenario en que estas reformas cobraron sentido. No obstante, el descongelamiento del conflicto armado al parecer también produjo el congelamiento de las reformas del sector defensa. De manera que hoy seguimos hablando de intervención de los militares en asuntos civiles, de la presencia de los militares en asuntos políticos, y del control civil sobre las Fuerzas Armadas. El problema adquiere mayor fuerza a partir del golpe de Estado del 28 de junio de 2009 en Honduras, lo que dejó en evidencia las debilidades de la reforma del sector defensa y de la democracia misma.

Comprender los puntos centrales del debate e impulsar una agenda de reformas del sector defensa es para los hondureños un tema impostergable, como señala la Comisión de la Verdad y la Reconciliación *"para que los hechos no se repitan."* En el presente esbozo de ensayo abordamos tres aspectos que a nuestro criterio son claves para entender el entramado de la agenda de las reformas de la defensa en Honduras: (a) las misiones que la Constitución consigna a las Fuerzas Armadas; (b) las misiones de las Fuerzas Armadas en el marco de "Estados frágiles, como el hondureño; (c) los desafíos de la agenda de reformas del sector de la defensa.

LAS MISIONES CONSTITUCIONALES DE LAS FUERZAS ARMADAS

Las constituciones políticas más avanzadas de América Latina no le otorgan permisos constitucionales amplios a las Fuerzas Armadas. Las misiones constitucionales más avanzadas limitan esas funciones o bien se encuentran consignadas en leyes secundarias. Este es el caso de

† En Guatemala y El Salvador los procesos de reforma de la defensa y la seguridad surgen de los Acuerdos de Paz, en Nicaragua como resultado de los Acuerdos de la Transición Política, en los tres casos se pone fin a los conflictos armados. En Honduras, la reforma de la defensa no tiene como componente los Acuerdos de Paz, no obstante, tiene como marco el conflicto Centroamericano y la exigencia de transformar las estructuras institucionales de la seguridad, una vez que se acepta una salida pacífica al conflicto.

Argentina que tiene una Ley de Defensa y el caso de México con una Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas. Pion Berlín (2010:36) destaca que este es un punto importante, porque las posibilidades de reformas a las misiones de la defensa tiene posiblemente un camino más escabroso en países -como el nuestro- donde los militares gobernaron por largo tiempo, asegurándose misiones *"para sí mismos"*.

Según el autor en referencia:

> *"Las Constituciones son instrumentos jurídicos poderosos (...) difíciles de revisar. Cuando las misiones militares están consagradas en las constituciones no sólo se eleva su estatura, sino que son difíciles de modificar o derogar" (Pion, 2010:36)*

A partir del planteamiento del autor se puede pensar que constituciones políticas como la de Honduras otorga poderes discrecionales a los militares y que esos poderes discrecionales están consignados tanto en la Constitución como en las leyes secundarias. Cuando esos poderes están en la Constitución, se hace mucho más difícil de cambiarlos porque *"el instrumento jurídico se convierte en un arma poderosa"* tanto para los militares, como para los poderes fácticos y los políticos que hacen un uso de los militares. También se puede deducir que la consignación de las misiones militares en leyes secundarias tiene la ventaja que son más fáciles de cambiar que los preceptos constitucionales.

El permiso Constitucional que con mayor frecuencia consignan las constituciones políticas es "la defensa de la patria" a partir de lo cual se definen misiones de defensa de la nación, defensa de la integridad territorial y/o la defensa de la soberanía (Pion, 2010:36). Algunos países –como el nuestro- tienen constituciones que otorgan poderes militares para defender las constituciones, los poderes constitucionales o el orden constitucional. Esto "que parecería ser inobjetable", sin embargo ha justificado el derrocamiento de regímenes – caso de Honduras- donde los militares se erigen como defensores de la Constitución.

En suma, el planteamiento de Pion Berlín (2010:36) nos permite comprender que nuestras débiles democracias deben encaminarse a la plena subordinación castrense al poder civil legalmente constituido, y que nuestros gobiernos requieren *"de militares capaces de ejecutar las misiones que ellos delegan, no aquellas que están delegadas para sí mismos"*

ESTADOS DÉBILES: MISIONES CONSTITUCIONALES Y LEYES SECUNDARIAS AMPLIAS PARA LAS FUERZAS ARMADAS

La falta de sólidas instituciones del Estado y las grandes falencias de los servicios que éste debe brindar, hace que sean los civiles los que llamen a las Fuerzas Armadas a cumplir funciones diversas, que son competencia del Estado y no son competencia de los militares. Goldman (2008:22) señala que en Estados débiles y gobiernos incapaces de proveer salud, educación y otros servicios a los sectores empobrecidos y excluidos, los políticos llaman a los militares para que "cívicamente" suplan esas carencias; aún más, incapaces de controlar la delincuencia y menos aún las redes complejas de la criminalidad organizada con una efectiva acción policial, los políticos llaman al ejército para que desempeñen las funciones de policía; sumado a lo anterior, ante las incapacidades para hacer que las instituciones sanitarias y agrícolas funcionen, los gobiernos llaman a sus ejércitos para que hagan labor de recolección de basura, vacunación, etc.

Los gobiernos y parlamentos han fundamentado esos llamados y desplazamiento de los militares hacia "nuevas misiones" recurriendo al sobredimensionamiento de ciertos atributos o características que aducen son propias de la institución militar: la disciplina, jerarquía, el desplazamiento territorial hacia zonas donde no está presente el Estado, su involucramiento en acciones de combate al crimen organizado y de control a las migraciones, el narcotráfico, los desastres naturales, el medio ambiente.

Los militares por otra parte, han estado llevando a cabo una serie de funciones amplias y distantes de las misiones militares convencionales para legitimar su existencia frente a la sociedad y hacia los poderes políticos; también han buscado la forma expedita de acceder a recursos financieros frente a la reducción de los presupuestos militares.

LOS DESAFÍOS DE LA AGENDA DE REFORMAS DEL SECTOR DEFENSA

Las transformaciones del sector defensa en Honduras no han sido el resultado de una estrategia articulada y coherente. Han sido producto de temas que lograron colocarse en la agenda pública y que fueron haciendo posible la afirmación del poder decisional del Presidente de la República sobre las Fuerzas Armadas. Esta es una afirmación de Leticia Salomón (1999:57) hace un poco más de diez años la que a nuestro criterio sigue teniendo vigencia.

Indudablemente, como señala la autora, el fin de la guerra fría y la transición democrática dio paso a cambios importantes en las instituciones de defensa: las Fuerzas Armadas fueron desplazados como actores políticos, perdieron autonomía y se sujetaron al poder civil, las policías dejaron de ser apéndices de las Fuerzas Armadas, se recortaron los presupuestos sobrestimados de las Fuerzas Armadas, se abandonó el reclutamiento forzoso, las Secretarias de Defensa empezaron a ser presididas por civiles, aunque en la práctica seguían siendo dirigidas por los militares, disminuyó el papel arbitral de las Fuerzas Armadas (Salomón, 2011:58). Sin embargo, el proceso ha sido complicado, algunos países han logrado avanzar más que otros. Una de las razones que explican las complejidades de los procesos, es que se adolece de una visión de largo plazo y estamos ante tendencias regresivas sobre la separación funcional e institucional de la seguridad y la defensa. Por otra parte, los políticos se resisten y desentienden de los temas de la defensa y también se adolece de políticas de defensa.

REFLEXIONES FINALES

- En Honduras las relaciones cívico-militares sufrieron un retroceso cuando los grupos fácticos, empresarios y políticos propiciaron la participación de los militares en el golpe de Estado el 28 de junio de 2009. La colocación de los militares en el papel de árbitros en un conflicto eminentemente político, que debió ser tratado de esa manera, los colocó en el plano de un tipo de relaciones civiles-militares propias de la guerra fría.

- Los militares están colocados frente al riesgo de entrar en el ciclo de desprestigio por su participación directa en tareas de control social sobre la seguridad pública, con el agravante de que no están formados -como si lo debe estar la policía- para cumplir funciones policiales.

- Las denuncias ciudadanas sobre la participación de los militares en acciones de represión hacia los ciudadanos que se manifestaban contra el golpe de Estado del 28 de junio dejaron en precario a la institución militar, por su involucramiento en acciones de irrespeto de los derechos humanos.

- La participación de los militares en tareas de seguridad pública viene siendo una práctica recurrente. No obstante, el problema es que cada vez más se le amplían facultades para que puedan intervenir en detenciones, retenes, patrullajes. Funciones que son propias de la policía y para la cual no están formados los militares. Esas acciones inducen a la remilitarización de la seguridad pública y la exposición a situaciones de violaciones a los derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

- CEDOH. Honduras: Democracia, conducción civil y agenda de reforma en el sector defensa. Tegucigalpa, Honduras. CEDOH, 2011.
- Goodman Louis. «Las relaciones civico-militares latinoamericanas en el siglo XXI» En Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, RESDAL, 2008.
- Pertierra, Gustavo. «Los procesos de modernización: institucionalidad y misiones de defensa» En Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, RESDAL, 2008.
- Pion-Berlin, David. «Las misiones constitucionales militares en América Latina» En Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, RESDAL, 2010.
- Salomón, Leticia. Las Relaciones Civiles-Militares. Tegucigalpa, Honduras: CEDOH, 1999.

PERTINENCIA, FACTIBILIDAD Y RIESGOS DE UNA SEPARACIÓN DE MISIONES CIVILES Y MILITARES EN HONDURAS

Mireya Rodríguez *

INTRODUCCIÓN

El tema de la separación de misiones entre civiles y militares ha sido un tema central en el debate sobre los avances democráticos en la región. Y es así porque el grado de imbricación entre ambos componentes viene a determinar la calidad de la democracia de cualquier país. En el caso hondureño, históricamente tales relaciones han mostrado una tendencia zigzagueante, de avances y retrocesos, de alejamientos y acercamientos que han reflejado la forma en que el país ha venido encarando el desarrollo de su democracia y resolviendo los conflictos políticos que se han presentado en ese camino, que ya lleva tres décadas.

Este proceso, de por si complejo, debe ahora tomar en cuenta también los radicales cambios propios de la época que nos ha tocado vivir, donde "el diálogo, la tolerancia, la creación de climas de confianza y compromisos mutuos" no encuentran mucho espacio en ámbitos donde predomina la jerarquía, la obediencia a las órdenes y una mentalidad donde el otro es un enemigo que debe ser sometido e incluso aniquilado. Es por ello que Leticia Salomón nos plantea que "asumir funciones de combate al enemigo en el plano interno las convierte en una amenaza para la sociedad."†.

---

* Venezolana, Consultora Internacional, ex-parlamentaria con Doctorado en Economía Laboral, Especialista en Desarrollo y Cooperación Técnica (Francia), Post Grado en Negociación (Argentina) y Licenciatura en Relaciones Industriales(Venezuela). Presidenta del Foro Mundial de Mediación (2007-2012). Docente y Autora de los Libros "Trabajo y Modernidad: hacia un nuevo orden laboral (1994) y Gobernar el Siglo 21: ciencia y política para todos (2012).

† Salomón, Leticia, Notas del Curso Fortalecimiento del control civil de las fuerzas armadas y el sector defensa, Tegucigalpa, Honduras 2012.

Al constatar esta disyuntiva, coincidimos con Rut Diamint, quien nos sugiere que "estamos en un momento de tensión entre la lógica de la guerra y la lógica de la humanidad"‡. La manera cómo cada sociedad hace viable esa separación y resuelve esa tensión va a depender de múltiples factores, íntimamente interrelacionados, por lo que la generación de propuestas en esta dirección debería pasar por un diagnóstico detallado de la calidad de la democracia para poder determinar la pertinencia, factibilidad y riesgos de tal operación de separación.

En este sentido, -en la línea de analizar la separación de misiones entre civiles y militares-partimos de la constatación de que -en Honduras- existe una extensa gama de misiones constitucionales que otorgan supra poderes al estamento militar, hay escasa preparación de los políticos para comprender los asuntos de seguridad y defensa, así como una despreocupación de la sociedad para informarse sobre estos temas, conservando una actitud -cuando menos nostálgica- hacia los gobiernos militares. Sin embargo, una adecuada resolución de esta relación simbiótica entre civiles y militares debe ir más allá y tomar en cuenta los problemas del funcionamiento de sus instituciones así como el nivel de desarrollo del país en su conjunto. Tal como lo plantea Louis Goodman, "la conducción civil debe desarrollar capacidades para proveer a los ciudadanos de los servicios básicos, de manera tal que los políticos no sientan la necesidad de llamar a las tropas para cubrir dicho vacío."§

En esa perspectiva sistémica, en el presente artículo, como marco teórico propongo aproximarnos a una categorización del grado de avance democrático de una sociedad. Para elaborar dicha tipología, discriminé el desarrollo democrático en tres estadios: democracias incipientes, democracias en transición y democracias consolidadas. Para cada una de ellas, identifiqué un conjunto de variables que la describen (15), las

‡ Diamint, Rut, «La educación democrática para la Defensa» En Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, RESDAL 2008.

§ Goodman Louis. «Las relaciones civico-militares latinoamericanas en el siglo XXI» En Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, RESDAL, 2008.

cuales fueron agrupadas en tres categorías: misiones constitucionales, cultura política/liderazgo partidario y funcionamiento institucional. Tomando en cuenta dichas variables, me acerqué a un diagnóstico tentativo de la realidad hondureña, que me permitirá concluir acerca de la pertinencia, factibilidad y riesgos de una propuesta de separación de misiones entre civiles y militares y, en general, la desmilitarización de la sociedad.

DESARROLLO

Como adelantamos en la introducción, en este capitulo desarrollaremos una categorización del grado de avance democrático de una sociedad, que hemos dividido en tres estadios: democracias incipientes, democracias en transición y democracias consolidadas.

1. Por democracias incipientes entendemos aquellas que se caracterizan por tener las siguientes variables:

1.1 Misiones Constitucionales: Numerosas misiones militares establecidas constitucionalmente. Fuerzas Armadas con función de garantes del cumplimiento de la Constitución y de árbitro o tutelaje de la democracia. Los temas de la defensa y de la seguridad son vistos como espacios de competencia de la fuerza militar. La Policía como parte del andamiaje militar, con baja capacidad y entrenamiento para ejercer tareas preventivas y de persuasión. Poderes fácticos prevalecen por sobre el Estado de Derecho, los intereses militares y partidistas.

1.2 Cultura Política y Liderazgo Partidario: Cultura política favorable a la presencia militar en la vida política del país. Estudios separados de militares y civiles en ámbitos académicos. Escuelas militares que forman civiles con mentalidad militar. Bajo nivel de conocimiento del liderazgo político y de la sociedad civil en relación con los temas de seguridad y defensa. Los partidos políticos son extensiones de los intereses militares. Tribunal Electoral y Mesas electorales cooptadas por los partidos políticos. Sociedad civil espectadora del proceso electoral. Fuerte presencia militar para garantizar funcionamiento y gobernabilidad durante el proceso electoral.

1.3 Funcionamiento Institucional: Estado de derecho tutelado por la presencia militar directa en los asuntos públicos, que garantiza el cumplimiento autoritario de las leyes. Sistema Judicial coptado por la influencia militar. Liderazgo militar en instituciones públicas claves. Debilidad en el funcionamiento de instituciones públicas que demandan la presencia militar. Excesiva presencia de militares sobre amplios espacios de responsabilidad social (educación, salud, desarrollo comunitario, desarrollo forestal, cuidado del medio ambiente).Se recurre a la violencia y la represión para atender conflictos, con bajo nivel de respeto a los derechos humanos. Funcionamiento restringido de los medios de comunicación social y de la libertad de expresión. Rol determinante de los militares en situaciones de emergencia ambiental (desastres naturales).Inexistencia de organismos de veeduría para la transparencia y control de la gestión pública.

2. Por democracias en transición entendemos aquellas que se caracterizan por tener las siguientes variables:

2.1. Misiones Constitucionales: Claras y acotadas misiones militares establecidas constitucionalmente. Clara conducción civil de la defensa dentro de un nuevo marco de relaciones cívico militares. Fuerzas Armadas modernas, profesionalizadas, sin función de árbitro o tutelaje de la democracia. Existe conducción civil de las FFAA y del sector defensa y seguridad. La Policía como órgano profesionalizado e independiente de las FFAA (con eventuales retrocesos, al atribuirse estas funciones a estamento militar. Las Fuerzas Armadas y la Policía son no deliberantes, por lo tanto inhabilitados para incursionar en política.

2.2. Cultura Política y Liderazgo Partidario: Iniciado proceso de construcción de una cultura política democrática y de apropiación de lo público por parte de la sociedad. Definida una política pública en materia de defensa para el país. Fuerte presencia de la Academia en la formación de civiles y líderes políticos en relación con los temas de seguridad y defensa. Estudios conjuntos de militares y civiles en ámbitos académicos, con mentalidad democrática. Debilidad estructural de los Partidos políticos y sin posición doctrinaria sobre el tema. Incipientes espacios de

formación de nuevas elites y liderazgos civiles y políticos democráticos. Integrantes del Tribunal Electoral seleccionados por Juntas Nominadoras donde aun persisten influencias partidistas. Mesas Electorales todavía funcionan bajo conducción partidista. Sociedad civil con algunas funciones de observación electoral y que participa en procesos de auditoría de los resultados electorales. Militares garantizan gobernabilidad durante el proceso electoral.

2.3 Funcionamiento Institucional: Equilibrio precario del Estado de derecho, por vacíos legales y tendencia al bajo cumplimiento de las leyes. Rol equilibrador de los militares en situaciones de emergencia política. Sistema Judicial coptado por la influencia partidista. En proceso de desmilitarización de la función pública: abandono de militares en funciones públicas claves y reducción creciente de la presencia militar en apoyo a funciones públicas. Rol complementario de los militares en situaciones de emergencia ambiental (desastres naturales). Se recurre a la negociación puntual para atender la presión social de calle y atender conflictos, con nivel medio de respeto a los derechos humanos. Funcionamiento corporativo de los medios de comunicación social y de la libertad de expresión. Existencia de organismos de veeduría para la transparencia y control de la gestión pública, con bajo impacto en la misma.

3. Por democracias consolidadas entendemos aquellas que se caracterizan por tener las siguientes variables:

3.1 Misiones Constitucionales: Sociedad sin Fuerzas Armadas, establecido constitucionalmente, sustentada en los valores de pluralismo, tolerancia y respeto a la diversidad. La soberanía nacional descansa en el pleno funcionamiento del Estado de Derecho, con sus pesos y contrapesos. El Estado de Derecho y el Sistema de Justicia actúan en momentos de crisis. Uso de la diplomacia e instancias internacionales para abordar eventuales conflictos frente a otros Estados. La seguridad esta garantizada por Fuerzas Policiales especializadas, para garantizar la convivencia interna, en número suficiente para atender necesidades de

su población. Existencia de sistemas de investigación e inteligencia propias, para apoyar la función policial y de seguridad nacional.

3.2. Cultura Política y Liderazgo Partidario: Ciudadanía con mentalidad democrática y respetuosa de las leyes y del Estado de derecho. Liderazgos políticos y civiles con clara conciencia democrática que comprenden y apoyan la no presencia de las FFAA en la sociedad. Partidos políticos disponen de una concepción doctrinaria en el tema de defensa y son instancias para la resolución de conflictos societales. Tribunal Electoral independiente de los partidos políticos. Mesas Electorales funcionan bajo conducción ciudadana. Existencia de custodios electorales capacitados para garantizar funcionamiento y gobernabilidad durante el proceso electoral en todas sus fases. Sociedad civil con fuertes funciones de observación electoral y que participa en procesos de auditoría de los resultados electorales. Sociedad civil organizada que participa y ejerce labores de control y veeduría en los asuntos públicos.

3.3. Funcionamiento Institucional: Seguridad jurídica que garantiza el funcionamiento equilibrado de los Poderes e Instituciones públicas. Organismos y mecanismos institucionalizados para la resolución pacífica de conflictos. Sistema Judicial profesionalizado, eficiente y oportuno. Se recurre a mecanismos preventivos para resolver conflictos internos e instancias internacionales para resolver conflictos externos, con base al respecto pleno de los derechos humanos. Funcionamiento fluido de los medios de comunicación social y de la libertad de expresión. Existencia de organismos de veeduría para la transparencia y control de la gestión pública, con fuerte impacto en la misma. Rol determinante de organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil en situaciones de emergencia ambiental (desastres naturales).

CONCLUSIONES: ¿DÓNDE SE UBICA HONDURAS?

Para ubicar la situación actual de Honduras, hemos confeccionado un Test (ver anexo) con la información antes descrita. La suma total obtenida en cada categoría nos dio información sobre el tipo de democracia que prevalece en el país (incipiente, en transición o consolidada) así como

aquellos rasgos específicos que tiene el país de las otras categorías. La calidad de los resultados obtenidos nos dará información sobre la pertinencia, viabilidad y riesgos que podrían derivarse de la separación de misiones entre civiles y militares en la actualidad así como la desmilitarización de la democracia hondureña.

RESULTADOS OBTENIDOS

Número de variables correspondientes a una democracia incipiente: 15

Total de variables obtenidas: 6

1. Misiones militares:

   Son muchas las misiones establecidas constitucionalmente.

2. Rol de las FFAA:

   Son garantes del cumplimiento de la Constitución y de árbitro o tutelaje de la democracia.

3. Conducción de los temas de defensa y de la seguridad:

   Son vistos como de espacios de competencia de la fuerza militar.

4. Cultura política:

   Cultura política favorable a la presencia militar en la vida política del país.

5. Funcionamiento Institucional:

   Debilidad en el funcionamiento de instituciones públicas que demandan la presencia militar. Excesiva presencia de militares sobre amplios espacios de responsabilidad social (educación, salud, desarrollo comunitario, desarrollo forestal, cuidado del medio ambiente).

6. Capacidad de respuesta societal del modelo:

Baja capacidad de respuesta de las instituciones, por bajo cumplimiento de la normativa, poca transparencia, y corrupción. Presión social por inconformidad ante los pobres resultados en el bienestar de la población.

Número de variables correspondientes a una democracia en transición:15

Total de variables obtenidas: 9

1. Rol de la Policía:

   La Policía como órgano profesionalizado e independiente de las FFAA (con eventuales retrocesos, al atribuirse estas funciones a estamento militar).

2. Toma de decisiones societales:

   Equilibrio precario del Estado de derecho, por vacíos legales y tendencia al bajo cumplimiento de las leyes. Rol equilibrador de los militares en situaciones de emergencia política.

3. Formación democrática:

   Estudios separados de militares y civiles en ámbitos académicos. Escuelas militares que forman civiles con mentalidad militar. Bajo nivel de conocimiento del liderazgo político y de la sociedad civil en relación con los temas de seguridad y defensa.

4. Partidos Políticos:

   Debilidad estructural de los Partidos políticos, sin posición doctrinaria sobre el tema.

5. Proceso electoral:

   Incipientes espacios de formación de nuevas elites y liderazgos civiles y políticos democráticos. Integrantes del Tribunal Electoral seleccionados por Juntas Nominadoras donde aun persisten influencias partidistas. Mesas Electorales todavía funcionan bajo

conducción partidista. Militares garantizan gobernabilidad durante el proceso electoral.

6. Sistema Judicial:

   Sistema Judicial como poder Independiente, con influencia partidista.

7. Mecanismos de resolución de conflictos:

   Se recurre a la negociación puntual para atender la presión social de calle y atender conflictos, con nivel medio de respeto a los derechos humanos.

8. Medios de Comunicación social:

   Funcionamiento mediatizado de los medios de comunicación social y de la libertad de expresión.

9. Contraloría social:

   Existencia de organismos de veeduría para la transparencia y control de la gestión pública, con bajo impacto en la misma.

Número de variables correspondientes a una democracia consolidada: 5

Total de variables obtenidas: 0

Tipo de democracia predominante:

De acuerdo a los resultados obtenidos, tenemos que Honduras posee nueve (9) características propias de una democracia en transición, seis propia de una democracia incipiente y ninguna de una democracia consolidada.

RECOMENDACIONES

En tal sentido, una estrategia de separación de misiones entre civiles y militares debería tomar en cuenta dos líneas diferenciadas:

- Una, integrada por decisiones que permitan la superación que aquellas características de una democracia incipiente para acercarlas a una democracia en transición,
- Otra, integrada por decisiones que permitan la superación que aquellas características de una democracia en transición para acercarlas a una democracia consolidada.

PROPUESTAS PARA SUPERAR CARACTERÍSTICAS PROPIAS DE UNA DEMOCRACIA INCIPIENTE

- Consolidar un verdadero Estado de Derecho, con reformas constitucionales que garanticen los frenos y contrapesos, que rescate la independencia de los poderes, se ganen la confianza de la ciudadanía y contenga el avance del crimen organizado, según lo establecido en las Recomendaciones de la CVR.
- Las Constituciones son reflejo de la sociedad en la que fueron redactadas Los tiempos han cambiado, por lo que se requiere revisión de la constitución del país. Introducir las reformas constitucionales y electorales para lograr la verdadera supremacía civil sobre las FFAA, según lo establecido en las Recomendaciones de la CVR y en la Agenda de reformas propuestas por el CEDOH.
- Avanzar en la consolidación de las instituciones públicas. Implica aprobar la Ley Orgánica de la Administración Pública, que desplace el personalismo en la gestión pública e introduzca procedimientos claros que permita rendir cuentas y actuar con transparencia.
- Generar políticas públicas de mediano plazo con un claro perfil económico y de base endógena, que impulse actividades más dinámicas y de mayor valor agregado. En ese marco, se requiere de una Ley Orgánica de Planificación, presupuestación y evaluación de resultados que ordene la actividad económico-financiera del Estado en sus diferentes niveles de actuación así como una adecuada implementación de la Ley de Educación que incida en la calidad de la ciudadanía. Implica también

respetar la continuidad para cumplir las estrategias de desarrollo definidas a mediano y largo plazo, más allá de los cambios de gobierno.

PROPUESTAS PARA SUPERAR CARACTERÍSTICAS PROPIAS DE UNA DEMOCRACIA EN TRANSICIÓN

- Que los partidos políticos asuman las recomendaciones de la CVR para iniciar su institucionalización y modernización. Cada partido debe prepararse para capacitar a su militancia en la gestión pública y profesionalizar la selección de candidatos a cargos de elección popular. para formar un liderazgo político democratizante comprometido con el desarrollo del país, que combata la apatía de la población hacia la política y la democracia, con una clara concepción doctrinaria en relación al tema de la defensa y la seguridad.
- Impulsar las reformas al sistema electoral, que ciudadanice el proceso de votación, que sea supervisado por civiles y asegure la mayor participación ciudadana de los jóvenes, con doble vuelta a nivel presidencial y separación de elecciones nacionales y municipales, con la despartidización del TSE, TSC y del RNP y elección de Magistrados al TSE, entre profesionales independientes de reconocida capacidad.
- Disponer de un funcionariado público profesionalizado, con estabilidad y orientado a resultados, para lo cual se requerirá una Ley de Servicio Civil y el Instituto Nacional de Administración Pública, que siente las bases de la carrera pública.
- Consolidar un sistema efectivo de administración de justicia, que asegure la oportunidad en la impartición de justicia, contribuya a la resolución pacífica de conflictos y garantice el respeto a los derechos humanos.

PERSPECTIVAS

Luego del análisis realizado, podemos concluir que resulta pertinente abordar una estrategia de separación de misiones entre civiles y militares, ya que son esos factores lo que no han permitido que la sociedad hondureña supere totalmente las características de una democracia incipiente. Para que ello sea factible se requerirá la adopción de decisiones en el ámbito constitucional, en la institucionalidad pública, en el sistema de partidos políticos y en la cultura ciudadana a fin de permitir que Honduras pueda superar la dependencia psico-social que tiene frente a las FFAA y que el sistema pueda producir los resultados esperados por la población en términos de la satisfacción de sus necesidades. Es decir, más democracia implica mayor institucionalidad, mejores resultados y mayor bienestar para todos. De lo contrario, el riesgo está en que el imaginario de la población siga apegado a la nostalgia del militarismo reformista, hecho que puede ser aprovechado en coyunturas electorales o en crisis políticas para retroceder a etapas ya superadas.

BIBLIOGRAFÍA

- Diamint, Rut, «La educación democrática para la Defensa» En Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, RESDAL 2008.
- Goodman Louis. «Las relaciones civico-militares latinoamericanas en el siglo XXI» En Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, RESDAL, 2008.
- Rodríguez, Mireya, Gobernar el Siglo 21: ciencia y política para tod@s; en imprenta.
- Salomón, Leticia, Notas del Curso Fortalecimiento del control civil de las fuerzas armadas y el sector defensa, Tegucigalpa, Honduras 2012.

III. DESMILITARIZACIÓN Y PODER CIVIL

LA DESMILITARIZACIÓN DEL ESTADO

Thelma Mejía *

INTRODUCCIÓN

A mediados de los años noventa, Honduras entró a un proceso de desmilitarización del Estado y la sociedad iniciado por el gobierno del extinto ex presidente liberal, Carlos Roberto Reina (1994-98), que eliminó varias facultades asignadas a las Fuerzas Armadas, entre ellas la abolición de su autonomía, del servicio militar obligatorio y el control de dependencias institucionales claves en materia de seguridad, entre otros.

Las reformas impulsadas por el gobierno del ex presidente Reina, fueron parte de una fuerte proclama ciudadana que pedía cambios en las relaciones cívico-militares, en particular lo vinculado a los reclutamientos forzosos de jóvenes para ejercer el servicio militar. A la presión interna ciudadana se suma el reacomodo de fuerzas internacionales como parte del fin de la guerra fría y la doctrina de seguridad nacional, dejando atrás los conflictos político- ideológicos este-oeste. América Central, a su vez, había entrado a la ruta de los acuerdos de paz que dieron fin a las guerras internas en varios de sus países.

Comenzaba así la época de la desmilitarización en Honduras, un país con raíces fuertemente autoritarias. Los registros de la época indican que el proceso de desmilitarización del Estado y de la sociedad no fue fácil. El régimen de Reina eliminó también el otrora poderoso Consejo Superior de las Fuerzas Armadas y en 1998 se elimina el cargo de Comandante

* Periodista con 25 años de ejercicio profesional, egresada de la Maestría de Teorías Políticas y Estudios Sociales, Universidad de La Habana; fue jefa de redacción de El Heraldo, corresponsal de IPS para Honduras y actualmente coordina la Unidad de Investigación de TN5 estelar, Televicentro. Ha sido consultora del CEDOH y otras instancias nacionales e internacionales.

en Jefe de las Fuerzas Armadas, mismo que recayó en la Presidencia de la República.

Pero ese proceso de casi quince años experimentó una especie de "salto atrás" en 2006 con la relevancia que el gobierno de turno dio a los uniformados, un protagonismo que se agudiza el 28 de junio de 2009 con el golpe de estado cívico militar en contra del ex presidente Manuel Zelaya (2006-junio 2009).

De ahí que el presente trabajo titulado **"Desmilitarización del Estado",** como parte del curso "Fortalecimiento del Control Civil sobre las Fuerzas Armadas y el Sector Defensa", intente plantear algunos desafíos que enfrenta el país en esta materia. Acompañan este tema central dos subtemas vinculados a este proceso que debe iniciar nuevamente el país: la relación entre partidos políticos y defensa, así como la transparencia en el presupuesto de la defensa. Dos puntos clave sobre los cuales, a criterio de la autora, debe comenzar la desmilitarización del Estado.

DESMILITARIZACIÓN DEL ESTADO Y AMENAZAS

La crisis político institucional de junio de 2009 que derrocó mediante un golpe al presidente constitucional, Manuel Zelaya, significó para Honduras no sólo una involución en aspectos políticos y democráticos, también un profundo retroceso en cuanto a las relaciones civiles y militares, el control civil en la conducción de la defensa y el proceso de acceso a la información pública y la rendición de cuentas por el cual empezaba a transitar este país centroamericano.

Ya en la administración del derrocado gobernante Manuel Zelaya, despertaba inquietud el hecho de un protagonismo inusual otorgado a los militares al darles por noventa días la conducción de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica, luego ampliarles sus funciones de brigadistas formalizando los "batallones verdes", los patrullajes en las calles junto a la policía, fuerte incremento presupuestario, además de designarlos como ingenieros y constructores de aeropuertos y carreteras.

Ese inusual protagonismo los colocó nuevamente en el centro del debate político, al grado de encabezar intensos cabildeos previo, durante y después de la crisis que condujo finalmente a la asonada en contra del ex presidente Zelaya.

Las Fuerzas Armadas nuevamente se reposicionaron en la escena pública del país, y a diferencia de hace quince años, no se aprecia, por ahora, un interés político real por retomar y fortalecer la conducción civil en los temas de la defensa.

Nuevamente se vislumbra el involucramiento militar en asuntos políticos. El salto hacia atrás fue tan grande que quedó minimizado el reformismo militar de los años setenta en el que lucieron progresistas, desarrollistas e impulsores de importantes cambios en la tenencia de la tierra, sumado al clima de tolerancia y respeto a las diferencias; al igual que el amplio proceso de reformas que se impulsó en los años noventa.†

En la actualidad, cuatro elementos llaman la atención sobre ese reposicionamiento castrense que amenaza el proceso de desmilitarización del Estado que debe iniciar Honduras. Esos elementos son: **Reparto de la administración pública**: como en el pasado, nuevamente ocupan puestos claves y estratégicos en el engranaje gubernamental bajo la conducción de ex militares con vínculos estrechos a las Fuerzas Armadas. **Militares en funciones policiales**: son parte de los patrullajes conjuntos con la policía, amparados en decretos de emergencia prorrogables. **Interés en crear una tercera fuerza militar-policial**: Los poderes Ejecutivo y Legislativo anuncian este híbrido como nuevo grupo élite. **Militares y policías en la conducción de la Dirección Nacional de Inteligencia:** Esta función que era parte de las funciones de la Comisión de Reforma para la Seguridad Pública que

† Agenda de reformas en el sector Defensa, Honduras: Democracia, conducción civil y agenda de reformas en el sector defensa, CEDOH, septiembre 2001, Tegucigalpa, Honduras.

propondría una terna al Consejo Nacional de la Defensa, fue tomada por el poder Ejecutivo al margen de lo establecido en la ley.

PARTIDOS POLÍTICOS Y DEFENSA

Lo expuesto en el subtema anterior es indicativo de que cualquier proceso de desmilitarización del Estado y de la sociedad, pasa forzosamente por un replanteamiento de las relaciones entre los partidos políticos, los parlamentos y los militares.

Luis Tibiletti, experto en temas de la Defensa, considera que ese papel arbitral dado a los militares, obedece, en cierta forma, a que "nuestra tradición política, a partir de las guerras de la independencia, estuvo mucho más centrada en la distintas formas de expresión del Poder Ejecutivo que en el parlamentarismo (...)"‡ También a que la mayoría de la construcción del Estado moderno, los parlamentos dieron en casi todos los países latinoamericanos cierta participación en los asuntos de seguridad y defensa a los militares, quienes fijaron las estructuras básicas de las fuerzas armadas modernas.

Otro elemento a considerar, expresa el autor, es que como parte de los procesos de transición democrática, se dio una especie de transferencia de "prerrogativas entre las instituciones militares y las políticas", a lo cual se suma la escasa formación de políticos y parlamentarios en el tema de la Defensa y el rol de la conducción civil en el manejo del mismo.

En Honduras, el parlamento al igual que los partidos políticos—en particular el bipartidismo—cuentan entre sus asesores en temas de Defensa y de Seguridad con militares, ex militares, policías y ex policías. Las comisiones de Defensa y de Seguridad del Congreso, no efectúan ninguna iniciativa de cambio o reformas en estos temas sin antes

‡ Tibiletti, Luis., Partidos Políticos y defensa en América Latina, lecturas curso "Fortalecimiento del Control Civil sobre las Fuerzas Armadas y el Sector Defensa", CEDOH, junio 2012, Tegucigalpa, Honduras.

consultar al "alto mando". Lo mismo ocurre con el Poder Ejecutivo. Un ejemplo que puede graficar la concepción de ese tipo de relación fue la entrevista concedida en agosto de 2009 por la cúpula militar que derrocó al presidente Manuel Zelaya, al aseverar que a partir de ahora, ellos (los uniformados) volvían a la "mesa del poder".

Honduras—precisaron—"vive una nueva historia. Si esta mesa fuera el Estado y las patas que la sostienen fueran la expresión del poder, diríamos entonces que aquí están representados el poder político, el poder económico, el poder social y el poder militar"[§].

Esta aseveración, reforzada por el nuevo protagonismo otorgado por el Ejecutivo a las fuerzas armadas, en la remilitarización de la sociedad al amparo de la inseguridad y la violencia, lleva a plantear la necesidad de un proceso amplio y profundo de formación de las elites políticas y en los parlamentos para desmilitarizar el discurso político y avanzar hacia una conducción civil de la Defensa, en donde la academia debe jugar un rol trascendental.

PRESUPUESTO Y DEFENSA: OPACIDAD VERSUS TRANSPARENCIA

Una de las expresiones en donde funciona más esa relación de "subordinación política civil" a lo militar, en el caso hondureño, se aprecia en la elaboración del Presupuesto de la Defensa, cada vez más secreto y menos proclive a la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública, como manda la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobada hace cinco años.

Pertierra (2007) señala que una relación fuerte y de subordinación del poder militar ante el poder civil pasa por tener instituciones fuertes y robustas. Es decir, crear institucionalidad y en el caso de las Fuerzas

[§] Entrevista cúpula militar en el programa de debates Frente a Frente, Canal 5, Corporación Televicentro, 6 agosto 2009, Tegucigalpa, Honduras.

Armadas "definir cómo van imbricarse" en el entramado institucional del Estado.**

Esa institucionalidad, que pasa por una efectiva conducción del poder civil sobre el sector de la Defensa, tiene en los parlamentos un aliado estratégico, pues en tanto el Ejecutivo diseña y ejecuta las políticas de la Defensa, el Parlamento se encarga de legislar, definir los controles y debatir sobre la Defensa, en especial la aprobación y manejo del Presupuesto. Pero, en temas de Defensa son los militares quiénes ponen su propio presupuesto.

En el último año, se percibe un incremento en el presupuesto de la Defensa al pasar de 2,682.5 mil millones de lempiras en el 2011 a un total de 2,975.3 mil millones de lempiras en el 2012, según cifras oficiales del presupuesto de la República. La mayoría de estos montos se desconoce en qué se invierte o para qué sirven en vista que el Ministerio de Defensa ha pedido secretividad en la mayoría de sus partidas presupuestarias, misma que le fue concedida en acuerdos oficiales de 2007 y 2011.

Esta actitud discrecional de los uniformados en el manejo presupuestario de la Defensa es justificado por los poderes Ejecutivo y Legislativo bajo el argumento de "seguridad nacional", pero el sociólogo Eugenio Sosa, sostiene que ello obedece a que la clase política se "ha hecho a un lado" en la conducción de los temas de la Defensa.

Juan Rial, ††experto en temas de la Defensa, plantea que esas atribuciones militares parten de una débil y a veces confusa función de los Ministerios de la Defensa, que en el caso de Honduras, aunque supone tiene un mando de línea sobre las fuerzas armadas, los niveles

** Suárez, Pertierra, Gustavo: Los procesos de modernización: institucionalidad y misiones de defensa, lectura curso Fortalecimiento del Control Civil sobre las Fuerzas Armadas y el sector Defensa, CEDOH, junio 2012, Tegucigalpa, Honduras.

†† Rial, Juan, Los Ministerios de Defensa y el poder político, lectura curso Fortalecimiento del Control Civil sobre las Fuerzas Armadas y el Sector Defensa, CEDOH, junio 2012, Tegucigalpa, Honduras.

de autonomía de los militares es muy alto. De allí, sostiene, que la subordinación militar depende mucho de las prácticas y los liderazgos efectivos. El reto para éste y otros temas vinculados al sector Defensa pasan por una formación y participación civil y política que no solo sea vigilante, sino que también proponga y cuestione.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

- El proceso de desmilitarización del Estado en Honduras no será fácil, porque habrá que reposicionar el verdadero control civil sobre los militares en un nuevo contexto democrático.

- Actualmente se vislumbran al menos cuatro amenazas que pondrán cuesta arriba esa desmilitarización: el reparto de poder en la administración pública, los patrullajes en las calles, la conducción militar policial del recién creado órgano de Inteligencia y el interés por crear una tercera fuerza del orden de carácter militar-policial.

- La institucionalidad en la conducción de la Defensa sigue siendo frágil, en vista que los militares siguen determinando los presupuestos de Defensa, las reformas y la información que debe ser secreta tanto a nivel del Ejecutivo como del Legislativo.

- Un proceso de desmilitarización debe iniciar con una estrategia de incidencia política y de socialización que, en la coyuntura de las reformas en Honduras, apunte dentro de la agenda de las reformas, qué acciones son posibles en el corto plazo a nivel de control del presupuesto y reformas constitucionales en cuanto a eliminar su papel arbitral. El avance en estos dos puntos, aunque parezcan sencillos y simples, determinará qué tan viables serán las otras reformas orientadas a la misión constitucional, competencias civiles y militares, la separación de Defensa y Seguridad, entre otras.

BIBLIOGRAFÍA

- CEDOH. Honduras: Democracia, conducción civil y agenda de reforma en el sector defensa. Tegucigalpa, Honduras. CEDOH, 2011.
- Programa Frente a Frente, Canal 5, Corporación Televicentro, 6 de agosto de 2009, Tegucigalpa, Honduras.
- Rial, Juan: «Los Ministerios de Defensa y el poder político» En, Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, RESDAL 2010.
- Sosa, Eugenio. Vídeo: La Conducción Civil de la Defensa en curso Fortalecimiento del control civil sobre las fuerzas armadas y el sector defensa, Tegucigalpa, Honduras, CEDOH, 2012. http://www.youtube.com/watch?v=suswzLz-yWA
- Suárez Pertierra, Gustavo. «Los procesos de modernización: institucionalidad y misiones de defensa.» En Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, RESDAL, 2008.
- Tibiletti, Luis: «Partidos políticos y defensa en América Latina» En Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, RESDAL, 2008.

HACIA LA DESMILITARIZACIÓN DE HONDURAS

Manuel Llopis *

INTRODUCCIÓN

Desde hace algunos años Honduras está pasando por una etapa crítica como país; la profundización del modelo neoliberal, la corrupción galopante en todos los niveles del Estado e, inclusive, desde afuera del mismo, el incremento del crimen organizado y el narcotráfico, la desigualdad social, entre otros. Problemas que le atañen resolver de manera directa al Estado y los partidos políticos, y es en este marco de búsqueda de soluciones a los grandes problemas de país que se dio el golpe de Estado de 2009, que vino no sólo a dividir los planteamientos políticos y sumir a Honduras en una lucha interna por el poder político y la defensa del orden constitucional, sino que también fortaleció a un sector importante del Estado y de la historia hondureña, como son las fuerzas armadas de Honduras y, con ello, el retorno a la militarización del Estado.

Recordemos la importancia histórica que tiene la institución castrense a través del tiempo en nuestro país, desde la conformación de la República, pasando por la dictadura de Tiburcio Carías Andino (1933-49), los golpes de Estado a Ramón Villeda Morales en 1963 y los siguientes hasta la vuelta a la democracia liberal y la entrega del poder de parte de Policarpo Paz García a Roberto Suazo Córdova. Pero aún con el "retorno democrático" las fuerzas armadas siguieron teniendo un poder casi absoluto en la arena política y el Estado, y es por ello que continuaron manteniendo su independencia para seguir combatiendo a su enemigo externo e interno, pues aun con gobiernos legal y legítimamente

* Informático, actualmente estudiando Lic. En Ciencias Sociales en la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán. Becario del Programa "Agentes de Cambio" promoción 2010 de la Fundación Friedrich Ebert, becario de la Agencia de Cooperación Action Aid Denmark en 2011 con estudios en Europa sobre Desarrollo Sostenible y, Campañas Sociales y Políticas. Con más de 10 años de experiencia en estructuras políticas de los Partidos Liberal y LIBRE, así como también el Movimiento Social Hondureño.

constituidos, los militares seguían cometiendo violaciones a los derechos humanos de manera flagrante y sin la menor acusación por parte del poder político vigente, imponiendo un régimen de terror y persecución por medio de la "Doctrina de Seguridad Nacional" en el marco de la guerra fría y con el auspicio permanente de los Estados Unidos de América.

No es hasta el periodo 1994-1998, con la llegada de Carlos Roberto Reina a la presidencia de la república, que comienza un proceso de desmilitarización del Estado aprovechando la coyuntura política nacional y el ambiente de paz internacional producto de la disolución del bloque soviético unos años antes. Reina subordino las fuerzas armadas al poder civil, por medio de la Secretaria de Defensa, y se cambió el servicio militar obligatorio por voluntario, con lo cual los militares regresaron a los cuarteles y a las tareas que constitucionalmente debían ejercer, dejando la seguridad pública a la policía nacional en su totalidad.

Luego, en el gobierno del ex presidente Ricardo Maduro (2002-2006), volvimos a encontrarnos con una política orientada a la militarización del Estado, regresando el ejército a las calles y a las labores de seguridad pública junto a la policía, bajo la excusa del alto nivel de delincuencia y crimen organizado, así como también la estigmatización de la mayoría de la juventud como delincuentes organizados en pandillas o "maras". Honduras vivió un proceso de limpieza social, con una de las etapas con más muertes de jóvenes, mujeres y niños en la historia hondureña; producto de esto, un sector de la sociedad comenzó a amurallar sus casas, electrificar los muros y contratar fuerzas de seguridad privadas en las zonas residenciales, pues en el imaginario social la ciudadanía estaba desprotegida ante el avance delincuencial, aun con intervención del ejército.

El ejército en 2009 volvió a ser protagonista con el golpe de Estado de 2009, producido por la división política en torno al ex presidente Manuel Zelaya (2006-2010) que apostaba a un cambio en la agenda política nacional e internacional, sumándose a los nuevos bloques progresistas suramericanos, teniendo en su contra a los políticos tradicionales y sus

partidos, quienes involucraron así a los militares e intervinieron una vez más en asuntos políticos, regresando a las calles a reprimir las manifestaciones populares en contra de lo acontecido.

Honduras, tiene actualmente grandes problemas que resolver en materia de defensa y seguridad, pero para ello debe fortalecer su democracia, y esto pasa por definir los roles y funciones de todas y cada una de las instituciones que forman parte del Estado, para que la historia no se repitan y podamos vivir en un país en el cual exista realmente el respeto a la ley y al Estado.

LAGUNAS CONCEPTUALES Y DEFINICIÓN DE ROLES

El primer gran problema es de conceptos, pues antes de asignarle funciones a "alguien", debemos saber que "es", en este caso ese "alguien" son las fuerzas armadas de Honduras y según la Constitución es "una institución nacional de carácter permanente, esencialmente profesional, apolítica, obediente y no deliberante; se constituye para defender la integridad territorial y la soberanía de la República"; por tanto, podemos decir que es una fuerza encargada, en el marco de la defensa nacional, de la protección del Estado de posibles amenazas externas.

Existen grandes dudas entre la ciudadanía con respecto a los términos que se utilizan cuando se habla del ejército y/o la policía, de seguridad y/o defensa, del territorio y/o la sociedad, entre otros. ¿Cuál es la diferencia entre defensa y seguridad? La seguridad es una condición de ausencia de amenazas y la defensa son las acciones o procedimientos para alcanzar esa seguridad. Obviamente, tanto las fuerzas armadas como la policía nacional deben buscar generar la condición de "seguridad" por medio de las acciones de "defensa", desde un punto de vista conceptual. Ahora bien, Las fuerzas armadas son vinculadas con la palabra defensa porque deben brindar defensa a la nación (territorio, Estado, instituciones, etc....) ante posibles amenazas; a eso se le llama "defensa nacional" y la policía es vinculada a la palabra seguridad ya que

su labor es la de brindar "seguridad pública" o sea "seguridad civil" a los ciudadanos y sus bienes, en el marco de sus derechos civiles.

También, algunos confunden la "defensa nacional" con la "seguridad internacional"; esta última es parte de las estrategias de "defensa nacional" de un Estado que busca por medio de acuerdos y/o diplomacia mejorar las relaciones regionales internacionales en el combate contra un enemigo internacional o transnacional común.

Por lo anteriormente expuesto, las fuerzas armadas tienen un rol definido y parten de conceptos específicos, pero aun así, continúan prestando servicios, tareas o misiones que carecen de claridad.

¿Qué tiene que ver con defensa nacional el cuidado de los bosques o los desastres naturales? ¿O sacar a un presidente de su casa y llevarlo a Costa Rica? Como fue el caso del ex Presidente Zelaya. Sabemos que existen instituciones civiles para el cuidado de los bosques o enfrentar desastres naturales, pero obviamente sabemos que no existen instituciones militares para llevar presidentes a otros países, pero ¿Por qué darle funciones a las fuerzas armadas que ya son obligación de otra institución de Estado? O ¿Por qué darles funciones que simplemente no les competen o son de dudosa legalidad?

Todo esto atiende a un interés político y militar de aumentar el margen de acción política de las fuerzas armadas, ya que existen muchas lagunas legales en la Constitución hondureña actual, por medio de la cual la cúpula militar se sostiene en estas acciones, dando como resultado unas fuerzas armadas con mayor acción en el territorio, mayor injerencia política, mayor presupuesto y, por ende, mayor número de tropa. Por tanto, es necesario educar a la ciudadanía, formarla democráticamente, y hacerla partícipe del conocimiento y la toma de decisión de éstos y muchos otros conceptos; de igual manera a las cúpulas políticas y militares las cuales, en muchos casos, carecen de estos conocimientos.

La policía y el ejército tienen no sólo definiciones y roles diferentes, pues por lo anterior, tienen un entrenamiento completamente diferente, y aunque muchos asocian el hecho de que ambas instituciones son del Estado, ambas utilizan la violencia y ambas controlan armas, también se deben diferenciar a estos cuerpos en las acciones; el militar está entrenado para matar a su enemigo en el marco de hostilidades y de ausencia de respeto a los derechos humanos, o sea dentro de un ambiente de guerra, mientras el policía está entrenado para proteger a la ciudadanía de la delincuencia común y organizada dentro de la sociedad y sólo puede hacer uso de su arma reglamentaria si su vida o la de otro ciudadano correo peligro de muerte. Por tanto, ¿Que podemos esperar de un militar en acciones policiales? Ya hemos conocido varios casos dolorosos de la pérdida de vidas humanas por mantener al ejército en las calles, ejecutando acciones para las que no fueron entrenados y que, por ende, no cumplirán a cabalidad.

El esfuerzo a realizar de parte de la sociedad debe encaminarse a aclarar todas las dudas con respecto a las definiciones, roles y acciones constitucionales por medio del fortalecimiento del ejercicio ciudadano democrático, pues sólo el aumento de la democracia puede corregir estos errores.

FORTALECIMIENTO DEL PODER CIVIL DEMOCRÁTICO

Es imperante fortalecer el poder civil democrático en el país, en todos los aspectos, pues el fortalecimiento del poder civil sobre el militar yace en el fortalecimiento de la democracia misma, pero para ello es necesaria una enorme voluntad política en todos aspectos y de parte de todos los actores involucrados en la misma.

Es necesaria una apertura política real y, en definitiva, es un aliciente poder encontrarnos con el hecho de que actualmente en Honduras ya existen nueve fuerzas constituidas como partidos políticos, en los cuales tres de ellos se presentarán a los comicios internos y primarios a finales de este año, así las nueve instituciones políticas se disputarán el poder

político y formal de la nación hacia finales del próximo año, lo cual presenta un nuevo escenario en espectro político que llama mucho la atención. Honduras se encamina a un sistema democrático multipartidista en cual las decisiones ya no podrán ser tomadas por uno u otro partido, sino bajo el consenso y/o las alianzas políticas coyunturales.

Ahora bien, un punto especifico en la discusión dentro de este nuevo escenario hacia la toma del poder son dos de las fuerzas nuevas que tienen en su agenda el tema de "seguridad y defensa", una de ellas, el Partido Libertad y Refundación LIBRE, constituido por todo el movimiento social aglutinado en el Frente Nacional de Resistencia Popular y otras organizaciones sociales y políticas, y el Partido Alianza, liderado por el General retirado Romeo Vásquez Velásquez quien fuera protagonista del golpe de Estado, ganándose la simpatía del sector social que favoreció el golpe. Ambos partidos tienen formas completamente diferentes de ver la defensa y las fuerzas armadas, sus definiciones y sus roles: LIBRE, muy a favor de la desmilitarización del Estado y ALIANZA exactamente opuesto, es decir a favor de la conservación del poder militar y su rol actual. Es preocupante poder ver que ya existe un partido político con claras definiciones militaristas, y ésta es una de las cosas que deben ser aclaradas por la clase política con el apoyo de la sociedad civil, y es si deben existir partidos dirigidos por militares o con una agenda de poder militar. En el pasado era el partido nacional el que mantenía dentro de su accionar político varias afinidades con la institución castrense pero a partir de la vuelta a la democracia esa afinidad comenzó a darse en el marco de todos los partidos políticos.

Ante todo lo que acontece, es de vital importancia la formación democrática no sólo de la sociedad civil, sino también de los políticos y las fuerzas armadas, pues sólo así se puede garantizar que todos y todas estemos aclarando esas diferencias conceptuales, las definiciones, los roles y atribuciones que deben tener, no sólo las fuerzas armadas, sino toda institución del Estado. Así, no existirán lagunas en el ejercicio político y podremos encaminarnos, como sociedad, hacia la aclaración,

verificación, creación o eliminación de roles y definiciones en una Constitución llena de contradicciones.

Por ello, la sociedad civil tiene una tarea de suma relevancia, pues debe actuar como apoyo a la clase política en la formulación de propuestas y en los consensos, creando medios por los cuales poder emitir opiniones ciudadanas que sustenten, apoyen o nieguen tales cambios estructurales y constitucionales. Así mismo, es la sociedad civil la que debe auditar todos estos procesos de cambio dentro de la estructura del Estado.

Mientras tanto, Honduras tiene mucho que avanzar en este terreno, hacia la democratización de los espacios civiles y militares.

MILITARIZACIÓN: POLÍTICA DE ESTADO EN VIGENCIA

Uno de los casos en los que se debe poner suma atención es en las pretensiones actuales hacia la creación de una "policía-militar", debido a lo corrupta que se encuentran las instituciones de "Defensa y Seguridad" del país.

Actualmente se está llevando a cabo una depuración de la policía nacional y se han visto algunos indicios de que la depuración se está llevando a cabo, aunque a paso muy lento. Decimos esto debido a que aunque han se han removido viejas estructuras y se han juramentado oficiales de promociones nuevas, dándole un tinte de relevo generacional al proceso, se han hecho pruebas e investigaciones, aunque todavía no se ha dado con la captura de muchos involucrados tanto en violaciones de derechos humanos como vinculados con el crimen organizado en la policía.

Y aunque el tema que nos atañe es el tema de las fuerzas armada, no debemos olvidar la relación íntima que han tenido ésta con la policía nacional a través del tiempo; por tanto si no se resuelve el problema policial ¿cómo resolveremos la corrupción y conflicto de funciones en las fuerzas armadas?

Dentro de este marco, el presidente del Congreso Nacional de la República, Juan Orlando Hernández, ha dicho que lo que se necesita en Honduras es una "policía-militar" o una "fuerza híbrida" que se encargue de las labores policiales mientras la policía está en depuración. Esto vendría a poner en el juego un nuevo cuerpo de represión estatal con conceptos, definiciones, roles y acciones que no han sido expuestos aun.

Es de suma importancia que la sociedad civil se mantenga vigilante de esta nueva propuesta y comenzar a indagar a los titulares del Estado, hacia donde va esta nueva intención de mantener una sociedad militarizada con la intención de crear nuevos cuerpos de represión estatal, que no basta con toda la serie de violaciones a los derechos humanos, que la seguridad es garantizada por armas, efectivos, gases y represión; aun no entienden que uno de los factores determinantes de la delincuencia y el descontento de la sociedad es la desigualdad social, y, por ello, una de las mejores formas de generar seguridad ciudadana es garantizar las condiciones básicas de desarrollo integral para toda la ciudadanía.

CONCLUSIONES

- La sociedad civil debe ser la vigilante de la actual política de gobierno y la garante de los procesos de democratización de todos los espacios en mediano plazo, hacia la conformación de una sociedad formada y un sistema democrático multipartidista en los que puedan tratarse con mayor esmero y voluntad política estos temas de Defensa y Seguridad
- La creación de una "policía-militar" solamente vendría a fortalecer el proceso de militarización del Estado y la sociedad hondureña.
- La apertura política será la ventana por la cual la sociedad civil y los partidos políticos podrán recomponer la relación sociedad civil-Estado en particular la relación sociedad civil- fuerzas armadas.

- El fortalecimiento del control civil sobre el sector defensa es el único garante de la estabilidad social y política del país, el cual parte de la formación democrática en todos los sectores que componen la sociedad.
- Solo el combate a la pobreza y la desigualdad social puede garantizar las condiciones mínimas de desarrollo a una sociedad, y este desarrollo es el mejor combate a la delincuencia y el crimen organizado.

MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Kristopher Salgado *

INTRODUCCIÓN

El 28 de junio del 2009 ocurrió más que un golpe de Estado. Se produjo un enorme retroceso democrático, se violentó el Estado de Derecho y una vez más las fuerzas armadas aparecieron en el escenario político. Todo el avance logrado hasta ese momento en el fortalecimiento de la democracia se lanzó al cesto del olvido. Se democratizó y se modernizó el Estado pero no se logró profundizar en la conformación de una cultura política democrática. Las instituciones se modernizaron, pero en el imaginario social y político de la población siguen prevaleciendo algunas características de una cultura autoritaria que se resiste a desaparecer. Valores como la intolerancia y el irrespeto a las diferencias religiosas, políticas y culturales permanecen en el lenguaje cotidiano de la población lo que determina en parte el lento avance de la democracia en el país.

Y también se tiene la visión de que los militares son los más adecuados para llevar a cabo acciones de seguridad interna del país. La función de seguridad es tarea exclusiva de la policía nacional, mientras que la tarea exclusiva de las fuerzas armadas es la defensa del país ante una agresión o amenaza extranjera a la soberanía nacional. Sin embargo, la confusión de los roles de cada institución tiene su explicación en antecedentes históricos, donde la policía estaba subsumida en la estructura jerárquica de la institución castrense. En la actualidad vemos que los militares (más que alejarse de la vida política y replegarse a los cuarteles) están retomando el protagonismo de décadas pasadas. Los vemos en las calles haciendo labores de policías, ofreciendo seguridad ciudadana, capturando delincuentes y realizando labores de investigación

* Licenciado en Sociología. Ha trabajado como asistente de investigación en el Observatorio de la Violencia de la UNAH. Actualmente trabaja como docente de Sociología de la UNAH y en la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos como investigador y analista de conflictos sociales.

criminal. Todo ello, con el visto bueno de los diputados y diputadas del Congreso Nacional que les otorgaron funciones policiales.

Este artículo trata de poner la atención en el riesgo que resulta de involucrar a los militares en tareas policiales. Primero, porque los militares son formados para la guerra, para combatir al enemigo y eliminarlo, por lo tanto ven a los ciudadanos como potenciales enemigos a derrotar. Segundo, porque pueden provocar una aceptación generalizada de la población y verlo como algo natural que los militares realicen estas funciones. Este puede ser el comienzo para que las fuerzas armadas justifiquen su papel en la sociedad e ingresar a otras esferas de la vida nacional. Tercero, porque puede estimular un retroceso en la sociedad y en el Estado y retornar a los gobiernos democrático-autoritarios que caracterizaron en la mayor parte del siglo XX. Por lo tanto es urgente que la conducción civil de la defensa se fortalezca y que los militares se sometan a esta conducción.

El objetivo principal debe ser desmilitarizar la sociedad, para avanzar en el fortalecimiento de la democracia. La voluntad política es fundamental en este aspecto. Es prioritario educar a la sociedad hondureña en aspectos de la cultura política democrática donde la tolerancia y el pluralismo hacia las diferencias ideológicas, políticas, culturales y religiosas sean la base fundamental del camino hacia la democracia. De esa forma estaremos dando los primeros pasos hacia la consolidación plena de la democracia en Honduras.

ANTECEDENTES DE LA MILITARIZACIÓN

Durante la mayor parte del siglo XX, las Fuerzas Armadas de Honduras manejaron el aparato estatal y el poder político del país. Los militares, con la complacencia de los grupos fácticos, controlaron la mayoría de las instituciones del Estado, tenían mucha influencia en las decisiones que se tomaban en el Congreso Nacional, estaban inmersos en las estructuras de los partidos políticos, manipulaban las votaciones y el sufragio al "Estilo Honduras", y fueron los principales responsables de la remoción

de presidentes electos por los ciudadanos vía golpes de Estado. Todo esto sucedió en el marco de la guerra fría, donde las relaciones entre civiles y militares eran de desconfianza, confrontación e intolerancia a las diversas ideologías políticas y sociales que estaban presentes en la dinámica social de ese entonces. El objetivo era mantener la "paz y la tranquilidad" del suelo patrio ante la amenaza extranjera. Esto no era casual, porque en los países vecinos de El Salvador, Nicaragua y Guatemala se producían guerras civiles que dejaron miles de asesinatos. Honduras se encontraba en el ojo del huracán. En ese momento histórico, la misión era minimizar y aniquilar la lucha y la protesta social llevada a cabo por los opositores al sistema político, lo que llevó a que los militares desempañaran prácticamente funciones de policías.

Por otra parte *"los líderes militares visualizaban a la clase política como incompetente..., las frecuentes llegadas militares al poder eran, a menudo, motivadas por la percepción de que se necesitaba salvar a la nación de un liderazgo civil débil, corrupto e indisciplinado"* (Goodman, pág. 21, cursivas añadidas). Esta era la justificación de las constantes llegadas al poder. Salvar a la nación de la agresión extranjera era el objetivo principal. Pero también preservar y controlar la seguridad interna del país era tarea de los militares. El monopolio de la Defensa y de la Seguridad Ciudadana estaba en manos de las Fuerzas Armadas. La estructura y el accionar de la policía de ese momento (llamada Fuerza de Seguridad Pública FUSEP) era de corte militar, entrenados con tácticas de guerra para combatir y derrotar al enemigo (el comunismo), con un alto nivel de desconfianza e intransigencia a todas aquellas personas que "pensaran" diferente al orden social imperante. La policía Nacional de ese momento cuidaba el patio interno, mientras los militares ejercían el poder político del país.

La sociedad hondureña observaba como "normal y natural" que las fuerzas armadas removieran a presidentes civiles de la República; era una época donde "gobernaba el más fuerte", donde la clase política y económica del país otorgaba respeto, admiración y pleitesía a las órdenes que provenían de los cuarteles. La sociedad se encontraba

sometida al poder militar. Los que protestaban eran detenidos, encarcelados y considerados enemigos de la democracia y el orden social. Conforme se fue generando el proceso de democratización en América Latina a partir de la década de los 80´s junto a la finalización de la guerra fría, paulatinamente las fuerzas armadas fueron perdiendo protagonismo en el escenario político del país. El retorno a los procesos democráticos de elección de autoridades gubernamentales vía sufragio, permitió que los civiles comenzaran a plantearse la necesidad del retorno de los militares a las barracas y los cuarteles. Ahora, el reto es fortalecer la conducción civil de la defensa y de la seguridad ciudadana, profesionalizar a las fuerzas armadas en temas de democracia, y, de esa forma, garantizar el pleno control civil sobre el poder militar.

LA CONFUSIÓN DE LAS FUNCIONES POLICIALES Y MILITARES

Las funciones básicas militares y policiales son diferentes en su naturaleza y forma. Los militares son entrenados para la defensa y la guerra, para defender la soberanía nacional ante una invasión extranjera, fortalecer el Estado de derecho y preservar la paz nacional e internacional. Son adiestrados para neutralizar al enemigo porque éste se convierte en una amenaza a los intereses y objetivos nacionales. Por su parte los policías son entrenados para otorgar seguridad a la población, servir a la ciudadanía y prevenir el delito. Los policías son educados para preservar el orden público y detener a los infractores de la ley. Pretender otorgar funciones policiales a las fuerzas armadas denota por parte de la autoridad civil un desconocimiento de las tareas fundamentales de cada institución.

"El militar por su adiestramiento basado en la aplicación de la doctrina militar, se confunde cuando tiene que enfrentarse a capturar a un delincuente...por su parte, el policía debe aplicar técnicas y tácticas estrictamente policiales, diferentes a los militares." (Diario La Tribuna, 9 de junio 2012, cursivas añadidas). Pero es necesario recalcar que la utilización de militares en funciones policiales es producto de la debilidad institucional que posee la Policía Nacional. La poca cantidad de efectivos

policiales para hacer frente a una creciente violencia y criminalidad, el presupuesto que en su mayoría sirve para el pago de salarios, la carencia de una política de seguridad ciudadana, la corrupción y el involucramiento de policías en acciones ilegales, han generado un clima de desconfianza y desprestigio de la sociedad hondureña, donde la inseguridad y el miedo es ahora parte de la vida cotidiana de la ciudadanía. Para corregir estos problemas, las autoridades hacen uso de los militares para llenar ese vacío social que no logra llenar la institución policial.

El problema fundamental (de utilizar militares en tareas de seguridad ciudadana) radica en las diferentes perspectivas de manejar los conflictos en temas de seguridad interior. La misma Constitución de la República en su artículo 272 promueve "legalmente" la cooperación de militares y policías en la conservación del orden público, pero inconscientemente, aumenta el riesgo de militarizar nuevamente la sociedad. Por ejemplo, en una protesta social, la policía está en la obligación de preservar el orden público sin hacer uso excesivo de la fuerza. En las democracias modernas la protesta es un derecho ciudadano. Sin embargo, ese derecho a la protesta no debe interferir en los derechos de los demás, tal es el caso de la libre movilización de personas y mercancías por el territorio nacional, la no interferencia de vías de comunicación terrestres y la paralización de la economía. En estos casos es cuando los agentes policiales realizan su función principal (la preservación del orden público).

Pero ¿qué ocurre cuando son militares los que manejan el orden público? La respuesta a esta pregunta es que los riesgos aumentan, porque los militares no tienen el entrenamiento adecuado para controlar las protestas sociales, los militares combaten al enemigo, por ello aumenta el peligro de que un agente militar haga uso de su arma de fuego y la utilice en contra de los protestantes; en fin, la probabilidad de una muerte es muy alta. En ese sentido es necesario repensar las funciones de policías y militares. Repensar el papel que juegan el Estado, la sociedad civil y los partidos políticos, tres grupos sociales que son los llamados a coordinar las acciones y fortalecer la conducción civil de la defensa. Para ello, se vuelve imprescindible que la cooperación cívico militar sea en el marco de

los valores de confianza y credibilidad que apunten a la consolidación de una cultura política democrática y al desarrollo sostenible del país.

EL RIESGO DE MILITARIZAR NUEVAMENTE LA POLÍTICA Y LA VIDA COTIDIANA DE LOS CIUDADANOS

El golpe de Estado acaecido en el país el 28 de junio del 2009 colocó una vez más a las fuerzas armadas en el papel que históricamente habían ocupado: convertirse en árbitros y jueces de la política. Por un mandato "constitucional" de la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público y el Congreso Nacional, los efectivos militares ejecutaron el golpe, trasladando al ex presidente Zelaya a tierras costarricenses logrando con ello, detener el avance logrado hasta ese entonces en el fortalecimiento de la democracia. Toda la experiencia de democratización del país se lanzaba al cesto del olvido. Con la transición del nuevo gobierno, el presidente Porfirio Lobo comienza a ejecutar un plan de acción en materia de seguridad ciudadana. El combate a la delincuencia y la criminalidad se realiza a través del operativo policial-militar llamado "Operación Relámpago" cuyos resultados en reducción del delito han sido mínimos.

Y nuevamente se observa a las fuerzas armadas involucradas en acciones de seguridad ciudadana. La debilidad institucional de la Policía Nacional es la justificación para que los gobernantes otorguen funciones policiales a los militares, sin una previa capacitación en asuntos de servicio comunitario y seguridad ciudadana. Son involucrados en operativos policiales, investigación criminal, detención de ciudadanos, conservación de escenas del crimen, entre otras funciones, lo que nos lleva a recordar cuando los militares tenían esas funciones exclusivas de la policía a su cargo.

El problema es que en el pensamiento social de los hondureños y las hondureñas, se afianza la idea de que es normal y natural que las fuerzas armadas cumplan funciones de policías. Y esto es un gran riesgo para la democracia, puesto que si la sociedad ve con "buenos ojos" que los

militares anden por las calles capturando delincuentes y realizando otras funciones que no corresponden a la institución castrense, el poder militar podría ir teniendo mayor credibilidad y fuerza para ostentar otras esferas políticas del país. Debido a que los gobernantes y partidos políticos no cumplen satisfactoriamente la solución de los problemas y demandas de la ciudadanía, y en el caso de que un grupo militar tenga la posibilidad de otorgar soluciones a los problemas cotidianos de la población, podrían acceder al sistema político como lo hicieron en el siglo XX. El riesgo es inminente. *"Algunos mandatarios de América Latina han expresado que la incorporación militar en el juego político es una forma de organizar una nueva institución, hermanando a las fuerzas armadas con el pueblo".* (Diamint, pág. 29, cursivas añadidas).

Ya vemos los primeros indicios en Honduras: a finales del mes de noviembre del 2011, el Congreso Nacional de la República mediante la interpretación de artículo 274 de la Constitución de la República, aprobó un decreto de emergencia que faculta a las Fuerzas Armadas a "*ejercer funciones policiales de carácter temporal, en situaciones de emergencia que afecten a las personas y los bienes...y participar en forma permanente en la lucha contra el narcotráfico, combate al terrorismo, tráfico de armas y el crimen organizado*" (Diario El Heraldo, 30 de noviembre 2011). La decisión de los 110 diputados y diputadas que aprobaron la moción era de esperarse. Los policías no logran satisfacer la demanda ciudadana de seguridad y protección, inmersa en un clima de desprestigio y desconfianza a su trabajo. Por ello, la clase gobernante acude a las barracas para solicitar a los jefes militares su colaboración en el combate a las nuevas amenazas del siglo XXI. Amenazas que pueden ser disueltas o controladas mediante la creación de una efectiva política de seguridad y defensa. Para lograr esta creación de políticas, se debe contar con una buena voluntad política enmarcada en valores democráticos, el involucramiento de la sociedad civil y los partidos políticos en el diseño de la política, asegurando que los militares se conviertan en asesores de la misma para tener una visión integral acorde a los intereses y objetivos nacionales.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

1. Es importante que tanto la sociedad, los partidos políticos, gobernantes y militares conozcan y comprendan que el mundo ya cambió, que la dinámica política, económica y social es muy diferente respecto a las décadas de la confrontación ideológica entre Estados Unidos y la URSS. Que la lucha entre el capitalismo y el comunismo ya desapareció y que ahora la lucha es contra la pobreza, la desigualdad social, la criminalidad organizada, el narcotráfico y otros problemas sociales que impiden el desarrollo y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

2. Para avanzar hacia la consolidación de la democracia, es necesario que las fuerzas armadas se sometan plenamente al control civil. Esto significa que deben ser los civiles los que manejen y controlen los poderes y las instituciones del Estado, que sean los civiles los que elaboren la política de defensa y seguridad, y que las fuerzas armadas sean respetuosas de las leyes del país. La elaboración del Libro Blanco de la Defensa es una primera aproximación que no logró penetrar el imaginario de los jefes militares y mucho menos de las autoridades civiles que aun piensan que la elaboración de una política de defensa es tarea exclusiva de los militares.

3. Los militares deben ser democráticos hacia afuera de su institución, lo que significa que sus acciones sociales deben ser realizadas en los ámbitos de la democracia, de la tolerancia, del respeto a las diferencias de cualquier índole, pluralistas, cooperativos, legalistas y respetuosos de los derechos humanos y de la autoridad civil.

4. En el imaginario social y colectivo de la población hondureña todavía se encuentran rasgos de una cultura militar autoritaria. Vemos en algunas escuelas y colegios que aún mantienen la

disciplina histórica que ha caracterizado a los militares. En el vocabulario prevalecen palabras o conceptos que son exclusivos del lenguaje militar. Tal es el caso del futbol donde aparecen palabras como tiro, disparo, cañonazo, bombazo. Algunas personas recuerdan con nostalgia la época del servicio militar obligatorio aduciendo que eso mantenía un control social de los potenciales delincuentes porque era la mejor educación que podían recibir los jóvenes de la época. La prevalencia de valores militares autoritarios en la sociedad es un obstáculo para el fortalecimiento de la democracia.

5. Es una tarea urgente que las autoridades gubernamentales y representantes de los partidos políticos se eduquen en aspectos democráticos de la defensa. La sociedad civil organizada y las universidades públicas y privadas puede tomar el papel de las capacitaciones. Las universidades públicas y privadas deben abrir el debate académico del tema de la defensa y la seguridad ciudadana. Desde esta instancia se puede realizar la articulación de acciones encaminadas a creación de la política de defensa. Las universidades se convierten en asesoras de la política y su ayuda sería valiosa.

BIBLIOGRAFÍA

- CEDOH. Honduras: Democracia, conducción civil y agenda de reforma en el sector defensa. Tegucigalpa, Honduras. CEDOH, 2011.
- CEDOH. Honduras: Seguridad y Defensa. Boletín especial No. 96, Tegucigalpa, Honduras, 2012.
- Constitución de la República de Honduras: Artículo No. 245 inciso 16 y artículo 272.
- Goodman Louis. «Las relaciones civico-militares latinoamericanas en el siglo XXI» En Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, RESDAL, 2008.

- Saint-Pierre, Héctor. «Defensa y Seguridad» En Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, RESDAL, 2008.
- San Martín, José: Adiestramiento policial. En Diario La Tribuna, Tegucigalpa, Honduras, 9 de junio 2012, pág. 6.
- Salomón, Leticia: «La conducción y control civil de la defensa: un reto democrático» En Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, RESDAL, 2008.

IV. DEFENSA Y CONDUCCIÓN CIVIL

CONDUCCIÓN CIVIL DEMOCRÁTICA DE LA DEFENSA

Josué Leonardo Torres *

INTRODUCCIÓN

Sin duda alguna, la democracia debe ser el hilo transversal, bajo el cual toda sociedad debe desarrollarse; esto es imperativo para que exista un equilibrio social entre la diversidad de pensamientos propios de las personas; cuando ésta falta, se pierde ese equilibro y los que mantienen el poder, tratan de callar a los que piensan diferente, sin distingo ideológico alguno.

El desenvolvimiento de toda sociedad debe realizarse bajo los principios de pluralismo de ideas, la libertad de expresión y el respeto hacia las diversas formas de pensar y opinar; esto se llama Democracia.

En la construcción de la democracia en cada país, deben intervenir los siguientes actores:

1. La Sociedad, que es la encargada de elegir representativamente a quienes gobernarán a favor de las mayorías y quienes serán juzgados por sus malos actos; así como de establecer el pacto social que regirá su funcionamiento.
2. Los Partidos Políticos, que son el instrumento mediante el cual los ciudadanos cumplirán con el derecho de elegir y ser electos, así como de responder ante los intereses de la sociedad en general.

* Pasante de Ingeniería de Negocios en la Universidad Metropolitana de Honduras y actualmente desempeñando el cargo de director de comunicaciones de la Asociación Nacional de Adultos Mayores de Honduras.

3. El Estado, entendido como la estructura organizativa que hará posible el desarrollo de la nación.

En algunos momentos de la historia de América Latina, nuestras democracias se han construido y se han vuelto a destruir, un proceso cambiante que ha provocado el letargo del desarrollo de nuestros países, causado por quienes en su momento han alegado defender la democracia contra alguna amenaza extranjera, ello incita a señalarlos, como ser las Fuerzas Armadas; instituciones que en cada país fueron creadas para defender la integridad territorial, la soberanía de la nación y en algunos casos, la democracia.

Es aquí, donde surge la siguiente pregunta: ¿Cuál ha sido el papel de las Fuerzas Armadas, en la Democracia?

Como nos explica Louis Goodman, "Comúnmente, los líderes militares visualizaban a la clase política civil como incompetente y auto indulgente, calificándola hasta de antipatriota y aliada a los intereses extranjeros. Las frecuentes llegadas militares al poder eran, a menudo, motivadas por la percepción de que se necesitaba salvar a la nación de un liderazgo civil débil, corrupto e indisciplinado."†

La imagen que la institución militar ha dado o intentado dar a la sociedad es aquella institución que se rige bajo la disciplina, la obediencia y el respeto a la ley, factores que fueron irónicamente utilizados en el pasado para interrumpir la democracia, y Honduras no es la excepción.

INSTITUCIONALIDAD, FUERZAS ARMADAS Y DEMOCRACIA

Desde su creación, las Fuerza Armadas de Honduras, han jugado un papel primordial en la vida política de nuestro país, en la que algunos casos, ostentaron el poder por varios años y asumieron un rol progresista

† Goodman, Louis W., Las relaciones cívico-militares latinoamericanas en el siglo XXI en Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, RESDAL, 2008.

sobre el desarrollo de la nación; y en otros casos ayudaron a mantener el status quo que impulsan los sectores más conservadores de la sociedad, sin embargo y sin excepción alguna, la institución militar siempre ha cumplido con el papel arbitral sobre la vida política del país lo cual, desde todo punto de vista, es un papel antidemocrático.
La democracia únicamente se consolidará cuando se establezcan reglas definidas a cada una de las instituciones del Estado, incluidas las Fuerzas Armadas. Ciertamente podemos afirmar que dentro de las democracias débiles, veremos a esta institución armada desempeñando funciones extralimitadas, legal o ilegalmente y que además vulneran – en muchos casos - el papel fundamental del gobierno y de la propia democracia, o sea por encima del propio Estado y la sociedad que creó al Estado.

Además, nos encontramos con Fuerzas Armadas sobredimensionadas, con misiones impropias de los ejércitos y celosas de una autonomía que toma la forma de tutela del Estado.‡

Debemos destacar, que el problema no sólo radica en una simple ambigüedad en funciones o misiones militares, sino que además éstas – en el contexto hondureño – son parte de una estructura jurídica pétrea, apoyada por una clase económica y política muy conservadora y celosa ante los cambios. Ésta misma clase política ha sobre facultado a las Fuerzas Armadas para que desempeñen misiones que están fuera de su razón de ser; sin mencionar aun, que esto también implica el aumento de efectivos para la fuerza y el correspondiente aumento de sus presupuestos, lo cual deslegitima sus verdaderas funciones como institución del Estado.

Un análisis profundo del papel de las fuerzas armadas debe realizarse sobre lo que estipula y debería estipular la Constitución de la Republica y sus leyes regulatorias, tomando en consideración factores internos y externos a la nación, definiendo objetivamente conceptos tales como:

‡ Suárez Pertierra, Gustavo, Los procesos de modernización: institucionalidad y misiones de defensa.

defensa nacional, soberanía, democracia y estableciendo los roles que le corresponden a las autoridades civiles como a las militares.

Se debe separar las funciones de defensa y las de seguridad, las cuales han sido ya diferenciadas entre sí; eliminar el papel arbitral sobre la democracia y las funciones "de apoyo" a otras instituciones del Estado, así como, transparentar el uso de fondos públicos, y establecer líneas de mando civiles, estrategias de defensa y la educación profesional de la defensa para civiles y militares.

El debate debe ser amplio y debe llevarse a cabo incluyendo a todos los sectores de la ciudadanía con el propósito de generar consenso y además establecer el camino a seguir en una agenda de reformas en el sector ""fuerzas armadas y defensa".

DEFENSA Y SEGURIDAD

Luego de la finalización de la guerra fría y la llegada de civiles democráticamente electos al poder, y el avance de la tecnología, las relaciones comerciales y la integración regional de nuestros países, ha hecho que las amenazas a las naciones de igual manera cambien y con ello que el campo de la defensa también experimente cambios, tanto de concepto como de objetivos a perseguir.

La amenaza de invasión militar de un país a otro prácticamente ha desaparecido y – en algunos casos - las fuerzas políticas progresistas ya no son abiertamente etiquetadas como aliadas a pérfidas influencias extranjeras.§

El crimen organizado transnacional, el terrorismo internacional y el tráfico de drogas, entre otros, son los mayores objetivos a atacar en el nuevo ámbito de aplicación de la defensa; esto también nos lleva a realizar un profundo y meticuloso análisis, al identificar estos nuevos "enemigos"

§ Goodman, Louis W., Las relaciones cívico-militares latinoamericanas en el siglo XXI.

debemos preparar nuestras fuerzas de manera profesional y especializada para atacarlos, adquirir el equipo necesario, y contar con los recursos necesarios para llevar acabo operaciones exitosas donde el fracaso sería nefasto; sin embargo, no podemos visualizar este panorama desde un punto de vista aislado, ya que en la actualidad estas nuevas "amenazas" son combatidas de manera compartida con otros gobiernos a través de sus fuerzas armadas y otras instituciones internacionales y supranacionales, aunque el objetivo a combatir sea el mismo.

El establecimiento de funciones objetivas en este sentido no resultaría fácil, ya que el más importante problema en este campo es la línea gris que separa la relación entre Fuerzas Armadas y cuerpos de seguridad**, ya que las amenazas anteriormente mencionadas pueden incoarse a nivel interno en algún país, pero su accionar puede trascender las fronteras, y es allí donde puede generarse confusión a la hora de establecer roles definidos a los cuerpos de seguridad interna y fuerzas armadas.

Lo que ha quedado claro y en evidencia es el error nefasto – que ningún gobierno democrático quiere asumir – de involucrar a las fuerzas armadas en funciones policiales o viceversa; los militares no están preparados para ser policías, ni los policías tienen la formación para realizar acciones militares.

En este sentido, las reformas deben ir encaminadas en establecer la defensa como política de Estado y no únicamente como política de gobiernos, jerarquizar las líneas de mando claras, elaborar las estrategias en defensa conducidas por civiles y orientar a nivel académico a los civiles en temas de defensa así como generar debate en las aulas entre militares y civiles. Por otro lado, estipular vía leyes constitucionales las misiones primarias y fundamentales de las fuerzas armadas, sus facultades a la hora de operar y sus limitaciones en la misma, sin dejar a

** Suárez Pertierra, Gustavo, Los procesos de modernización: institucionalidad y misiones de defensa.

un lado el papel de las fuerzas policiales de mantener el orden público y reprimir el crimen organizado.

Por lo tanto, parece razonable que las constituciones, o preferentemente las leyes de seguridad, sean revisadas a fin de permitir el uso circunstancial y como último recurso del poder militar para asistir a las fuerzas de policía en el sometimiento de la delincuencia organizada, pero sólo con la autorización presidencial y la aprobación del Congreso.[††]

DEMOCRACIA Y CONDUCCIÓN CIVIL

Para consolidar un verdadero Estado democrático, deben establecerse reglas de juego definidas, donde cada quien asuma un rol y una responsabilidad clara y donde no haya intromisión de unos sobre otros; es aquí donde debe quedar establecido, cual será la dinámica de evolución de una sociedad altamente democrática; la transición hacia ella se debe llevar a cabo mediante un plan que fije objetivos a corto, mediano y largo plazo y con una visión clara hacia donde debemos llegar.

Dicho plan no se llevará a cabo, si no existe el compromiso de los sectores de la ciudadanía, la clase política, la comunidad académica y el respaldo directo o indirecto de la comunidad internacional a través del financiamiento o apoyo en logística para proyectos de democracia.

La transición iniciará, ineludiblemente, en el ámbito político y con ello un cambio estructural al sistema de gobierno hondureño, identificando objetivamente cuales son las falencias del sistema actual para que el cambio se perciba como una mejora del pasado.

La sociedad en general debe entender estos nuevos panoramas socio-políticos y el reto será, además, romper con un tabú como es el tema de defensa, ya que en algunos sectores de la sociedad, las fuerzas armadas son la única institución del Estado con credibilidad en su accionar,

[††] Pion-Berlín, David, Las misiones constitucionales militares en América Latina.

aunque eso quedó en muy duda, luego de los acontecimientos del 28 de junio de 2009.

Un paso importante será la desmilitarización de la mentalidad del hondureño, así como el patriotismo militar durante las celebraciones de independencia, eliminar del calendario cívico hondureño aquellas fechas donde se rinden honores a los uniformados pero que la memoria histórica señala esas fechas como días negros para la democracia; o sea elevar la conciencia colectiva de la sociedad en general.

Para concluir, a medida que vaya consolidándose el sistema democrático, serán los civiles los que dirigirán las políticas en materia de democracia, seguridad y defensa; las instituciones estatales serán administradas únicamente por civiles y el tema de defensa será objeto de estudio en universidades públicas y privadas desde la perspectiva civil.

En el nuevo desenvolvimiento de la sociedad hondureña, las fuerzas armadas ejercerán únicamente la función de defensa de la soberanía territorial, y los civiles se encargaran de dirigir y proteger – a capa y espada – el sistema democrático hondureño, el discurso político no tendrá un matiz militar y los partidos políticos se formarán profesionalmente en el tema de defensa y democracia. Ningún militar activo o en retiro ejercerá funciones en el Estado ni podrá optar a ningún cargo publico, no con el objeto de marginar a un ciudadano que primero fue civil pero que su formación es antidemocrática por naturaleza, sino con el objetivo de alejar del nuevo Estado democrático, toda práctica autoritaria propia de la doctrina militar.

La democracia se habrá consolidado y el desarrollo de la nación no será una utopía.

BIBLIOGRAFÍA

- Goodman Louis. «Las relaciones civico-militares latinoamericanas en el siglo XXI» En Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, RESDAL, 2008.
- Pion-Berlin, David. «Las misiones constitucionales militares en América Latina» En Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, RESDAL, 2010.
- Suárez Pertierra, Gustavo. «Los procesos de modernización: institucionalidad y misiones de defensa» En Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, RESDAL, 2008.

LA EDUCACIÓN DEMOCRÁTICA EN EL MARCO DE LA AGENDA DE RFORMA DEL SECTOR DEFENSA

Leonardo Lenin Banegas *

INTRODUCCIÓN

La educación democrática en el sector defensa es de interés público y responsabilidad, tanto del sistema educativo civil como del sistema educativo militar, aunque por intereses muy distintos. Por tanto, la inclusión del tema de educación en defensa es justificable cuando se plantea una agenda de reformas al sector defensa, este es el caso de Honduras.

La educación en defensa ha sido considerada desde inicios hasta finales del siglo XX como una forma de profesionalización dentro de la carrera profesional castrense, no como un área de especialidad de las ciencias sociales a la que pueden acceder tanto civiles como militares, lo cual ha sido un yerro histórico, que es momento de corregir.

Lo congruente en una sociedad en la que se aspira a aumentar los niveles de participación y a mejorar los niveles de equidad, es que la educación en defensa se entienda más allá de un sistema de profesionalización militar; es decir, se entienda como una educación cívica y política capaz de direccionar la política pública en el sector defensa. Derivada de las ciencias políticas (sociología, cultura e incidencia política), la educación en defensa debe aspirar en sus propósitos al aumento de las capacidades humanas de civiles y militares

* Doctorante en Ciencias Sociales y Gestión del Desarrollo. Master en Administración de la Calidad Total. Ingeniero Agrónomo. Catedrático Universitario de Universidades Hondureñas y de la Región Centroamericana. Consultor asociado a Consultores en Desarrollo Sostenible en los temas de Competitividad, Desarrollo Económico, Derechos Humanos y Desarrollo Curricular.

para que de forma participativa, unos como formuladores e incidentes (sociedad civil) y otros como ejecutores (fuerzas armadas) contribuyan a la reforma del sector defensa en función de una reflexión democrática sobre las misiones que deben desempeñar las fuerzas armadas, a fin de disminuir su rol de arbitro y su ampliación a otras tareas y actividades que son propias de los civiles.

EDUCACIÓN EN DEFENSA ENTENDIDA COMO PROFESIONALIZACIÓN MILITAR

La educación en defensa, por ser dirigida inicialmente por colegios de defensa, liceos militares y universidades militares y/o de defensa, ha sido entendida incorrectamente como un sistema de profesionalización de militares, como parte de las carreras profesionales dentro de las fuerzas armadas.

Esto pudo ser funcional en momentos históricos donde las fuerzas armadas disponían de un cierto grado de autonomía en sus actuaciones. La educación militar entonces se fundamentaba en aprender cosas como afectar también las actitudes y los valores, esto es propio también de otras formas de educación profesional como la educación en salud y la educación para el trabajo, entre otras.

De tal forma que la educación militar como forma de profesionalización se enfocó en el dominio de destrezas, en el desarrollo de actitudes y valores, fundado todo ello en un sistema de conocimientos dividido y categorizado según el tipo de fuerzas armadas al que pertenecían, creándose entonces las academias militares de aviación, naval y militar para las respectivas especialidades de las fuerzas armadas, aspecto que aun persiste y se observa en la estructura de los estudios de la actual Universidad de Defensa de Honduras (UDH), que conserva la estructura de la educación en defensa como sistema de profesionalización militar en las facultades de ciencias militares, aeronáuticas y navales como evolución de las academias militares con los mismos nombres adscritos al Colegio de Defensa de Honduras, institución antecesora de la UDH.

Este sistema de educación profesional militar entró en crisis con el término de la guerra fría en Latinoamérica como lo señala Jaime García Cobarrubia†, esto fue producto de cinco cambios organizacionales importantes:

1. Interpenetración entre las esferas civil-militar.

2. Disminución de las diferencias organizacionales militares tales como rangos, roles de combate y apoyo, ramas, etc.

3. El cambio de las misiones militares hacia tareas no tradicionales.

4. El uso de las fuerzas armadas en misiones internacionales por organizaciones que trascienden los Estados, tal es el caso de las Naciones Unidas.

Naturalmente que estos cambios organizacionales exigieron la formación de un nuevo tipo de profesional militar, cambiando naturalmente sus perfiles en cuanto a las concepciones y maneras de entender el patriotismo, la valentía, el honor e incluso el mando. Retomando a García Cobarrubia (2005) quien cita a Moskos, Segal y Allen, que consideran que el militar latinoamericano debe formarse en un sistema educativo diferente, de acuerdo a los cambios mundiales, lo que exige entre otras cosas:

- Observar las tendencias del mundo, interpretarlas en forma correcta.

- Comprender al ciudadano civil y aceptar la profesión militar como una forma más de servir a la sociedad

† Jaime García Cobarrubias es miembro del Center for Hemispheric Defense Studies del NDU-EEUU (Chile) y en un artículo titulado *La carrera militar hacia el futuro de Latinoamérica,* explica cómo la educación en defensa, entendida como medio para la profesionalización militar entró en crisis en Latinoamérica una vez que terminó la guerra fría.

- Prepararse continuamente en su profesión, entendiendo y aceptando los cambios tecnológicos.

Es lógico pensar que estos cambios, producto del fin de la guerra fría, correspondan a una tendencia mundial. Esto es evidente con los cambios impulsados en el sistema de educación militar de los EEUU que fue reformado en 1986 con la finalidad de aumentar la eficacia de combate de las fuerzas armadas y reforzar la autoridad de los civiles en el proceso de decisión.

Estos hechos antecedieron al cambio de concepción de la educación en defensa desde un sistema de profesionalización militar a una especialidad de las ciencias políticas en la que pueden participar civiles como militares.

EDUCACIÓN DEMOCRÁTICA EN EL SECTOR DEFENSA

La educación en defensa que se desarrolló durante los años 80's es muy diferente de la que se necesita 30 años después. Tan solo la declaración de la UNESCO de que la Defensa es una ciencia, trasgrede el sentido de una educación especializada para el comportamiento militar, considerando ésta como un estudio y práctica, así como un ejercicio académico, de fortalecimiento del Estado de derecho y consolidación democrática, integrando en ello a civiles y militares en el estudio del tema.

Naturalmente que esta nueva acepción de la educación en defensa, exige una responsabilidad compartida de civiles y militares no sólo como individuos sino que con sus instituciones académicas dedicadas al tema. Al respecto Rut Diamint‡ considera que con el surgimiento de nuevas amenazas mundiales producto de la complejidad de los procesos y la mundialización de los impactos, "el compromiso democrático internacional nos compromete crecientemente a proveer de respuestas

‡ Profesora de la Universidad Torcuota Di Tella

ante conflictos fuera de nuestras fronteras", lo que exige una cooperación cívico militar (CIMIC) que sólo es posible si se fortalece la educación democrática en defensa tanto en academias y universidades civiles como en militares, favoreciendo igualmente los espacios de formación conjunta de tal forma que se estimule el dialogo, la tolerancia, la información, la creación de climas de confianza y compromisos mutuos, tanto para las tareas de construcción de una agenda o política pública de defensa, como para acciones de reordenamiento de la seguridad internacional como de los procesos de reconstrucción con posterioridad a las guerras.

La consciencia de la necesidad de los cambios es condición necesaria pero no suficiente para que ello ocurra, por tanto cabe realizar la pregunta ¿Cómo impulsar los cambios y reformas de una educación en defensa basada en la profesionalización militar a una educación democrática para la defensa?, la respuesta es una sola, según Diamint (2010), ¡son los profesores de los sistemas educativos los reformadores!

El problema fundamental a mi criterio entonces es que quienes están conscientes de la necesidad de reformas en la educación en defensa son principalmente analistas políticos con formación civil en economía, sociología y ciencias políticas, pero no así el profesorado universitario de las instituciones civiles y militares; por tanto, si es prioridad la reforma en los sectores de educación en defensa, se hace necesario emprender tareas de formación de formadores para impulsar dicha reforma, socializando la necesidad de la búsqueda de CIMIC para las reformas en el sector defensa y de la educación en defensa como sistema de formación de capacidades humanas para fortalecer la política pública de dicho sector.

Según Diamint (2010) la educación democrática debe ser entendida como "una preparación al individuo hacia la critica, la dinámica, la flexibilidad para poder aprehender un mundo aceleradamente cambiante e interdependiente en el que los conflictos aumentan, pero también lo hace la cooperación y se desarrollan nuevas exigencias de responsabilidad con la sociedad y el ambiente".

Ante este gran reto las instituciones académicas involucradas en la educación en defensa, el reto es construir un sistema de formación de capacidades humanas capaz de contribuir a la recuperación, fortalecimiento de la democracia y de los procesos de integración regional a través de la negociación pacifica de los conflictos, lo cual trasciende a los colegios y academias de defensa como de las universidades civiles, por lo que se hace necesaria compartir esta responsabilidad, uniendo esfuerzos, desarrollando espacios mixtos.

LA EDUCACIÓN EN DEFENSA EN EL MARCO DE LAS REFORMAS AL SECTOR DEFENSA EN HONDURAS

En el marco de la agenda de reformas en el sector defensa impulsados por la sociedad civil y liderados por el Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), se ha definido como uno de los ejes centrales de la reforma la conducción civil de la defensa, esto considerado como una evolución del control civil de la defensa en la que las instituciones civiles son lideradas y dirigidas por civiles y se ha logrado superar la militarización del Estado. Honduras ha retrocedido en el tema de control civil que se creía ya superado desde que en el gobierno liberal de la administración pública 1994-1998 se desmilitarizaron las instituciones estatales.

Según Leticia Salomón[§] (2011) el proceso de conducción civil de la defensa, propuesta en la agenda de reformas a dicho sector, éste debe de ser consecuencia directa de acciones afirmativa como: control civil de las fuerzas armadas; construcción de una política de defensa y política militar; y, formación y capacitación civil en temas de defensa.

Al respecto y con objeto de profundizar en la temática, Salomón (2011) considera que "La formación y capacitación de civiles en temas de

[§] Socióloga, economista, catedrática de la UNAH en la carrera de sociología y en el sistema de postgrados, Directora de Investigación científica, investigadora asociada al CEDOH.

defensa debe provenir de universidades civiles para garantizar el sentido de la conducción civil y proporcionar los valores y actitudes necesarios para ejecutarla en cualquiera de las instancias en donde les toque trabajar. El tema de conducción civil no puede ser enseñado en universidades y colegios de defensa, por que esto supone una visión que trasciende el ámbito militar. Sin embargo deben existir espacios de coincidencia entre civiles y militares para aprender, practicar y reflexionar de forma conjunta en el tratamiento de determinados temas que hasta ahora han estado en manos de militares".

El sistema de educación superior público esta compuesto por seis instituciones: Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH); Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (UPNFM); Universidad Nacional de Agricultura (UNA); Universidad Nacional de la Policía de Honduras (UNPH); Escuela Nacional de Ciencias Forestales (ESNACIFOR); Universidad de Defensa de Honduras (UDH). Como se puede apreciar la tendencia de las universidades estatales ha sido a la especialización en su oferta (agricultura, forestería, educación, defensa, seguridad), tan sólo la UNAH dispone de oferta diferenciada en 10 campos del conocimiento, que hasta el momento no incluyen la defensa ni la seguridad, aunque dispone de profesionales competentes en dichas áreas.

Producto de la especialización de las instituciones de educación superior impulsado esto por la Dirección de Educación Superior (DES) a través de sus consejos (Consejo de Educación Superior, Consejo Técnico Consultivo), las deliberaciones dentro de los mismos se han centrado históricamente desde que se constituyó en 1989 bajo una perspectiva de defensa de exclusividades en otorgar titulaciones y desarrollar estudios, lo cual podría ser un obstáculo para la formación en educación en defensa dentro de las instituciones de educación superior estatales y particulares.

El desarrollo de la educación en defensa en el nivel de educación superior debe de encontrarse en todos los niveles (como asignatura

optativa de las ciencias sociales), dentro de la carreras de las ciencias sociales ya sea trasversalizado o como asignatura independiente, y con gran desarrollo en el nivel postgraduado (diplomados, especialidades, maestrías) que puedan permitir a profesionales de distintas áreas del conocimiento, especializarse después de una educación profesional en contaduría, economía, enfermería, medicina, sociología, historia, pedagogía, periodismo, derecho, administración, ingenierías técnicas y otras profesiones, en temas especializados como presupuestos en defensa, política pública de defensa, educación en defensa, comunicación y relaciones públicas en defensa y otras especialidades más que puedan surgir de acuerdo a las necesidades de la sociedad hondureña.

CONCLUSIONES

La educación en defensa ha evolucionado desde una concepción basada en la profesionalización militar y desarrollo de la carrera castrense a un modelo de educación democrática donde la defensa es una responsabilidad compartida entre civiles y militares.

Si se aspira a realizar reformas en el sector defensa, se hace necesario fortalecer los sistemas de formación de capacidades humanas desde las universidades civiles, sin excluir la creación de espacios comunes con las universidades de defensa, para impulsar de manera conjunta y compartida la visión de una política pública de defensa.

RECOMENDACIONES

A nivel regional y latinoamericano deben buscarse los espacios de colaboración y cooperación interinstitucional para favorecer la creación de curriculum de educación en defensa entre los diferentes países y universidades con la finalidad de fortalecer la seguridad de la región en términos de preparación ante las amenazas derivadas de las relaciones entre economía-sociedad, sociedad-ambiente que alteran la estabilidad de las sociedades humanas latinoamericanas.

Honduras y en específico el nivel de educación superior, deben dentro de su Plan Estratégico de Educación Superior buscar identificar las necesidades de formación de capacidades humanas para liderar e impulsar los cambios en el sector defensa, superando los conflictos por las exclusividades, sustituyendo esta postura por un trabajo colaborativo entre universidades civiles, militares, estatales y particulares.

BIBLIOGRAFÍA

- Bruneau, Thomas. «La educación profesional militar» En Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe. RESDAL 2010.
- Coello, Reina. «*La defensa, una responsabilidad compartida*» En Columna El Dossier de Atenea. Diario La Tribuna. Tegucigalpa, Honduras, 4 de julio de 2012. Página 34.
- Diamint, Rut, «La educación democrática para la Defensa» En Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, RESDAL 2008.
- García Covarrubias, Jaime. «La carrera militar hacia el futuro en Latinoamérica» En Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina. RESDAL 2005.
- Salomón, Leticia «Agenda de reformas al sector defensa» En: Honduras: Democracia, conducción civil y agenda de reformas en el sector defensa. Tegucigalpa, Honduras. CEDOH, 2011.

ANEXO 1

RELATORÍA DE LA CONFERENCIA*

INTRODUCCIÓN

En el marco del proyecto «Fortalecimiento del Control Civil sobre las Fuerzas armadas y el Sector Defensa», el Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) llevó a cabo la conferencia «Fortalecimiento del Control Civil sobre las Fuerzas armadas y el Sector Defensa», con la participación del expositor internacional Édgar Gutiérrez, ex Ministro de Relaciones Exteriores, ex Secretario de Análisis Estratégico de la Presidencia y ex Director de la Comisión de la Verdad de Guatemala, especialista en temas de gobernabilidad, seguridad estratégica y participación social; como expositora nacional, Leticia Salomón, investigadora especialista en temas de gobernabilidad, defensa y seguridad; Directora de Investigación Científica de la UNAH; y un panel de comentaristas/especialistas en el tema, conformado por Edmundo Orellana, ex Ministro de Defensa, ex Ministro de Gobernación y Justicia, ex Ministro de Relaciones Exteriores; Manuel Gamero, periodista, Director de Diario Tiempo y Ramón Romero, investigador, Director de Vinculación Universidad-Sociedad de la UNAH e integrante de la Junta de Dirección Universitaria.

PALABRAS DE BIENVENIDA

Víctor Meza
Director del CEDOH

Temas como el de la relación entre las fuerzas armadas, la Sociedad Civil y el Estado; del fortalecimiento del poder civil y su hegemonía sobre las

* La primera conferencia del proyecto se llevó a cabo en el hotel Marriott de Tegucigalpa el 7 de junio de 2012.

fuerzas armadas, son tópicos de actualidad en toda América Latina. En el caso de Honduras, por los hechos ocurridos en los últimos tres años, el abordaje de estas relaciones es, sin duda alguna, de gran importancia. Esa es la razón por la cual el CEDOH incorporó en su agenda para este año el tema de las relaciones Fuerzas armadas, Estado y Sociedad Civil.

Es un proyecto que apunta al fortalecimiento de las capacidades al interior de la sociedad civil ante estos retos. Tradicionalmente, estos temas han sido considerados exclusivos para militares o políticos. Ese ha sido un error. Por lo tanto, el desafío para la comunidad civil, académica, es el de conocer con mayor profundidad el fortalecimiento de sus capacidades. Es una obligación constante, es un reto que debemos afrontar con seriedad y tolerancia.

La colocación de este tema en el debate público es una necesidad y una respuesta a la urgencia de conocimiento, para el buen manejo del Estado.

CONFERENCIA INTERNACIONAL

Édgar Gutiérrez
Ex Ministro de Relaciones Exteriores, ex Secretario de análisis Estratégico de la Presidencia y ex Director de la Comisión de la Verdad de Guatemala.

«La autonomía militar representa un obstáculo para la democracia»
Édgar Gutiérrez

La Democracia debe ser adoptada como un proyecto de Estado, con tres objetivos definidos:

Promover el desarrollo y el bienestar social del país.

1. Brindar seguridad a la población.
2. Integrar los elementos del Estado: población, territorio e instituciones.

El Estado se califica por el cumplimiento o no de estos fines. El incumplimiento lo convierte en un Estado débil, poco democrático y moderno, como los nuestros. Una consecuencia de esta debilidad es el desborde militar, en el que las fuerzas armadas tienen una influencia en la vida política y social de un país. Ése es, justamente uno de los retos dentro de los procesos de democratización: promover valores en la cultura política y social, despolitizar a las fuerzas armadas y desmilitarizar el Estado y la sociedad. Para ello es preciso recordar que la función militar es la defensa de la integridad del territorio nacional y su soberanía en respuesta a amenazas militares extranjeras. No más.

Un ejército desborda su función cuando pasa a ocupar posiciones en la estructura del Estado que no responden a lo establecido a sus funciones y naturaleza. Cuando eso sucede, las conductas militares como la jerarquía, verticalidad y la obediencia, entre otras, permean el sistema político civil. Las autoridades militares se establecen en la cúpula de las administraciones locales y se convierten en una encarnación del Estado mismo, poniendo en riesgo la institucionalidad.

Cuando una sociedad está en el proceso transitorio entre el autoritarismo y la democracia, el peligro está en no completar esta transición y estancarse, generando una alta vulnerabilidad para que haya restauraciones autoritarias/militares en el Estado. La falta de subordinación militar a los civiles da lugar a la autonomía castrense, constituyendo un obstáculo para la democracia. Es por ello que las autoridades civiles deben asumir la responsabilidad de redefinir las funciones de las fuerzas armadas.

Hay al menos 11 indicadores para evaluar el control civil y la autonomía de las fuerzas armadas:

1. Si hay autonomía en la Constitución.
2. La relación jerárquica con el presidente.
3. Si la defensa está en manos sólo de militares.
4. Si hay oficiales en el gabinete de gobierno.
5. Si hay un control parlamentario sobre los asuntos militares.

6. Si el diseño e implementación de la política de defensa y seguridad es asunto exclusivo de los militares.
7. ¿Quiénes ejercen los controles de inteligencia del Estado?
8. Si las fuerzas armadas participan en labores de seguridad pública.
9. Si hay evaluaciones civiles en los ascensos militares.
10. Si hay oficiales dirigiendo empresas estatales
11. Los alcances del fuero militar.

En Guatemala hay limitaciones frente a estos criterios. No existe una conducción política civil en cuestión de defensa (ésta se lleva a través del Ministerio de la Defensa, cuyo personal es militar). Para que la subordinación militar sea efectiva, el Estado debe crear capacidades de control, tanto de manera objetiva, como subjetiva. La forma objetiva incluye el entramado legal, la estructura de control, y la función parlamentaria de fiscalización. Mientras los controles subjetivos son los mecanismos dentro de la propia institución militar que permitan desarrollar el compromiso hacia los valores democráticos.

Desarrollar estos controles requiere claridad, voluntad y habilidad en su implementación. Se trata de una estrategia de Estado, en la que debe participar la clase política, la sociedad civil y la academia (con la voluntad de los militares).

Una política de control civil se desarrolla en 3 ámbitos:

1. Fortalecimiento institucional (marco jurídico, orientación estratégica y conducción política).

2. Reconversión militar (de valores, estructura adaptada al entorno democrático).

3. Involucramiento social en el diseño y planificación (formación de recursos humanos, debates públicos y auditorías sociales).

Es necesaria una revisión de la doctrina militar. En Guatemala la pérdida del impulso de la reconversión militar obedece más a las limitaciones civiles que a las resistencias militares. Hay pocos recursos humanos

capacitados y la sociedad ha dejado de involucrarse, dejando el proceso en manos de los militares. Se debe establecer con precisión los alcances del término seguridad; ¿De quién? ¿Frente a qué? ¿Cómo? Se requiere diferenciar las amenazas externas e internas. Esto requiere de una plataforma institucional, una política de recursos humanos con mecanismos de consulta.

El desafío democrático de nuestros países es salir de este estancamiento que mantiene extraviados los ascensores del desarrollo.

CONFERENCIA NACIONAL

Leticia Salomón
Especialista en temas de Defensa y Seguridad, Directora de Investigación Científica de la UNAH.

«Se debe definir una política de seguridad y defensa desde lo civil para conducir las FFAA»
Leticia Salomón

La relación entre civiles y militares debe ser legal y legítima. Los militares deben asumir sus funciones y los civiles las suyas. Pensemos en los civiles, sin duda un grupo, a diferencia de los militares, muy heterogéneo. Es importante ubicarlos: los civiles están en el Estado (en los tres poderes), en los partidos políticos (los que ganaron y tienen los mecanismos del poder, los que perdieron pero obtuvieron cuotas de poder, y los que perdieron y no las tienen) y están también en la sociedad (en ONG´s, empresa privada, iglesias, organizaciones sociales, academia, ciudadanía). Y lo precisamos como sociedad civil, para diferenciarla de los civiles que están en el Estado.

Pero tanto los políticos como la sociedad en general guardan un déficit y características comunes:

- Desconocimiento del tema de defensa.
- Desentendimiento del tema: no es preocupación de todos.
- Delegación de los temas de defensa y seguridad a los militares.

- El manejo del tema se concentra en un pequeño grupo.

Para impulsar una reforma que asegure un control civil sobre lo militar hay 3 fases que habrá que desarrollar:

1. Control de las fuerzas armadas
2. Conducción civil de la Defensa
3. Conducción democrática de la Defensa

El Control implica:

1. Asegurar el marco legal de la subordinación (tiene que ver con la constitución, Ley de las fuerzas armadas, se debe saber qué debe cambiarse o no, suscitar debates).
2. Eliminar la condición arbitral que los coloca por encima de los civiles (como garantes de la democracia, del Estado de Derecho y la Constitución, en la que aparecen como árbitros para recomponer las fallas del ámbito civil).
3. Eliminar sus funciones políticas (por ejemplo durante las elecciones).
4. Alejamiento de lo militar en el Estado, la sociedad y los partidos políticos (desmilitarización del Estado, partidos políticos y sociedad).
5. Nombramiento de civiles en la Secretaría de Defensa.

Una vez ejercido el control, la segunda etapa es la conducción civil de la defensa, que implica:

1. Fortalecimiento de la Comisión de Defensa en el poder legislativo (actualmente está representada de manera desordenada)
2. Surgimiento de una comunidad especializada en defensa (dinámica y beligerante).
3. Fortalecimiento de la institucionalidad civil en la Secretaría de Defensa.

4. Reducción de las funciones militares (limitarlos a aspectos de defensa).
5. Educación sobre la democracia en la formación militar.
6. Educación en defensa en instituciones civiles (la formación sobre la defensa ha estado limitada a las instituciones militares, no hay una base profesional civil para alimentar la institucionalidad de la Secretaria de Defensa).
7. Desmilitarizar el discurso político y social.

Como tercer nivel se encuentra la conducción democrática de la defensa y seguridad, e implica:

1. Una política de defensa elaborada y conducida por civiles.
2. Debate parlamentario en torno al tema de defensa (misiones, tamaño, presupuesto, rendición de cuentas).
3. Creación de comisiones de defensa en los partidos políticos.
4. Formulación de propuestas políticas en defensa.
5. Espacio de incidencia para la comunidad de defensa.
6. Exigencias y rendición de cuentas de la administración militar ante el Congreso Nacional.

La conducción democrática de la defensa supone un cambio en la cultura política que asuma estos debates y desafíos:

- Libertad para asumir los temas de defensa.
- Responsabilidad para tomar las mejores decisiones.
- Habilidad para entender que la guerra fría se terminó.
- Responsabilidad para asumir la competencia civil en temas de defensa e inteligencia.
- Una mayor presión y protagonismo ciudadano por la reforma.
- Responsabilidad política para conducir los temas.
- Conciencia de la necesidad de desmilitarizar el Estado, la sociedad y los partidos políticos.

Para finalizar resalto una reflexión de Rut Diamint, especialista argentina en temas de defensa y seguridad: "La consolidación democrática se produce cuando el poder civil define la política de seguridad y defensa, y conduce efectivamente a las fuerzas armadas".

APUNTES DE LOS COMENTARISTAS

Edmundo Orellana
Ex Ministro de Defensa, ex Ministro de Gobernación y Justicia, ex Ministro de Relaciones Exteriores

«Cuando fui ministro de defensa, los militares me pusieron micrófonos en mi oficina»
Edmundo Orellana

- No hay ningún control sobre los ascensos de los militares en su estructura. Nunca se ha hecho investigación en serio de quiénes son ascendidos.
- El Congreso Nacional no cumple sus funciones sobre las fuerzas armadas. Desde el Congreso Nacional se les da garantías y privilegios a los militares (la clase política se inclina ante el uniforme militar).
- Hay avances formales, pero prevalecen los valores culturales y políticos de los privilegios militares.
- Hace falta una voluntad política de los presidentes de la República para iniciar esta transformación.
- Tenemos una policía con criterios militares.
- Tenemos políticos con patrones y lógicas militares.
- Cuando fui ministro de Defensa los militares me pusieron micrófonos en mi oficina.
- No hay evaluación ni control sobre el pensum académico de la Universidad de Defensa (la UNAH no lo ha hecho).
- Los espacios políticos que manejan los militares han sido ofrecidos por civiles.

- El presupuesto militar no es fiscalizado. No hay evaluaciones de los recursos, ni de los bienes militares.
- El Tribunal Supremo de Cuentas nunca ha hecho un informe administrativo e investigativo a profundidad sobre la estructura militar.
- La Cancillería es la primera línea de defensa nacional, no los militares. Pero esta instancia cedió los espacios a los militares antes que a la diplomacia.

Manuel Gamero
Director de Diario Tiempo

«El tema de la defensa es un tabú en nuestra sociedad»
Manuel Gamero

- En Honduras no se cumple ningún indicador sobre el posicionamiento del poder civil sobre el militar. Sólo ha habido un ligero avance.
- El jefe del Estado Mayor Conjunto es el que se considera como el jefe de las fuerzas armadas.
- Las fuerzas armadas son un ente privilegiado.
- En el Congreso Nacional aceptan sin discusión el presupuesto militar. Muchos ni saben de cuánto es.
- Gran parte de su financiamiento no procede de fondos del país, sino del extranjero, particularmente de los Estados Unidos. El control sobre ellos es de quien pone esos fondos.
- En la depuración y la restructuración de la lucha contra la criminalidad no se ha mencionado la depuración sobre las fuerzas armadas.
- Ocupamos la reforma de la constitución para quitar el rol de las fuerzas armadas como garantes de los procesos políticos.
- Se necesita el respaldo de la sociedad para que la Comisión de Reforma contribuya en el empoderamiento de los civiles en materia de Defensa y seguridad.

- El golpe de Estado de 2009 contribuyó a fortalecer el poder militar.
- El hecho de que estemos inmersos en una guerra contra la criminalidad y el narcotráfico tiende a fortalecer a las fuerzas armadas.

Ramón Romero
Director de Vinculación Universidad- Sociedad, UNAH

«Se deben separar las funciones de seguridad con respecto al tema de defensa»
Ramón Romero

- Hay tres hechos suficientes para ejemplificar que la relación entre las fuerzas armadas y la sociedad hondureña ha sido compleja y que ha transitado por diferentes perspectivas: El papel que las fuerzas armadas asumieron entre 1972 y 1975 como impulsor de importantes reformas económicas y sociales; en la década de los 80, las fuerzas armadas dispusieron nuestro territorio para apoyar otras fuerzas armadas de la región; el Involucramiento de los militares en el golpe de Estado de 2009.
- Una de las características permanentes es la preminencia de los valores autoritarios en la actitud de las fuerzas armadas y en la clase política hondureña. La prominencia de los valores autoritarios en el sistema democrático es propia de un Estado débil como el nuestro.
- La defensa nacional debe replantearse, ¿cuáles son los adversarios que debe enfrentar?
- Las fuerzas armadas aún mantienen una actitud de guerra fría.
- Se deben separar las funciones de seguridad con respecto al tema de defensa.
- El Ministerio de Defensa tiende a ser concebido como un ente de las fuerzas armadas.
- La sociedad hondureña le tiene temor a la actividad y al poder militar.

- El control de la educación superior es un tema con obstáculos políticos.

ANEXO 2

RELATORÍA DEL CURSO IUDPAS/CEDOH *

DEMOCRACIA Y FUERZAS ARMADAS EN AMÉRICA LATINA

Expositor: Ramón Romero

Seis diferencias entre la defensa y la seguridad pública:

1. El sujeto protegido en la acción de defensa es el Estado y el control de su territorio, bajo el concepto de soberanía nacional. Mientras que en el concepto de seguridad, el sujeto protegido son las personas individuales y los sectores sociales.

2. Las acciones militares de defensa se ejecutan frente a otros Estados, mientras las de seguridad pública se ejecutan respecto a personas, organizaciones nacionales o internacionales, que han delinquido o es previsible que lo hagan.

3. Las acciones de defensa son acciones de guerra, donde se enfrentan enemigos con el propósito recíproco de destrucción. Mientras las acciones de seguridad no son acciones de guerra, sino de control y de prevención de delitos, donde el sujeto delictivo no constituye un enemigo, ni se debe destruir, sino capturar, sancionar y rehabilitar.

4. En las acciones de guerra están suspendidos ciertos derechos humanos en los combatientes; en cuanto a la seguridad, los sujetos presuntamente delictivos tienen el carácter de presuntos hasta que judicialmente se declare lo contrario, además,

* Este curso fue realizado en conjunto entre CEDOH y el Instituto Universitario Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) el 13 de julio de 2012 en la UNAH y tuvo una duración de 8 horas.

conservan sus derechos humanos, los cuales deben ser respetados en todo momento.

5. Los métodos de guerra son siempre violentos, en tanto los métodos de la seguridad asumen que el recurso de la violencia es excepcional, es reactivo, se limita a casos extremos. El grado de violencia usado por las fuerzas de seguridad debe ser proporcional a las provocaciones. Los agentes de la seguridad pública son responsables por los actos desproporcionados de fuerza.

6. El objetivo de las acciones militares de defensa es ganar la guerra, mientras el de las fuerzas de seguridad es garantizar la convivencia interna.

En una democracia, la misión de las fuerzas armadas es mantenerse en alerta frente a las amenazas bélicas externas en contra de la soberanía nacional. Otras funciones que han asumido en la práctica pueden estar más orientadas a justificar su existencia, su tamaño y sus asignaciones presupuestarias. Hay otras instituciones del Estado que tienen esas competencias que las fuerzas armadas asumen.

Interferencia de las fuerzas armadas en la democracia

La interferencia de las fuerzas armadas en la vida de la democracia es la participación de sus miembros en funciones que van más allá de la defensa de la soberanía nacional. Con esta interferencia se violan las leyes de la constitución, los principios de apoliticidad, obediencia y no beligerancia de las fuerzas armadas. Además es constitutiva de irrespeto al Estado de derecho, de alteración de las formas legítimas de gobierno. La interferencia militar en la política se explica como una conspiración contra el Estado de derecho. En América Latina, estas interferencias se han orientado a satisfacer dos objetivos: un objetivo político, que consiste en evitar o detener procesos de transformación políticos, sociales de carácter democrático; o facilitar la intervención de potencias extranjeras

en asuntos internos o regionales, como se vivió en la década de 1980. Otro objetivo de esta interferencia, es de orden patrimonial, que se orienta a generar beneficios personales o grupales, derivados del poder, especialmente el lucro ilícito que conduce al enriquecimiento indebido. Cabe destacar que la conspiración entre militares y políticos es propiciada por ambos.

En las actuales condiciones de construcción democrática, las demandas sociales son poco atendidas, agudizando la intensidad de los reclamos, donde se confronta al gobierno con la sociedad. En este contexto, los cuerpos de la policía carecen de capacidad para mantener un control de la conflictividad. Esta ineficacia tiene que ver con su ideología autoritaria, con su participación en actos delictivos, su vínculo político con grupos fácticos, las distintas formas de corrupción en su interior, y la pérdida de la confianza ciudadana hacia ellos. Además, las simpatías pro militares de los tomadores de decisiones, han llevado a la idea que la contención social debe ser ejecutada por una combinación de fuerzas policiales y militares. Pese a recientes experiencias en América Latina, donde se ha evidenciado el fracaso de los militares en tareas de seguridad pública, actualmente se sigue insistiendo en estas prácticas. Las consecuencias se dan en una mayor afectación en los derechos humanos de la población y en las finanzas públicas.

Comentarios de Leticia Salomón:

- El papel de las fuerzas armadas en la sociedad los ha evidenciado como un brazo armado de los grupos poderosos. Entre los años 50 y 60, la relación de los militares fue con los terratenientes. En la medida que se fue desarrollando la sociedad, esta relación fue cambiando. En los 70 se vincularon con el sector empresarial e industrial.

- Las fuerzas armadas surgieron con el propósito de resguardar las fronteras nacionales. Pero con el paso del tiempo este rol se ha desplazado, alejándola de su naturaleza: de la defensa de la

soberanía pasaron a la defensa del orden político. ¿Cuál ha sido el rol de los civiles en todo este proceso? ¿Quién propició estos cambios?

- Otro elemento para analizar es la «autonomía» de las fuerzas armadas. ¿Hasta qué punto son subordinadas por el Estado o son independientes?

- Los políticos se han desentendido y dejaron que los militares dirigieran el tema de defensa.

- Antes se pensaba que para hablar de seguridad había que ser policía, y para hablar de defensa había que ser militar. Esta visión debe cambiarse en todos los ámbitos.

- En teoría, el tema de defensa se concentra bajo la tutela de las, como el de seguridad se asume como un tema de la policía. Pero en la práctica existe un traslape de roles.

- Las fuerzas armadas se han convertido en guardianes del orden político. Como árbitros del conflicto político y como árbitros del conflicto social. Aparecen como deliberantes.

- Otro problema es el desentendimiento de los civiles en el tema. Los partidos políticos no tienen cuadros capacitados con estos temas. Ni el gobierno. Pareciera no haber personas capaces de asesorar en estos temas.

- Otro elemento es la ausencia del Estado en determinadas zonas del país. Ahí se les asigna funciones a las fuerzas armadas que corresponderían a los civiles (tareas de salud, viabilidad, comunicación, construcción de obras...).

- Todo esta confusión de los roles militares genera una situación de conflicto entre civiles y militares. Esta situación que se da en Honduras se ha dado en América Latina, pero otros países han reaccionado más temprano que nosotros en impulsar cambios. En Honduras los políticos no saben, ni quieren saber sobre el tema. Por ello es necesario formar una comunidad que estudie el tema, que proponga temas de manera activa.

- En América Latina no hay otro país como Honduras, donde las fuerzas armadas tengan más funciones adjudicadas. Esta situación es reflejo de la debilidad del Estado de Derecho.

- Lo referente al presupuesto destinado a las fuerzas armadas ha sido objeto de atención en América Latina. Lo que se ha hecho en otros países es analizar toda la cadena. Son temas que no se discuten en Honduras, ya que el tema del presupuesto en el país se mantiene en silencio y se resuelve a puerta cerrada.

Comentarios de los participantes:

- Las fuerzas armadas han jugado un rol político para coartar el avance democrático del país.

- El tema de defensa no es accesible para la ciudadanía.

- Se debe analizar el tema del presupuesto de las fuerzas armadas, de su rendición de cuentas.

- Uno de los roles más preocupantes que los civiles le han adjudicado a las fuerzas armadas, es el de arbitrar los procesos electorales.

FUNCIONES Y MISIONES CONSTITUCIONALES

Expositor: Rodil Rivera Rodil

La Constitución de la república le atribuye a las fuerzas armadas un exceso de atribuciones y funciones que han permitido a lo largo de estos años que las fuerzas armadas distorsionen su papel. Con ello han retomado su papel en la vida política. Basándose en estas atribuciones, intervienen en la administración pública, donde aprovechan para tener más ingresos. Les ha servido para ejercer un papel de árbitros en la política nacional, lo que sugiere un grave detrimento en la democracia. También les permite invertir los papeles, ejerciendo una hegemonía sobre el poder civil. Por ello se debe reformar la constitución, para que se resuelvan estos problemas dentro del Estado. Ese rol que se les da a las fuerzas armadas debe ser sustituido por mecanismos democráticos interinstitucionales.

Después del golpe de Estado, las fuerzas armadas, junto a la policía, asumieron el control del aparato de seguridad del Estado, lo que incluye ministerio público, de seguridad, poder judicial, entidades que se destinaron a ejercer control en contra de todos los que se opusieron al golpe de Estado. Con ello se descuidó la verdadera función de la seguridad nacional, permitiendo que el crimen organizado aumentara, formando estrechos vínculos entre todos los aparatos de seguridad y el crimen organizado. Lo cual es muy grave.

Las fuerzas armadas deben sufrir profundas reformas, deben convertirse en un aparato pequeño y profesional. Hay que capacitarlas para que respeten la constitución y la legalidad, despojándoles la idea de que están por encima de esos marcos. También se debe preparar el poder civil para que tengan autoridad e influencia sobre las fuerzas armadas. La Policía Nacional no debe ser un apéndice de las fuerzas armadas, se debe revisar a fondo esta relación.

Comentarios de Leticia Salomón:

Para analizar más la relación cívico-militar, destaco los siguientes párrafos de artículos escritos por especialistas internacionales en la materia:

Párrafos extraídos del artículo: Las relaciones cívico-militares latinoamericanas en el siglo XXI. Escrito por Louis W. Goodman (Decano de la School of Internacional Service American University). Publicado en el Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina /Edición 2008:

(...)Incapaces de proveer sistemas básicos de salud y educación para los empobrecidos poblados rurales a partir de las instituciones civiles, los políticos llaman a sus tropas para sean ellas quienes los provean. Incapaces de controlar las actividades llevadas a cabo por las "mafias de las drogas" y otras formas delictivas, los políticos hacen un llamado a sus tropas para desempeñar funciones de policía. Incapaces de realizar la recolección de basura, vacunar perros y animales de granja, o de distribuir fertilizantes entre los granjeros, los políticos llaman a sus tropas para que provean servicios normalmente provistos por instituciones sanitarias y agrícolas. Los civiles latinoamericanos agradecen profusamente estos servicios brindados por sus uniformados. Pero esta clase de cobertura de las falencias civiles, sin un plan definitivo para remplazar a militares con civiles en estos puestos, sólo retrasa el día en que los ciudadanos latinoamericanos puedan ser atendidos por gobiernos que cuenten con sólidas instituciones, sostenidas por profesionales altamente calificados, que provean las bases para que sus ciudadanos puedan construir creativamente sus vidas, en un contexto de paz y prosperidad.

Las relaciones cívico-militares en el siglo XXI no poseen similitud con el estereotipo de las oligarquías auto interesadas, golpeando las puertas de las barracas, hambrientas de un golpe de Estado. En la actualidad el reto se centra en proveer a las Fuerzas Armadas de la región con los recursos

necesarios para que puedan llevar a cabo sus funciones esenciales de defensa nacional, al tiempo que se fortalecen las capacidades civiles. Tal reto debe ser superado a través de guías, brindadas a las Fuerzas por planes nacionales de defensa diseñados por civiles, y por una administración civil de las instituciones nacionales de defensa. Al mismo tiempo, la conducción civil debe desarrollar capacidades para proveer a los ciudadanos de los servicios básicos, de manera tal que los políticos ya no sientan la necesidad de llamar a las tropas para cubrir dicho vacío. Así es como se debe continuar el camino de descongelamiento de las relaciones cívico-militares en América Latina, contribuyendo positivamente a la construcción de sistemas políticos democráticos.

Párrafos extraídos del artículo: Los procesos de modernización: institucionalidad y misiones de defensa. Escrito por Gustavo Suárez Pertierra (Presidente del Real Instituto Elcano). Publicado en el Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina /Edición 2008:

La Constitución, por una parte, fija misiones para los ejércitos con arreglo a los criterios clásicos de la soberanía nacional y sitúa a las fuerzas armadas bajo la autoridad del Gobierno, que es quien dirige la política de defensa y la política militar del Estado. En segundo lugar, establece una clara distinción entre fuerzas armadas y fuerzas de seguridad del Estado, al extremo de que ni siquiera el cuerpo de seguridad de carácter militar (la Guardia civil), es citado en el supuesto constitucional que se refiere a las fuerzas armadas.

Desde otra perspectiva, la posición institucional del poder legislativo suele ser una buena prueba de la madurez de los sistemas democráticos (...).

(...) Los ejércitos cumplen unas funciones que les corresponden tradicionalmente y por propia naturaleza: la defensa de la soberanía, de la integridad territorial, o la defensa del sistema, que formalmente se focaliza en el ordenamiento constitucional. Para ello se preparan y a ello responden su doctrina específica y los medios con que están dotados: una organización peculiar, basada en la jerarquía, en la disciplina y en la

cohesión, un sistema logístico y un sistema de conexiones internacionales.

Sin embargo y por diferentes razones, a veces la organización militar desarrolla su trabajo en circunstancias de debilidad institucional de otras organizaciones fundamentales del Estado, de modo que se convierten en la única organización que puede asegurar el desempeño de determinadas funciones sociales que nada tienen que ver con la defensa. En esta situación, tienden a ocupar espacios vacíos, de modo que acaban incorporando un conjunto de misiones impropias, para las que no están entrenadas, que sólo se justifican si son necesarias y se asumen de manera transitoria y que pueden provocar en los propios ejércitos un cierto cambio de naturaleza, con el peligro de hacer que olviden sus misiones específicas y se genere inevitablemente una cierta autonomía funcional.

Pero, en el fondo, el mayor problema subyacente suele ser la ausencia de sociedades implicadas en la función pública defensa. Por eso la necesidad de transparencia en la puesta en práctica de esta política pública; por eso la necesidad de escuchar a los ciudadanos, informarles acerca de los problemas que hoy implica la seguridad global, hacerles partícipes de ellos y también la necesidad de poner en marcha programas intensos de formación de cuadros en esta materia: partidos políticos, militares, policía, quienes hacen opinión pública, académicos. Ser conscientes de que no tenemos expertos en este terreno es el primer paso para resolver los desafíos que nos plantean la seguridad y la defensa, en este mundo tan cambiante.

- Al poder legislativo le corresponde definir el tamaño de las fuerzas armadas, pero es una un tema del que se han desentendido.

- El tema es complejo, no hay ni entusiasmo, ni siquiera en la academia. No pareciera interesarles, demostrándose en la poca

producción investigativa del tema. El análisis se ha producido más desde afuera.

- En otros países los civiles no sólo se limitan a asesorar, sino a conducir los temas de defensa y seguridad.

- El poder legislativo tiene que definir las funciones de las fuerzas armadas para luego definir su presupuesto. Esto debe pensarse en cuestión de las amenazas que tenemos como país. Pero acá la improvisación priva en la distribución presupuestaria.

- Con todo el proceso de cambio que se dio en los noventa, casi todos los países eliminaron lo correspondiente al tutelaje político de las fuerzas armadas. El nivel de involucramiento de las fuerzas armadas en los ámbitos políticos sirve como parámetro para medir los niveles de las democracias.

- Nosotros como ciudadanos debemos repensar las funciones que deberían tener las fuerzas armadas; los políticos deben repensar sus propuestas al respecto.

- La meta es llegar a consensos. Debemos incorporar los diferentes argumentos. El tema de defensa es un tema que la ciudadanía debe asumir. Tenemos derecho a saber cómo usan el presupuesto.

- La gente no termina de diferenciar la policía de las–fuerzas armadas. Forma parte un proceso de aprendizaje, en el que hay que diferenciar los conceptos. Y tienen que ser diferentes. Su objetivo es distinto, el de las fuerzas armadas es el combate al enemigo, mientras el policía debe estar entrenado para mediar situaciones conflictivas antes de disparar. El enemigo para la policía no es la ciudadanía.

- Un militar en la calle es una amenaza para la ciudadanía.

- En ninguna institución del Estado se organizan los presupuestos de acuerdo a sus funciones, sino en la capacidad de lobby que tengan sus funcionarios en las negociaciones.

- También tenemos ver qué está ocurriendo con el sistema educativo de las fuerzas armadas. ¿Qué les están enseñando ahí? No pareciera haber un avance desde sus formaciones.

Comentarios de los participantes:

- Es un asunto de mucha importancia que no está en el debate público.

- ¿Cómo se pueden generar cambios, si tomamos en cuenta la incapacidad del Estado?

- ¿Qué grado de racionalidad tiene actualmente el presupuesto de las fuerzas armadas si no tienen definidas sus funciones? ¿Cómo le asignan entonces el presupuesto?

- ¿Qué se piensa al interior de las fuerzas armadas sobre estos temas?

- No se puede acusar a toda la institución militar.

- ¿Han adquirido las fuerzas armadas una autonomía funcional?

- Los propios políticos son los que hacen el «lobby» a los militares para definir su presupuesto.

FORTALECIMIENTO DE LA CONDUCCIÓN CIVIL

Expositor: Eugenio Sosa

Estamos hablando del tema de defensa en el marco de la discusión de la democracia. Estos temas atañen a toda la sociedad hondureña, no es un tema secreto. La ciudadanía debe conocer y opinar sobre esto.

Normalmente en este tema los políticos se han hecho a un lado en la historia de nuestro país. Lo cual es un completo error sobre todo en el actual contexto, cuando lo que se busca es la convivencia democrática. Ellos deben asumir su responsabilidad. Por ejemplo, en el Congreso Nacional existe una Comisión de Defensa, la que se ha limitado a recibir proyectos de Ley que han venido desde las estructuras militares, los que aprueban sin una discusión pública. Entonces se convierte más que en una entidad del Congreso Nacional en el tema de defensa, en un espacio para las fuerzas armadas.

Los políticos tienen que formarse en temas de defensa, estudiar las prioridades nacionales en estos temas, actualizar el debate. La defensa se confunde con la seguridad nacional. Es preciso preguntarse, ¿cuáles son los problemas que debe atender la defensa? ¿Cuáles son las nuevas amenazas? ¿Cómo trabajar una concepción de defensa con prioridades nacionales, pero sin desnaturalizar el papel de las fuerzas armadas?

Los militares deben entender que se viven tiempos nuevos, que el desafío es la construcción democrática. Deben darse cuenta que su rol de la guerra fría ya cambió. Su rol no es político. Los militares no deberían estar ajenos a entender la problemática nacional, pero sobre todo bajo sus funciones específicas, siendo subordinados al poder civil. Entender que les toca someterse al veredicto de la ciudadanía. Deben formarse militares con vocación democrática. Deben dar informes de sus recursos, sin que haya aspectos de secretividad en el manejo de sus presupuestos. Cuando se aumenta el presupuesto para los temas de defensa, y por lo tanto a las fuerzas armadas, se deben explicar las

razones de este incremento. El Tribunal Superior de Cuentas debe asumir su auditoría ante estas instancias, ¿o es que las fuerzas armadas están excluidas a estas auditorías?

Los actores en el tema de defensa deben ser diversos. Esta comunidad de defensa no sólo debe considerarse a nivel nacional, sino que debe tener vínculos o coordinaciones regionales e internacionales. La idea de comunidad plantea que el tema de defensa no es reducido a los militares.

Comentarios de Leticia Salomón:

- Hay tres niveles donde se deben trabajar los temas de defensa y seguridad. El primero se centra sobre el control civil de las fuerzas armadas. El segundo sugiere la conducción civil de la defensa, y el tercer nivel, la conducción democrática de la misma. Estos niveles tienen muchas acciones. Nosotros suponíamos que ya nos encontrábamos en la primera etapa, pero el golpe de Estado nos hizo dudar al respecto. Para la segunda etapa habría que preguntarse, ¿cómo colocar civiles para restructurar la Secretaría de Defensa y que sea una instancia capaz de conducir la defensa? No sólo se trata de poner civiles en la Secretaría de Defensa, ya que el avance debe llevar a la conducción democrática. Se trata de ver de qué manera se forma a la institución castrense en un ambiente totalmente diferente a la que ha sido formada, que tengan una formación de subordinación a la democracia.

- Antes ni sabíamos cuánto era el presupuesto de las fuerzas armadas. Ahora cada país debe notificar a la ONU su presupuesto. Ahora se ha abierto la información sobre el tema de defensa. Se han roto ciertas reservas, hay más acceso. Claro, aún impera la cultura del secreto, pero el tema de la rendición de cuentas va de la mano del monitoreo presupuestario desde la ciudadanía.

DESMILITARIZACIÓN DEL ESTADO

Expositora: Julieta Castellanos

El problema es que las fuerzas armadas tiene unas funciones tan extensas cuyos límites requieren mayor precisión. Cuando se habla que las fuerzas armadas tienen que asumir su rol de defensa, tiene que pasar por las reformas constitucionales que le dan funciones políticas. Una desmilitarización del Estado significaría precisar esos roles, delimitar funciones y una restricción a las tareas de la defensa. Tuvimos periodos donde las fuerzas armadas tenían un rol hegemónico abierto, eso se ha disminuido sobre todo por el desgaste institucional castrense.

El concepto de defensa se debe revisar. Las amenazas a la defensa ahora son diferentes, ya no sólo se trata de otros gobiernos, sino también de grupos fácticos. Hoy las amenazas también tienen que ver con los mecanismos de acumulación del capital, donde rebasan las vías legítimas de acumulación. En este sentido, las fuerzas armadas tendrían que modificar su capacitación y su formación.

El tema de seguridad ciudadana es un rol estrictamente de la policía. Habría que debatir cómo también el concepto de seguridad se ha desarrollado. Si los políticos asumieran la conducción del proceso, se requeriría que la clase política tuviera mayor claridad (fue un poco lo que pasó durante el gobierno del Presidente Reina) en los roles y conceptos de defensa y seguridad. Desde la ciudadanía se puede impulsar el proceso con mayor claridad. Si no hay voluntad política, el camino es más difícil, porque habría que convencer a los tomadores de decisiones. Sabemos que en el Congreso Nacional se conjugan una serie de intereses que hacen que las reformas sean más difíciles.

El gran reto es cómo evitar que fuerzas armadas y policía no estén al servicio del crimen organizado. Este es un nuevo escenario. Al reto de la desmilitarización también se une el reto de cómo lograr unas estructuras que sean profesionales y transparentes.

Comentarios de Leticia Salomón:

- Habría que definir que el proceso de desmilitarización es impregnar en la institucionalidad el sello de lo «no militar». En la actualidad se han argumentado razones de seguridad para colocar a las fuerzas armadas al frente de instituciones de carácter civil, sin embargo, éstas parecen obedecer a razones individuales.

- Para que haya una desmilitarización, habría que involucrar también a los políticos a través de una presión social de la ciudadanía.

- Vemos un panorama de evidente retroceso, en el que lo que se había avanzado en el gobierno de Reina, se ha retrocedido, a partir del golpe de Estado.

- Hay dos fenómenos que se conjugan: modernización de las fuerzas armadas fuerzas armadas y la construcción y consolidación de la democracia. Pero estos cambios por el momento se encuentran como en un estado de pausa, por ello se debe de recomponer el debate. ¿Qué papel está asumiendo la sociedad?

- En este proceso hay 3 actores claros: los políticos, la sociedad y los militares. ¿A quiénes corresponde tomar la decisión de estos cambios? Está claro que es difícil que los propios militares tomen esta iniciativa. Así que es la sociedad la que debe presionar estos cambios, y a los políticos les tocaría canalizar las propuestas. En la medida que eso ocurra estaremos en un proceso democrático. Habrá un choque de fuerzas, pero se deben tener los mecanismos necesarios para evaluar los puntos. Se trata de presionar a los políticos para que ellos elaboren un discurso consecuente con lo que se debe hacer. ¿Cómo incidir

en los partidos políticos desde ahora? ¿Cómo se canaliza esa demanda a los políticos?

- No sólo se debe desmilitarizar al estado, sino también a la sociedad y a la clase política

- ¿Cómo se va construyendo un nuevo discurso con los nuevos partidos?

- Hay evidencias que las fuerzas armadas se ha politizado.

- El tema de defensa no es un tema electoral. Pero sí debe haber un posicionamiento de los partidos políticos frente al tema.

Comentarios de los participantes:

- ¿Cuál debe ser el papel de los medios de comunicación en este proceso?

- No hay una comunidad de defensa en nuestro país, a pesar que existe una universidad de defensa.

- En el colegio de defensa se ha formado mucha gente, pero no hacen incidencia. Se requiere el involucramiento de las universidades que brinden capacidades civiles para la conducción de la defensa.

- Al interior de los partidos políticos hay resistencia a tocar este tema, las fuerzas conservadoras están en todos lados. No se trata etiquetar a un partido político, pero sí ubicar personas que puedan generar cambios.

- La militarización de la policía es preocupante.

- ¿Cómo se puede investigar el tema militar, en este contexto del secretismo?

FUERZAS ARMADAS Y SISTEMA POLÍTICO

Expositor: Manuel Torres Calderón

En la historia de América Latina, las fuerzas armadas siempre se han revelado como una institución de naturaleza política. La mejor vía que ha tenido alguien para llegar al poder en muchos casos ha sido la carrera militar. Ellos han sido una especie de políticos empotrados en el sistema político. Han legitimado una argumentación para ello, ligando la carrera castrense a una especie de mesianismo nacional, identificándolos como portadores para salvar la patria. Lo han ido definiendo en diferentes procesos con persistencia y claridad de objetivos. Eso les ha dado impunidad e inmunidad para incursionar en la política. Al grado que esas acciones se desarrollan con la complacencia de los actores civiles políticos en los procesos políticos gubernamentales y no gubernamentales. No extraña que muchas de estas prerrogativas que les dan impunidad e inmunidad en la política, son aprobadas rutinariamente en los diferentes poderes del Estado.

El golpe de Estado, aunque abrió un espacio de mayor poder para las fuerzas armadas, también creó la coyuntura para precisar desde el sistema político cuál debe ser el papel de las fuerzas armadas. Estamos entrando a una fase que en Honduras no había sido desarrollada de manera tan clara, que es la reconversión de los militares a través de nuevas formas de expresión política. Es decir, estamos frente a una dinámica en la que posiblemente se refuercen no sólo la presencia tradicional de figuras militares en los partidos políticos, sino también dentro de nuevos partidos políticos.

Es necesario que los mecanismos de control de la incursión de los militares en la política se revisen. Desde la sociedad debemos entender que este tema nos importa y atañe. Hasta ahora no ha sido así, no ha

sido una prioridad y no asumimos el tema de las fuerzas armadas como un bien público. No se ha debatido una política de seguridad nacional. No es ni un tema electoral. Se ha incluido el tema de la seguridad. Es fundamental para el desarrollo de la nación, es imposible que los civiles tengamos un proyecto democrático sin resolver el tema de las fuerzas armadas. Consecuente con esa visión es que el tema de las fuerzas armadas permanece inalterable. Tenemos un gran desconocimiento al respecto. Es un desafío que la sociedad hondureña incorpore el tema al debate y lo vincule a otros aspectos de la vida nacional. Todavía se mantiene esa cultura de hegemonía castrense en el resto de la sociedad.

A partir de los años 80, presenciamos como país un repliegue negociado de la influencia de los militares en el aparato público. Fue un proceso paulatino en el que no llegamos a tener claridad de la dinámica e intensidad de ese proceso. Todos recordamos que una porción del Estado quedó en manos de los militares. Se desarrolló un espectro de semioscuridad sin que nos diéramos cuenta de cómo permanecía la influencia militar. No hubo nunca un retiro total del militarismo. Eso plantea la necesidad de la desmilitarización del aparato público.

En síntesis: ¿Cuál debe ser la relación de las fuerzas armadas con el Estado? Los civiles debemos restablecer una correcta cadena de mando. Los militares son parte del Estado, pero la conducción debe ser civil. Es un proceso continuo, pero se ha descontinuado lo que se hizo a mediados de los años 90. Ahora vemos el resultado. El control civil debe ser continuo.

LA AGENDA DE REFORMA EN EL SECTOR DE DEFENSA

Víctor Meza:

Es una agenda cambiante que ha evolucionado en los últimos años. Este proceso, como generalmente sucede, no ha sido ascendente en línea recta, sino con altibajos, con momentos de evolución rápida, de estancamiento y de retroceso. Cuando hablamos de agenda, tenemos

que tomar en cuenta la naturaleza de este proceso. Pero la constante es la necesaria y obligatoria subordinación de las fuerzas armadas a los civiles.

En lo que respecta a los retos más importantes a enfrentar en este proceso, yo señalaría como primer desafío la oposición abierta de los actores involucrados, en este caso los castrenses. La resistencia, muchas veces silenciosa y en otras bulliciosas, hacia la subordinación civil, es uno de los retos a enfrentar. En segundo lugar, la relativa indiferencia de la clase política con respecto al tema de los militares. Hay una tendencia a desentenderse de los temas, ya sea por ignorancia o conveniencia. Existe una relación directa que entre más democrática sean las fuerzas armadas y más subordinadas a lo civil, y obedientes de la Ley, mayor posibilidad tiene la democracia. A mayor participación militar en los asuntos políticos, menos democracia. En la medida que las reformas del sector reforma crezcan, las posibilidades de la democracia serán más amplias. Se afianzará el estado de derecho. Estas reformas deben limitar el poder castrense y deben reducir su protagonismo.

Las reformas deben apuntar a fortalecer el estado de derecho, afianzar la legislación democrática, a defender la participación ciudadana, a asegurar la no participación política de parte de los militares.

Rodil Rivera:

Nos lleva a la conclusión de que es importante cambiar, reformar la Constitución de la república, para darle el verdadero papel que las fuerzas armadas deben tener. El papel de las fuerzas armadas debe ser el de la defensa de la soberanía y de la integridad del territorio nacional.

Julieta Castellanos:

Los desafíos tienen que ver con el fortalecimiento del Estado de Derecho. Cuando éste es débil, el Estado mismo recurre a los órganos represivos. El conflicto social en Honduras no se resuelve, sino que se confronta.

Pero esto tendrá un límite. De poco sirve que un secretario de defensa sea civil si no tienen capacidad de conducción y decisión.

Eugenio Sosa:

Debemos ver las prioridades nacionales, las políticas nacionales y el cumplimiento de los roles de los diferentes actores. No se puede abordar el tema de la defensa, si no se reforma la constitución.

Ramón Romero:

Una nueva concepción de la defensa debe reconocerse como una función compleja, que incluye a actores muy diferentes. Debe trascender el marco nacional e incluir a los países de la región.

Manuel Torres:

¿De cuánta autonomía deben gozar las fuerzas armadas? Eso es fundamental. Se debe revisar el capítulo que negociaron tan hábilmente en la Constitución. Pero al replantear el estatuto autonómico que ellos tienen, una pregunta a responder, ¿Cuánta autonomía resulta conveniente para el proyecto democrático?

Otros libros publicados

Colección CEDOH

Honduras: Democracia, conducción civil y agenda de reformas en el sector defensa

Honduras: Retos y desafíos de la reconstrucción democrática

Golpe de Estado: Partidos, instituciones y cultura política

Honduras: Poderes fácticos y sistema político

Democracia, legislación electoral y sistema político en Honduras

Honduras: Migración, política y seguridad

Democracia y partidos políticos en Honduras

Honduras: Prensa, poder y democracia

Teléfono: (504) 2232-3265
Fax: (504) 2232-3708
Correo electrónico: info@cedoh.org
Sitio web: www.cedoh.org

Conducción Civil de la Defensa en Honduras: Retos y Desafíos

Con la segunda fase del proyecto de "Fortalecimiento del control civil de las Fuerzas Armadas y el sector Defensa en Honduras", el Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) dio continuidad al conocimiento, debate y divulgación del tema de defensa, en particular de dos aspectos clave: a) **El papel de las Fuerzas Armadas en la democracia** (misiones, tamaño, subordinación a la autoridad civil, relación entre las fuerzas, rendición de cuentas y servicio militar necesario) y b) **El control civil de las Fuerzas Armadas** (sobre y desde la Secretaría de Defensa, la elaboración y manejo del presupuesto, los servicios de inteligencia y el sistema educativo) con el propósito de proporcionar conocimiento informado sobre la ***Agenda de reformas en el sector defensa*** **(aspectos centrales, alcances e instancias responsables)**.

El objetivo central del presente proyecto está orientado a contribuir en la difusión del conocimiento especializado sobre los asuntos relacionados con el sector defensa, promoviendo los valores, costumbres y hábitos inherentes a una cultura política democrática que asegure el normal funcionamiento de las instituciones castrenses, su subordinación debida ante las autoridades civiles y su lealtad segura a los principios de la Constitución de la República y demás leyes del Estado hondureño.

Este libro es producto de un proceso que incluyó una conferencia inicial con la participación de un conferencista internacional, una conferencista nacional y un panel de especialistas en el tema, todos ellos de reconocido prestigio nacional e internacional, procedentes de la academia, Secretarías de Estado clave en el tema de defensa (Relaciones Exteriores y Defensa Nacional) y medios de comunicación, los cuales expusieron y debatieron con asistentes provenientes de partidos políticos, sociedad civil e instituciones del Estado.

De manera novedosa, por la combinación de vídeos con entrevistas a figuras clave de la vida nacional, conducción del debate, trabajos en grupo, debate en línea, lectura de bibliografía especializada y redacción de trabajos por parte de los asistentes, el CEDOH impartió un curso especial en el que se abordaron aspectos fundamentales dentro del tema de defensa y se conoció y debatió sobre la agenda de reformas que se elaboró en la primera fase del proyecto en 2011, en un proceso intenso de consulta, reflexión y debate. Lo anterior se vio complementado con otro curso copatrocinado por el CEDOH y el Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) y otra presentación en la norteña ciudad de San Pedro Sula, ampliando el dominio geográfico del debate sobre la conducción civil de la defensa.

Este esfuerzo concretado en el libro que el CEDOH pone hoy a disposición de los interesados, es uno de los primeros resultados en el desarrollo de esta investigación. Su contenido responde a los objetivos fijados en el diseño original y su publicación, así como su ejecución en esta fase del proyecto, han sido posibles gracias al valioso apoyo de la Fundación National Endowment for Democracy (NED), con sede en los Estados Unidos, aclarando que las opiniones vertidas en el libro, así como sus conclusiones y propuestas específicas, pertenecen exclusivamente a sus autores y al CEDOH, y de ninguna manera involucran forzosamente a la NED y su política institucional.

CEDOH
Centro de Documentación de Honduras

Auspiciado por:
National Endowment for Democracy

ISBN: 978-99925-41-08-8