



Poder Civil y Fuerzas Armadas en Honduras

Leticia Salomón

CEDOH - CRIES

LETICIA SALOMON

Economista y socióloga hondureña, profesora-investigadora del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) e investigadora asociada del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH). Se ha dedicado a la investigación de temas relacionados con militares, policías, violencia, política, democratización, sociedad civil, buen gobierno, corrupción, participación, ciudadanía y descentralización.

ELVIRA CUADRA

Socióloga nicaraguense, investigadora de CRIES desde 1993. Se ha especializado en temas sobre relaciones civiles-militares, procesos de pacificación, resolución de conflictos y seguridad ciudadana.

**Centro de Documentación de Honduras
(CEDOH)**

**Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales
(CRIES)**

**Poder Civil
y
Fuerzas Armadas
en
Honduras**

Leticia Salomón

**Introducción de Elvira Cuadra
sobre la transición en Centroamérica**

1997

Centro de Documentación de Honduras

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

Dirección :

Apartado Postal 1882
Tegucigalpa, Honduras

TeleFax: (504) 39-4930

E-mail: cedoh@david.intertel.hn

Diagramación:

Omar Meza

CONTENIDO

• PRESENTACION	1
• I. FUERZAS ARMADAS Y TRANSICION POLITICA EN CENTROAMERICA	3
A. El Contexto Centroamericano	3
1. El Impacto de los Procesos Económicos	4
2. La Evolución de los Procesos Sociales	6
3. Las Transiciones Políticas	7
B. Los Actores	12
1. Las Fuerzas Armadas Centroamericanas	12
2. El Estado y las Autoridades Civiles	18
3. La Sociedad Civil	20
C. Las Fuerzas Armadas y la Transición Política	21
1. Guatemala: Las Fuerzas Armadas detrás del Poder	22
2. El Salvador: Del Conflicto a la Paz	32
3. Honduras: La Transición Gradual hacia la Democracia	35
4. Nicaragua: un Ejército en Transición	39
D. Conclusiones	57

• II. PODER CIVIL Y FUERZAS ARMADAS EN HONDURAS	61
A. Condicionantes de las Relaciones Cíviles - Militares	63
1. El Espíritu del Cuerpo	63
2. La Supremacía Castrense	65
3. La Debilidad Civil	67
4. La Impunidad Militar	69
5. El Contexto Internacional	71
6. El Contexto Nacional	72
7. La Restitución del Poder Civil	74
B. La Situación en el Gobierno Callejas (1990 - 1994)	76
1. Los Poderes del Estado y las Fuerzas Armadas	77
2. La Sociedad Civil y las Fuerzas Armadas	107
C. La Situación en el Gobierno Reina (1994 - 1998)	127
1. El avance en materia de Relaciones Cíviles - Militares	132
2. El papel del Ejecutivo	140
3. El Rol del Poder Legislativo	144
4. La Sociedad Civil	147
5. Las Fuerzas Armadas	151
D. Conclusiones	158
• III. BIBLIOGRAFIA	165

PRESENTACION

El presente libro trata de las relaciones civiles-militares en Honduras y de su transformación sustancial en la década de los 90, particularmente en los últimos años. Se trata de un estudio que pretende rescatar la debilidad civil del pasado, para impedir que las Fuerzas Armadas ocuparan un lugar central en el sistema político. Esto tiene relación con los diferentes actores civiles -funcionarios, políticos, líderes de organizaciones sociales y ciudadanía en general- y con la forma de condicionamiento cultural para que aceptaran, propiciaran o permitieran el establecimiento de la lógica castrense como lógica nacional, durante muchos años.

El presente libro, **PODER CIVIL Y FUERZAS ARMADAS EN HONDURAS**, trata, también, de recuperar el impacto del proceso de distensión y democratización, impulsado por la finalización de la guerra fría y la crisis centroamericana, sobre la dinámica de las relaciones civiles-militares. Interesa destacar la forma en que, la negación del contexto internacional al protagonismo de los militares, desata iniciativas civiles, inicialmente aisladas e incoherentes, que sientan las bases para la posterior construcción de lo que pudiéramos llamar el **PODER CIVIL** en Honduras.

Ese poder se fue construyendo lenta pero crecientemente, en un proceso en el que se combinaron iniciativas parlamentarias, motivaciones presidenciales, cálculo político, deterioro de la

imagen castrense y, sobre todo, una fuerte presión de la sociedad civil. Esta última, tradicionalmente débil y dispersa, comienza a adquirir un protagonismo puntual y específico que la evidencia muy dinámica en algunas demandas, pero muy pasiva e indiferente en otras. De esta manera - contradictoria, insegura e inestable - se fueron realizando importantes cambios en las relaciones civiles-militares, lo que ha permitido un cambio sustancial en el rol de las Fuerzas Armadas en el proceso de construcción democrática que se vive en la actualidad.

El libro comienza con una caracterización del proceso de transición política en Centroamérica, escrito por la socióloga nicaragüense Elvira Cuadra, en la cual se pretende establecer el contexto centroamericano en el que se produce el fenómeno de construcción del poder civil, luego de largos períodos de negación de su importancia. Seguidamente, al estudiar el caso hondureño, se comienza por estudiar lo que se señala como condicionantes de las relaciones civiles-militares, a través de las cuales se pretende caracterizar, histórica y sociológicamente, lo relacionado con el espíritu de cuerpo, supremacía castrense, debilidad civil, impunidad militar, contexto nacional e internacional, y el proceso de restitución del poder civil.

La construcción del poder civil en Honduras es analizada en los dos gobiernos de la presente década: el del nacionalista Rafael Leonardo Callejas (1990-1994) y el del liberal Carlos Roberto Reina (1994-1998). En ambos se estudia la dinámica política y social en torno al tema de las relaciones civiles-militares, destacando el rol de los poderes del Estado, las Fuerzas Armadas y la Sociedad civil.

El CEDOH y la CRIES, confían en que este libro sabrá despertar el interés de los lectores y, sobre todo, que contribuirá al debate sobre el verdadero rol de las Fuerzas Armadas, y de los civiles, en la democracia.

I. FUERZAS ARMADAS Y TRANSICION POLITICA EN CENTROAMERICA

Elvira Cuadra

A. EL CONTEXTO CENTROAMERICANO

La década de los 90 significó, para Centroamérica, el comienzo de una nueva época, particularmente en el aspecto político. Los acontecimientos y las condiciones de los años 80 obligaron a las sociedades centroamericanas a buscar la ruta hacia procesos de cambio social intensos y significativos. Sólo que esta vez, dichos procesos de transformación y cambio procuraban desarrollarse sobre la base de la negociación y el diálogo, y en contextos de paz. De ahí resultó que se privilegiaran los procesos de negociación al interior de cada nación y entre ellas; se institucionalizara el sufragio como mecanismo de sustitución de gobiernos; se eligieran personas civiles para los cargos de gobierno y se procurara resolver los conflictos bélicos al interior de cada país. En resumen, Centroamérica entró en la era de la democratización.

Los cambios políticos fueron acompañados, además, por otros procesos de carácter social y económico. Junto a la democracia política debía desarrollarse también la economía y el bienestar social. Centroamérica debía emprender un camino

definitivo hacia la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo. Para ello, era perentorio atender los problemas que provocaron los conflictos bélicos una vez finalizados, pues la desaparición de la guerra no significaba que hubiesen desaparecido sus causas. Por el contrario, el extenso período de conflicto militar había facilitado la acumulación de mayores necesidades, pobreza e insatisfacciones entre los centroamericanos.

Frente a los nuevos retos de carácter regional, había que enfrentarse, además, a otros procesos de carácter internacional como la integración y la globalización. Así, la transición hacia el establecimiento de los sistemas democráticos ha tenido que lidiar también con otro proceso de transición hacia nuevos órdenes económicos y políticos. En el ínterin, el pasado se resiste a abandonar sus privilegios y pugna por mantenerlos; sociedades altamente polarizadas, política y económicamente, caracterizan el período regional y obstaculizan el avance del proceso hacia la paz y la democracia y hacia una mejor integración/adaptación de los países centroamericanos a los procesos de carácter mundial.

El contexto de la década que se va cerrando, la década de la búsqueda democrática, obliga a repensar el futuro de las sociedades centroamericanas y buscar alternativas viables para las nuevas metas estratégicas, pasando por encima de los escollos y superando el presente.

1. El impacto de los procesos económicos

A partir de 1990 y con la finalización de los conflictos bélicos, los países centroamericanos han tenido que enfrentarse a los retos de un mundo que, más allá de sus fronteras, se encuentra en plena transformación. La globalización y la integración regional son dos de los aspectos principales en las agendas de las sociedades centroamericanas y se han orientado

principalmente hacia la "modernización de las economías nacionales. Este proceso, complejo y sumamente debatido, le ha planteado a los gobiernos el reto de integrarse regionalmente, ocupar un nuevo espacio dentro del sistema económico mundial y además, crecer económicamente. Para ello han procurado impulsar ágiles y efectivos procesos de modernización estatal que incluyen audaces programas económicos y éstos, a su vez, se han caracterizado por la ejecución de programas de ajuste económico, una significativa reducción del gasto público, un acelerado proceso de liberalización financiera y, en algunos países, la recomposición de ciertos sectores económicos desde el Estado.

En la mayoría de los países, los resultados obtenidos no satisfacen los objetivos que se habían planteado los gobiernos y organismos multilaterales, aunque por ello se han tenido que pagar elevados costos políticos y sobre todo, costos sociales. Efectivamente, mientras la estadística económica registra un crecimiento de las economías nacionales, por otra parte, cada día, los sectores de población en situación de pobreza han ido aumentando y han crecido también las situaciones generalizadas de descomposición social. La consecuencia más evidente se expresa en el fenómeno de polarización de la economía que sitúa a mayorías significativas en situaciones de pobreza y extrema pobreza mientras, en el otro extremo, una minoría se ubica en condiciones de abundancia.

Así, el desarrollo económico de la región contiene en sí mismo una enorme contradicción, la cual se refiere a que, si se sigue impulsando el desarrollo con programas y perspectivas como las que han prevalecido hasta hoy, la democracia política y el bienestar social se encontrarán en graves dificultades.

2. La Evolución de los Procesos Sociales

Los procesos de orden mundial que se han venido experimentando, han tenido su impacto en otros procesos de cambio social al interior de los distintos países centroamericanos, particularmente en las sociedades civiles, las cuales, fragmentadas y débiles, son las primeras en enfrentar su acelerada dinámica y en asumir los elevados costos que implican. El más importante de estos procesos es la integración e inserción regional en el nuevo esquema de la globalización. De hecho, ello ha implicado que los países centroamericanos tengan que experimentar procesos internos para adaptarse al nuevo orden propuesto, de tal manera que la modernización de la economía y la reforma del Estado, no son más que condiciones necesarias para que los países de la región puedan entrar a formar parte del mundo globalizado.

La modernización de la economía ha comenzado para cada uno de los países con la aplicación de los programas de ajuste, los cuales, contra todo lo esperado, además de no haber logrado sus objetivos, han ensanchado la brecha existente entre los grandes sectores de población en situación de pobreza y los sectores minoritarios que concentran gran cantidad de riqueza, lo cual ha conducido a una mayor estratificación de la pobreza y a una más alta concentración de la riqueza. La reforma del Estado ha procurado acompañar al proceso de modernización económica y se ha desarrollado igualmente sobre la base de la condicionalidad establecida por los organismos financieros internacionales. Su principal consecuencia se refiere a un acelerado proceso de disminución del aparato estatal, acompañado de un significativo repliegue de sus capacidades institucionales. Repliegue que no ha podido ser cubierto o sustituido por la lógica del mercado, tal como se había pensado inicialmente.

Las consecuencias inevitables de estas transformaciones

son asumidas por los sectores mayoritarios de población, los cuales, de forma acelerada y creciente vienen experimentando procesos de empobrecimiento y descomposición social que se manifiestan, a su vez, en situaciones de conflicto social y político, y en incremento de los índices delictivos, de pobreza y miseria, y de inseguridad ciudadana.

Frente al avance acelerado de los cambios y sus dinámicas, las sociedades civiles centroamericanas aun se encuentran débiles e incapaces de responder a los desafíos y, menos aún, negociar alternativas de cambio con los sectores económicos y políticos, los Estados y los organismos multinacionales que están dirigiendo tales procesos en cada uno de los países y en la región misma. Ello se expresa en el creciente desencanto que los ciudadanos experimentan respecto a los actores tradicionales del sistema político y la búsqueda incesante de nuevas formas alternativas de organización social que se están generando desde la propia sociedad civil.

A pesar de que existen interesantes y numerosas iniciativas, sobre todo en lo que se refiere a nuevas formas de relación social en el ámbito local, estos movimientos todavía evidencian la falta de acciones de carácter propositivo para superar el carácter contestatario de sus acciones en el pasado reciente.

3. Las Transiciones Políticas

Los cambios en la esfera política centroamericana han sido, sin lugar a dudas, los más visibles y significativos dentro del proceso de transformaciones que experimenta la región. Algunos analistas políticos han coincidido en afirmar que a partir de los 90, los países del istmo han iniciado una verdadera democratización de sus sistemas políticos y, efectivamente, los hechos

parecen indicar que se están produciendo cambios importantes:

En primer lugar, se puso fin a los conflictos bélicos a través de un proceso de negociaciones entre los gobiernos y los grupos irregulares. Se desmovilizó y desarmó gran cantidad de excombatientes entre irregulares y efectivos de las Fuerzas Armadas. Actualmente, hasta Guatemala, el único país de la región que continuó con los enfrentamientos armados, se encuentra en el camino franco de la solución negociada a sus conflictos.

En segundo lugar, se han institucionalizado los procesos de cambio de gobierno a través del sufragio electoral y la elección de civiles para los cargos de gobierno. Desde comienzos de los 80, los países centroamericanos han efectuado sistemáticamente procesos electorales legítimos que han dado lugar a gobiernos civiles, sustituyendo a los gobernantes provenientes de las élites militares. La institucionalización del sufragio también ha abierto la participación de sectores mayoritarios de población en procesos electorales, de tal forma que los ciudadanos puedan escoger libremente a sus gobernantes.

Un tercer hecho relevante se refiere a la emergencia de actores sociales que en décadas anteriores padecían situaciones de exclusión política y social. La apertura de los sistemas políticos dio espacios para que sectores y organizaciones políticas que antes eran considerados subversivos, minorías o que habían sido estigmatizados, pudiesen participar plenamente en los procesos políticos en cada uno de los países del istmo centroamericano. Sin embargo, el intenso proceso de transformación que experimentan los sistemas políticos no ha concluido y conlleva en su interior una elevada conflictividad social que cuestiona abiertamente la viabilidad de los cambios y compromete la gobernabilidad democrática.

Con todo, la apertura que se ha operado, no ha sido suficiente para asegurar un rumbo sólido hacia la democracia y la participación plena de los diferentes actores políticos. Por ello, podemos afirmar que las decisiones respecto al futuro de los procesos democráticos se encuentran restringidas, todavía, a los grupos y/o sectores dirigentes, los cuales desarrollan procesos de negociación y acuerdo político que, en la mayoría de los casos, excluyen a los sectores más amplios de población. Así, la democracia se está construyendo sobre transacciones restringidas a ciertos grupos de poder y deja de lado las demandas y la participación de los sectores que son más proclives al conflicto social. En resumen, en Centroamérica se están construyendo democracias formales o las llamadas poliarquías ¹.

No obstante, no se puede negar que los más significativos avances de la década en esta región, se refieren a los cambios políticos experimentados. Uno de los principales tiene que ver con los avances que se han producido en el control de los militares por parte de los civiles. Efectivamente, los cuerpos castrenses han experimentado junto a otros actores políticos, cambios que implican desde una fuerte reducción de efectivos, presupuesto y redefinición de sus funciones, hasta una significativa disminución del rol que tradicionalmente desempeñaron como actores políticos.

El contexto actual obliga a todos los actores a buscar un nuevo espacio, modificando el sistema de las relaciones políticas y sus mecanismos en función de sus propios intereses. Las Fuerzas Armadas, que tradicionalmente han representado

¹ Para una definición teórica del concepto, ver entre otros a: Dahl, Robert: "POLYARCHY: PARTICIPATION AND OPPOSITION", New Haven: Yale University Press, 1971; y para un análisis de casos a: Robinson, William: "PROMOTING POLYARCHY. GLOBALIZATION, US INTERVENTION, AND HEGEMONY", Cambridge University Press, 1996.

proyectos políticos en nuestros países, no parecen ser ajenos a esta nueva situación y participan de estos procesos de acuerdo a sus propias concepciones e intereses, aunque no con el nivel de intervención de años anteriores. En ese sentido, ellos también forman parte de las propuestas políticas que actualmente están intentando impulsarse en la región. Su visión de estos procesos es que, todavía tienen el derecho de participar mientras sean "necesarios" para la estabilidad y la gobernabilidad política. Sin embargo, imposibilitados de anular y/o restringir la participación a los nuevos actores de los 90, han tenido que aceptar convivir con ellos en un nuevo contexto, procurando reorganizar los espacios políticos.

En estos procesos que están cruzando transversalmente a toda la región y las relaciones entre los distintos actores, tiene particular importancia la nueva relación que se está modelando entre Estado y sociedad civil, porque se están construyendo nuevas relaciones de poder en las cuales participan, además de los actores tradicionales, nuevos grupos e intereses. Las instituciones castrenses no se encuentran al margen de estos procesos; por ello, en tanto actores todavía influyentes, y en algunos casos, hegemónicos, de los sistemas políticos, han tratado de elaborar sus propios enfoques de los procesos de redefinición en curso, de tal forma que puedan interactuar y participar plenamente, aun cuando la voluntad de las autoridades y la sociedad civil coincide en la necesidad de controlar y disminuir su rol como actores políticos.

Por esa razón, para poder mantenerse en el juego del reposicionamiento político y la democracia, los cuerpos castrenses han tenido que experimentar importantes procesos de readecuación y reconversión institucional, de tal forma que les permitan adaptarse a las nuevas situaciones. De ahí que tuviesen que modificar aspectos sustantivos como los siguientes:

- Doctrina militar
- Estructura y organización
- Dimensiones, presupuesto y tecnología
- Sistema de valores

Sobre todo, los militares se vieron obligados a modificar el tradicional papel que desempeñaron durante varias décadas: el de actores políticos. Evidentemente, la dinámica de los procesos genera nuevos escenarios que tienen su impacto sobre las Fuerzas Armadas y de ahí surgen algunos interrogantes clave:

¿Qué tan profundos son los cambios que han experimentado las Fuerzas Armadas centroamericanas durante los últimos años?

Los procesos de reducción y reconversión efectivamente han disminuido el protagonismo político de las Fuerzas Armadas o, simplemente lo han encubierto?

¿Cómo se redefinirán las relaciones entre los diferentes actores políticos y las instituciones militares?

¿Cómo se redefinirán las relaciones entre autoridades civiles y militares? ¿Qué tan efectivo será el control del Estado sobre el comportamiento político que hasta ahora han tenido las Fuerzas Armadas?

Finalmente, ¿cuál es la lógica que rige estos procesos de cambio para las Fuerzas Armadas? Y, ¿qué tendencias marcan su desarrollo?

B. LOS ACTORES

La transición hacia la democracia en Centroamérica, ha perfilado tres actores principales dentro de los sistemas políticos: el gobierno, la sociedad civil y las Fuerzas Armadas. Cada uno de ellos ocupa actualmente una posición y desempeña roles diferentes a los que tenían al iniciarse la década. A excepción de Costa Rica, los demás países centroamericanos tienen constituidos aparatos militares que se han encargado de velar por la soberanía y la defensa nacional, desde principios del siglo XX. Bajo este supuesto y desde su conformación, las Fuerzas Armadas han desempeñado más que las funciones de defensa nacional, el papel de actores políticos de primer orden en cada uno de los países de la región. Los alcances y las consecuencias de tal comportamiento a lo largo de la historia, son suficientemente conocidas. Es importante, entonces, reseñar brevemente los cambios ocurridos, a fin de comprender las tendencias que están marcando los procesos y prever escenarios de futuro.

1. Las Fuerzas Armadas Centroamericanas

La creación y desarrollo de las Fuerzas Armadas en cada uno de los países centroamericanos ha observado una especie de patrón, similar para cada uno de ellos. En forma general, pueden identificarse al menos cuatro grandes etapas en la evolución de las mismas:

a. El Ejército de los Caudillos

Este período se ubica entre las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX; coincide con la etapa que los historiadores han identificado como de conformación de los Estados nacionales centroamericanos. Los cuerpos armados se constituyeron mayoritariamente por soldados de origen

campesino, dirigidos por jefes que representaban a las facciones políticas de la época. Estos aparatos no podían considerarse como instituciones, simplemente eran conglomerados de hombres que se alzaban en armas bajo el liderazgo de un caudillo que resolvía sus diferencias políticas a través de enfrentamientos armados.

La principal característica de estos cuerpos era que carecían de funciones, estructura y doctrina permanentes; eran, como se mencionó antes, agrupaciones de campesinos, seguidores de un jefe político - militar. Carecían también de preparación y armamento convencional, de ahí que sus acciones también fueran, hasta cierto punto, espontáneas y desorganizadas, no apegadas a la teoría militar. Si la agrupación conseguía la victoria sobre su oponente, el jefe militar asumía entonces el liderazgo político y el aparato se reducía sensiblemente con la reincorporación de los soldados a su vida cotidiana. Los caudillos conservaban, sin embargo, la autoridad de que se habían investido durante la campaña militar y aunque ostentaran cargos públicos de carácter civil se hacían llamar de acuerdo al grado alcanzado dentro de una supuesta jerarquía militar.

b. La Institucionalización de los Cuerpos Armados

Una vez que Estados Unidos inició su expansión hegemónica en América Latina, también inició una labor de influencia sobre los cuerpos armados de esa época; bajo su tutela y supervisión los grupos de campesinos mal armados y sin preparación, fueron tomando la forma de aparatos más o menos convencionales, equipados y entrenados por oficiales estadounidenses. De ahí en adelante, estos cuerpos evolucionaron hasta alcanzar cierta institucionalidad, la cual, conjugada con los vínculos que establecieron con los sectores influyentes políticos y económicos, los convirtió en los actores hegemónicos de los sistemas políticos en cada uno de los países de la región.

Las características de las Fuerzas Armadas en esa época son diferentes en forma sustantiva respecto a las agrupaciones paramilitares de campesinos de otros tiempos:

- Para comenzar, fueron dotados de una doctrina militar² sobre la cual se asentaban todas sus acciones;
- Sus funciones estaban claramente definidas: eran las encargadas de garantizar la defensa y la soberanía nacional contra los ataques de fuerzas extranjeras y contra las actividades de "enemigos" al interior de la nación³
- La institución contaba con estructura, organización jerárquica, funciones, misiones y marco jurídico definido claramente.
- Habían establecido un sistema de preparación y profesionalización para el cuerpo de oficiales, básicamente en escuelas estadounidenses y/o asentadas en América Latina, pero dirigidas por estadounidenses.

Conjugadas con un férreo control militar sobre los demás actores del sistema político, estas características dieron pie para la constitución de aparatos militares dominantes y autoritarios que hegemonizaron un complejo entretreído de relaciones políticas y

² Hasta la década de los 80, la doctrina que guiaba a las instituciones militares centroamericanas era la Doctrina de la Seguridad Nacional, según la cual estos aparatos tenían como principal misión preservar a las naciones contra el avance del comunismo en el hemisferio occidental.

³ Con este mandato, las Fuerzas Armadas combinaban, en la práctica, funciones de defensa con funciones de orden y seguridad ciudadana, dos actividades técnicamente diferentes.

económicas durante varias décadas.

c. El Manejo del Orden Político y la Estabilidad Regional

A finales de los 70 e inicio de los 80, una vez agotado el modelo de dominación establecido en las distintas sociedades, se desarrolló el conflicto militar de más grandes proporciones que hubiese conocido la historia de Centroamérica. En el contexto de la Guerra Fría, cuando Estados Unidos se sintió amenazado en los territorios bajo su hegemonía, los militares jugaron el papel de punta de lanza en la disputa internacional por el control del territorio centroamericano.

Prácticamente toda la región se involucró en las acciones de una guerra que tenía sus orígenes en la lucha por el poder entre las grandes potencias, por una parte, y en las condiciones económicas, sociales y políticas en que se encontraba cada uno de los países centroamericanos, por otra. Para esa época, las instituciones militares tenían la forma de verdaderas Fuerzas Armadas, equipadas con modernos aparatos e involucradas en una guerra caracterizada como "de baja intensidad", pero de grandes dimensiones⁴. Las situaciones que impuso la guerra, le dieron prioridad a los aspectos militares, así, se incrementó su presupuesto, la cantidad de efectivos, su poder de fuego (potencialidad de su equipamiento), su capacidad de operaciones y movilización y, lo más importante, aumentó su poder de decisión respecto a problemas de trascendencia nacional en cada uno de los países de la región.

d. La Redefinición de Roles y Funciones

El papel desempeñado por las instituciones militares durante la guerra fría y, más específicamente, durante la llamada

⁴ De hecho, durante la década de los 80 el istmo centroamericano se vio afectado por un conflicto bélico que involucraba a todos los países, pero que se desarrollaba con mayor intensidad en Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

crisis centroamericana, fue primordial para la vida de las naciones: eran los principales actores en la defensa del orden político existente y, más adelante, cuando la duración del conflicto lo hacía insostenible, se convirtieron en sujetos principales de las negociaciones políticas para la finalización del mismo. A partir de ese momento, las distintas autoridades civiles que asumieron los gobiernos en los años 90 han impulsado la reducción de las Fuerzas Armadas y su profesionalización, al mismo tiempo que la reforma de los cuerpos de policía. Uno de sus principales objetivos es el control de los aparatos de defensa y orden interno y la nueva funcionalidad de las Fuerzas Armadas como instituciones altamente profesionales, no deliberantes y subordinadas al poder de las autoridades civiles. A este interés se ha sumado el de otros grupos políticos y económicos que han empujado, en cada uno de sus países, distintas iniciativas para reducir el protagonismo político de las instituciones militares. La razón es que han identificado en ellos a adversarios políticos de primer orden y temen una regresión a las sociedades militarizadas del pasado reciente.

Hasta hoy, aunque han habido importantes cambios al interior de las Fuerzas Armadas, es prematuro asimilarlos, de manera permanente, con procesos efectivos de democratización y control civil; la recomposición de los sistemas políticos y la posición de las Fuerzas Armadas dentro de estos procesos, no aseguran todavía que en realidad haya cesado la intervención de los militares. En algunos casos conservan todavía importantes cuotas de poder aun con la presencia y/o asentimiento de los gobiernos civiles en el poder; en otros casos, aparentemente sólo se ha efectuado un relevo de imágenes en los gobiernos, intercambiando figuras con uniforme por otras con ropas civiles, pero manteniendo la continuidad de programas diseñados desde el interés de las instituciones castrenses.

Con todo, desde que los procesos de negociación y

disminución de los conflictos han modificado sustantivamente el entorno político y social centroamericano, las Fuerzas Armadas se han visto obligadas a modificar sus posiciones y buscar nuevas fuentes de legitimidad, redefiniendo sus espacios dentro de la sociedad y buscando cómo compensar los altos costos que les han significado el debilitamiento de su institucionalidad y capacidad militar por los acelerados procesos de reducción y cambio. Las acciones desarrolladas en función de estos objetivos presentan algunas similitudes en todos los casos:

1. Ejecutan procesos de reducción, reorganización de fuerzas y recursos militares para adecuarse a las nuevas situaciones de paz y democracia.
2. Se comprometen a ser leales, no deliberantes y obedientes a las autoridades civiles elegidas en sufragio.
3. Inician procesos de redefinición doctrinal, del marco jurídico, funciones, misiones y profesionalización.
4. Establecen nuevos tipos y mecanismos de alianzas políticas con el objetivo de conservar su capacidad de incidencia.

El tradicional papel de las Fuerzas Armadas como defensoras del territorio y el orden interno, detrás del cual se escondía un verdadero comportamiento político, ya no tiene sentido y ha entrado en un proceso de revisión. La transición centroamericana, que ha privilegiado la negociación y la búsqueda del consenso para el tratamiento de los conflictos entre los distintos actores sociales, tiene, entre otros, el desafío de encontrar un nuevo modelo de institución armada que responda efectivamente a los intereses nacionales, que abandone su antiguo papel de árbitro político, y que se ubique en el espacio justo que le corresponde en la vida de su nación; a la vez, tiene

el desafío de diseñar una nueva política de seguridad no restringida a la vieja definición de seguridad nacional y basada en la participación de toda la sociedad.

2. El Estado y las Autoridades Civiles

A inicios del siglo XX, durante el período de conformación de los Estados nacionales en Centroamérica, los cuerpos armados sirvieron como el principal instrumento para realizar las ambiciones de los caudillos criollos que intentaban ocupar los espacios de gobierno. La relación entre el ejército de entonces y el poder Ejecutivo, tenía características muy particulares, pues el caudillo político era al mismo tiempo el jefe de la agrupación armada, subordinándola enteramente a sus propósitos políticos.

Los Estados padecían de una gran debilidad institucional y la sustitución de los gobernantes estaba condicionada por la forma en que se resolvían los enfrentamientos armados entre facciones. Por otra parte, las decisiones políticas estaban limitadas a la participación de las élites de poder económico y político. Poder Ejecutivo y Fuerzas Armadas eran entonces, los vehículos sobre los cuales se montaban los caudillos para realizar sus intereses personales y los de los sectores oligárquicos. La relación existente entre ambas instituciones era de subordinación, pero no de la institución armada con respecto al Ejecutivo, sino con respecto a los grupos de poder que ocupaban los espacios estatales.

Más adelante, frente a las pugnas constantes y el recambio de las facciones políticas en los gobiernos, las Fuerzas Armadas aparecían como los cuerpos más consolidados dentro del Estado. De ahí que se impulsaran procesos para institucionalizarlas y modelarlas como un cuerpo militar convencional. Particular importancia tiene en este proceso la influencia y

participación de los Estados Unidos. Las Fuerzas Armadas se convirtieron rápidamente en élites que proveían de gobernantes a la nación, sea por la vía electoral o por la vía del golpe de Estado; ello explica por qué, de ahí en adelante, las sociedades centroamericanas conocieron una sistemática sucesión de gobernantes militares o provenientes de esas élites, que representaban a las corrientes e intereses alojados en el interior de las Fuerzas Armadas y que ejercían autoritariamente el poder sobre otros actores políticos y económicos.

Esta modalidad en el ejercicio del poder dio origen a sistemas políticos sumamente cerrados y a un tipo de economías extremadamente restringidas en la participación de ciertos sectores económicos. Por otra parte, facilitó la cooptación de todos los mecanismos de poder por parte de las instituciones militares, al mismo tiempo que les dio hegemonía absoluta sobre la economía y los procesos de acumulación de capital. Las Fuerzas Armadas se identificaban con el Estado al cual consideraban su patrimonio particular.

Las consecuencias se hicieron más evidentes a partir de la década de los 70, cuando diversos sectores políticos y económicos de la sociedad decidieron cuestionar abiertamente a los regímenes a los cuales estaban sometidos y que los excluían de participar en los procesos de decisión nacional. El nivel del conflicto condujo hasta el abierto enfrentamiento armado durante toda una década; la duración, generalización y los costos del conflicto, junto a las reacciones de la comunidad internacional, llevaron a los regímenes militares a aceptar un cambio de imagen, dejando los cargos de gobierno para autoridades civiles que continuaron fuertemente vinculadas a las Fuerzas Armadas.

En ese momento se produjo la primera fisura en el tipo de régimen que gobernaba a los sistemas políticos regionales y se inició un proceso de cambios sostenido que ha conducido hacia

la sucesión sistemática de las autoridades civiles en los gobiernos, a través de sufragios electorales legítimos, el fortalecimiento de estas autoridades y el empuje de acciones que gradualmente han venido subordinando a las Fuerzas Armadas bajo la autoridad civil.

El desenlace de los procesos y la apertura de la transición política, con todo lo que ella implica, aunque con resistencias, ha obligado a los militares a entrar en los procesos, redefiniendo sus relaciones, actitudes y comportamientos con el resto del Estado, con las autoridades y con la sociedad civil de sus respectivos países.

3. La Sociedad Civil

Tradicionalmente débiles y excluidas, las sociedades civiles centroamericanas siempre se relacionaron con las Fuerzas Armadas bajo un esquema de dominación total y temor; sin embargo, proveían a los aparatos del personal de base militar necesario - los soldados - para ejercer el control sobre el resto de la población y, por otra parte, en los sectores rurales más alejados de los centros políticos y administrativos, constituían la base política y logística para sus operaciones contra las agrupaciones subversivas.

Las Fuerzas Armadas tenían la doble imagen de victimarios y protectores. Mientras ejercían su poder sobre la población civil, al mismo tiempo garantizaban una relativa seguridad y tranquilidad ciudadana, la cual descansaba en un sistema de control y seguridad estricto, riguroso y bastante elaborado, el cual era difícil de transgredir.

El rápido desarrollo y auge experimentado por los distintos sectores sociales de la región durante las décadas de

los 80 y 90, así como la dinámica de los mismos procesos, han modificado sustancialmente la percepción, imágenes y actitud de los diferentes sectores sociales respecto a las institución armada, y viceversa. Fundamentalmente, han aprendido que son susceptibles a los cambios y que necesitan legitimar su poder. De ahí que en los últimos años los debates públicos respecto al rol de las instituciones armadas en cada una de las sociedades centroamericanas cuenten con mayor participación y apertura.

Sin embargo, una de las principales dificultades a las que se enfrentan actualmente las sociedades civiles es la debilidad de sus posiciones y planteamientos, respecto a las instituciones armadas. Ello se expresa en la ausencia de personal civil especializado en temas de defensa y seguridad que pueda discutir ampliamente sobre la evolución de los procesos de reconversión militar; la estrechez y restricciones que padecen todavía los foros y debates públicos respecto al papel de las instituciones militares durante la presente década; la ausencia de propuestas articuladas y coherentes, elaboradas desde la misma sociedad civil, y la lentitud con que avanzan los procesos de control sobre las Fuerzas Armadas.

C. LAS FUERZAS ARMADAS Y LA TRANSICIÓN POLITICA

A partir del debate que se abrió en los 90 respecto al papel de las Fuerzas Armadas durante los procesos de cambio social en la región, la institución castrense ha tenido que pasar por intensos procesos de redefinición y reestructuración de aspectos sustantivos como la doctrina de la institución militar, sus funciones y misiones, y la legitimidad ante sus respectivas sociedades; asimismo, la redefinición de sus espacios dentro de los sistemas políticos y la delimitación de su capacidad

deliberante.

Aunque cada caso tiene características muy particulares, hay aspectos que se pueden identificar como similares al menos en cuatro de los casos: Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Costa Rica, desde luego, es considerado como un caso excepcional entre los países centroamericanos.

El análisis apunta a los interrogantes de primer orden formulados en la introducción del documento para cada uno de los casos. Se ocupa particularmente de reseñar la evolución que han experimentado las instituciones militares a partir de 1990, tanto en su proceso de reconversión y redefiniciones internas, como en su reposicionamiento dentro del sistema político, en cada uno de los países. Este análisis incorpora también la evolución experimentada en las relaciones con otros actores.

1. Guatemala: Las Fuerzas Armadas detrás del Poder

Guatemala es hoy, el último país centroamericano en finalizar un conflicto armado entre la institución castrense y las fuerzas irregulares, por medio de la negociación, a pesar de que inició desde hace algunos años un proceso de apertura democrática mediante la práctica del sufragio como mecanismo de sustitución de gobiernos. Las primeras elecciones democráticas las realizó en 1985, luego de que los gobiernos militares concluyeran que ya no era posible mantener al país bajo un régimen de tipo autoritario e iniciaran la elaboración de una nueva Constitución Política. Las condiciones económicas, políticas y sociales en que se encontraba el país, fueron factores que obligaron a realizar los cambios, los cuales se tradujeron en una "recomposición del Estado orientada a resolver la crisis en que se encuentra el país, y a asegurar el sistema económico-social

vigente, introduciendo ciertos cambios que no afectan en sus estructuras"¹.

Para que los militares concluyeran que era necesario un "recambio" en el poder y asumieran un nuevo comportamiento, tuvo que incidir en ello un conjunto de factores:

- a. Un sector importante de la empresa privada experimentaba una falta de credibilidad en los anteriores gobiernos, principalmente porque éstos habían dado lugar a la conformación de un grupo de empresarios militares con privilegios, restándole espacios de acción a su sector y ofreciendo competencia.
- b. Una fuerte presencia de grupos guerrilleros que realizaban labor política entre grupos mayoritarios de población, principalmente aquellos del sector rural e indígena.
- c. La estrechez de los espacios de participación en el sistema político, copados por la institución militar, lo cual ahogaba a los diferentes actores que necesitaban de estabilidad y espacio para desarrollarse y poder dirimir sus conflictos en forma negociada.
- d. Por otro lado, grandes sectores de población - principalmente los de origen indígena - habían sido afectados por las campañas militares de contrainsurgencia y la creciente crisis económica, convirtiéndose en víctimas y principales objetivos de un régimen acusado sistemáticamente de violar los derechos humanos y actuar de manera represiva. Las repercusiones del comportamiento militar con estos sectores alimentaron la actividad de las organizaciones guerrilleras y los movimientos sociales, ubicándolas fuera del control que les habían impuesto las Fuerzas Armadas. El nivel de conflicto y enfrentamiento

entre la institución armada y los movimientos sociales ameritaba con urgencia propiciar un clima de paz en toda la nación guatemalteca.

- e. El auge de los movimientos guerrilleros en la región centroamericana también tuvo impacto en Guatemala. Durante toda la década de los 80, éstos incrementaron su influencia en el sector campesino de origen indígena, el cual había sufrido, tradicionalmente, marginación y maltrato. Esto a su vez repercutió en el accionar de la guerrilla, la cual le infringió golpes considerables a las Fuerzas Armadas y amplió su área de influencia. Para la institución militar se generó entonces una necesidad urgente de contener y disminuir al movimiento guerrillero, utilizando para ello, además de las campañas antisubversivas y represión, otros métodos políticos y económicos que le permitieran alcanzar el objetivo que se habían propuesto.

Décadas enteras de gobiernos militares autoritarios le impedían a las Fuerzas Armadas impulsar esta tarea de recomposición estatal; por lo tanto la alternativa de mayor viabilidad que se presentó era desarrollar un proceso electoral que diera como resultado un gobierno civil encargado de ejecutar el proyecto, pero bajo la orientación de un programa diseñado fundamentalmente desde la jefatura militar. Entre los distintos partidos y candidatos, la Democracia Cristiana con Vinicio Cerezo a la cabeza, era quien representaba la mejor posibilidad de un pacto con los militares. Así, en 1986, después de unas elecciones relativamente limpias ascendió al poder Vinicio Cerezo, el primero de los presidentes civiles que han gobernado a Guatemala desde entonces, en lo que algunos analistas coinciden en llamar "la primera transición".

La necesidad de los cambios y la reforma no significaban,

sin embargo, que la institución militar iba a quedar fuera del juego político; muy al contrario, era ella quien estaba definiendo el camino que seguiría la vida política de la nación. Luego de las elecciones, el pacto entre militares y Democracia Cristiana se hizo efectivo. Los puntos del acuerdo político fueron los siguientes:

- El gobierno civil elegido debía reconocer la institucionalidad de las Fuerzas Armadas.
- Las relaciones entre ambos -gobierno e institución militar- debían desarrollarse dentro de un marco de coexistencia y respeto mutuo.
- Los mecanismos para solventar la crisis del país tendrían su base en la reorganización política y concertación de la sociedad, utilizando para ello la vía del consenso.

La posición de las Fuerzas Armadas en ese contexto, no se veía limitada por el poder de los civiles, sino al contrario, conservaban un alto grado de autonomía e incidencia en las gestiones del gobierno civil. Su comportamiento se basó, de ahí en adelante, en lo que denominaron "Doctrina de Estabilidad Nacional".⁵ Las premisas que justificaban la cercanía de la institución militar a las autoridades recién constituidas, eran las siguientes:

- Los militares proveen la estabilidad mientras el gobierno provee bienestar.

⁵ Llama la atención la similitud que esta doctrina presenta con respecto a los planteamientos del EPS en Nicaragua, también llamados de "estabilidad nacional". Para mayores detalles ver Schimmer, Jennifer: "Guatemala: Los Militares y la Tesis de la Estabilidad Nacional", en Torres-Rivas y Dirk Kruijt: AMERICA LATINA: MILITARES Y SOCIEDAD, Tomo I, FLACSO, San José, 1991.

- La institución militar es la primera garantía de la estabilidad nacional y la recién fundada democracia.
- Los planes de desarrollo del nuevo gobierno debían impulsarse sobre la base de los elementos formulados por los anteriores regímenes militares.

Todo el arreglo político realizado entre Fuerzas Armadas y Gobierno dejaba por fuera a dos actores sumamente importantes en Guatemala: la guerrilla y los movimientos sociales. Esta omisión premeditada no tenía otro objetivo que restarle espacios de acción a los grupos guerrilleros y sus bases de apoyo, las comunidades rurales e indígenas ubicadas en el interior del país.

A finales de los años 80 e inicios de los 90, este plan, diseñado desde las Fuerzas Armadas y acompañado por intensas campañas contrainsurgentes en las zonas rurales donde accionaban los grupos guerrilleros, dio sus resultados en un repliegue sustantivo de las organizaciones populares y de la propia guerrilla. Sin embargo, los acontecimientos no se desarrollaron enteramente en la forma que habían sido pensados.

La modificación del contexto regional e internacional afectó también a las organizaciones guerrilleras y las propias Fuerzas Armadas. En primer lugar, la finalización de la Guerra Fría y la desaparición del conflicto militar regional modificaron sustancialmente la política exterior de Estados Unidos respecto a Centroamérica, particularmente en lo que se refiere al apoyo de las instituciones militares. Una vez que el fantasma del comunismo dejó de representar un peligro real para la hegemonía política y económica de Estados Unidos en la región, ya no era necesario un enfoque de seguridad que identificara cualquier acción y actor de oposición como una amenaza, por lo tanto, el tipo de apoyo a las Fuerzas Armadas guatemaltecas, se modificó significativamente.

Un segundo elemento, es que los procesos de negociación que en Nicaragua y El Salvador condujeron a la finalización de la guerra, la desmovilización de ex-combatientes y la realización de procesos electorales legítimos, sirvieron como parámetro para medir el avance del proceso de democratización guatemalteco, pues estaba claro que no bastaba con la sustitución de autoridades civiles en los gobiernos por medio del sufragio electoral; la apertura del sistema político era una condición de primer orden para hacer avanzar la democracia.

Así, la distensión regional produjo también una obligada apertura de los gobiernos guatemaltecos a la comunidad internacional, especialmente hacia los organismos de derechos humanos, los cuales pudieron realizar su labor de investigación y prevención de violaciones por parte de la institución castrense y su política de seguridad y orden interior. Inesperada e inevitablemente, las Fuerzas Armadas tuvieron que modificar gradualmente su actitud hacia los diferentes actores sociales y políticos que estaban protagonizando el cambio, fundamentalmente porque los mecanismos de control autoritarios y represivos ya no tenían lugar en los nuevos regímenes democráticos.

La apertura del sistema político y la lenta pero inevitable incorporación de nuevos actores, grupos y sectores sociales y políticos al mismo, generó a su vez un proceso de fortalecimiento de la sociedad civil que se expresó en activas campañas de denuncia y en impulso de acciones tendentes a ampliar y mejorar sus espacios de participación. Ello cuestionaba de hecho la hegemonía castrense y obligaba a las autoridades civiles a tomar la iniciativa en los procesos de resolución de conflictos. Las exhaustivas investigaciones realizadas por diferentes organismos y las intensas campañas de denuncia, dieron como resultado un rápido proceso de desprestigio y deslegitimación de las Fuerzas Armadas frente a la nación y la comunidad internacional. Algunas de las razones que empujaron hacia un proceso de negociación

para finalizar el conflicto militar guatemalteco, se pueden resumir en los siguientes puntos:

- a. Modificación sustantiva del contexto internacional con la finalización de la Guerra Fría y la modificación de la política norteamericana de seguridad hemisférica.
- b. Sustancial transformación del escenario regional con la apertura de un proceso general de transición política hacia regímenes democráticos y la finalización de la guerra.
- c. Progresiva institucionalización del sufragio como mecanismo de sustitución de gobiernos.
- d. Ocupación sistemática del gobierno por parte de autoridades civiles.
- e. Progresiva incorporación de nuevos actores, grupos y sectores sociales al sistema político guatemalteco.
- f. Fortalecimiento de los movimientos y organizaciones de la sociedad civil.
- g. Estancamiento de la alternativa guerrillera como vía de transformación social y política.

Así, el 29 de diciembre de 1996 y luego de numerosos altibajos, representantes del gobierno y la guerrilla firmaron un acuerdo definitivo para la pacificación del país, luego de más de tres décadas de enfrentamiento militar⁶ y un extenso proceso de

⁶ El proceso de negociaciones entre el gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) se inició en 1987 y dio como resultado un conjunto de acuerdos sobre diversos aspectos sumamente sensibles para la sociedad guatemalteca.

negociaciones que duró cerca de diez años. Una evaluación preliminar de los escenarios futuros se encuentra sintetizada en la siguiente afirmación: "Existe la certeza de la que simple firma de los Acuerdos de Paz, por sí solos, no permitirán que la situación general de la población cambie, pero sí, que se de inicio a un proceso de convivencia, respeto y tolerancia, necesarios para encausarnos en la reconciliación y la paz, en el que se incluyan todos los sectores y así trabajar por alcanzar un desarrollo sostenible".⁷

El "Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática", suscrito en septiembre de 1996, contiene los lineamientos generales que normarán el rol de las Fuerzas Armadas en el futuro. En primer lugar, el documento establece una nueva definición del concepto de seguridad que lo sustrae de la competencia exclusiva de los militares y de los asuntos de orden interno; también, establece la diferencia entre seguridad ciudadana y seguridad del Estado. En segundo lugar, se establece la reestructuración de las fuerzas de seguridad pública, de manera que: "el diseño de un nuevo modelo y su implementación, son una parte fundamental del fortalecimiento del poder civil"⁸. Se definen como sus principales funciones el enfrentamiento a las diferentes formas de criminalidad, el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana. Entre sus características se contempla una organización jerárquica subordinada al Ministerio de Gobernación, la

⁷ Díaz, Jorge: *La Cercanía de la Paz: Guatemala en la Era de los Acuerdos*. Servicio Informativo ALAI, Año XX, II Epoca, 10 de diciembre de 1996, Ecuador.

⁸ Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, suscrito por el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). Ciudad de México, 19 de septiembre de 1996, en *Panorama Centroamericano/Reporte Político* No. 119. Septiembre, 1996.

formación de departamentos especializados y el establecimiento de un programa de formación educativo basado en el profesionalismo, "una cultura de paz y de respeto a los derechos humanos y a la democracia, y de obediencia a la ley"⁹. Otro aspecto importante respecto a la seguridad pública es que el Acuerdo establece un marco de referencia para la regulación de las empresas que brindan servicios de seguridad privados, así como la tenencia y portación de armas de fuego.

Con respecto a las Fuerzas Armadas, se establece como su misión específica "la defensa de la soberanía del país y de la integridad de su territorio"¹⁰; claramente restringe la participación de la institución armada en otro tipo de actividades, limitándola a la cooperación. Se define su naturaleza apolítica, obediente y no deliberante; se establece claramente la subordinación de los militares a las autoridades civiles de gobierno; la competencia de los tribunales militares y la reforma de aspectos sustantivos como la doctrina militar, tamaño, recursos, sistema educativo y reforma de los cursos de entrenamiento, proceso de reconversión, proceso de reducción de efectivos y del presupuesto, programas de reinserción de los efectivos desmovilizados y la competencia de los organismos de inteligencia. Los aspectos clave que se pueden leer detrás del Acuerdo son los siguientes:

- Redefinición del concepto de seguridad para el nuevo escenario social guatemalteco.
- Clara separación de aparatos para las misiones de defensa, seguridad pública e inteligencia.

⁹ Idem.

¹⁰ Idem.

- Establecimiento claro de competencias entre las distintas instituciones vinculadas con la seguridad ciudadana y el sistema de administración de justicia.
- Voluntad firme de subordinar las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles del Estado.

Después de los acuerdos y el inicio de su ejecución quedan, sin embargo, algunos interrogantes sustantivos respecto al futuro de las Fuerzas Armadas:

¿Los militares guatemaltecos están realmente dispuestos a experimentar un profundo proceso de redefinición y reconversión?

¿Qué tan efectivos serán los mecanismos y reglamentaciones elaborados para que las Fuerzas Armadas se subordinen efectivamente a las autoridades civiles?

¿Cómo se piensa abordar el problema de la fuerte inserción de los militares en el sector empresarial?

¿Qué tipo de tratamiento se prevé en el futuro cercano para los problemas de la seguridad ciudadana, ahora que ha finalizado el conflicto armado y que el sistema de control del régimen está atravesando por intensas transformaciones?

Finalmente, ¿el proceso de reinserción de los desmovilizados ha sido diseñado tomando en cuenta únicamente los aspectos de equilibrio de fuerzas militares entre los antiguos contendientes, o ha considerado resolver las causas que dieron origen al enfrentamiento armado?

Las respuestas se encuentran en las voluntades políticas de

los diferentes actores sociales y políticos, no es una responsabilidad exclusiva de las Fuerzas Armadas. Ese es el reto fundamental del proceso democrático guatemalteco para los próximos años.

2. El Salvador: Del Conflicto a la Paz

La década de los 90 se abrió para El Salvador como el período de finalización del conflicto bélico en el cual se encontraban enfrentados las Fuerzas Armadas y el FMLN. Las negociaciones para la paz abrieron el espacio de la lucha política como alternativa a las acciones militares. El escenario político salvadoreño experimentó una distensión sustantiva. Pero, una vez finalizada la guerra, se inició otro reto importante: redefinir los espacios políticos para los actores emergentes y los que en épocas anteriores habían alcanzado un espacio dentro del sistema político.

Al igual que en Nicaragua, el conflicto salvadoreño había adquirido la característica de una guerra de desgaste y destrucción económica. La capacidad de combate de la institución militar había disminuido considerablemente; su capacidad profesional y técnica estaba muy por debajo de la que tenía cuando inició el conflicto y con respecto a la proporción de ayuda militar que ofrecía Estados Unidos. A ello se unieron otros factores desfavorables: la agudización de las diferencias políticas entre gobierno y militares, las presiones internacionales para una salida negociada del conflicto, el impacto del cambio que se produjo en Nicaragua a raíz de las elecciones y el conocimiento cierto de que la crisis salvadoreña necesitaba una salida negociada urgente.

El FMLN, como un ejército de guerrilla, también se encontraba en una situación desventajosa: su principal punto de apoyo,

el bloque socialista, se había derrumbado; los sandinistas en Nicaragua habían perdido el control del gobierno, por lo tanto, se debilitaba también su retaguardia logística; por último, las condiciones económicas y sociales, así como los costos humanos de la guerra influyeron significativamente para optar por la negociación y la solución política a la crisis. Para todos estaba claro que después de una década completa de enfrentamientos había que realizar esfuerzos que sanaran a la sociedad salvadoreña. Efectivamente, Fuerzas Armadas y FMLN se habían desgastado en una guerra que, de continuar con el mismo ritmo, se podía prolongar por mucho tiempo, afectando a un porcentaje más alto de población. La negociación, como mecanismo de solución al conflicto, era la única alternativa viable. Sin embargo, las condiciones no eran iguales para cada uno de los actores que entraron a ella; este aspecto determinó, en gran manera, el impacto que posteriormente ha tenido para las Fuerzas Armadas y el FMLN.

El acuerdo suscrito entre guerrilla y gobierno afectaba en primer lugar a los militares, pues fueron éstos los que enfrentaron directamente a los grupos guerrilleros y sobre los cuales recaía la responsabilidad de la guerra. Los altibajos de la contienda habían debilitado paulatinamente a ambas fuerzas - FMLN y Fuerzas Armadas - y el acuerdo político tornó indispensables las concesiones de uno y otro bando para poder alcanzar la paz. Precisamente por eso, la paz y seguridad fueron los elementos que prevalecieron en el acuerdo; en consecuencia, las Fuerzas Armadas y la guerrilla, pero sobre todo las primeras, no podían salir inermes de un período largo y doloroso de enfrentamientos. Los principales puntos de negociación abordaban este aspecto previendo una continuidad de la represión, el terror y los conflictos entre ambos cuerpos armados. Por otra parte, establecían la obligatoriedad de una pronta desmovilización y reincorporación de ex-combatientes a la sociedad, en un intento de desmilitarizar y disminuir la polaridad política.

Los acuerdos tuvieron un impacto diferenciado: el FMLN desmovilizó sus fuerzas reintegrándolas a la sociedad civil e introduciéndose al sistema político a través de mecanismos democráticos. Las Fuerzas Armadas aceptaron iniciar un proceso de desmovilización, reducción y redefinición total a fin de adaptarse al nuevo escenario. Sin embargo, las dimensiones del fenómeno salvadoreño presuponían que el proceso de pacificación y desmovilización de las fuerzas militares se produciría con algunos tropiezos y resistencias. La primera de las dificultades significaba vencer los temores y resentimientos que habían persistido entre Fuerzas Armadas y FMLN, así como el natural rechazo del primero a la reducción de sus efectivos y recursos, y la disminución de la cuota de poder que detentaron durante la guerra.

Los acuerdos políticos representaban para el FMLN, la victoria; para las Fuerzas Armadas, la derrota. El FMLN obtenía un espacio político legal y además, una considerable cuota de participación dentro de la política salvadoreña y la posibilidad de establecer un nuevo equilibrio de fuerzas militares mediante la incorporación de sus miembros dentro de las Fuerzas Armadas, particularmente en la Policía.

Las Fuerzas Armadas tenían la obligación de efectuar una profunda reestructuración, desde su doctrina hasta su sistema de valores, pues a partir del acuerdo contaría dentro de sus filas con una nueva composición de efectivos. Este proceso implicaba también una "purga" dentro de las filas castrenses, pues se consideraba imposible que muchos oficiales permanecieran en la impunidad luego de las intensas campañas contrainsurgentes y las sistemáticas violaciones a los derechos humanos. A partir de ese momento, las Fuerzas Armadas salvadoreñas iniciaron el camino de una transformación profunda que parece no tener regreso.

El punto es qué tipo de transformación se está produciendo y en cual dirección. Igual que en el caso nicaragüense, los distintos sectores políticos salvadoreños tienen su propia concepción de la desmilitarización de la sociedad y la profesionalización de las Fuerzas Armadas. Cada una de ellas refleja un conjunto de intereses políticos que, a su vez, se expresan en los mecanismos propuestos para desarrollar el proceso.

En este contexto, la reestructuración de las Fuerzas Armadas se desarrollará como una consecuencia de los acuerdos y/o arreglos que se produzcan entre los distintos sectores políticos de la sociedad salvadoreña. Su impacto en las instituciones militares se expresará fundamentalmente en:

- a. Separación de funciones militares y policiales.
- b. Institucionalidad y autonomía.
- c. Reducción y profesionalización.
- d. Reestructuración y nueva composición.
- e. Comportamiento político y relación con autoridades civiles.

3. Honduras: La Transición Gradual hacia la Democracia

Entre los países centroamericanos, Honduras es, quizás, el país que ha experimentado con mayor crudeza la eficacia del control militar sobre la sociedad civil sin tener que pasar por un conflicto militar. Al igual que sus vecinos atravesó décadas de gobiernos militares que ejercían el poder directamente, sobre la base de un sistema de controles políticos sumamente complejo y cerrado. Más tarde, en la década de los 80, cuando el contexto regional se iba modificando, fue uno de los primeros países donde los militares optaron por ceder espacio a los gobiernos civiles en un proceso de transición restringida. Fueron precisa-

mente, la intensidad de las transformaciones que se operaban en el ámbito regional y el proceso que gradualmente se fue modelando al interior de la sociedad hondureña, dos de los elementos más importantes para dar paso a una nueva forma de relación entre los diferentes actores del sistema político y las Fuerzas Armadas. Un papel fundamental en este importante cambio, lo ha desempeñado la sociedad civil, la cual ha empujado de forma beligerante la apertura de la transición y el reordenamiento del sistema político.

Como en la mayoría de los países centroamericanos, las Fuerzas Armadas hondureñas se convirtieron en el eje de articulación del sistema político hasta mediados de los años 80, decidiendo y arbitrando los cambios y evoluciones al interior de su país. Este protagonismo y el nivel de control que implicaba para el sistema político, aumentó sensiblemente cuando en el territorio hondureño se alojaron cuatro ejércitos: las Fuerzas Armadas hondureñas, los marines norteamericanos en maniobras conjuntas, destacamentos del ejército salvadoreño en operaciones contrainsurgentes en los territorios fronterizos y, finalmente, el ejército de "contras" nicaragüenses asentados en la frontera sur y que incursionaban frecuentemente a los territorios del país vecino durante toda la década pasada. La constante y fuerte presencia de los militares en Honduras tuvo como consecuencia la reproducción de una sociedad prácticamente "ocupada".

Todo ello se producía en un contexto de gobiernos civiles electos democráticamente por el pueblo hondureño. En efecto, desde el inicio de los años 80, considerando el contexto regional y a pesar del alto grado de militarización del sistema político, las Fuerzas Armadas hondureñas se vieron obligadas a abrir espacios de participación a una sociedad civil que emergía reclamando un nuevo tipo de ordenamiento social, lo que les obligó a alejarse del ejercicio directo del poder.

Los gobiernos autoritarios que se impusieron a la nación hondureña durante las décadas anteriores, limitaron los espacios de la sociedad civil. En el juego político, restringido aun, participaban los actores que los militares favorecían y las organizaciones de oposición eran tratadas como sujetos "subversivos", excluidos de toda participación. En gran parte, el proceso de cambios hondureño fue generado por tres elementos principales: el fortalecimiento de la sociedad civil hondureña, la presión internacional y la modificación del contexto político regional.

Durante la primera fase de esta transición, bastante restringida en materia de democracia, las autoridades civiles elegidas accedieron al poder mientras no pretendieran ocupar los espacios que los militares se reservaban para sí. De esa forma, la perspectiva de seguridad nacional prevaleciente se mantuvo, limitando sensiblemente el avance del proceso democrático que la sociedad civil hondureña procuraba impulsar.

En la década de los 90, las Fuerzas Armadas hondureñas se enfrentan inevitablemente a la necesidad de redefinir su rol como instituciones castrenses y su comportamiento político. Esta fue la llave para ampliar la transición de la sociedad hondureña hacia un sistema democrático. La Doctrina de la Seguridad Nacional y el fantasma de la agresión extranjera como premisas para mantener la militarización del sistema político y un estricto control sobre la sociedad civil, ya no son válidas y requieren una readecuación a los nuevos tiempos. La resistencia que los aparatos militares oponen a este proceso lo han retardado, pero no detenido. Ciertamente, los militares y sus aparatos de seguridad no pueden sentirse satisfechos con la disminución gradual de sus poderes y privilegios; algunos grupos todavía importantes al interior de las Fuerzas Armadas, se sienten amenazados y aunque no pueden declararse abiertamente en contra, so pena de perder la porción de legitimidad con que

todavía cuentan, sí oponen acciones que dificultan o desvirtúan la verdadera naturaleza de los cambios, procurando orientarlos en la dirección que menos perjudique a sus intereses. Por otra parte, también existen grupos de militares que ven estos cambios desde una perspectiva distinta, de consolidación democrática, y se han abierto a discutir el nuevo rol de las Fuerzas Armadas con distintos actores sociales y políticos.

Mientras tanto, la sociedad hondureña ha percibido la apertura que se ha producido en el sistema y aprovecha todos los espacios que le sean posibles para hacerse escuchar. Este trabajo, sin embargo, es duro y abre también el espacio para las contradicciones, conflictos y fragmentación de los sectores políticos. Evidentemente, dentro de este juego las mayores ventajas las tienen aquellos actores que de una u otra manera logren articular un nuevo pacto sociopolítico con respecto a las posiciones de las Fuerzas Armadas.

El poder real que aun tiene la institución castrense para intervenir en los asuntos políticos de la nación, genera todavía algunos temores entre diversos actores del sistema político; pero también es cierto que la sociedad civil en su conjunto está empujando un proceso de cambios que no parece tener reversa, proceso que se hace evidente en la gradual desaparición de la impunidad militar y un proceso también gradual de control civil sobre el aparato castrense.

Los actuales retos de la sociedad hondureña y sus Fuerzas Armadas con respecto a la definición de un nuevo rol para estas últimas, se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

Aun persisten actitudes de resistencia a los cambios de parte de ciertos grupos al interior de las Fuerzas Armadas, a pesar de la sujeción militar a las autoridades civiles. Estas actitudes se manifiestan en acciones de fuerza y pretensión de mantener las

situaciones de impunidad. En este caso es muy importante que la sociedad y las autoridades civiles hondureñas mantengan una actitud vigilante y procuren avanzar el proceso de control sobre la institución armada.

A la par de los cambios que se están efectuando en las relaciones entre las Fuerzas Armadas y los demás actores del sistema político hondureño, también se debe avanzar un proceso al interior de las Fuerzas Armadas para "reconvertir" efectivamente su perspectiva y sistema de valores, de acuerdo al nuevo contexto regional y nacional. Un punto central aquí, es la transformación de la mentalidad de fuerzas de seguridad hacia fuerzas de defensa y orden público, separadas funcional y orgánicamente de los aparatos de orden y seguridad ciudadana.

Finalmente, la evolución de la sociedad hondureña hacia un sistema consolidado de democracia implica redefinir claramente el papel de las Fuerzas Armadas y las de seguridad ciudadana sobre la base de una también nueva concepción de la seguridad y la defensa, junto a una amplia participación de los diferentes actores sociales y políticos. La definición de este nuevo rol no es una responsabilidad exclusiva de la institución castrense; autoridades y actores sociales también deben asumir una importante responsabilidad en ello.

4. Nicaragua: un Ejército en Transición

Entre todos los países centroamericanos, a pesar de las similitudes originadas por el contexto regional en que se circunscriben, el caso de Nicaragua es el que guarda ciertas particularidades, por las características y el papel que hasta hoy han desempeñado sus Fuerzas Armadas en la vida política de la nación.

Las actuales Fuerzas Armadas nicaragüenses tuvieron sus orígenes en las columnas guerrilleras del FSLN que en 1979 derrocaron a la dictadura somocista. Su conformación respondió desde el primer momento a la amenaza de una invasión de tropas extranjeras en contra de la revolución que recién iniciaba. Sin embargo, el enfrentamiento militar se desarrolló durante diez años como una guerra de baja intensidad entre el EPS y un ejército irregular que operaba en el interior del país con financiamiento norteamericano. Las Fuerzas Armadas y los aparatos de seguridad se prepararon para esta modalidad de guerra bajo lo que denominaron "doctrina militar de defensa de la revolución", que consistía en la participación directa de la población en las acciones militares. Paralelamente, la institución castrense desarrolló un proceso de consolidación institucional, creando las condiciones necesarias para constituirse en un verdadero cuerpo armado, altamente calificado para la guerra.

El curso de las negociaciones políticas de mediados de los 80 y las condiciones que presentaba el país a consecuencia de la guerra, dieron en 1989 la pauta para que los sandinistas decidieran adelantar las elecciones. Para entonces, el panorama nicaragüense presentaba la siguiente perspectiva:

- Se había perdido el apoyo económico y político que brindaba el ex-bloque socialista.
- El conflicto bélico amenazaba con prolongarse en el tiempo. El ejército había conseguido desarticular a la Resistencia Nicaragüense, pero no podía eliminarla.
- Los costos económicos y políticos de la guerra habían alcanzado niveles insostenibles para la nación, particularmente para los sectores mayoritarios de población.

La derrota electoral sandinista alteró todo el entorno

político, económico y social. Para el ejército, ese cambio significaba tener que replantearse un nuevo rol y comportamiento; el asunto era, pasar de ser un cuerpo armado defendiendo activamente un proyecto político claramente definido, a un ejército de carácter nacional. El proceso de cambios de tradujo entonces en:

- Readecuación total de su institucionalidad y comportamiento político.
- Redefinición del papel interno de las Fuerzas Armadas.
- Redefinición de acuerdos y alianzas políticas con el Estado y otros grupos políticos y económicos.
- Proceso acelerado de autonomía política y económica.

Cada uno de ellos, aunque aparentemente apuntan en dirección de fortalecer al ejército como una institución militar, altamente profesional y apolítica, también pretenden buscar nuevas fuentes de legitimidad política frente a la sociedad civil y sus autoridades. La creación de un cuerpo jurídico, la profesionalización y la despolitización, forman parte de este gran objetivo. Pero, por otro lado, el ejército nicaragüense ha tenido que entrar en el juego de construir nuevos equilibrios políticos; es así que, la creación de empresas comerciales militares responde al interés de seguir jugando un papel político activo y pretende compensar en parte el debilitamiento que experimentara por el acelerado proceso de reducción y la nueva situación que se planteó a partir del cambio de gobierno y la finalización del conflicto bélico.

a. Las Elecciones del 90 y el Traspaso de Gobierno.

Después de que los sandinistas anunciaran en 1990, la entrega del gobierno a la Unión Nacional Opositora (UNO), la pregunta era en qué condiciones se iba a producir ese traspaso.

El temor sandinista a la revancha política colocó a las Fuerzas Armadas como sujeto fundamental en las negociaciones para la transición. Si para los sandinistas el EPS era la garantía de sus vidas, para los vencedores era su principal obstáculo. En ambos sectores predominó la preocupación por los problemas de seguridad; por eso los principales compromisos adquiridos en el Acuerdo de Transición contemplaban el reconocimiento a la constitucionalidad del EPS; el respeto a sus mandos, estructura y jerarquía; y la reducción de fuerzas y la pronta desmovilización y desarme de la Resistencia. Este acuerdo brindó un marco de seguridad importante para ambos sectores y posibilitó, a la UNO, acceder al gobierno y a los sandinistas, preservar su seguridad.

Para el EPS, como institución, este acuerdo también significó beneficios: mantener su protagonismo político y preservar la estructura de mandos. Al final, no sufría ningún cambio a excepción de la reducción de fuerzas y recursos, cosa que ya estaba prevista, y sólo tenía que demostrar obediencia y lealtad a la Presidenta.

Pese a todo, el gobierno de doña Violeta Chamorro inició un proceso de reducción de fuerzas y profesionalización militar para neutralizar la influencia de las Fuerzas Armadas en el aparato de gobierno. Aunque el General retirado, Humberto Ortega, afirma que estas reducciones estaban planificadas desde el período sandinista¹¹ Es evidente que han sido drásticas y extrañamente no han producido un cisma al interior de la institución. Poco a poco el comportamiento y posicionamiento político del EPS se fueron modificando, al mismo tiempo que disminuían sus dimensiones; pero, contrario a lo que se esperaba, la institución militar mantuvo su protagonismo político y comenzó a operar una serie de cambios sustanciales para

¹¹ Ortega Saavedra, Humberto: NICARAGUA: REVOLUCION Y DEMOCRACIA, Organización Editorial Mexicana, México, 1992. Pág. 54.

poder mantenerse dentro del juego político de la transición.

b. La Separación del FSLN.

Sin lugar a dudas, la separación del binomio Ejército-Partido es uno de los principales cambios registrados en las Fuerzas Armadas a partir de 1989. Se inició la transformación con la puesta en vigencia de la Ley Electoral, la cual contempla la prohibición para realizar proselitismo político en las unidades militares, así como el desempeño de funcionarios militares en cargos de dirección partidaria. Esta condición obligó a todos los miembros de las Fuerzas Armadas, Ejército y Ministerio del Interior, a renunciar de sus cargos partidarios y a suprimir las estructuras partidarias en ambas instituciones.

Esta decisión se justificó argumentando que la separación del binomio fue planteado muchos años antes en el FSLN porque su mantenimiento producía mucho daño, tanto a las estructuras partidarias como a la institución militar en su proceso de profesionalización. Sin embargo, esto no se hizo formalmente sino hasta cuando el proceso revolucionario necesitó legitimar su institucionalidad ante la comunidad internacional con las elecciones del 90. Para este propósito la estrecha relación entre el partido y las Fuerzas Armadas era evidentemente negativa pues suponía una restricción al ejercicio de la democracia.

Otra razón, es que la primera generación de oficiales estaba siendo sustituida por jóvenes que carecían de trayectoria revolucionaria anterior a 1979, pero que contaban con preparación técnica y profesional militar. La trayectoria política pasaba a segundo plano y se debía tomar más en cuenta la preparación profesional.

En 1990, los aparatos profesionales de trabajo político que existían tanto en el Ministerio del Interior como en el EPS, desaparecieron. De las escuelas militares y policiales se anularon

los programas de educación y adoctrinamiento políticos; en las unidades militares desapareció todo símbolo que representara al FSLN, y el propio Gral. Ortega. Al ser propuesto como candidato a miembro de la Dirección Nacional del FSLN durante el congreso efectuado en 1991, declinó su postulación aduciendo que su papel y misión como revolucionario, eran contribuir a la estabilidad de la nación como Jefe del Ejército¹². A pesar de que existen pruebas de ruptura de vínculos formales entre las Fuerzas Armadas y el FSLN, los manejos políticos de la vida nacional indicaron, al menos durante los primeros años del gobierno Chamorro, que a nivel de la dirigencia se mantenía una relación constante. No se puede obviar el papel de Humberto Ortega como líder de una importante corriente política que también tiene un importante grupo de expresión dentro del FSLN, y la facilidad que para esta nueva relación le brindaba su cargo como Jefe del Ejército, pues le permitía utilizar al ejército como instrumento de presión durante las negociaciones políticas.

Es evidente que la estrecha relación que existía antes entre el EPS y el FSLN se ha modificado sustancialmente y hoy apuntan hacia una nueva definición que depende cada día más del nivel de profundización del proceso de profesionalización militar. En ese sentido, Ejército y Partido tienen intereses propios que permanecieron confusos durante los diez años de gobierno sandinista: durante la década de los 80 la primera y principal misión de la militancia sandinista consistía en defender el proyecto de la revolución a cualquier costo y, fundamentalmente, en el campo militar; por lo tanto, para el EPS, la principal de sus misiones consistía en defender también ese proyecto como militantes del partido.

Al momento de producirse la separación, obligatoriamente

¹² Ortega Saavedra, Humberto: op. cit., págs. 177-182.

tuvieron que diferenciarse: cada uno -Ejército y FSLN- tenía que buscar la mejor posición dentro del nuevo orden político del país. A pesar de ello, existe un área de intereses comunes para ambos y es ahí donde descansa la nueva relación que se ha establecido. A partir de que la institución militar se identifica como un instrumento de poder real, a través del cual se puede incidir en la esfera de las decisiones públicas en beneficio de sus intereses particulares, la solidez y cohesión institucional del Ejército son un objetivo político que le permite presentarse ante el resto de adversarios políticos en posición ventajosa al momento en que se realizan las transacciones políticas.

c. La Autonomía Institucional de las Fuerzas Armadas de Nicaragua.

Al desaparecer el conflicto bélico y el vínculo partidario entre FSLN y EPS, se perdió también la legitimidad que la guerra y el partido le daban a la institución militar. Se hizo necesario, entonces, iniciar un proceso acelerado para proteger la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y potenciar su autonomía en el nuevo contexto.

A lo largo de los 80 el Ejército logró constituirse por sí mismo en una institución autónoma, capaz de emitir criterios y tomar decisiones propias como en el caso de la crisis entre la institución y el Ejecutivo el 2 de septiembre de 1993. Ese día, durante el acto conmemorativo del aniversario de las Fuerzas Armadas, la Presidenta Chamorro anunció la destitución del Gral. Ortega para el año siguiente y la apertura de un proceso que pusiera fin a la "impunidad" de los jefes militares. Este suceso originó un fuerte reclamo de parte del ex-presidente Daniel Ortega, del propio General Ortega y del Jefe del Estado Mayor, Mayor Gral. Cuadra. Horas después, un comunicado del alto mando militar negaba aceptar la decisión presidencial argumentando que se había tomado al margen de la ley y como producto de presiones externas. El hecho fue calificado como "insubordi-

nación" y hasta el mismo gobierno expresó el temor a un golpe militar. Hasta antes de este acontecimiento se podía pensar que gran parte de la autonomía militar radicaba en el entendimiento que había establecido con el Gobierno; sin embargo, desde entonces se ve claramente que el Ejército goza de una privilegiada posición con respecto a otras instituciones de carácter político. Esta autonomía está dada entre otras cosas por:

- El espíritu corporativo que existe dentro de las filas de la institución, lo que hace agruparse a todos sus efectivos en torno a las posiciones de la jefatura militar. Ello era mucho más fuerte durante los años que el Ejército fue comandado por Humberto Ortega.
- La solidez institucional que mantiene a pesar de los procesos de reducción a que ha sido sometido, sin que se haya producido el fraccionamiento que padecen otras instituciones dentro de la sociedad nicaragüense. Esto ha facilitado una actuación coherente dentro de la política, estableciendo alianzas a su propia conveniencia.
- La autonomía que mantiene sobre la administración y distribución de los fondos presupuestarios y empresas comerciales de las cuales es propietario, facilitando el destino de los recursos hacia las áreas que consideren prioritarias y complementando sus gastos sin depender del presupuesto aprobado por el Parlamento.

Son estas condiciones las que posibilitan que la institución castrense concentre poderes significativos dentro de la política nacional. Ninguna decisión referida a las Fuerzas Armadas ha podido progresar sin su consentimiento y/o consulta.

d. Reordenamiento de Fuerzas y Recursos.

La disminución del conflicto bélico y el cambio de autoridades gubernamentales hacían evidente la necesidad de reordenar la institución militar. La desmovilización de la "contra-revolución", la confianza internacional - de Estados Unidos, en particular - en el nuevo gobierno, y la pérdida de su "retaguardia estratégica" - el bloque socialista -, ubicaban al Ejército en un nuevo contexto ineludible. Ya no era posible destinar casi el 50 % del presupuesto anual a los gastos militares, no era necesario el reclutamiento de fuerzas para el combate, renovar constantemente la técnica y los pertrechos militares, ni organizar planes intensivos de preparación militar.

Entre diciembre de 1989 y enero de 1993, año en que concluye la reducción masiva, el Ejército disminuyó sus efectivos en un 83.81 % y su presupuesto actualmente representa aproximadamente el 12 % del total anual nacional¹³. El proceso de reducción de efectivos militares inició cuando el gobierno ordenó suspender indefinidamente el reclutamiento para el SMP y desmovilizar a todos los jóvenes que en ese momento prestaban servicio dentro de las Fuerzas Armadas; así, el Ejército pasó de 98,880 efectivos en diciembre de 1989, a 24,000 en 1991 y 16,000 a enero de 1993.

La intención del gobierno al impulsar una acelerada reducción de la capacidad defensiva nacional, era obtener en un corto plazo la subordinación de los militares a las autoridades civiles. Se pensó que este paso constituiría un factor determinante para disminuir el protagonismo político de las Fuerzas Armadas y poder conducir su profesionalización por el camino que

¹³ En un documento elaborado por el EPS en abril/93, el porcentaje de reducción presupuestaria de la institución militar entre los años 89-92 corresponde a 76.43%.

deseaban; sin embargo, la propia debilidad de la coalición y el resurgimiento de grupos armados irregulares demostraron que la institución militar, si bien se había reducido, no había perdido toda su fuerza política y se encontraba en mejor posición que la fraccionada UNO y el FSLN.

Otro aspecto ampliamente debatido y que forma parte de la estrategia de control de las autoridades civiles sobre las Fuerzas Armadas es el presupuesto institucional y el complemento obtenido a través de varias empresas comerciales. Aparentemente, éstas gozan de privilegios y adolecen falta de control gubernamental. Para ciertos grupos políticos y económicos esto constituye un riesgo mayor, pues si el Ejército goza de tal autonomía económica, se estaría desarrollando un cuerpo con amplios poderes, al margen de importantes sectores, y capaz de imponerse a cualquier adversario.

e. Profesionalidad y Despolitización.

En la región centroamericana no existe amenaza de conflictos internacionales: los ejércitos irregulares que operaban en el interior de los países se redujeron notablemente; la finalización de los conflictos bélicos abrió la necesidad de adecuar las instituciones militares a los nuevos tiempos. Eso ha significado redefinir el rol, funciones y misiones de la institución castrense; revisar su estructura y organización; continuar el proceso de ordenamiento jurídico, y sistematizar los planes de preparación técnica y profesional de sus oficiales; en resumen, avanzar la profesionalización de las Fuerzas Armadas.

A la finalización del conflicto bélico se sumó la condición de un contexto político desventajoso para el Ejército. El gobierno que recién asumió el poder en 1990, aunque reconoció la constitucionalidad de las Fuerzas Armadas y ha respetado sus estructuras y mandos defendiendo su posición hasta dentro de su propia coalición, ha demandado también obediencia a la

Presidenta y a la Constitución Política, por lo que ha impulsado un proceso de "profesionalización" de la institución que implica la ruptura total de vínculos entre el FSLN y las Fuerzas Armadas. No se puede negar que tal proceso se ha desarrollado con la voluntad política de la jefatura militar, la cual ha modificado su posición con respecto a su partido de origen a partir del cambio de gobierno.

Parece ser que todos los sectores políticos del país han identificado el proceso de profesionalización con la separación del binomio ejército - partido y, a excepción del Ejército, con la subordinación total de los militares a los civiles. Sin embargo, el concepto de profesionalidad implica más que la "despartidización" de una institución; significa redefinir totalmente a las Fuerzas Armadas y sus relaciones con la sociedad civil y la sociedad política en un contexto de nuevos tiempos.

Ambos conceptos -profesionalidad y "despartidización"- no son sinónimos. Todas las instituciones, sin excepción, son políticas y las Fuerzas Armadas no se han librado de ello. Durante los años 80 su papel principal consistió en defender militarmente un proyecto político; ahora, según el FSLN, el Gobierno y el propio Ejército, su papel consiste en garantizar que el proceso de transición se efectúe pacíficamente. El Ejército ha sido definido por todos ellos como la garantía de la "estabilidad" y la paz de la nación.

Hasta ahora, se ha llevado a cabo un proceso de "despartidización" que ha contribuido a diferenciar dos instituciones, pero no se puede decir que esto sea realmente profesionalizar al Ejército. La profesionalización de un cuerpo castrense siempre ha sido asociada con el concepto de neutralidad política; sin embargo, la realidad nos ha demostrado que en Nicaragua y en toda Centroamérica esto no ha sido así; son innumerables los ejemplos de "intervención" de las Fuerzas

Armadas en procesos políticos centro y latinoamericanos. En Nicaragua, las condiciones que imponía la guerra le dieron al Ejército una posición privilegiada y muchas decisiones públicas en la década de los 80 fueron tomadas sobre la base del enfoque de seguridad.

Ahora, el Gobierno nicaragüense está manejando el concepto enfocado hacia dos aspectos principales: disminución de la participación militar en la política mediante el control civil sobre los militares y la preparación técnica y superior de efectivos. El Ejército no ha manifestado su desacuerdo al respecto, pero se ha escudado en ella para echar una cortina de humo sobre su propia concepción de profesionalización.

El Gobierno, al intentar un proceso de reconversión del aparato militar, pretende subordinarlo al control de las autoridades civiles; pero no todo está bajo su control. No es casual, por ejemplo, que en una universidad se abriera un curso especial en administración de empresas para oficiales militares de alta graduación; la expansión comercial de sus empresas requiere administradores capaces y leales que velen por el patrimonio institucional. Detrás del aparente esfuerzo por brindar educación superior a los oficiales se esconde también el propósito de formar gente en favor de los intereses del Ejército¹⁴. Como éste hay muchos otros ejemplos de la dirección que lleva la reconversión de la institución militar.

La diferencia entre ambas concepciones es que el Gobierno identifica en la institución castrense un adversario lo suficientemente fuerte como para oponerse a sus planes políticos;

¹⁴ Exposición del Gral. Humberto Ortega, Comandante en Jefe del Ejército Popular Sandinista, durante el acto inaugural de la Licenciatura en Administración de Empresas para oficiales del EPS, 23 de abril de 1993. Universidad Centroamericana.

por eso ha tratado de establecer una relación de subordinación con la institución militar, disfrazándola de "coexistencia pacífica"; primero, porque independientemente de su aparente neutralidad política, en el EPS hay una importante corriente con pensamiento político, y, segundo, porque tener el control sobre la institución militar lo colocaría en posición de negociar una alternativa política con cualquier adversario.

La conciencia de que esto es así, ha colocado al Ejército en una posición ventajosa políticamente y, precisamente, ha optimizado su utilidad institucional en beneficio propio. Apostó al juego de las apariencias, manifestando adhesión y subordinación con el Ejecutivo hasta tanto éste no afectó intereses fundamentales de la jefatura militar. Por otro lado, ha aprovechado ese espacio para tomar la iniciativa en las acciones para su "profesionalización", adelantándose a propuestas del propio Gobierno u otros sectores políticos.

La profesionalización militar abarca un universo de aspectos que van desde su participación en la política hasta el sistema de valores de la corporación y las políticas de reclutamiento. Para el caso de Nicaragua, la profesionalidad de la institución se expresa en tres aspectos fundamentales: institucionalidad, preparación de fuerzas y tecnología militar. En este caso, el primero de los aspectos se encuentra en desarrollo. El Ejército es una institución de hecho, pero hace falta complementarla con la legalidad jurídica; en ese sentido están pendientes de discusión un conjunto de leyes y reglamentos que deben normar los límites en recursos y fuerzas de la institución; su estructura, organización y funcionamiento; políticas de ascenso y mecanismos de regulación civil, etc.

El segundo aspecto, la preparación técnica y profesional, es un aspecto que no se descuidó durante los 10 años de guerra. Según declaraciones del ex jefe del Ejército, Humberto Ortega,

durante ese período se preparó técnica y profesionalmente en distintas escuelas "a más de 10 mil 250 oficiales. Entre ellos, 6 mil 381 en cursos importantes de formación de oficiales; 2 mil 195 en cursos de superación de oficiales; 115 en cursos básicos superiores; mil 218 en especialidades muy técnicas; y se prepararon muchos ingenieros y médicos, incluyendo en los primeros más de 50 pilotos de tecnología muy compleja"¹⁵. Al iniciar 1990, Nicaragua contaba con el Ejército mejor preparado en teoría y práctica, y más adelantado tecnológicamente de toda la región centroamericana. Es decir, se contaba con las condiciones elementales para un ejército moderno y convencional, pero para enfrentar un conflicto bélico. Y fue hacia esa dirección donde se dirigieron los esfuerzos en la preparación y apertrechamiento de efectivos. Todo el potencial militar adquirido durante los años 80 tenía que transformarse al finalizar el conflicto bélico, comenzando por la desmovilización de una gran parte de sus efectivos y la reducción del armamento, precisamente porque correspondían a un ejército en tiempo de guerra. Ahora, el reto consiste en pasar rápidamente de ser un ejército de masas a ser un ejército de oficiales capaces de cumplir cabalmente funciones administrativas dentro de la institución antes que misiones de carácter eminentemente militar.

El aspecto más importante dentro de la preparación técnica y superior de los efectivos militares lo constituye la erradicación del adoctrinamiento político recibido durante los años 80. El dilema que se plantea ahora es qué tipo de educación patriótica deben tener las Fuerzas Armadas en Nicaragua y si ésta debe suprimir totalmente los conceptos políticos para ser una institución apolítica. Desde el punto de vista de los políticos tradicionales, es necesario suprimir cualquier tipo de adoctrinamiento o "educación política" dentro de las Fuerzas

¹⁵ Idem.

Armadas; la preparación técnica debe realizarse bajo los preceptos de la educación patriótica a los soldados. Para el FSLN, el Ejército no puede ser despojado de toda la enseñanza que recibió durante la década de los 80 y debe seguir preparando a sus efectivos dentro de principios básicos. En apariencia, ambos planteamientos no son diferentes, pues los dos sostienen la necesidad de inculcar valores en la institución militar. El asunto está en que la interpretación que unos y otros - incluido el Ejército - hacen de los conceptos, es distinta.

La profesionalidad es un aspecto vinculado estrechamente con la concepción que tienen el Estado, la propia Institución y la sociedad sobre conceptos fundamentales como nación, soberanía, defensa y seguridad nacional. De ello depende el modelo de ejército que se defina para el futuro. El Ejército de Nicaragua, en las actuales circunstancias tiende a transformarse en un ejército de oficiales, un cuerpo altamente tecnificado militarmente para cumplir con las nuevas misiones que se ha planteado. Pero para que este proceso pueda completarse es necesario establecer un consenso alrededor de los aspectos fundamentales de la institución militar; mientras no se alcance este acuerdo de nada servirán los arreglos políticos que se establezcan y los esfuerzos por obtener legitimidad haciendo demostraciones de fuerza durante los conflictos.

La profesionalización de las Fuerzas Armadas en Nicaragua ha sido el principal punto de discusión y confrontación entre políticos y militares por las distintas interpretaciones que se le dan. Sin embargo, para la institución militar, es necesario efectuarla porque sólo a través de ella podrá obtener la legitimidad política que ha estado buscando. Esa es la razón por la cual han consentido redefinir funciones y misiones, adecuándolas a sus dimensiones, capacidades y contexto.

f. Nuevas Funciones.

Una vez finalizada la guerra también dejó de existir el argumento de la "intervención extranjera" o el "ejército mercenario"; tampoco existe el peligro de una confrontación militar entre Estados y cada vez es más necesario que el Ejército redefina sus funciones y misiones, adaptándolas al nuevo escenario que se le presenta. Para la década de los 90 ha definido como sus principales misiones, las siguientes:

- Garantizar la defensa nacional, independencia, soberanía y autodeterminación.
- Cumplir con la Constitución y demás leyes del país.
- Mantener la paz interna
- Contribuir a la estabilidad de las instituciones democráticas y la defensa de los derechos humanos
- Luchar contra el narcotráfico.
- Participar en planes para conservar el medio ambiente y la defensa civil, en casos de desastres naturales.

Las cuatro primeras misiones son una declaración de intenciones y no tienen forma concreta. Las dos últimas sí tienen un fundamento real, pero implican reducir profundamente el perfil ocupacional de una institución. Por otra parte, a pesar de que se han dado pasos importantes en el proceso de profesionalización y redefinición de la institución militar, quedan todavía algunas lagunas que inciden directamente en el rol, funciones y misiones que va a desarrollar el Ejército en el futuro: el modelo/tipo de fuerza armada, el grado de subordinación respecto a la sociedad civil, el tipo de preparación de las fuerzas y los sectores hacia los que se van a dirigir los próximos reclutamientos, el nuevo sistema

de valores, etc.

Algunas de estas funciones llevan implícito el riesgo de sustituir y/o crear una duplicidad entre el EPS y otras instituciones, concretamente el combate al narcotráfico, el cual es operacionalizado también por la Policía. En este caso es necesario: a) definir una sola institución encargada de dirigir y ejecutar esta misión y/o b) establecer un marco de cooperación inter-institucional para el mismo fin.

Es indudable que las Fuerzas Armadas nicaragüenses han cambiado significativamente. Se ha transformado de un aparato político militarizado hacia un cuerpo militar con preparación técnica especializada y con un perfil más bajo de protagonismo político. Sus espacios y relaciones institucionales se han modificado aceleradamente, al igual que sus puntos de vista en relación a la crisis política nicaragüense y cada uno de los sujetos participantes en ella. El Ejército ha dejado de ser un apéndice de partido y se ha convertido en una institución con vida y criterios propios, independiente totalmente del FSLN. Esa es la base de su comportamiento actual. Se ha convertido, además, en un cuerpo autónomo institucionalmente, con capacidad suficiente para tomar sus propias decisiones y para realizar sus propias oportunidades dentro de la política.

Algunos políticos nicaragüenses, principalmente aquellos pertenecientes a los grupos de tendencia conservadora, afirman que el Ejército continúa siendo un apéndice del sandinismo; sin embargo, esto no ocurre totalmente así. No se puede negar que aunque tuvo sus orígenes en el FSLN, ahora ya ha modelado sus propios intereses y objetivos utilizando para ello la autonomía política y económica adquiridas a través de la institución militar, estableciendo una serie de entendimientos políticos que incluyen tanto al partido que le dio origen como a otros grupos políticos. Sus propias características y la posición política que declaran les

ha sido de mucha utilidad para poder acercarse e, incluso, hacer coincidir sus puntos de vista con los de dirigentes políticos de distintas corrientes, principalmente en el Parlamento.

Es evidente que después de la confusión inmediata al traspaso de gobierno, la institución logró definir sus propias concepciones alrededor de asuntos primarios como el espacio político que desean mantener, el tipo de relaciones que quieren con el resto del sistema político y la cuota de poder que desean ejercer en la toma de decisiones fundamentales; sus acciones apuntan en tales direcciones¹⁶.

Un punto a favor de tal comportamiento es la forma en que se han venido desarrollando los procesos políticos; mientras todos los arreglos se realicen sobre la base de acuerdos de cúpula, el Ejército mantendrá el peso que hoy sigue teniendo en la vida política nacional. A raíz de los profundos cambios que se han efectuado en Nicaragua, la institución está absolutamente consciente de que debe modificar su papel en la sociedad, pero quiere efectuar esa transformación con el menor de los costos posibles para la institución y el mayor de los beneficios posibles. Sabe que no es posible mantener el perfil militar de la década pasada y que es inevitable redefinir su rol en cuanto institución del Estado, porque al fin y al cabo, se identifica también como corporación militar a su servicio. En ese sentido, ha tenido una actitud positiva, aceptando la reducción de armas, efectivos y la disminución de operaciones militares, limitando su participación en los conflictos a situaciones muy específicas. Quiérase o no, el Ejército desarrolló dentro de sí un sistema de valores y un espíritu de cuerpo que se contradice con los intereses de la corriente política que se albergó en su interior; en ese sentido, le queda

¹⁶ Para mayores detalles sobre las negociaciones entre grupos políticos durante los primeros años de la transición nicaragüense, ver: Saldomando, Angel: NICARAGUA: CON EL FUTURO EN JUEGO, CRIES, Nicaragua, 1996.

como alternativa elegir claramente entre los dos papeles que ha venido desempeñando últimamente: actor político o corporación militar. Elegir el rol de actor político significaría que su protagonismo podría aumentar hasta peligrosos niveles de "intervención" militar en los asuntos políticos civiles.

D. CONCLUSIONES

"Evidentemente el empleo de <la fuerza> militar como tal, además del empleo de las Fuerzas Armadas, para lograr finalidades militares y políticas, forma una parte cada vez más importante del horizonte estratégico"¹⁷.

Esta frase, expresada por un militar estadounidense con respecto al proceso de reconversión que vive la institución armada en su país, afirma lo que en Centroamérica no se han atrevido a decir los militares y demás actores políticos durante todo este tiempo. Ninguno de ellos se ha atrevido a reconocer el peso político y la importancia que tienen la participación de los militares en el actual proceso de transición, máxime cuando éste se realiza en medio de una situación de post-guerra.

Las Fuerzas Armadas, como tales, presentan un estado de resistencia -natural hasta cierto punto- a los cambios que se están produciendo, pero no los ignoran ni los subestiman. Tampoco han permitido que otros tomen por su cuenta las decisiones que los involucran directamente; participan activamente en los procesos de cambio aunque signifique

¹⁷ Frederick M. Franks, Gral. del Ejército de EE.UU.: Cuestiones de la Mente y del Corazón, En *Military Review*, Revista Profesional del Ejército de EE.UU., edición hispanoamericana, julio-agosto/1993, pág. 8.

tensionar en alguna forma todo el sistema político.

Los hechos indican que, a su vez, los acercamientos y negociaciones políticas están incidiendo significativamente en los nuevos modelos de Fuerzas Armadas que se están gestando, pues no se puede decir que la dirección de los procesos de cambios dentro de las instituciones y su posiciones políticas dependen totalmente de ellas. Lo interesante aquí es determinar las consecuencias que determinados intereses y alianzas predominantes durante la transición, tendrán en la reconversión de las Fuerzas Armadas. Resulta falso en todos los sentidos, pensar que se ha anulado la participación política de los Ejércitos, o pensar ingenuamente que ésta disminuirá automáticamente a medida que la transición se vaya desarrollando. La eliminación de la guerra como un peligro latente y la reducción de recursos humanos y materiales no implica, mecánicamente, la reducción del protagonismo de las Fuerzas Armadas; simplemente indica que éste se está modificando, al igual que su capacidad de incidencia y su estructura.

Existe, sin embargo, una tendencia de desarrollo dentro de la lógica corporativa de conservación de poder institucional. Es decir, las Fuerzas Armadas, como instituciones armadas con poder para decidir asuntos políticos, se resisten a perder el espacio que le brindó el conflicto bélico. Por otro lado, esta misma resistencia los conduce a desarrollar nuevas relaciones con los demás actores políticos, buscando la legitimidad que actualmente no tienen, de tal forma que resulte una nueva forma de inserción dentro del sistema político nacional.

Las corporaciones militares enfrentan dentro de sí la contradicción entre los dos roles que está jugando ahora; por un lado, se identifican como cuerpo militar y como instituciones del Estado; por otra parte, los intereses políticos que representan las

obligan a poner en riesgo su institucionalidad con sus comportamientos políticos. La definición clara de este asunto no se producirá hasta que no se modifique el tradicional papel de los militares representando una opción política armada al tratamiento de los conflictos entre el (o los) grupo(s) en el poder y en la oposición.

Sobre los intereses corporativos militares y sus nuevas relaciones pesa también la visión que tienen ellos mismos sobre la institución y la crisis de la región, así como los criterios de los restantes sujetos políticos y sus intereses con respecto a los mismos temas. Mientras para algunos el Ejército siga siendo un grupo capaz de ejercer una cuota de poder a su favor, continuarán tratando de influirlo; mientras para otros sectores las Fuerzas Armadas constituyan un obstáculo para ejecutar sus proyectos políticos, también tratarán por todos los medios de hacer recaer su influencia sobre ellas.

Los procesos de transición tienen, entre otros, el desafío de encontrar un nuevo modelo de institución armada que responda a las necesidades de sus respectivas sociedades; para ello es indispensable elaborar una política de seguridad nacional y delimitar el espacio de los militares en la vida política de la nación. Pero esto no puede ser realizado únicamente por las Fuerzas Armadas; requiere el concurso de muchos sectores, algunos de los cuales son, actualmente, sus adversarios políticos. El asunto entonces, es cómo resolver el problema de los militares sin afectar profundamente los intereses de los diferentes actores políticos involucrados y en primer lugar, de las sociedades centroamericanas.

II. PODER CIVIL Y FUERZAS ARMADAS EN HONDURAS

Leticia Salomón

Para hablar de poder civil en Honduras, es preciso tratar de entender las características que han asumido las relaciones entre civiles y militares en pleno auge del autoritarismo, y las características que van asumiendo en el proceso de construcción democrática que se evidencia con el inicio de la década de los noventa. Una década antes, el país había iniciado un proceso de transición a la democracia, el cual se vio reducido a la formalidad de los procesos electorales, debido a la presión de la crisis centroamericana y la vigencia de la guerra fría, elementos que actuaron como dique de contención de la dinámica política y social que desencadena la democracia.

Fue preciso que se derrumbaran los muros ideológicos y que desaparecieran los peligros de la indefinición fronteriza con El Salvador y la presión de la crisis centroamericana, para que la democracia adquiriera una dinámica interna y permitiera una mayor presencia de los actores sociales y un mayor dinamismo de los actores políticos. No obstante, el proceso de apertura de espacios y de modificación de las relaciones civiles-militares, chocaba con la persistencia de una cultura autoritaria que se resistía a aceptar la variación del contexto internacional y la modificación de la situación nacional.

De ahí que los cambios producidos en los años noventa, presentaran grandes diferencias en materia de dinamismo, avances y, sobre todo, en la transformación de la cultura política. Para entender sus causas es preciso incorporar algunas características de las relaciones civiles-militares, las cuales nos permitirán descubrir, con mayor facilidad, la naturaleza del proceso que se está desarrollando. Tales características se relacionan con el espíritu de cuerpo, la supremacía castrense, la debilidad civil, la impunidad militar y las variaciones del contexto nacional e internacional.

Estas características nos permitirán comprender los obstáculos y limitaciones que acompañan al proceso de construcción del poder civil en Honduras, lo que nos lleva a preguntarnos sobre la pertinencia del tema y si la situación actual del país nos permite hablar de un verdadero poder civil. Para comenzar, debemos preguntarnos si ha existido o existe en el país, a nivel cultural, esa diferenciación entre el ámbito civil - concebido como lo no estatal- y el ámbito estatal, situación que incluye la diferencia más conocida entre lo civil y lo militar, concibiendo a éste último como una institución estatal, pero no la única.

Para responder a lo anterior conviene precisar que, como característica general de la cultura política, no ha existido en el país una asimilación del significado de "lo civil" como diferente a lo militar, pero tampoco como diferente a lo estatal y, mucho menos, como rescate del significado de su supremacía, del poder que emana de la ciudadanía, y de la concepción que atribuye a los funcionarios y empleados de cualquier institución del Estado, incluidas las Fuerzas Armadas, la condición de servidores públicos.

Lo anterior ha ocurrido por esa compleja y muchas veces contradictoria articulación de intereses y de actividades entre lo

público y lo privado, lo civil y lo militar, lo estatal y lo social, lo cual ha creado un manto de confusión que ha impedido una diferenciación clara y oportuna. Esto se explica, también, por la persistencia de una cultura que no reconoce los derechos de los civiles para controlar, vigilar y fiscalizar la actuación de los funcionarios públicos, y que asegura el desentendimiento ciudadano de las responsabilidades inherentes al ejercicio del poder político. Por ello, resulta difícil hablar de un verdadero poder civil en Honduras; podemos afirmar que, hasta ahora, con el proceso de construcción democrática, se comienza a asimilar su significado y a delimitar su ámbito de acción más allá de los militares, pero también, más allá de todo representante de la estructura estatal. El propósito de este estudio es la reconstrucción teórica y empírica de los elementos que favorecen o limitan la construcción de ese poder civil, descubrirlos en el discurso de los diferentes actores políticos y sociales, y evaluar su impacto sobre el proceso de construcción democrática que estamos viviendo.

A. CONDICIONANTES DE LAS RELACIONES CIVILES-MILITARES

1. El Espíritu de Cuerpo

Las Fuerzas Armadas hondureñas surgen con sentido profesional en 1954, en un contexto de modernización del Estado que le permitió una mayor y mejor organización plasmada en la ley Constitutiva, en la creación del primer batallón de Infantería y en el establecimiento del primer Convenio Militar de ayuda con los Estados Unidos. A partir de ahí, las Fuerzas Armadas van adquiriendo forma como cuerpo colegiado, presentando un mayor grado de centralismo en la toma de decisiones, acentuando el profesionalismo con la creación de escuelas de formación, y consolidando un sentido de unidad que superaba la visión

restringida del Ejército y Aviación, únicas ramas existentes hasta ese entonces. Posteriormente, ya en los años setenta, esta visión se supera con creces, con la creación de la Fuerza Naval y la Fuerza de Seguridad Pública, las cuales conformaron con aquéllas las cuatro fuerzas que constituyeron, durante muchos años, las Fuerzas Armadas Hondureñas.¹⁸

El fortalecimiento profesional se incrementa con la creación de escuelas de formación en las diferentes fuerzas, y se complementa con el fortalecimiento institucional emanado de la creación de la Jefatura de las Fuerzas Armadas en 1957 y del Consejo Superior de las Fuerzas Armadas, en 1975. Todo ello fue fomentando una especie de corporativismo que, a la vez que acentuó su sentido de pertenencia a un grupo, los fue segregando de la sociedad, los alejó de la misma e, inclusive, los superpuso a ella.

Esta situación alude a lo que comúnmente se denomina "espíritu de cuerpo" y se expresa en ese sentido de pertenencia a un grupo en particular que se diferencia de los restantes grupos que conforman la sociedad, no sólo por su visión jerárquica y subordinada, su uniforme y su disciplina cuartelaria, sino, también, por su asociación directa con el poder. Este es un importante elemento que diferencia a los militares de cualquier otro cuerpo colegiado como los médicos, los ingenieros o los abogados.

Esta asociación corporativa con el poder se manifiesta desde los niveles más bajos hasta los más altos de la estructura jerárquica y está directamente vinculada con el monopolio legal

¹⁸ A partir de 1997, la Fuerza de Seguridad Pública deja de pertenecer a las Fuerzas Armadas como su cuarta rama, y pasa a constituir la Policía Nacional bajo control civil.

del uso de la fuerza: desde el soldado, cabo o sargento que impone "la autoridad" en una comunidad, hasta la alta oficialidad que decide el momento de romper el orden constitucional; que impone la lógica de la seguridad por encima de cualquier lógica, o que asegura los privilegios económicos, políticos y jurídicos de sus compañeros de armas. Este espíritu de cuerpo se fue consolidando conforme se producía el desarrollo institucional de las Fuerzas Armadas y permite comprender, en la actualidad, la prontitud y la naturalidad con que los miembros del cuerpo se protegen entre sí y establecen una coraza de protección frente a las amenazas, reales o supuestas, provenientes del mundo civil.

Resulta de particular importancia resaltar el hecho de que esa reacción natural que les aglutina y les hace olvidar sus pequeñas o grandes diferencias, se produce hacia todo lo que proviene del mundo exterior al cuerpo castrense, sea de carácter nacional o internacional pero que sea, particularmente, de naturaleza civil. En el fondo, esta reacción refleja una actitud de superioridad, y a veces de desprecio, a todo lo que supone injerencia civil en lo que tradicionalmente se ha definido como espacio de decisión militar, provocando una deformación del significado de la subordinación castrense a la institucionalidad civil.

2. La Supremacía Castrense

Lo explicado anteriormente permite comprender el proceso mediante el cual las Fuerzas Armadas, como institución, fueron colocándose por encima de la sociedad, al grado de sustraerse de los conflictos inherentes a individuos y grupos, adoptando una real o pretendida actitud arbitral, sancionada desde la sociedad civil y desde el sistema político. Este proceso se tradujo en una concentración del poder de decisión sobre asuntos que escapaban a la competencia militar e invadían un

espacio de decisión que debía ser privativo de los civiles.

En este sentido, la supremacía castrense podía apreciarse desde una doble perspectiva: desde el control directo o indirecto del aparato administrativo del Estado o de instituciones clave dentro del mismo, y desde la superioridad con que los militares manejaron las relaciones con los civiles. La primera perspectiva se expresa a través de los clásicos golpes de Estado y cambios de gobierno del pasado autoritario, ocurridos en 1956, 1963, 1972, 1975 y 1978, o del ejercicio de gobiernos civiles con fuerte presencia política de la institución castrense, como el de Ramón Ernesto Cruz (1971-1972), Roberto Suazo Córdova (1982-1986) y José Azcona Hoyo (1986- 1990). También se expresa a través del control de ciertas instituciones señaladas por los militares como estratégicas en materia de seguridad, argumento que fue perdiendo validez conforme se reafirmaba la distensión en el contexto regional e internacional -HONDUTEL, Marina Mercante, Migración, Instituto Geodésico, etc.-.

La segunda perspectiva, tiene que ver con la capacidad de sanción auto-atribuida por los militares o atribuida a ellos por los mismos civiles. Resulta importante destacar el control absoluto de la Policía por parte de los militares, durante más de treinta años, y, como complemento, la inexistencia de una policía de investigación, dependiente del poder Judicial, que le permitiera realizar sus propias investigaciones y ejecutar directamente sus órdenes. En el fondo, se evidenciaba un menosprecio a lo civil, particularmente a lo que tiene que ver con los actores políticos, los cuales poseen una visión cortoplacista -la conquista del poder político- que choca y se contrapone con la visión de trascendencia y permanencia que poseen los militares.

Esta situación hizo que las Fuerzas Armadas, y, dentro de ellas, la Fuerza policial, aparecieran con una superioridad evidente ante el poder Judicial el cual lucía frágil y particular-

mente vulnerable, ante la voluntad política de la superioridad castrense. Los militares fueron desarrollando un conjunto de prerrogativas que les volvía intocables ante los mecanismos civiles de control. De ahí que se ubicaron, de hecho, por encima de los civiles en cualquier conflicto de tránsito, civil o contencioso en que se vieron involucrados. En todo caso, lo militar iba asociado directamente con el poder y éste con una estructura de jerarquía y subordinación en la que los civiles, como actores políticos o sociales, se encontraban en los niveles más bajos de la distribución.

La supremacía castrense adquirió carta de prepotencia con la vigencia del fuero militar por encima del fuero común. El fuero militar, instituido como un fuero para faltas estrictamente militares, se convirtió en decisión política desde el momento en que sustrajo del ámbito judicial los casos de delitos comunes en que se vieron involucrados los militares, ratificando con ello una superioridad que atentaba contra la uniformidad y la igualdad con que debía ser aplicada la justicia. Lo anterior se reforzaba con la percepción pública de que el fuero militar hacía concesiones al espíritu de cuerpo, aplicando sentencias suaves a culpas que ameritaban mayor dureza, o liberando de culpas a oficiales que habían cometido delitos comunes cuyo castigo estaba claramente tipificado en el fuero civil. Al sobreponerse tantas veces el fuero militar por encima del fuero civil, se puso en evidencia la fragilidad de la institucionalidad civil para corregir los errores y restituir al poder Judicial el espacio que le había sido arrebatado. La situación llegaba al extremo que los mismos jueces de la instancia civil, se apresuraban a inhibirse o a declarar públicamente que los casos pertinentes caían bajo el fuero militar, para eludir la posibilidad de confrontar el poderío militar.

3. La Debilidad Civil

La supremacía castrense en el ámbito político y social va

asociado a la vigencia de una cultura autoritaria que trasciende el espacio militar e invade el espacio civil, internalizándose de tal manera en la conciencia colectiva, que levanta un muro de contención a los intentos expansivos de una cultura democrática que aspire a transformar los ejes fundamentales de las tradicionales relaciones civiles-militares. Esto significa que la supremacía castrense tiene su contraparte en la debilidad civil para establecer o modificar las reglas del juego político y para imponer con propiedad su supremacía institucional. No se trata de afirmar, simplemente, que los militares se adueñaron del poder, sino de establecer que lo hicieron porque los civiles se lo permitieron, como producto de una debilidad que es expresión de un claro sentido de la comodidad o del oportunismo, pero que expresa, en última instancia, un sentido atrofiado de la cultura política.

La ubicación de las Fuerzas Armadas como centro del poder político desde 1963, hizo que los políticos criollos trataran de granjearse su simpatía por diversos medios para asegurar su continuidad en el ejercicio del poder. Los nacionalistas primero, y los liberales después, buscaron el oído castrense y su sombra protectora para lograr sus pequeñas o grandes ambiciones. Pero también se hicieron los disimulados ante los excesos de su conducta personal e institucional y consintieron, si no es que propiciaron, una intromisión militar en asuntos privativos de los civiles. De ahí que uno de los retos más importantes de la construcción democrática que se está realizando en el país, sea la recuperación de espacios para el restablecimiento de la supremacía civil, y la eliminación de vestigios autoritarios en el escenario político y social.

Ante este fenómeno, la sociedad civil, como expresión organizada de la sociedad en su conjunto, presenta, pese a su debilidad manifiesta, una capacidad de readecuación mayor que la del sistema político, el cual luce anquilosado, pese a las iniciativas autónomas planteadas desde los poderes Legislativo y

Judicial en la fase de construcción democrática que se produce con el inicio de la presente década.

Esta debilidad institucional civil se expresa en vacilación, indiferencia, disimulo e incapacidad para enfrentar problemas de su competencia; indecisión, temor o evasión para solucionar conflictos civiles-militares; dilatoria, obstrucción y parsimonia en atender reclamos de la sociedad civil, etc., y se convierte en un verdadero obstáculo para la democratización del régimen político, porque permite la proliferación de grietas por donde se perpetúa la supremacía castrense. Esta debilidad se expresa también como complicidad de socio menor y subordinado, optando por el silencio cómodo o por la complicación jurídica, para evitar o posponer la toma de decisiones.

Resulta importante destacar que estas características son más evidentes en los funcionarios estatales y en los políticos de profesión que en la sociedad civil, la cual se muestra más dispuesta a trascender la comodidad del orden tradicional y a exigir mayor decisión política de los dirigentes y autoridades, para enfrentar el reto de la superioridad castrense.

4. La Impunidad Militar

La imbricación de los elementos considerados hasta ahora: espíritu de cuerpo, supremacía castrense y debilidad civil, propició el fortalecimiento de la impunidad como forma de conducta cotidiana entre los miembros de la institución castrense. Impunidad significa ausencia de castigo al que ha cometido un delito; tiene básicamente una connotación jurídica pero incluye, además, una connotación social e individual que viene a complementar el significado de aquélla.

La connotación jurídica se expresa en los subterfugios

que se utilizan para evitar que los tribunales respectivos castiguen a los culpables. En lo que respecta a la impunidad militar, hace referencia a la forma en que los militares involucrados en delitos contra civiles, han evadido los tribunales comunes, amparándose en tribunales militares para minimizar o eliminar el castigo que les corresponde. Esta es una tradición dentro de la estructura castrense, tradición que involucra, particularmente, a altos oficiales, y se expresa en varios hechos que conmovieron a la opinión pública nacional, al comenzar la década de los noventa, tales como la masacre de campesinos en la finca de un militar terrateniente; el asesinato múltiple de varios civiles en una discoteca, por parte de militares en estado de ebriedad; la invalidez de un joven al recibir un disparo por parte de un coronel, también en estado de ebriedad; y el caso de Riccy Mabel, la normalista violada y asesinada por uno o más militares el 15 de julio de 1991. La impunidad jurídica y la superposición del fuero militar por encima del fuero común, hicieron que los militares, a nivel individual e institucional, intentaran evadir la aplicación de la Ley. En muchos casos lo lograron pero, en otros, como el de Riccy Mabel, se vieron obligados, por primera vez en la historia jurídica del país, a someterse a la jurisdicción civil, recibiendo su correspondiente castigo.

La connotación social de la impunidad viene dada por un proceso de deterioro ético que conduce a la sociedad a aceptar como normal la existencia de delincuentes sin castigo. Esta connotación general va de la mano con la connotación particular que hace que el individuo crea que tiene derecho a cometer cualquier delito y a no recibir castigo por ello. Esto último está directamente relacionado con la práctica castrense: en forma individual, colectiva o institucional, y en aras del espíritu de cuerpo del que habláramos inicialmente, los militares sienten la necesidad de protegerse ante las amenazas que emanen de la institucionalidad civil contra cualquiera de sus miembros, y fácilmente disculpan sus delitos y consienten su impunidad.

La generalización de esta práctica produce, inicialmente, un consentimiento social basado en el temor, la frustración o la desconfianza que provocan las instituciones encargadas de castigar a los culpables. Esta situación tiende a ser superada cuando se evidencian acciones de protesta y de presión desde la sociedad civil; se rompe entonces con la pasividad y se demanda del Estado respuestas oportunas y adecuadas. El caso de la normalista asesinada, más que otros, puso sobre el tapete de las exigencias, entre otras cosas, el fin de la impunidad castrense.

5. El Contexto Internacional

La finalización de la guerra fría y el viraje de la crisis centroamericana, vinieron a establecer nuevos y verdaderos retos para la sociedad civil y el sistema político hondureño. Tales fenómenos provocaron una nueva fase en la transición democrática que se estaba viviendo desde principios de la década pasada, propiciando una etapa de construcción democrática que fuera más allá de los procesos electorales que sustituyeron a los militares por civiles en la conducción burocrático-administrativa del Estado.

Esta fase, ubicada en la década de los noventa y en los gobiernos del presidente Rafael Leonardo Callejas (1990-1994) y del presidente Carlos Roberto Reina (1994-1998), coloca como eje central la modificación de las tradicionales relaciones civiles-militares y su sustitución por otras que restituyan a los civiles los espacios de decisión, cedidos a los militares o invadidos por éstos, en un proceso que supone reducción del poder militar y fortalecimiento del poder civil. Es indudable que un fenómeno que se consolidó a lo largo de casi treinta años, difícilmente se modifica de la noche a la mañana: igualmente difícil es, para militares y civiles, aprender a vivir en democracia, en una democracia despojada de las deformaciones ideológicas y cimen-

tada en el debate, pluralismo, tolerancia y respeto.

Para los militares, la democracia significa redefinir su rol en la sociedad, reencontrarse con ésta en un plano de respeto y tolerancia, y asimilar el derrumbe del mundo bipolar en el que fueron educados, entrenados y deformados. Para los civiles, como actores políticos y sociales, significa aprender el significado de esa palabra, asimilarlo, ponerlo en práctica y darse cuenta que es el momento de modificar las relaciones civiles - militares y transformar su tradicional visión simplista y cómoda del poder.

Para los militares hondureños, estas variaciones del contexto regional e internacional suponen una burla a lo que fueron, al papel que desempeñaron y al prestigio que se jugaron. El enfrentamiento con la sociedad, estimulado por la vigencia de la guerra fría los aisló de la sociedad, les resquebrajó su imagen y les sumergió en una profunda soledad: al terminar la guerra fría quedaron sin enemigos pero tampoco sin amigos verdaderos, sobre todo, sin el principal socio y amigo de la década de la seguridad, los Estados Unidos. Este país, al desaparecer la Unión Soviética y derrumbarse el socialismo, propugna por la reducción del tamaño de las Fuerzas Armadas, en presupuesto y efectivos, por la eliminación de su intervención en política, por la pureza en la impartición de justicia y por el incremento del control civil sobre los militares; exactamente lo contrario de lo que hicieron durante la vigencia de la guerra fría.

6. El Contexto Nacional

Al comenzar la década de los noventa, Honduras dejaba atrás un contradictorio proceso de apertura y cierre, y de inclusión y exclusión, en materia política y social. Las tres últimas décadas tuvieron su sello particular: represión en los sesenta, reformismo en los setenta y seguridad nacional en los ochenta;

en los tres fenómenos las Fuerzas Armadas fueron las grandes protagonistas:

La REPRESION se inició con el golpe de Estado del 3 de octubre de 1963, el cual fue esencialmente anticomunista, conservador y oligárquico, y se insertaba en el marco de la guerra fría; las Fuerzas Armadas buscaron el camino de la constitucionalidad "legalizando" el gobierno militar del General Oswaldo López Arellano (1963-1971) con el apoyo del conservador partido Nacional, y se reencontraron con la sociedad hondureña, como producto de la guerra de 1969 entre Honduras y El Salvador, suceso que vino a transformar sustancialmente las tradicionales relaciones civiles-militares.

El REFORMISMO comenzó con el golpe de Estado del 4 de diciembre de 1972, encabezado por el mismo General López Arellano (1972-1975), sustentado en la reforma agraria y la reforma forestal, y apoyado por obreros, campesinos y empresarios. Este fenómeno significó la realización de un proyecto político-social encaminado a modificar las tradicionales relaciones de producción en el campo, y a impulsar el proceso de industrialización en las principales zonas del país, además de generar de un clima de libertad, respeto, debate y crítica, inusuales en la historia política local.

La SEGURIDAD NACIONAL se inició con la llegada del General Gustavo Álvarez Martínez a la Comandancia de la Fuerza de seguridad Pública en 1980 y, posteriormente, a la jefatura de las Fuerzas Armadas en 1982. Este fenómeno respondía más a necesidades externas que internas e involucró a Honduras en la crisis centroamericana, con las implicaciones que ello suponía. Con la aplicación de esta doctrina, las Fuerzas Armadas se alejaron violentamente de la sociedad hondureña y se comenzaron a asociar, de manera sistemática, con la violación de los derechos humanos, el irrespeto al Estado de Derecho y el menosprecio a

la institucionalidad civil.

La crisis centroamericana permitió el sostenimiento artificial de la Economía hondureña, gracias a la afluencia de divisas con la asistencia económica y militar norteamericana. Ello permitió la posposición de la aplicación del ajuste estructural, que ya había comenzado en otros países de América Latina, pese a algunas medidas específicas que ya se habían empezado a aplicar al finalizar la década de los ochenta.

Lo anterior, sumado a la necesidad de mantener a toda costa la tranquilidad social del país ante la efervescencia de la crisis centroamericana, hizo que la gobernabilidad fuera más fácil. Pese a que la situación económica era difícil, la protesta social no alcanzó niveles inmanejables; la dinámica político-ideológica en que se debatía el país era mucho más fuerte y minimizó la inconformidad social. Ello se deriva de los esfuerzos gubernamentales crecientes por contener la crisis económica y mantener artificialmente la estabilidad social. De ahí que la llegada de una nueva década y de un nuevo gobierno, el del presidente Callejas, surgido con una fuerte legitimidad, encontrara una situación de gobernabilidad bastante aceptable, pero sumamente frágil, como se evidenció unos meses después.

7. La Restitución del Poder Civil

La construcción de la democracia supone una nueva articulación de las relaciones entre los diferentes poderes del Estado y las Fuerzas Armadas, y entre éstas y la sociedad civil. En el autoritarismo, dicha relación se definió en favor de los militares, produciéndose una subordinación de la institucionalidad civil y la consecuente restricción de espacios. Se producía una separación tajante entre el ámbito de acción civil y el ámbito de acción militar, admitiendo y consintiendo la existencia de un

poder paralelo que se volvía incuestionable y que se expresaba en una Jefatura de las Fuerzas Armadas, un Consejo Superior de las mismas y un fuero militar que competían en poderío con la Presidencia de la República, el Congreso Nacional y el fuero civil.

De esta manera, los actores políticos, convertidos en funcionarios, circunscribían su radio de acción al espacio político al que los reducían los militares, y asumían, con disciplina cuartelaria, el rol pasivo que les asignaba el contexto nacional e internacional. De esta manera se producía una deformación de la cultura política, la cual les llevaba a justificar el papel arbitral de las Fuerzas Armadas y su rol de guardián de las instituciones democráticas. Esto supuso deformaciones profundas en la relación de la institución armada con cada uno de los poderes del Estado: con el Legislativo, negaba su esencia deliberativa en los temas de incumbencia militar (elección del Jefe de las Fuerzas Armadas, ascensos de oficiales, presupuesto, número de efectivos, etc.); con el Judicial, negaba su facultad de impartir justicia anteponiendo el fuero militar al fuero civil, en procesos que involucraban a los civiles como víctimas; y con el Ejecutivo, lo obligaban a acatar decisiones militares y a negociar espacios, haciéndolo partícipe -y muchas veces cómplice- de sus excesos.

Este fenómeno de subordinación se evidenció con bastante claridad en la primera fase de la transición, la década de los ochenta, e incluyó a los dos primeros gobiernos "democráticos", el de Roberto Suazo Córdova (1982-1986) y el de José Azcona Hoyo (1986-1990), ambos de filiación partidista liberal. En la segunda fase, la de construcción democrática propiamente tal, que se inicia con la década de los noventa, e incluye a los gobiernos del nacionalista Rafael Leonardo Callejas (1990-1994) y del liberal Carlos Roberto Reina (1994-1998), se empieza a evidenciar un proceso de cambios, lento pero creciente, en las relaciones civiles-militares.

Dada la tradición autoritaria del proceso político hondureño, este proceso de cambios presenta verdaderos altibajos que permiten la combinación de optimismo y pesimismo en cada coyuntura, lo cual provoca sacudidas en el escenario político y obliga a los diversos actores a modificar la lógica de las relaciones entre civiles y militares.

Lo anterior se evidencia cuando se enfrenta la lógica de los actores más tradicionales (políticos, sociales, militares) con la lógica modernizante del contexto internacional, lo cual les obliga a ser muy dinámicos en algunas decisiones y muy conservadores en otras. Esto es un indicador de las dificultades de construir una cultura democrática en un contexto saturado de vestigios autoritarios que afloran con gran facilidad en los momentos más decisivos. Todos estos elementos nos permiten pensar que, en la transición, los actores políticos actúan empujados por los acontecimientos más que convencidos de su necesidad; de ahí la naturaleza contradictoria de algunas decisiones importantes en los diversos poderes del Estado.

B. LA SITUACIÓN EN EL GOBIERNO CALLEJAS (1990-1994)

Este gobierno coincide con la distensión internacional y regional producidos por la finalización de la guerra fría y el viraje de la crisis centroamericana. En este sentido, a la contradicción entre la imagen modernizante del presidente y la naturaleza conservadora del partido que lo llevó al poder (el partido Nacional), se le suma la contradicción entre la naturaleza conservadora de las relaciones civiles-militares y la naturaleza dinámica y cambiante del contexto internacional.

Estas contradicciones se observan también en el seno del Congreso Nacional en el cual se presenta un verdadero espectro

político que combina los deseos de incorporar cambios, con la presión social para que se realicen, la presión militar para que no se produzcan y la intervención presidencial para moderarlos.

En este sentido, podemos observar una gran dinámica de iniciativas y cambios en el primer año de gobierno; menos, pero focalizados, en el segundo; mucho menos en el tercero y bastantes en el cuarto, dependiendo de la articulación de varios elementos que permitían el avance, y de otros que favorecían el estancamiento o el retroceso.

1. Los Poderes del Estado y las Fuerzas Armadas

a. El Poder Legislativo

La euforia de los cambios en el contexto internacional permitió que muchos diputados al Congreso Nacional, sin distinción de partidos políticos, plantearan, de manera individual, iniciativas de transformación de las relaciones civiles-militares. Tales iniciativas fueron neutralizadas y/o sofocadas por varios elementos que actuaron como dique de contención al entusiasmo legislativo por los cambios en las relaciones civiles-militares. Tales elementos son los siguientes:

- **El peso de la maquinaria político-partidaria**, que obliga a los diputados a acatar decisiones de partido en el seno de la Cámara Legislativa.
- **La tradicional subordinación del poder Legislativo a la jerarquía castrense**, lo que les obliga a adoptar una actitud pasiva y obsequiosa, pero contradictoria con la demanda de cambios del contexto nacional e internacional.

- **El peso de la cultura autoritaria**, que induce a los diputados a hacer concesiones a los militares, pese a la evidente disminución de su poderío, y al creciente deterioro de su presencia política. Es el clásico caso de internalización de la cultura autoritaria que conduce a asumir como propios los valores de otros actores con los cuales se ha coincidido en el pasado.
- **La notable influencia del Ejecutivo sobre la bancada de su partido en el Congreso**, lo cual contribuye a mediatizar, neutralizar o boicotear cualquier iniciativa que no encaje con la política oficial, particularmente si proviene de la oposición.
- **El oportunismo político y el manejo de las relaciones que hacen algunos diputados en relación a su futuro político**. Este elemento tiene un peso negativo en la medida en que temas importantes de debate legislativo, se excluyen de la agenda por la voluntad de los que controlan el poder Legislativo; pero tiene también un aspecto positivo, en la medida en que la presión social los empuja a tomar decisiones importantes aunque sea en función del dividendo político.

Tomando en cuenta lo anterior, podemos decir que las relaciones civiles-militares durante el gobierno Callejas, se definieron en torno a ocho ejes centrales:

- Presupuesto
- Postas Policiales
- Servicio Militar Voluntario
- Reducción de las Fuerzas Armadas
- Desaparición de la Jefatura de las FF.AA
- Elección del Jefe de las FF.AA.
- Ascensos Militares

- **Reelección del Jefe de las FF.AA.**

1) **El Presupuesto:** El primer tema que entusiasmó a los diputados fue el relativo a la DISMINUCION DEL PRESUPUESTO de las Fuerzas Armadas. Por todos es conocido el incremento acelerado del presupuesto militar a lo largo de la década pasada; la crisis centroamericana permitió a los militares utilizar el recurso de la amenaza externa para fortalecer su capacidad defensiva y ofensiva y lograr la aprobación de partidas globales en el Congreso Nacional, aduciendo razones de seguridad para no presentarlas con detalle.

La situación llegó a tal extremo que ni los mismos integrantes del Congreso nacional sabían la cantidad exacta del presupuesto. Se manejaban cantidades diferentes al respecto: 150 millones de Lempiras según las Fuerzas Armadas; 247 millones, según el Ministerio de Hacienda; 500 millones según Diario Tiempo y 100 millones (de dólares), según el Departamento de Estado norteamericano.

Es importante destacar la persistente actitud del presidente Callejas y del Ministro de Hacienda, Benjamín Villanueva, en negarse a afectar el presupuesto militar; los militares no tenían que hacer esfuerzos en ese sentido porque ambos preferían afectar los presupuestos de salud y educación antes que afectar el de las Fuerzas Armadas. Con esta actitud, el presidente trataba de quedar bien con los militares, salvando su responsabilidad en las presiones que, desde adentro y afuera del país, se producían para conseguir la reducción.

El presidente Callejas logró sortear muy bien las presiones para disminuir el presupuesto de las Fuerzas Armadas, cuando uno de los componentes centrales de su política económica, era la reducción del gasto público. A lo largo de su período insistió en que las Fuerzas Armadas habían experimenta-

do una reducción del 10 %, aprobado para todo el presupuesto nacional en 1990. No obstante, los medios de comunicación se encargaron de denunciar que era una rebaja que se diluía en el aumento solicitado para el siguiente año fiscal.

El presidente Callejas hizo una defensa poco consistente del presupuesto militar argumentando que "las Fuerzas Armadas son una institución determinante y vital para el mantenimiento del orden y la paz social y, más que eso, son las garantes del respeto a la Constitución de la República" (LT: 6/V/91). Por su parte, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Benjamín Villanueva, había afirmado anteriormente que era justo mantener el presupuesto de 247 millones a los militares porque, a su juicio, "ya hay un recorte real en el presupuesto de las FF.AA. y consideramos que reducirlo más provocaría algunos problemas de funcionamiento, sobre todo en la importación de insumos que tienen que ser pagados con dólares" (T: 19/IV/91).

Resulta interesante destacar la relación de subordinación, rayana en el servilismo, de la cúpula del Congreso Nacional hacia los militares. Al respecto, es ilustrativo señalar que, en mayo de 1991, el presidente del Congreso Nacional se vio obligado a suspender la discusión sobre la reducción del gasto público, después que el diputado nacionalista Roberto A. Matute, le propuso recortar el presupuesto militar en 15 millones de Lempiras. Al ver que la situación escapaba a su control, el presidente "suspendió la discusión a pesar de que la Cámara había aprobado la moción de Matute" (T: 30/V/91). Situación similar ocurrió al día siguiente, cuando los directivos del Congreso rechazaron la reconsideración del punto de acta en donde se había rechazado la moción de los 15 millones. El diputado Martínez Lozano declaró públicamente que " se trata de una insensatez temeraria porque no están dadas las condiciones para hacerlo en el corto plazo... No hay condiciones para tocar el presupuesto de las Fuerzas Armadas y, en ese sentido, mi

opinión personal es que debe dejarse tal y como está, con la reducción que se hizo oportunamente" (EH: 1/VI/91).

La actitud del poder Ejecutivo se mantuvo firme en la no reducción del presupuesto militar, llegando a evidenciar fuertes contradicciones con la tendencia a la reducción de todo el gasto público. Todavía en 1993, en el último año de su gestión administrativa, declaró públicamente que no se reduciría el presupuesto militar (T: 23/III/93), desmintiendo así a su Ministro de Hacienda, René Ardón Matute, quien había anunciado el día anterior, un recorte del 20 % ó 30 % a todas las instituciones autónomas, incluyendo a las Fuerzas Armadas. De lo anterior se deduce la ausencia de voluntad política del presidente para rebajar el presupuesto castrense, y se entiende que la reducción se produce de hecho, por la misma dinámica de la devaluación de la moneda, lo que afectó a las partidas militares que requerían dólares.

2) Las Postas Militares: Las postas o puestos militares de control ubicados en las carreteras que conducen o vienen de las fronteras terrestres, fueron objeto de denuncias constantes porque se habían convertido en verdaderos puntos de asalto de los militares a los ciudadanos que transitaban entre un país y otro. Al plantearse y aprobarse la moción de su eliminación en el Congreso, luego de un evidente consenso al respecto, las Fuerzas Armadas se negaron a acatar tal disposición alegando que tales puestos servían para combatir la delincuencia común, el trasiego de armas y el narcotráfico.

Pese a los esfuerzos que se hicieron desde el Congreso para comunicarles a los militares una decisión que estaban obligados a acatar, no se produjo ningún avance en ese sentido, viéndose obligados los congresistas a nombrar una Comisión para ir a negociar con los militares. Esto es un indicador de las deformadas relaciones entre civiles y militares al iniciarse la

segunda fase de la transición. Los militares subestimaban, minimizaban y despreciaban al sector civil, al cual no le daban categoría de interlocutor y mucho menos de ente superior que se ubicaba por encima de ellos, tal y como se estipula en la Constitución de la República.¹⁹

Esta situación no se originaba exclusivamente en los militares. Los mismos actores políticos se habían desvalorizado mucho frente a los militares, luego de años de autoritarismo y de golpes de Estado cuya sustentación política provenía de los mismos partidos que ahora, en la democracia, pretendían indicarles lo que tenían que hacer. Llama la atención que la moción encaminada a eliminar las postas militares, presentada por el diputado liberal Octavio Bueso Pineda, fue aprobada por unanimidad el 17 de mayo de 1990, y que un diputado del gobernante partido Nacional, Oscar Escalante, afirmara públicamente que "los militares son subordinados de la Ley y deben acatar una decisión del Congreso Nacional... a los militares no hay que temerles, porque ellos están subordinados al poder civil y los golpes de Estado son cosas del pasado" (T:24/V/90).

Estas opiniones, aisladas y circunstanciales, no lograron articular una posición coherente y firme para transformar sustancialmente las relaciones civiles-militares en este momento, pero lograron introducir en el debate parlamentario, las demandas sociales de cambios. Los diputados al Congreso Nacional parecían entusiasmados con la variación del contexto internacional porque les permitía disfrutar de un margen mayor de poder frente a los militares.

¹⁹ El entonces portavoz de las FF.AA. Cnel. José Oscar Flores, comentó públicamente la determinación del Congreso Nacional, diciendo que las FF.AA. no estaban dispuestas a eliminar todos los puestos de control del país, pues esos puestos los utilizan para combatir la delincuencia común, el trasiego de armas y el narcotráfico (EH: 22/V/90).

3) El Servicio Militar Voluntario: El primer intento de abolir el servicio militar obligatorio se produce en mayo de 1990, con una moción presentada por el diputado liberal Gustavo Alfaro. La lógica subyacente era muy simple: si con la crisis centroamericana las Fuerzas Armadas se habían sobredimensionado en todo, pero particularmente en número de efectivos, al finalizar la misma y concluir la guerra fría, se planteaba la necesidad de que se redujeran y volvieran a su estado original.

El planteamiento de reducción, que recogía largas y sostenidas demandas de padres y madres de familia, y de los mismos jóvenes involucrados, se fundamentaba también en el grado de salvajismo y brutalidad con que los militares reclutaban a los jóvenes para la prestación del servicio militar, sin importar que estuviera estudiando, que fuera hijo único o que, simplemente, no le interesara la carrera de las armas.

La reacción no se hizo esperar: los militares amenazaron ("no acorralen al tigre"), algunos diputados protestaron, otros manifestaron su desacuerdo, los caricaturistas se dieron gusto y el presidente intentó conciliar los extremos. Lo positivo de este primer intento fue la resolución de suspender el servicio militar hasta llegar a un acuerdo sobre la forma de reclutar (los militares reconocieron, por fin, que se habían excedido); otro elemento positivo, por la falta de costumbre, fue la decisión de nombrar una Comisión constituida por representantes del Congreso, Ministerios de Gobernación y Educación, y Fuerzas Armadas, para proponer una salida, la cual nunca llegó.

La propuesta de eliminar el servicio militar en 1990, apoyada, cuestionada y rechazada por muchos diputados, no fue una propuesta orgánica de ningún partido político y de ningún grupo político en particular, situación que concentraba en sí misma una virtud y un defecto. Virtud, porque recogía reacciones espontáneas y, la mayoría de las veces, sinceras, de parte de los

diputados que se atrevieron a hablar del tema por primera vez en el seno del Congreso; defecto, porque no lograron plasmarse en decisiones legislativas concretas, porque no encajaban con los criterios de quienes dirigían el Congreso, el partido gobernante y el poder Ejecutivo. No obstante, estas propuestas aisladas reflejaban el sentir de varios diputados, sin distingo político-partidario, y recogía el reclamo popular en ese sentido. Por ello, resulta interesante la reacción de los políticos "de profesión" ante una propuesta semejante que rompía con todas las reglas del juego que habían regido las relaciones civiles-militares en el pasado autoritario:

- El asesor político del presidente Callejas, el abogado Mario Rivera López, "anunció que, en caso que se presentara un dictamen favorable al proyecto, los representantes nacionalistas votarían en contra. Según él, la participación de los militares es importante para el progreso del país y por consiguiente, no puede estarse pensando por ahora en la reducción del Ejército" (EH: 2/VI/90).
- El Vocal de Organización y Propaganda del Concejo Central Ejecutivo del Partido Liberal (CCEPL), Ramón Villeda Bermúdez, dijo que "la iniciativa de Alfaro no era la posición del partido como institución, sino una iniciativa personal ya que no ha sido discutida en el seno del CCEPL... Las FF.AA. y el partido Liberal coinciden en que éste es el momento oportuno para que muchos hondureños, haciendo su servicio militar, aprendan algo para valerse mejor en la vida, combinando con capacitación..." (LP: 2/VI/90).
- Según el presidente del Congreso Nacional, el nacionalista Rodolfo Irías Navas, "el Congreso Nacional definitivamente no aprobará la iniciativa de abolir el servicio militar

obligatorio" y que, en vez de debilitar a las Fuerzas Armadas, había que fortalecerlas. Señaló que la mayoría de los diputados pensaba que, en ese instante, no era conveniente eliminar el servicio militar obligatorio y que en la reunión sostenida entre el Congreso Nacional y las Fuerzas Armadas, se llegó al acuerdo de integrar una comisión conjunta "para buscar los caminos más expeditos y propicios a fin de que la gente llegue a prestar el servicio militar obligatorio" (T: 4/VI/90).

- El presidente del CCPL, Rafael Pineda Ponce, declaró que la bancada de ese partido político no apoyaría el proyecto de Ley para suprimir el mencionado servicio militar y que había hablado con el jefe de bancada en el Congreso Nacional para que no se apoyara ni siquiera la discusión del proyecto de Ley (T: 6/VI/90).

Resulta interesante observar la rápida reacción en cadena de los políticos más tradicionales, al margen de su filiación político-partidaria. Su discurso se inscribe en la práctica autoritaria de negar la práctica democrática, de negarse a asumir la intensidad de los cambios del contexto y de servir de expresión política de los militares. Su discurso refleja, también, la ausencia de hábitos democráticos en el seno del Congreso, al negarse a debatir el tema, al asegurar de antemano que tales mociones no recibirían el curso adecuado, y al acudir a la amenaza de la maquinaria partidaria para desautorizar las iniciativas individuales de los diputados, evidenciando con ello la inexistencia de un auténtico debate parlamentario.

La puesta en agenda pública del tema del servicio militar, en 1990, hizo que las Fuerzas Armadas reconocieran que se habían excedido, que movieran sus mecanismos de influencia entre sus viejos socios de los partidos tradicionales, y que descubrieran que era más conveniente bajar el perfil, evitar la

confrontación, olvidarse por un tiempo del reclutamiento y analizar con calma los mecanismos legales que sustentaban la realización del servicio militar. Pero también les permitió descubrir que habían dejado de ser los héroes que creyeron ser desde la guerra con El Salvador y que su actitud en la década de la seguridad los había convertido en blanco del rechazo social.

La situación se mantuvo muy tensa durante el resto del mandato presidencial y se agudizó cuando, nuevamente, se repitió el método de reclutamiento violento y salvaje en los autobuses y en las calles en San Pedro Sula en abril de 1991; lo mismo ocurrió en un barrio de Tegucigalpa en julio de ese mismo año y en toda la capital en octubre de 1992. Lo anterior hizo que el tema se mantuviera en agenda gracias a una opinión pública muy cuestionadora, situación que obligó al Congreso Nacional a suspender el reclutamiento mientras durara el proceso electoral de 1993, y mientras se terminaba de elaborar una propuesta alternativa que no terminó de concretarse en el gobierno del presidente Callejas. El tema del servicio militar provocó tal impacto movilizador que, por primera vez en la historia política del país, los candidatos presidenciales de todos los partidos contendientes, utilizaron, con variaciones discursivas, la eliminación del mismo como una promesa de campaña.

4) La Reducción de las FF.AA.: La reducción del presupuesto y la eliminación del servicio militar obligatorio, condujo, necesariamente, a la necesidad de plantear la reducción del tamaño de las Fuerzas Armadas. Plantear esa posibilidad provocaba una reacción adversa en las Fuerzas Armadas, las cuales acudían a enemigos inimaginables para sustentar su existencia. La puesta del tema en la agenda pública coincidía plenamente con los deseos de la sociedad civil y con la política norteamericana de reducir los militares y aumentar los policías, política que era estimulada, también, por los organismos financieros internacionales.

En 1990, se produjo una iniciativa del Ejecutivo para contener las exigencias de reducción de las Fuerzas Armadas, relacionada con la discusión a nivel regional y en el marco de las iniciativas de paz en Centroamérica, para tratar de reducir las armas ofensivas en la región. El argumento central giraba en torno a que las Fuerzas Armadas eran las más pequeñas de Centroamérica, comparadas con Guatemala, El Salvador y Nicaragua, a las cuales sí consideraban que estaban sobredimensionadas. Tal fue la posición sustentada por la Cancillería hondureña (T: 14/VI/90 y T: 25/VII/90), y apoyada por el propio presidente Callejas:

" ... Nosotros tenemos el ejército más pequeño, tenemos el menor gasto militar en Centroamérica, tenemos la menor tecnología y capacidad militar, comparativamente con los otros países de Centroamérica" (T: 29/VI/90).

Esta puesta en agenda del tema de la reducción, hizo que se descubriera un artículo de la Constitución en el que se indica que corresponde al Congreso Nacional establecer el número adecuado de integrantes del cuerpo armado, incluyendo el número de oficiales. Una decisión como ésta, luego de tantos años de sometimiento civil a los deseos militares, no podía tomarse tan rápidamente, razón por la cual el tema fue perdiendo fuerza y reduciéndose a cuestiones puntuales como lo del presupuesto y lo del servicio militar, los cuales gravitaron en la agenda legislativa durante los cuatro años del gobierno Callejas.

Visto en retrospectiva, se observa una intencionalidad común a los funcionarios del gobierno Callejas y, en general, a los dirigentes del partido gobernante: defender a toda costa los intereses de los militares, impedir todo intento nacional, regional o internacional por adecuarlos al nuevo contexto, y exponerse al rechazo social a cambio del agradecimiento castrense, actitud

que, en resumidas cuentas, reproduce el esquema más tradicional en materia de relaciones civiles-militares.

5) La Jefatura de las Fuerzas Armadas: La creación de la figura de Jefe de las Fuerzas Armadas en la Constitución de 1957, dio paso a la autonomía de la institución armada cuyo fortalecimiento permitió la consolidación del poder militar por encima del poder civil. De ahí que muchos actores políticos y sociales se hayan pronunciado por la eliminación de este cargo, como requisito indispensable de una verdadera transformación de las relaciones civiles-militares.

El Partido Innovación Nacional y Unidad (PINU) fue el primero en proponer la idea en el seno de la Cámara Legislativa, en el mes de enero de 1991. Pese a que la idea no fue discutida por los congresistas, se mantuvo en la agenda pública, lo que condujo a las Fuerzas Armadas a pronunciarse, reiteradamente, en contra de la propuesta. Más adelante, la idea experimentó algunos cambios, encaminados a concentrar las mismas funciones en el Ministro de Defensa, destacándose la necesidad de que fuera el presidente de la República el que nombrara al Jefe de las Fuerzas Armadas (identificado ahora como Ministro de Defensa) en lugar del Congreso Nacional.

Esta idea, que logró entusiasmar hasta el mismo presidente, se neutralizaba en la práctica ya que se mantendría la cláusula según la cual el mandatario no poseería la libertad de elegir a su Ministro de Defensa, si no fuera de una terna que le presentaría el mismo Consejo Superior de las Fuerzas Armadas; esto, sin contar que el Ministro continuaría siendo un militar. No obstante, la idea no prosperó y más bien evidenció ciertas contradicciones al interior de la institución armada, al conocerse que la oficialidad rechazaba esta posibilidad pese a que -o quizás gracias a que- el entonces Jefe de las Fuerzas Armadas, General Luis Alonso Discua Elvir, buscaba continuar en el poder una vez

finalizado su mandato en enero de 1993, y, para ello, aspiraba a ser el primer Ministro de Defensa con las nuevas características de ese cargo.

Una verdadera transformación en las relaciones civiles-militares debía partir de la eliminación de la Jefatura, la revitalización del Ministerio de Defensa y el nombramiento de un civil al frente del mismo; pero las condiciones no eran propicias para avanzar tanto en materia de restitución del poder civil, ya que eran muchas las ambiciones desatadas en torno al cargo, al interior de la institución, y todavía era muy débil la voluntad de las autoridades civiles para resolver de raíz el problema.

6) La Elección del Jefe de las FF.AA.: La Constitución de la República establece que el Jefe de las Fuerzas Armadas será electo por el Congreso Nacional de una terna presentada por el Consejo Superior de las Fuerzas Armadas. La tradición establece que los diputados eligen al primero de la lista porque es el favorito de los militares, sin dejar opción a un debate parlamentario para seleccionar a la persona más idónea para dirigir la institución armada.

La ausencia de deliberación en este tema, ha permitido que la Cámara Legislativa funcione, de hecho, como un organismo que legaliza las decisiones adoptadas por los militares. Esto ha provocado que los militares hayan realizado golpes de mano encaminados a derrocar a los Jefes de las Fuerzas Armadas que ya no gozan de sus simpatías, sin que los Congresistas consideren que con estas acciones se violan las disposiciones legislativas.

Esto fue lo que ocurrió el 10 de diciembre de 1991, cuando fue derrocado el General Arnulfo Cantarero López (1990) y sustituido por el General Luis Alonso Discua Elvir, el cual se desempeñaría, inicialmente, como Jefe de las Fuerzas Armadas,

hasta concluir el período para el cual fuera electo el General Cantarero; es decir, hasta el mes de enero de 1993.

La elección del General Discua en medio de las denuncias de la misma esposa del General Cantarero en las que advertía al Congreso que lo ocurrido no era una renuncia sino una destitución, fue la evidencia más grande de la fragilidad de la institucionalidad civil para enfrentar los problemas militares. El mismo presidente del Congreso, Rodolfo Irías Navas, del gobernante partido Nacional, declaró públicamente que era partidario de elegir al primero de la lista ("esta costumbre no tiene por qué cambiarse", dijo con plena convicción), de respetar las decisiones del COSUFFAA, de la misma manera en que ellos respetan al poder civil y se subordinan a él (T:6/XII/90).

Implicítamente, el presidente del Congreso reconocía la existencia de dos poderes paralelos, el de la institucionalidad civil, en este caso el del Congreso, y el de las Fuerzas Armadas. Con este criterio y en ese momento, difícilmente se podría alterar la naturaleza de las relaciones civiles-militares las cuales tenían toda una tradición de subordinación a la voluntad castrense. Dicha subordinación quedó evidenciada en los casos de los Generales defenestrados en su condición de máximos jefes de la institución castrense, Oswaldo López Arellano en 1975, Gustavo Alvarez Martínez en 1984, Walter López Reyes en 1985 y Arnulfo Cantarero López, en 1990. Los argumentos de su defenestración se disfrazaban de "renuncias" que eran enviadas al Congreso Nacional para llenar la formalidad jurídica que señala a este poder del Estado como el único que puede destituir a un Jefe de las Fuerzas Armadas. La fragilidad del poder civil iba de la mano con la fragilidad del Estado de Derecho.

7) Los Ascensos Militares: Este es otro elemento que permite medir el nivel de las relaciones civiles-militares. Cada año, el Consejo Superior remite al Congreso la lista de oficiales que

aspiran a ser ascendidos y, por tradición, los diputados aprueban la misma sin cuestionarla y sin conocer siquiera el curriculum de cada aspirante al cargo. En este gobierno se mantuvo la tradición legislativa aunque se incrementó el número de diputados descontentos con esa práctica.

Podemos afirmar que en este gobierno la práctica llegó a los extremos porque ascendieron militares cuestionados por violación a los derechos humanos en momentos de fuerte crítica nacional e internacional sobre el tema. Fue el caso del Mayor Juan Blas Salazar en 1991 y del Teniente-Coronel Alexander Hernández en 1992. La única diferencia con ascensos anteriores es que, en esa ocasión, lo hicieron con extrema discreción y guardando todas las medidas del caso para que no trascendiera a la opinión pública antes de ser ascendidos. Los diputados, por su parte, siguieron fieles a la tradición de no ser deliberantes en lo que respecta al tema militar, y de ser simples tramitadores de decisiones civiles tomadas en el ámbito militar.

8) La Reección del Jefe de las FFAA: Al acercarse el término del período que correspondía al General Cantarero, en enero de 1993, y para cuyo término había sido nombrado el General Discua, éste realizó todas las acciones necesarias para buscar una reelección que a todas luces era ilegal, por existir una prohibición en la Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas, según la cual, no podía ser Jefe de las FF.AA aquél que hubiera fungido como tal la mitad o más de un período.

Esta disposición fue introducida en la Ley Constitutiva que se emitió en enero de 1975, con el propósito de frenar el caudillismo y el control personal y prolongado en las Fuerzas Armadas. Una decisión como ésta significó un fuerte impulso al profesionalismo de la institución y permitió, al menos legalmente, asegurar la alternabilidad en el ejercicio del máximo cargo dentro de las Fuerzas Armadas. En la práctica, ese profesionalismo se pierde

por la disposición de los militares a ponerle fin a la gestión castrense, a través de los clásicos golpes de mano o golpes de barracas, que hicieron desfilar a varios jefes de la institución en períodos muy cortos de tiempo.

Pese a ello, el General Discua consiguió que el Congreso Nacional aprobara la reforma a la Ley Constitutiva para permitirle a él seguir siendo jefe de la institución armada. La reelección del General Discua el 29 de septiembre de 1992, constituye una prueba fehaciente de los extremos a los que puede llegar la subordinación de uno de los poderes del Estado llamado a velar por la supremacía de la institucionalidad civil.

El General Discua intentó todo lo que estuvo a su alcance para asegurar su reelección desde varios meses antes, pese al impedimento legal que existía: se habló de modificar la Constitución de la República, de desplazar el poder de la Jefatura al Ministerio de Defensa, y, finalmente, de modificar la Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas, lo cual se logró con el apoyo de los diputados del gobernante partido Nacional²⁰. Con tal acción el General Discua se aseguró un nuevo período en la Jefatura castrense, el cual duraría hasta enero de 1996.

b. Las Fuerzas Armadas

La última década del siglo XX se inició con malos augurios para las Fuerzas Armadas hondureñas. La inminencia de

²⁰ Según La Tribuna (30/IX/92), 41 diputados nacionalistas votaron a favor de la reelección, con el respaldo de 5 diputados liberales: Carlos Montoya, María de Aguilar, Antonio Ortiz Turcios, Edgardo Cáceres Castellanos y Carmen Blanco de Polanco. En contra, sólo estuvieron los dos pinuistas Carlos Sosa Coello y Olban Valladares, y los liberales Leonardo Godoy, Guillermo Sevilla, Octavio Bueso, Ma. O. de Navarro, Marco Antonio Sosa, Rosario Godoy de Osejo, Filiberto Isaula y Jesús Martínez B. Se abstuvieron los liberales Luis y Vera Rubí, Gustavo Alfaro y Mauricio Mendoza. El resto de diputados ni siquiera levantó la mano.

las medidas de ajuste estructural y la amenaza de reducción presupuestaria para todo el gasto público, incluidas las Fuerzas Armadas, se combinaban perfectamente con el ambiente de paz que se sentía en el área centroamericana, y con los aires de distensión y democracia desatados por la finalización de la guerra fría.

La rapidez y lo inesperado de los cambios del contexto internacional, impactaron de tal manera a las Fuerzas Armadas que trataron de encontrar nuevas justificaciones para su existencia institucional, aunque continuaban atrapadas en la telaraña de la guerra fría. De ahí que las primeras reacciones de la institución castrense giraron en torno a la persistencia de amenazas ideológicas que justificaban su existencia, sobre todo ante las amenazas de reducción provenientes de varios sectores políticos y sociales del país.

Por lo anterior, podemos afirmar que, durante el gobierno Callejas se observa un desplazamiento de la reacción castrense que va desde la atribución a la izquierda local e internacional de la campaña reduccionista, hasta la afirmación de que existían amenazas reales en Centroamérica, y la conclusión de que el tamaño de las Fuerzas Armadas hondureñas debía ser proporcional a las restantes del área, particularmente a las de Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Igualmente, podemos identificar una importante variación en el método de abordar las "amenazas" a su estabilidad: desde el estilo abiertamente confrontativo, hasta su disposición al debate público, pasando por la negociación secreta con diputados y la alianza con el presidente, e incorporando la compra de conciencias, tal y como fuera denunciado a través de los medios de comunicación.

Con respecto a la persistente utilización de la amenaza ideológica, podemos hacer referencia al saliente Jefe de las Fuerzas Armadas, General Humberto Regalado Hernández,

cuando, a comienzos de 1990, afirmaba que existía una campaña política por parte de la izquierda local, que luego de presionar por la salida de la contra del país, y habiéndose alcanzado este objetivo, iba detrás de la reducción del presupuesto del instituto armado (LT: 12/I/90). Una línea similar se observó en el sustituto, el nuevo jefe de la institución, el General Arnulfo Cantarero López, cuando denunció, en julio de ese mismo año, que existía una red subversiva que empezaría a actuar en el país (T: 13/VII/90).

Resulta interesante destacar que tales declaraciones tuvieron un efecto contrario al esperado ya que, lejos de provocar temor o intimidación, provocó risa e irreverencia en el espectro político-social (T: 13/VII/90). Por su parte, el estilo confrontativo comenzó desde el inicio: La expresión del vocero de las Fuerzas Armadas, Cnel. Oscar Flores, vertida en tono amenazante a los diputados al Congreso Nacional -"No acorralen al tigre"- y otra similar del mismo General Cantarero, avalando lo expresado por el vocero -"No lo fastidien"-, tuvo un impacto tan negativo que estimuló cierta dignidad civil expresada en la cantidad de críticas, radicalización de algunos planteamientos y estímulo para el anti-militarismo.

Es importante recordar que desde Nicaragua venían noticias de reducción, redimensión y sometimiento al orden civil de las fuerzas de defensa "de acuerdo a la capacidad económica y a las necesidades sociales del país" (LT:29/III/90), en el contexto del nuevo gobierno, el de doña Violeta Chamorro, lo que vino a preocupar mucho más a los militares hondureños, y a estimular aún más la presión por los cambios. Como complemento, el cese del fuego entre la guerrilla y el gobierno de El Salvador, y la posterior firma de la paz en dicho país, a comienzos de 1992, terminó de eliminar la última amenaza ideológica utilizada por los militares para justificar su existencia. Lo mismo ocurrió con la sentencia de La Haya sobre el diferendo limítrofe entre Honduras y El Salvador: desaparecían las amenazas ideológicas y también

las amenazas geográficas, con lo que se reducían aún más las justificaciones militares para contener su disminución. A mediados de 1992, y dentro de esa línea, el entonces Ministro de Defensa, Cnel. Claudio Laínez Coello, manifestó que, a pesar de los arreglos entre gobiernos y guerrillas del área y la suscripción de tratados de paz, no podía afirmarse que la violencia había desaparecido completamente (LP: 8/VI/92).

La presión por la realización de importantes transformaciones en la estructura militar -rol, funciones, tamaño, etc.- se vio fortalecida por un conjunto de escándalos/delitos cometidos por varios oficiales en 1990 y 1991, los cuales coincidieron con el creciente cuestionamiento a la institución castrense; entre ellos podemos mencionar los siguientes: masacre de campesinos en El Astillero, en una propiedad de un coronel del Ejército, en mayo de 1990 (Cnel. Leonel Galindo); invalidez de un ciudadano como consecuencia de un balazo infringido por otro coronel, Erick Sánchez, en estado de ebriedad, en junio de 1991; y violación y muerte de Riccy Mabel, una normalista de 18 años, en la salida de un batallón, en la cual se involucraban a varios oficiales, en julio de 1991.

Todos estos hechos crearon una mayor indisposición de la sociedad hondureña hacia los militares, y sirvieron para justificar la necesidad de impulsar profundos cambios en la institucionalidad castrense y en su relación con el poder civil. Para tener una mejor idea de las implicaciones socio-políticas de estos hechos, basta citar los siguientes elementos que rodearon el caso de la normalista Riccy Mabel:

- Las autoridades de Tránsito, dependientes de la Fuerza de Seguridad Pública (FUSEP), se negaron a dar información sobre la identidad del dueño del vehículo en que se transportaban los militares implicados.

- El Comandante de la FUSEP declaró públicamente que no acataría orden de la juez mientras el alto mando no se lo ordenara (T:27/VII/91).
- El Juzgado de Instancia Militar comenzó a presionar al Juzgado civil para que se inhibiera de conocer el caso de los oficiales involucrados.
- La Corte Suprema de Justicia se vio obligada por la presión pública a reconocer la competencia del tribunal civil.
- La Jueza Segundo de Letras de lo Criminal constató que en el libro de órdenes del día, decomisado en el primer batallón de Infantería, le faltaban los folios 177 y 178 que contenían información valiosa para el juicio.

Todos estos hechos, ampliamente cubiertos por la prensa local, contribuyeron a crear la necesidad de reducir la prepotencia castrense y tomar medidas que contribuyeran a que las cosas volvieran a su verdadero ámbito de acción. No obstante, el juicio sobre el caso Riccy, se mantuvo en la agenda pública hasta el histórico fallo de julio de 1993 en el que, por primera vez en la historia del país, dos militares fueron condenados en los tribunales civiles, luego de una fuerte pugna por competencia de fueros: 16 años de cárcel para el Cnel. Castillo Maradiaga y 10 años y 6 meses, para el sargento llovares; dos meses después, otro Coronel -Mejía Garrigó- fue sentenciado a 20 años de prisión por narcotráfico, y lo mismo ocurrió con otros oficiales cuyos juicios se ventilaban en tribunales civiles.

Al finalizar 1993, en diciembre, para ser más precisos, el Congreso Nacional aprobó la supresión de la Dirección Nacional de Investigaciones, la cual permaneció bajo control militar durante treinta años; y la creación de la Dirección de Investigación Criminal (DIC), nueva policía de investigación civil que dependería

del Fiscal General el cual dirigiría, además, la nueva Policía anti-drogas. Los militares cabildaron en vano la posibilidad de quedarse con esta última Policía e intentaron, también en vano, modificar la disposición legislativa que estipulaba que el director de la DIC debería ser un ciudadano "civil", lo que les llevó a plantear un recurso de inconstitucionalidad y a acudir al Comisionado de los Derechos Humanos, por considerarse discriminados. Con esto se aseguraba una verdadera recuperación de espacios frente a los militares y comenzaría una época de lento pero creciente proceso de traspaso a control civil, de toda la Fuerza de Seguridad Pública²¹.

Finalmente, los dos Jefes de las Fuerzas Armadas que fungieron en el gobierno Callejas, el General Cantarero en 1990 y el General Discua entre 1990 y 1994, intentaron un nivel de comunicación directa con el mandatario, logrando, sobre todo el último, importantes concesiones de naturaleza institucional y personal: es particularmente notable la decisión presidencial de contener la reducción presupuestaria y de facilitar la elección y reelección del General Discua.

Lo anterior le permitió al presidente de la República recibir la medalla al valor heroico por parte de las Fuerzas Armadas, cuando estaba a punto de finalizar su mandato. De esta manera la institución, y particularmente su máximo Jefe, premiaba

²¹ En la actualidad, luego de que el Congreso Nacional ratificara el control civil sobre toda la Fuerza de Seguridad Pública y de que se produjera el histórico acto de traspaso de las Fuerzas Armadas al gobierno del presidente Reina, se espera que, antes de finalizar el año o, mejor dicho, antes de que finalice la gestión legislativa actual, se apruebe la Ley Orgánica de la nueva Policía. A su vez, se espera que, antes de que se venza el plazo de ocho meses que le diera el Congreso Nacional, la Junta Nacional de Traspaso o Junta Nacional Interventora, concluya la fase de transición y, en mayo de 1988, contemos realmente con una nueva Policía.

a un presidente que veló permanentemente por los intereses castrenses, en momentos en que se sentaban las bases para la difícil restitución del poder civil.

Al analizar en forma retrospectiva la actitud de las Fuerzas Armadas durante el gobierno del presidente Callejas, podemos concluir que los militares no fueron capaces de diseñar una respuesta institucional, de cara a los retos que presentaba el proceso de construcción democrática. Su reacción fue puntual y esporádica y se limitaba a responder a las amenazas que se iban presentando conforme avanzaba y se consolidaba el proceso. El diseño de una estrategia de cambio en su relación con los civiles, debía anteponer los intereses institucionales a los intereses personales, realizar una auto-evaluación de su comportamiento ante la sociedad, evaluar objetivamente las relaciones civiles-militares y tener capacidad y voluntad para redefinir su rol institucional. Todo esto no era fácil, mucho menos para una institución que había acaparado privilegios, disfrutado del poder político, explotado la impunidad y violentado los derechos ciudadanos. De ahí que la salida más fácil era utilizar el recurso trillado de la orquestación de una campaña en contra de las Fuerzas Armadas, adjudicar a la izquierda el intento de reducirlos e inventar amenazas que permitieran justificar su existencia. Todo ello iría acumulando tensiones y alimentando crisis que afectarían a la institución, y harían que las iniciativas de cambio provinieran de las iniciativas políticas y de la presión social. En este sentido, resultan ilustrativas las declaraciones del Ministro de Defensa, Cnel. Láinez Coello, en las que se preguntaba y afirmaba:

"¿Cuál es la prisa para reformar a las Fuerzas Armadas? ... El asunto está parado por cuanto, a través de los análisis que se están haciendo, nos damos cuenta que las reformas necesitan estudios más profundos... Tenemos que analizar conveniencias políticas, extensión territorial,

amenazas internas, externas, la conducta misma del pueblo. Qué es lo que el pueblo requiere para su seguridad, tranquilidad de paz" (LT: 7/IV/92).

Todo lo anterior, sumado a la negativa castrense de evaluar su papel en la Fuerza de Seguridad Pública, luego de un monopolio de más de treinta años, hizo que los acontecimientos y las denuncias se volvieran en su contra, provocando con ello la conformación de la primera Comisión Ad-Hoc sobre el tema, a comienzos de 1993, y que, como producto de sus recomendaciones, se iniciara un proceso de reformas importantes que permitió hablar de un fortalecimiento creciente de la institucionalidad civil, frente a la arbitrariedad y el abuso de los militares.

c. El Poder Ejecutivo

El presidente Callejas asumió su cargo cuando coincidían dos momentos contradictorios en el Estado hondureño: por un lado, el optimismo proveniente del proceso de distensión, paz y democracia que se vivía a nivel mundial con la finalización de la guerra fría, lo que ofrecía buenos augurios para el proceso político hondureño, y, por otro, el pesimismo que emanaba de la difícil situación económica y la inminencia de las medidas de ajuste estructural que ya estaban recorriendo el resto de los países latinoamericanos. Lo anterior implicaba que el presidente vería afectada su legitimidad frente a la ciudadanía y que podrían presentarse serias amenazas a la gobernabilidad que tanto necesitaba la democracia que se pretendía construir.

Ante este panorama, podemos afirmar que el presidente Callejas se debatía entre el conservadurismo propio del partido político al que pertenecía y la modernidad que requerían los organismos internacionales. Mientras el primero lo impulsaba a aferrarse a la tradición de subordinación al poder castrense, el segundo lo presionaba para efectuar cambios importantes en

toda la institucionalidad del Estado, incluyendo a las Fuerzas Armadas. De ahí que podemos afirmar que en las relaciones del presidente Callejas con los militares coincidieron tres elementos:

- El deseo y la convicción del presidente de no confrontar a las Fuerzas Armadas;
- La presión por satisfacer los requerimientos reduccionistas de los organismos internacionales;
- Su esfuerzo por mantener una imagen civilista y democrática ante la sociedad civil y la comunidad internacional.

Lo anterior se conjugaba con los deseos del presidente de romper con el sello conservador del partido al que pertenecía e impulsar aires de modernización y eficiencia administrativa a su gestión pública, continuando la dinámica de su campaña electoral. De ahí que le preocupara el impacto negativo de su política económica, especialmente sobre la imagen de estadista que pretendía construir, y mantener, durante su período gubernamental e, incluso, después del mismo.

El deseo de no confrontar a la institución armada en momentos en que no quedaba otra alternativa, fue una constante a lo largo de su administración: se descubría en él una particular reverencia al poder militar, un deseo por identificarse como su amigo y un esfuerzo por asegurar la permanencia militar a través de la reconversión de sus roles. Comenzó por tratar de incorporarlos a tareas productivas y, a escasos días de haber asumido su cargo, se reunió con los miembros del Consejo Superior de las Fuerzas Armadas, declarando sobre sus resultados que los oficiales se habían comprometido a participar en "programas de desarrollo, acción cívica, educación, salud, manejo de recurso forestal y en la producción agrícola, a través de las granjas

militares" (LP: 9/II/90).

En varias ocasiones el presidente mencionó la necesidad de redefinir el rol de la institución y precisó su ubicación en la lucha contra el narcotráfico, la defensa del medio ambiente y la garantía de la soberanía (LP: 16/VI/90). Su iniciativa llegó hasta la OEA en cuya reunión de septiembre de 1990, planteó lo siguiente:

"Tenemos la necesidad de dar una dimensión a los instrumentos de seguridad colectiva y adaptarlos a la situación internacional. Uno de los aspectos particulares de los años noventa es el reconocimiento del nuevo rol de las Fuerzas Armadas en apoyo del desarrollo económico y la protección del medio ambiente. Sobre esa base, la necesidad de adaptar los programas de formación y equipamiento de las mismas a nuevos programas de acción, a la vez cívicos y militares..." (EH: 28/IX/90).

Algo similar planteó en Italia, en marzo de 1991, en donde destacó que, ante el proceso de paz regional, Las Fuerzas Armadas poseían dos responsabilidades: la lucha contra la droga y la defensa del medio ambiente (LT: 21/III/91). Lo anterior se complementó perfectamente con la defensa a ultranza que el presidente hizo de la institución hasta el final de su mandato:

"El hecho de que ya no exista la confrontación ideológica y que la guerra fría no dé conflictos por esa razón, no implica que la sociedad hondureña no demande la presencia de una fuerza armada y una fuerza Ejército, consecuente con sus intereses legítimos y soberanos. Pero no tengamos la menor duda que permanentemente

existen enemigos al sistema democrático, que pretenden encontrar otros caminos para gobernar al pueblo" (T:21/I/93).

El año de 1993 fue un año difícil para las Fuerzas Armadas: tuvieron que enfrentar las críticas de la opinión pública y las sugerencias de la Comisión Ad-Hoc, y se vieron obligadas a poner a disposición del presidente la Policía de Investigación, primero, y toda la Fuerza de Seguridad Pública, después; también tuvieron que aceptar ser excluidas de la conducción de la nueva Policía, la DIC, y resignarse a que no controlarían la nueva Policía antinarcóticos. Todo ello luego de un forcejeo en el que se combinaron las negociaciones, los intentos de presiones, los arreglos bajo la mesa, el recurso de inconstitucionalidad y la queja al Comisionado de los Derechos Humanos. Para ilustrar lo que significó ese año para la institución armada, citamos en extenso las declaraciones del diputado liberal Leonardo Godoy:

Los militares "ya no la tienen (la credibilidad), lo que les queda únicamente es el poder de los fusiles, pero ya no tienen lo más importante que es el poder moral, el que los debe respaldar... Lo que sucede es que los militares han estado viviendo una vida de prepotencia en Honduras, pero deben entender que eso se les terminó. El surgimiento de la presencia civil los está poniendo en el lugar en que debieron estar desde hace muchos años, es decir, supeditados al poder civil... Esa soberbia la deben perder por orden constitucional, pero lo que sucede es que esto no se había cumplido. Ante la embestida, lo que hacen es decir que hay una campaña en su contra, en vez de aceptar los errores..." (LP: 13/II/93).

Ante este proceso, que escapaba al control del Ejecutivo, el presidente Callejas se volvió más deferente con las Fuerzas Armadas, como tratando de compensar con prebendas las incomodidades provocadas por la iniciativa civil, con respecto a la cual quería marcar la debida distancia. En marzo de ese mismo año, en plena actividad de la Comisión Ad-Hoc, anunció, en conferencia de prensa, que el presupuesto militar no se vería afectado. A la altura del mes de septiembre, el presidente anunció un incremento de 10 a 15 millones en el presupuesto de 1994, para cubrir aumentos de salarios a los agentes de la Policía y a los oficiales de las FF.AA. y autorizó una reducción arancelaria del 30 al 20 % en la introducción de "coronelas" Explorer de lujo, para los militares, con lo cual hacía evidente su intención de "quedar bien" con los militares hasta el final de su mandato. El presidente no se atrevió a confrontar abiertamente la presión social y la iniciativa política por adecuar a los militares al nuevo contexto, pero se encargó de hacer pequeñas y subterráneas demostraciones de adhesión a la causa castrense, venida a menos por la presión de la distensión y la democracia.

En toda la discusión sobre la participación de los militares en la Policía de narcóticos y en la de investigación criminal, el presidente evidenció su apoyo a los militares: "la investigación sobre narcóticos está bien en las Fuerzas Armadas" dijo públicamente (LT:25/IX/93); y sobre la exclusión de los militares en la conducción de la DIC planteó: "yo considero que no debe tratar de discriminarse a ningún ciudadano por la función que ejerce" (T: 14/XII/93). Pese a lo anterior, el mandatario no vetó la decisión legislativa de crear la Fiscalía General de la República bajo cuya conducción se encontrarían las nuevas policías civiles de investigación y narcóticos, con lo cual se atribuyó el mérito de haber aprobado la Ley del Ministerio Público, pieza clave para el reforzamiento del poder civil. Esto evidenció las contradicciones en que se debatía el presidente, al tratar de agradar a los militares, lucir como un estadista de avanzada en materia de

construcción democrática y tratar de ser consecuente con la tradición conservadora de su partido.

Con respecto al resto del gabinete, cabe destacar que los Ministros que más abordaron el tema militar, en cualquiera de sus aspectos, fueron: el de Hacienda, el de Relaciones Exteriores, el de Defensa y, en menor medida, el de Educación. De sus declaraciones se puede desprender, fácilmente, que tampoco tenían un espíritu confrontativo con la institución castrense y que, en la mayoría de los casos, continuaban viviendo en la época de la guerra fría: no eran los funcionarios idóneos para construir la democracia. Casi podemos decir que ésta avanzó pese a ellos y, en muchas ocasiones, pese al mismo presidente. No sólo no entendían el marco de las relaciones con los militares, sino que no se enteraban de los cambios ocurridos en el contexto internacional. Daba pena escuchar sus argumentaciones mecánicas acerca del presupuesto militar y de su tamaño, del servicio militar o de la Policía: más vale que no fueron ellos los que debieron tomar las grandes decisiones, porque seguiríamos atrapados en las redes de la guerra fría. Por lo anterior, podemos concluir que en el gobierno del presidente Callejas, la democracia avanzó por la presión del contexto nacional e internacional y no por la iniciativa o el consentimiento gubernamental: curioso caso de funcionarios inadecuados en uno de los momentos más adecuados de la historia política del país.

d. El Poder Judicial

La relación del poder Judicial con las Fuerzas Armadas ha sido poco conflictiva ya que los integrantes del primero se desentendían con una gran rapidez de los temas que podían generar tensiones con las Fuerzas Armadas. Por ello, cuando el elemento de confrontación se producía, las autoridades judiciales evitaban el reclamo y dejaban que el problema se resolviera por inercia. Tal fue el caso de los recursos de hábeas corpus presentados en la década pasada cuando las personas eran

detenidas, torturadas y desaparecidas sin que se respetaran las garantías constitucionales. Los militares y policías ignoraban tales recursos y violentaban constantemente el Estado de Derecho, sin que los jueces y magistrados tomaran las providencias del caso.

En la presente década, varios militares se vieron involucrados en delitos de orden común, en perjuicio de ciudadanos civiles, lo que provocó una fuerte presión pública para que sus juicios se ventilaran en los tribunales comunes. Los militares argumentaron en reiteradas ocasiones que a ellos les cubría el fuero militar por lo que evadían la acción de la justicia. De ahí que se fue convirtiendo en una práctica el hecho de que ningún militar activo podía ser procesado en un tribunal común. La confusión jurídica se asemeja a la famosa inmunidad de los diputados, la cual aparece como impunidad porque asumen que ninguno de ellos puede ser llevado a juicio, sin importar el tipo de delito en que haya incurrido.

Los artículos constitucionales que han creado polémica en torno a la competencia de fueros, son los siguientes:

Art. 90: "Nadie puede ser juzgado sino por juez o tribunal competente con las formalidades, derechos y garantías que la Ley establece. Se reconoce el fuero de guerra para los delitos y faltas de orden militar. En ningún caso los tribunales militares podrán extender su jurisdicción sobre personas que no están en servicio activo en las FF.AA."

Art. 91: "Cuando en un delito o falta de orden militar, estuviere implicado un civil o un militar de baja, conocerá del caso la autoridad competente del fuero común".

La confusión arranca del significado de la expresión "delitos y faltas de orden militar". Algunos profesionales sostienen que urge una reforma al Código Militar porque ahí se especifican como delitos militares muchos delitos comunes, como por ejemplo el dar muerte a una empleada doméstica (T: 19/III/93). Otros, como el diputado Carlos Sosa Coello, plantean que la Constitución es clara al respecto:

"Cuando el delito tenga características contempladas por la legislación normal, por el fuero común, el militar debe ser juzgado por militares del fuero común, en eso hay consenso; lo que ha habido han sido interpretaciones maliciosas e interesadas y algunas cobardías por parte de algunas Cortes Supremas, en definir esto de manera clara" (T: 19/III/93).

En esa misma línea se expresa el diputado Antonio Ortiz Turcios: "Los artículos 90 y 91 están claros, lo que ha habido ahí talvez ha sido un poco de negligencia de parte de los juzgados de la justicia civil en no ejercer la potestad que le corresponde en esos casos" (T: 19/III/93).

Es importante destacar que, al margen de la confusión jurídica que pueda existir, los jueces y magistrados adoptaron una actitud cómoda al trasladar, o rechazar, según el caso, los delitos comunes en que estuvieran involucrados militares activos, a la competencia del fuero militar. El caso de Riccy Mabel fue determinante para obligar a los militares a acatar el fuero civil y para obligar a los jueces a asumir sus responsabilidades. No obstante, todavía siguen existiendo jueces que prefieren afectar su imagen pública a confrontar a los militares, a pesar de que éstos no poseen el poderío de antes. Para el caso, la jueza primero de Letras de lo Criminal, Aída María Colindres, liberó en 48 horas y otorgó carta de libertad a tres militares acusados de

acciones criminales en marzo de 1993, pese a que la ley concede a los jueces seis días para inquirir; además, en lugar de remitirlos a la Penitenciaría Central, los envió en calidad de "depósito" a la 105 brigada (LP: 6/III/93). Algo similar ocurrió con el juicio sobre la masacre de campesinos en El Astillero, aunque en este caso se logró que se trasladara en 1993 al fuero civil.

Otra característica de esta relación entre el poder Judicial y las Fuerzas Armadas se refiere al poco respeto que los militares le han tenido a este poder del Estado. Son varias las denuncias de notas que se les han girado a los comandantes de la FSP para que envíen a agentes a declarar sobre determinados sucesos, y ni siquiera han contestado las mismas (T: 22/XI/90). Otro caso denunciado y bastante publicitado, hace referencia al poco respeto de los agentes de la DNI que llegaron hasta los tribunales para sacar con lujo de violencia a personas que estaban siguiendo y que se habían refugiado en las oficinas respectivas (T:22/XI/90). El mismo Comandante de la FSP se negó públicamente a acatar orden del juez para capturar a un militar involucrado en el caso Riccy, en 1991. Todo ello era un indicador de la prepotencia castrense, de la debilidad institucional y del gran reto que significaba la construcción de la democracia ante un poder Judicial atrofiado y muy devaluado ante los ojos de la ciudadanía.

2. La Sociedad Civil y las Fuerzas Armadas

Todos los cambios producidos en el gobierno del presidente Callejas fueron producto de varios elementos que se conjugaron para impulsar la transformación de las relaciones civiles-militares: la INFLUENCIA DEL CONTEXTO INTERNACIONAL (finalización de la guerra fría, presión de los organismos internacionales, fortalecimiento de procesos democráticos,

distensión mundial y regional, etc.); la PRESION DE LA SOCIEDAD CIVIL (vigencia del tema en la agenda pública); el CALCULO POLITICO (del presidente y los diputados), y el DESPRESTIGIO DE LAS FUERZAS ARMADAS (inseguridad, impunidad, prepotencia, corrupción, etc.). Todos estos elementos se conjugaron para acelerar el proceso de cambios en favor de la restitución del poderío civil; muchas veces los acontecimientos se producían con tal velocidad que arrastraban consigo a los diferentes actores políticos y sociales, los cuales actuaron más por la presión de las circunstancias que por convicción personal. Este es un punto muy importante para comprender lo que ocurrió realmente en este período y aclarar cómo se produjo el paso de la indiferencia a la presión, particularmente en una sociedad civil débil y fragmentada como ha sido la hondureña.

En los incisos anteriores hemos abordado todos los elementos que coincidieron para moldear las relaciones civiles-militares. Solamente nos hace falta detenernos un poco para reflexionar sobre el papel de la sociedad civil y conocer las motivaciones que tuvo para intentar modificar circunstancias y actitudes que la tradición había incorporado a la cultura política hondureña. Para empezar, señalaremos que la activación de la sociedad civil se da en torno a cuatro temas centrales:

- El servicio militar
- El presupuesto de las Fuerzas Armadas
- Las inversiones militares
- El caso Riccy

En torno a esos temas se articula la presencia de la sociedad civil en el escenario político; nuevos actores se suman a los viejos para presionar por alguno o todos los temas, destacándose entre ellos los estudiantes, empresarios, obreros, Iglesia Católica, el partido de Innovación Nacional y Unidad (PINU), Mujeres por la Paz Visitación Padilla, Iglesia Menonita,

Plataforma de Lucha, Colegio Hondureño de Economistas y Colegio Profesional Superación Magisterial (COLPROSUMAH).

a. El Servicio Militar

Podemos decir que el rechazo al servicio proviene de cuatro fuentes: **la forma de reclutamiento** (violenta, salvaje, irrespetuosa), **la falta de sentido** (distensión mundial y regional, delimitación fronteriza, solución pacífica de conflictos), **la falta de atractivo** (se pierde el tiempo, no sirve para nada, poco estímulo monetario) y **rechazo ético** (objeción de conciencia, cuestionamiento ideológico). De lo anterior podemos deducir que el cuestionamiento al servicio militar es un fenómeno complejo que trasciende la forma o los métodos con que se recluta e involucra otros componentes que pueden tener tanta o más importancia que aquél. De todas maneras, conviene destacar que el elemento más dinámico del rechazo provenía de la forma en que se reclutaba: los soldados y los sargentos encargados de las redadas, reproducían en el reclutamiento los valores corporativos que adquirían en los cuarteles y, de alguna forma, buscaban desquitarse con otros lo que les habían hecho a ellos. Un aspecto muy importante se asociaba con la "hombría" de los que estaban dentro de los cuarteles y la "cobardía" de los que estaban fuera; de ahí la saña de los reclutadores que reducían a un problema de hormonas lo que era, en esencia, un problema de neuronas.

En lo que respecta al gobierno del presidente Callejas, podemos decir que se conjugaron otras circunstancias que sirvieron para socavar la defensa del servicio por parte de los militares y de algunos políticos: se trata de la decisión de la nueva presidenta de Nicaragua, doña Violeta Chamorro, de abolir el servicio militar obligatorio, y de los excesos cometidos por los reclutadores hondureños, y lo inoportuno de su proceder, en momentos de fuerte cuestionamiento social hacia la institución. Para el caso, los estudiantes de la Escuela Normal Mixta de Juticalpa, Olancho, decidieron irse a un paro de labores en

protesta por el reclutamiento de jóvenes estudiantes por parte del XVI batallón de Infantería, como producto del cual, propinaron una fuerte paliza a un estudiante que se resistió a acompañarlos. La situación se complicó por la solidaridad de otros colegios oficiales y por la legitimidad de la protesta, lo que obligó a las Fuerzas Armadas a liberar a los reclutados.

Lo anterior desató una protesta general a través de los medios de comunicación y sirvió para estimular las exigencias por su eliminación:

El presidente del partido Demócrata Cristiano de Honduras (PDCH) dijo que "los jóvenes no deben ser perseguidos ni cazados como venados para ingresar a los batallones. Nuestro partido está de acuerdo en que se suprima el servicio militar obligatorio, porque esas prácticas de reclutamiento son traumatizantes para la juventud" (T: 31/V/90); de la misma manera, el Comité de Mujeres por la Paz "Visitación Padilla" expresó en carta pública: " Compartimos la idea de que el servicio militar obligatorio violenta los derechos y garantías que bajo un régimen de libertad se consagran a todos los hondureños" (T: 31/V/90).

A los pocos días de resuelto este problema, nuevamente se realizó el reclutamiento; esta vez con estudiantes del mayor colegio oficial de secundaria, el Central Vicente Cáceres, ubicado en la capital, lo que provocó manifestaciones, paros de labores, solidaridad de maestros y protesta pública, hasta que las Fuerzas Armadas se vieron obligadas a negociar con las autoridades del Ministerio de Educación (o viceversa). Como producto de estas pláticas, las Fuerzas Armadas intentaron acercarse a los estudiantes para celebrar en forma conjunta el día del estudiante, el 11 de junio, lo cual fue rechazado por maestros y estudiantes de

los colegios oficiales, viéndose obligadas las academias militares a desfilar con unos pocos colegios privados.

La Iglesia Menonita asumió una actitud muy beligerante ante el tema del servicio militar. Sugería sustituirlo por un servicio civil obligatorio que podría ser prestado por todos aquellos que por razones de conciencia no pudieran prestarlo. Pedía incluir un artículo en la Ley del servicio militar que estipulara lo siguiente:

"Aquellas personas de quienes se requiere el servicio militar obligatorio y por razones de conciencia, basadas en convicciones religiosas, éticas o morales, no puede prestar tal servicio, se les concederá tal derecho, previo a solicitud y examen ante las autoridades encargadas para tal efecto, sustituyendo tal servicio con un servicio alternativo de carácter social, recibiendo los participantes los mismos beneficios y derechos de los que sirven militarmente" (T: 15/VI/90).

En medio del rechazo general al servicio militar, el jefe de las Fuerzas Armadas, General Arnulfo Cantarero, declaró públicamente que "LA DEMOCRACIA NO SE MANTIENE NI CON LETRAS NI CON VIOLINES SINO CON LAS ARMAS", a la vez que anunciaba que en los departamentos de Olancho, Yoro y Santa Bárbara, habían fuerzas irregulares que pretendían desestabilizar el sistema democrático (LT: 13/VII/90). Las declaraciones anteriores recibieron la crítica y el rechazo de diversos sectores de la sociedad civil los cuales asociaron las mismas con un intento de legitimar su presencia y contener los intentos reduccionistas. Es ilustrativo conocer la reacción del profesor Orlando Iriarte, coordinador de la Plataforma de Lucha, organización que aglutinaba a varios sectores de la sociedad civil que pugnaban por la construcción de la democracia:

"Los fusiles no son el sustento esencial y básico de la democracia ya que la estabilidad y la seguridad nacional de un país dependen de las condiciones favorables de desarrollo de todos los estratos sociales" (T:13/VII/90).

Una reacción similar provino del presidente de la Asociación de Campesinos Nacionales (ACAN), Antonio Rodríguez:

"Me parece que, como siempre, las Fuerzas Armadas se expresan con prepotencia, al igual que lo hicieron cuando dijeron que no había que molestar al tigre. Por un lado, las Fuerzas Armadas tratan de concientizar a la población, diciendo que ahora son las nuevas Fuerzas Armadas, sin embargo, con este tipo de declaraciones se contradicen, ya que vuelven al mismo esquema tradicional de soberbia, que más bien crea la desconfianza entre la población" (T: 13/VII/90).

Los reclutamientos continuaron realizándose en forma esporádica y muy focalizada, a diferencia de años anteriores que se repetían tres veces al año y se producían a nivel nacional. En la medida en que la protesta crecía y los reclutamientos recibían respuesta organizada, en esa medida eran liberados los afectados por este procedimiento. El turno le tocó a los estudiantes universitarios al finalizar 1992; en esa ocasión, los dirigentes estudiantiles dialogaron, presionaron y amenazaron a las Fuerzas Armadas, hasta lograr que se exonerara a los universitarios de prestar el servicio, con sólo presentar su carnet de identificación como tal.

Todo lo anterior, y la presencia constante del tema en la

agenda pública, configuró un cuadro de rechazo e inconformidad que quiso ser utilizado por los candidatos políticos que participaban en la contienda electoral de 1993. El primero en plantear el tema, tratando de capitalizarlo políticamente, fue el candidato del conservador partido Nacional, José Oswaldo Ramos Soto, quién habló de "eliminar el reclutamiento forzoso, previa consulta con las Fuerzas Armadas". Al respecto planteó en el mes de marzo de 1993:

"En mi gobierno, el reclutamiento lo vamos a hacer de una manera científica, para que no sólo los sectores de abajo tengan la obligación de prestar su servicio militar... La juventud de Honduras debe tener la certeza plena que vamos a suprimir este sistema, porque estamos a punto de terminar el primer milenio e inaugurar el segundo, y es importante buscar nuevos mecanismos" (LT: 12/III/93).

En agosto de 1993, el Comité Cívico, Cristiano y Popular, exigió la abolición del servicio militar obligatorio. De esta manera, el Comité Cívico, compuesto por el Comité de Mujeres por la Paz "Visitación Padilla", el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), el Comité Hondureño de Acción por la Paz (COHAPAZ), el Comité Coordinador de Organizaciones Populares (CCOP) y la Iglesia Menonita, entre otras, le daba, un enorme impulso a la lucha por la abolición del servicio.

Como reacción a la presión, el Ministro de Defensa, Cnel. Lázaro Avila Soleno, otro de los tres Ministros de Defensa que tuvo el presidente Callejas, declaró públicamente que el Ejército no debía reducirse; las reacciones no se hicieron esperar y diferentes sectores de la sociedad se encargaron de recordarle que, de acuerdo a la misma Constitución de la República, esa decisión le competía, exclusivamente, al Congreso Nacional

(Véase EH y T 20/III/93).

Es importante destacar la forma en que el tema del servicio militar se introdujo en la agenda política del año electoral: el poco convincente ofrecimiento del candidato nacionalista en marzo de 1993, de eliminar el servicio militar, despertó el entusiasmo de algunos, por los dividendos políticos que podía generar; esto, combinado con el deseo de la ciudadanía por convertirlo en realidad, hizo que los otros candidatos se sumaran al ofrecimiento, incorporándole algunas modificaciones que los distinguieran de los demás. También estuvo presente la preocupación por no lucir confrontativos con las Fuerzas Armadas e hicieron algunos malabarismos semánticos para que el ofrecimiento no fuera tomado como una amenaza.

Tal fue el caso del candidato nacionalista, pero también del candidato liberal, el Dr. Carlos Roberto Reina, que después se convirtió en presidente de la República en el período 1994-1998, y se vio obligado a cumplir con esa promesa de campaña. El presidente de la Juventud Liberal, Esteban Handal, declaró en agosto de ese mismo año:

"El servicio militar terminará cuando Carlos Roberto Reina sea presidente, porque es injusto que sean agarrados los jóvenes, o lazados afuera de los cines y de los estadios... Los jóvenes exigimos que se nos respete, pues si queremos cumplir el servicio militar, nos presentaremos voluntariamente" (LT: 28/VIII/93).

Al respecto, el candidato liberal tuvo que advertir públicamente a la ciudadanía:

"Quiero aclarar: yo no he dicho que se vaya a abolir, yo he dicho cambiar el sistema obligatorio

y la forma de reclutamiento, que era muy grosera, por un servicio voluntario-educativo, esa es una salida" (T: 31/VIII/93).

El mismo Arzobispo de Tegucigalpa, Monseñor Oscar - Andrés Rodríguez, reiteró que debían reformarse los mecanismos de reclutamiento militar, por "adolecer de ciertos defectos y equivocaciones". A su juicio, la forma de hacer llegar los jóvenes a los cuarteles debía enmarcarse en la voluntad de las personas (LT: 3/IX/93). Pese a ello, los dirigentes del partido Liberal no terminaban por decidirse a hacer suyo el clamor popular: el candidato a designado por ese partido, el General retirado Walter López Reyes, se sumó a la indecisión liberal afirmando lo siguiente:

"En este momento nosotros no hemos contemplado ninguna reducción. El Dr. Reina lo que ha dicho es que va a haber una reducción en el Gobierno, en la que contempla precisamente a las Fuerzas Armadas... La confusión existe en que el otro candidato, del partido Nacional, ha dicho que va a abolir el servicio militar, lo cual nosotros lo consideramos un tanto desacertado, porque la propuesta nuestra va encaminada a reforzar lo que ya las Fuerzas Armadas tienen" (T: 8/IX/93).

La verdad es que ni el partido Liberal ni ningún otro partido poseían una propuesta sobre el tema del servicio militar. Siempre asumieron posiciones ambiguas y poco comprometidas, tratando de sortear los peligros del compromiso público. Los candidatos de los dos partidos mayoritarios se entusiasmaron con el potencial electoral del tema, pero no se decidían a formular una propuesta clara y definitiva.

Con todas estas consideraciones, el partido Liberal, a

diferencia del partido Nacional, elaboró una propuesta oficial que salió a la luz pública en octubre de ese mismo año. Dicha propuesta tenía cuatro componentes:

- Abolir el servicio militar obligatorio en forma inmediata.
- Crear el servicio militar voluntario-educativo, sujeto a las propuestas, sugerencias, leyes y reglamentos que aconseje una Comisión Nacional del Servicio Militar Voluntario Educativo, cuya existencia será temporal y desaparecerá tan pronto como el objetivo se haya alcanzado.
- Reformar, para tal fin, el artículo 272 de la Constitución de la República.
- En el mismo acto y momento de la abolición, constituir una Comisión Nacional del Servicio Militar Voluntario.

Por considerarlo de interés para el tema, reproducimos algunas declaraciones del Coronel retirado Mario Maldonado Muñoz, ex-director del Instituto Nacional Agrario, en tiempos del reformismo militar, el cual estuvo involucrado de lleno en la campaña electoral del partido Liberal:

"Sería un servicio que incentivaría a la juventud, porque los jóvenes que ingresarían a las Fuerzas Armadas, como sucede en la Fuerza Naval y Aérea, saldrían con alguna preparación técnica... No estamos diciendo que no se necesita la institución militar, pero, por ejemplo, no vemos que la Fuerza Aérea y Naval anden reclutando, porque la gente llega voluntariamente, demostrando que tienen interés por ingresar" (LT: 13/X/93).

En estas declaraciones se plantea un punto central en torno a las Fuerzas Armadas: la rama Ejército es la rama que mayores problemas presenta de sobredimensión, de cuestionamiento ético (por lo de los derechos humanos) y de rechazo público (por lo del servicio militar). Las otras ramas de las Fuerzas Armadas, la Aérea y la Naval, se mantienen diferenciadas de lo que acontece en el Ejército, y la Fuerza de Seguridad Pública, su cuarta rama (policial) estuvo controlada y dirigida básicamente por militares, específicamente de la rama del Ejército. De ahí que el tema militar, específicamente en el caso del servicio militar, del presupuesto y del número de efectivos, debe partir de una transformación sustancial del Ejército.

Es importante destacar que la inclusión del tema del servicio militar en la agenda electoral de 1993, no fue un hecho fortuito y, mucho menos, un simple slogan electoral. Fue producto de la presión social, hábilmente articulada con el oportunismo político y con la percepción de la nueva agenda internacional. Pero lo que se pensó que no iba a pasar de ser una forma ingeniosa de atraer votos, como había ocurrido anteriormente con otras promesas electorales, se convirtió en el objetivo central de la exigencia de cuentas de una ciudadanía coyunturalmente activada por la distensión nacional e internacional.

b. El Presupuesto de las Fuerzas Armadas

El tema del presupuesto militar atrajo la atención de la sociedad civil la cual se volcó a los medios de comunicación para expresar su deseo de alterar sustancialmente la asignación presupuestaria. Varios elementos se combinaron para provocar el rechazo social a las Fuerzas Armadas en el tema del presupuesto, entre los cuales podemos mencionar **la negativa castrense a informar sobre la utilización de los fondos asignados a ellas**; el conocimiento público de que las Fuerzas Armadas recibían una cantidad mayor a la asignada, debido al

control de instituciones clave como el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, HONDUTEL, Marina Mercante, Migración y otras; **la certeza que la falta de rendición de cuentas por parte de la institución armada, borraba los límites entre los intereses individuales y los intereses institucionales; y, finalmente, el desinterés, la indiferencia o la complicidad de los políticos que permitieron el abuso castrense sin tomar las medidas pertinentes.** En torno al tema proliferaron afirmaciones como las siguientes:

"El arzobispo de la diócesis de Copán, Monseñor Luis Alonso Santos, es de la opinión que debe reducirse el presupuesto de las FFAA, para incrementar las asignaciones a otras áreas que contribuyan al desarrollo social y económico del país. Para él, el dinero que manejan los miembros de las FFAA debería ser auditado por la Contraloría General de la República, para que el pueblo se dé cuenta en que forma gastan esos fondos" (EH: 15-I-90).

"El Secretario General de la CTH, Alvaro Guerrero Núñez dijo que se debe saber cuanto es el presupuesto de esa institución, pues no se conoce y eso no debe de ser un secreto militar" (T: 16-I-90).

"Cuando la CTH exige esta semana conocer el monto real del gasto militar, divulga el secreto a gritos de que, fuera del presupuesto, se canalizan a las FFAA el doble de los recursos que le están formalmente asignados. Y a pesar que los militares tildan de comunistas a quienes critican su presupuesto, cada vez es más obvio el consenso de la urgencia de reducir el gasto

militar. Las FFAA deben transformarse así, para dejar de ser una carga y coadyuvar al desarrollo del país, para legitimizarse y garantizar la vida y la libertad" (T: 25-I-90).

"Las Asociaciones de Mujeres Organizadas del país señalan la necesidad de reducir el presupuesto de las FFAA en vista de que no es justo que el 35% del presupuesto nacional se invierta en defensa y seguridad ya que resulta irracional frente a las necesidades populares" (T: 9-III-90).

"Las FFAA deben aceptar un ajuste a las condiciones económicas y de seguridad del país; deben revisar esquemas de pensamiento que las alejan del sector popular organizado; deben abandonar la prepotencia y entender que aquí nadie es enemigo de ellos, sino la represión, la corrupción, el autoritarismo, el privilegio" (Editorial, T: 25-VI-90).

Por todos es conocido que los militares alegaron razones de seguridad nacional para ocultar el monto y la distribución de su presupuesto; basándose en ello reafirmaron su autonomía y evidenciaron la fragilidad de los organismos contralores del Estado, los cuales realizaban las clásicas auditorías sin escudriñar el verdadero uso de los fondos públicos asignados a los militares. Por ello, la libertad propiciada por la caída del muro de Berlín hizo que, desde la sociedad civil, se presionara con entusiasmo para ponerle fin a la tradición y comenzar a asignar a las Fuerzas Armadas un presupuesto más acorde con la situación económica del país y con la situación política de la región y del mundo. De ahí que se multiplicaran las críticas, los señalamientos y, sobre todo, las denuncias de arbitrariedades que se volvían intolerables en el clima de paz, distensión y democracia que se vivía con el

advenimiento de la última década del siglo XX. Al respecto, resulta ilustrativo el comentario del abogado Gautama Fonseca, el cual se refiere al tema en los siguientes términos:

"Los militares hondureños tienen vocación de conspiradores. Cuando no están tramando la caída del Presidente de la República o del Jefe de Estado, gastan el tiempo en destruir a sus propios compañeros. El ocio los obliga a pasar en estos juegos. El ocio, más el deseo de ascender a toda costa. Les gusta convertirse en generales por la vía fácil de los ascensos políticos y no quemando las etapas que determinan las leyes y los reglamentos.

Les gusta ser temidos porque no tienen capacidad para convencer. El precio que los hondureños tenemos que pagar por estos juegos es enorme. Se mide no sólo en centenares de millones de Lempiras sino también en la posposición de tareas fundamentales y en la desatención de vitales urgencias. La única guerra que los altos oficiales de las FFAA han probado que pueden ganar es la que día a día, palmo a palmo, libran contra el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República" (T:12-XII-90).

Resulta interesante destacar la fuerza con que se manifestaron organizaciones de obreros, empresarios, campesinos, mujeres, iglesias, diputados, etc. exigiendo reducción inmediata, reasignación de partidas presupuestarias de las Fuerzas Armadas al gasto social, reducción de su tamaño, y reconversión de su rol. No obstante, no faltaron voces protestando por la avalancha de críticas y por la presión de la sociedad civil. Resultan muy ilustrativas las declaraciones de dos personajes de los partidos tradicionales:

"El jefe de la bancada nacionalista, Roberto Callejas dijo que: el pueblo hondureño, si usted hace una parada militar, ahí van a estar todos. Tenemos una convicción militarista. A casi todos los hondureños nos gustan las paradas militares. Nos hubiera gustado hacer el servicio militar. El pueblo hondureño es un pueblo con vocación militarista" (T: 23-VIII-90).

"Suazo Córdova excitó más bien a los empresarios hondureños para que contribuyan a aumentar el presupuesto de los militares, especialmente de los cuerpos de seguridad. Dijo: Yo creo que las FFAA se merecen el respaldo pleno de la ciudadanía, por que son garantes del orden y la tranquilidad. Mientras algunos están parrandean-do y hay muchos gritones en este país que no entienden la misión de un oficial o de un soldado" (EH: 5-VI-91).

Es importante destacar las dificultades de los políticos más tradicionales para asimilar los cambios de contexto y las demandas de la democracia. Esto los hace seguir utilizando los mismos argumentos que facilitaron y justificaron la prepotencia castrense, y les hace seguir aferrados al viejo discurso que evidencia la vocación de sometimiento y servilismo de algunos actores del espectro político hondureño. Pero también resulta importante destacar la habilidad de otros actores políticos para insertarse gananciosos en el cambio de contexto y de expectativas; entusiasma la rápida readecuación del discurso y su firme disposición a demandar cambios importantes en las relaciones civiles-militares. Muchos de ellos actuaron de esa manera porque liberaron sus convicciones democráticas, fuertemente ocultas en la época de protagonismo castrense; otros, lo hicieron por simple olfato político, por una aguda intuición y por una inmediata

percepción del rumbo que marcaba el cambio de contexto. De todas maneras, se oyó sonoro el discurso anti-autoritario y anti-arbitrario que, en ese momento, era sinónimo de anti-militarista.

"Hay que decirle a los señores militares que ellos son parte del país y no son una isla intocable." Leonardo Godoy Castillo, diputado liberal por Atlántida (T:2-I-94).

"No tenemos por que tener un ejército profesional, porque no estamos en guerra con nadie. Toda la amenaza del Este (países de la órbita soviética) ya terminó y, entonces, lo que aquí necesitamos es una buena policía para que garantice la seguridad individual de las personas que es en lo que estamos fallando...Debemos disminuir el presupuesto de las FFAA...El ejército es una carga pesada para este pueblo". Oscar Avila Banegas, Vicepresidente del Congreso Nacional, (EH:25-II-94).

"Los gastos militares de Honduras se deben limitar a lo estrictamente necesario. Debemos orientar nuestros recursos hacia lo que sea estrictamente necesario y productivo. Hay que ver como está el presupuesto real, lo que es necesario hay que mantenerlo y lo que no, hay que quitarlo", Secretario Ejecutivo del COHEP (T: 8-V-91).

Por supuesto este nuevo discurso y esta nueva actitud, no satisfizo a los militares hondureños. Se encargaron de denunciar "campanas orquestadas", "campanas de odio" y maquinaciones "comunistas" que pretendían terminar con ellas. Se resistieron siempre a admitir que durante mucho tiempo

actuaron al margen de la Ley y que su imagen se deterioraba rápidamente por el abuso, el despilfarro y la impunidad.

"Públicamente el jefe de las FFAA, Discua Elvir admitió que: Hicimos por muchos años un reclutamiento forzoso, alejado de la realidad, no humano, negativo y perjudicial para la imagen de la institución y del país" (LT: 11-II-94)

Reaccionaron con excesivo celo, con profunda desconfianza y con extrema sensibilidad a las demandas de reducción presupuestaria y de racionalización en la distribución de los escasos recursos nacionales:

"Discua dijo que la sugerencia de organismos internacionales (UNICEF) y de algunos gobernantes de la región, de reducir los gastos militares para destinarlos a programas sociales, es inmiscuirse en asuntos internos y violar la soberanía." (T: 14-XII-91).

c. Las Inversiones Militares

Este tema fue el punto central de la ruptura o alejamiento de los empresarios con respecto a los militares. Su tradicional cercanía, en época de represión y en época de reformismo, se vio alterada por lo que los empresarios denominaron "competencia desleal" de los militares. El Instituto de Previsión Militar (IPM), reducido en los años setenta a actividades de comercialización de armas y municiones, comenzó a ampliar su radio de acción hacia las actividades financieras, con la creación del Banco de las Fuerzas Armadas y, posteriormente, al comenzar la década de los noventa, a incursionar activamente en el mundo empresarial de la industria, servicios financieros, funerarias, bienes raíces, etc. Los empresarios comenzaron a protestar porque señalaban que las empresas militares, utilizaban su procedencia de una

institución estatal para competir deslealmente con los empresarios civiles:

"Según Eduardo Facussé, Presidente de la CCIT (Cámara de Comercio e Industrias de Tegucigalpa), los militares deben incursionar en los negocios privados compitiendo con las mismas reglas del juego, igual que los empresarios nacionales; recalcó que siempre que no sea una competencia desleal, los empresarios dan la bienvenida a los militares en el sector privado, porque todos tienen los mismos derechos en el país. El empresario puso como ejemplo de competencia desleal de los militares con la empresa privada, el caso de INCEHSA, donde las FFAA tienen un subsidio en el bunker que utilizan, mientras que los empresarios lo están comprando el doble de ese precio. Para evitar una competencia desleal de parte de los militares con los empresarios, se deben definir las reglas del juego que según él no están totalmente definidas" (T: 13-III-92).

Es preciso aclarar que este tema confrontó a los militares casi exclusivamente con un sector de la sociedad civil como son los empresarios. Esto provocó una reacción empresarial más propensa a estimular los cambios de las Fuerzas Armadas. Se convirtieron en entusiastas promotores de la reducción de las Fuerzas Armadas en número, presupuesto, funciones y estructura; en radicales convencidos de la necesidad de fortalecer a la Policía y reducir a los militares; y en firmes impulsores de la abolición del servicio militar obligatorio.

"El Presidente del COHEP (Consejo Hondureño de la Empresa Privada), Juan Ferrera, sostuvo

que las FFAA no deben incursionar en el campo económico, porque el pueblo ya les tiene designada su misión específica y también un presupuesto para su funcionamiento. Indicó que los miembros de la institución, como ciudadanos hondureños, tienen igual derecho de ser empresarios, pero en forma individual, porque no es posible que un ente del Estado incursione en aspectos que puedan distraer la atención de las tareas que le señala la Constitución de la República" (LT: 3-VII-92).

Lo que los militares hondureños visualizaron como una salida individual a la crisis que enfrentaba la institución armada, se convirtió en una verdadera amenaza institucional. En efecto, los militares consideraron que las inversiones del IPM les permitirían salir de la institución con un futuro económico asegurado, lo cual se volvía más importante por los nubarrones que percibían en el futuro institucional de las Fuerzas Armadas. Este objetivo, que parecía -y parece- irse logrando, se convirtió en una amenaza institucional cuando los empresarios comenzaron a desplegar sus críticas y su rechazo, y cuando decidieron atacar a su adversario, presionando por su reducción. Esto explica la beligerancia de las organizaciones empresariales y de los medios de comunicación que poseían, en todo lo que apuntara a la modificación sustancial de las relaciones civiles-militares. De ahí el énfasis con que denunciaban lo siguiente:

"De acuerdo con el art. 63 de la Ley de Previsión Militar, por cada cien lempiras que se aportan al IPM, 66 lempiras los aporta el Estado y los 34 lempiras restantes el protegido del sistema, lo que significa que todas las aportaciones vienen del pueblo porque los salarios de los oficiales, clases y soldados son pagados con fondos que

se adquieren de sus tributos. Es decir que el Estado está sosteniendo al IPM, que el Estado aporta el 100% de las cotizaciones; esto crea un sector de privilegio que está constantemente capitalizándose sin límites" (T: 29-I-93).

Los militares se defendieron siempre, estableciendo su derecho a crear institutos de previsión como cualquier grupo de la sociedad, y el derecho de este instituto a invertir sus fondos en aquellas áreas que les multiplique sus recursos. Por supuesto, ocultaron el hecho que no son exactamente iguales a otros institutos de previsión; que a ellos no se les fiscaliza ni se les impone regulaciones; que no hay uniformidad en el disfrute de los beneficios y que existe una incorrecta utilización de su adscripción a una institución estatal. De todas maneras el enfrentamiento se produjo y propició un avance más dinámico en este proceso de redefinición de roles y de sustancial modificación de las relaciones civiles-militares.

d. El Caso Riccy

El caso de la normalista violada y asesinada en las cercanías de una institución militar y que implicó un proceso judicial contra miembros activos de la institución castrense, fue un tema que movilizó a la sociedad civil, aceleró la modificación de las relaciones civiles-militares y marcó un punto de partida para la eliminación de la impunidad que acompañó a las actuaciones militares, hasta 1991.

Este caso conmovió a la opinión pública, evidenció la tradición de impunidad castrense y puso de manifiesto la necesidad de modificar el marco jurídico que regulaba la actuación de los militares. Jugaron un papel determinante los medios de comunicación, la familia, los estudiantes, maestros y autoridades de la Escuela Normal en donde estudiaba la víctima, las organizaciones de derechos humanos, de mujeres, de obreros y campesi-

nos, y la ciudadanía, que mantuvo el tema en la agenda pública y que le dio seguimiento al curso de los acontecimientos.

Los militares se enfrentaban a un conjunto de hechos que les afectaban, que deterioraban su imagen y que no podían controlar: tenían en contra a los empresarios, a muchos legisladores, al Comité cívico, cristiano y popular, y a la opinión pública: tenían en contra al contexto internacional y, sobre todo, tenían en contra la historia que se volvía en su contra después de muchas décadas de excesos, de brutalidad, de injusticias y de prepotencia frente a los civiles. El caso Riccy permitió a la sociedad civil expresar su indignación, su rechazo y su necesidad de desmilitarizar el régimen político y la cultura política. Este caso envolvió a los políticos y la pujanza con que fue exigido su castigo les obligó a definirse, a pugnar por el respeto al Estado de Derecho y a clamar por el fin de la arbitrariedad y los privilegios.

C. LA SITUACIÓN EN EL GOBIERNO REINA (1994-1998)

Al asumir sus funciones el presidente Carlos Roberto Reina, en enero de 1994, debía ejecutar algunas disposiciones legislativas aprobadas como resultado de la acción de la Comisión Ad-Hoc, nombrada el año anterior, para analizar y hacer planteamientos sobre la violencia y delincuencia, y sobre el futuro de la Policía en general, y de la policía de investigación, en particular. En 1993, unos meses antes de que finalizara la gestión gubernamental del presidente Callejas, se había aprobado la desaparición de la Dirección Nacional de Investigaciones (DNI), la cual estuvo bajo control policial-militar durante treinta años, y había sido denunciada con fuertes acusaciones de violación a los derechos humanos; en esa misma fecha, se acordó la creación de la Dirección de Investigación Criminal (DIC), bajo competencia civil, y el nombramiento de una Comisión para que dictaminara

sobre el futuro de la Fuerza de Seguridad Pública, la cual seguiría constituyendo una rama de las Fuerzas Armadas; de igual manera, se creó la figura de la Fiscalía General dentro del Ministerio Público, a la cual estaría subordinada la DIC.

En este contexto se comienza a estructurar la nueva institución estatal (la Fiscalía General) y, alrededor de ella, la policía de investigación, la primera, después de treinta años de control policial absoluto por parte de las Fuerzas Armadas. Paralelo a ello, se produjo el reclamo y la presión de la sociedad civil por el cumplimiento de la promesa de campaña orientada a sustituir el servicio militar obligatorio por un servicio voluntario y educativo.

Como consecuencia de lo anterior, se nombró al primer Fiscal General a mediados de 1994 y entró en funcionamiento la DIC en enero de 1995; antes del uno de mayo de 1994 quedó abolido el servicio militar obligatorio, por enmienda constitucional ratificada en 1995 y, en ese mismo año, se creó la Policía Nacional de carácter civil, en sustitución de la Fuerza de Seguridad Pública, decisión que fue ratificada en diciembre de 1996, porque involucraba, también, una enmienda constitucional.

Además de lo relativo al servicio militar y la restitución del control civil sobre toda la Policía, el nuevo gobierno surgía con dos grandes retos en materia de relaciones civiles-militares: la desmilitarización de las instituciones estatales controladas por militares, y la eliminación de la impunidad militar en torno a los desaparecidos de la década pasada.

Con respecto al primero, el gobierno sustituyó a los militares por civiles en la dirección de instituciones como HONDUTEL, Migración, Marina Mercante e Instituto Geográfico Nacional, dando inicio a un proceso de lenta pero creciente reafirmación del poder civil en estas instituciones. Lo anterior

significó una fuerte reducción del poderío militar, particularmente por la eliminación de los beneficios institucionales e individuales derivados de un control absoluto y arbitrario de las finanzas de estas instituciones.

En relación al segundo, es decir, la eliminación de la impunidad militar con respecto a los desaparecidos de la década pasada, los grupos defensores de los derechos humanos y de los familiares de detenidos-desaparecidos (CODEH, Comisionado de los Derechos Humanos, COFADEH), exigían cada vez con mayor fuerza, la realización de procesos judiciales contra varios oficiales acusados de violación a los derechos humanos. Esto se tradujo en órdenes de captura contra varios oficiales y puso en evidencia la velada protección institucional, de las Fuerzas Armadas, a los implicados, al negarse los acusados a presentarse a los tribunales civiles; se evidenciaron también las negociaciones entre la cúpula del poder Ejecutivo y el poder Judicial con las Fuerzas Armadas, para arreglar condiciones favorables a la entrega, lo cual fracasó por la resistencia de un juez departamental a aceptar disposiciones de los magistrados de la Corte, las cuales rechazó por ubicarse por encima de la Constitución de la República. Por primera vez, aparecieron militares implicados ante las cámaras televisivas, dando explicaciones y pidiendo perdón a los familiares de los desaparecidos.

Todo lo anterior se conjuga para presentar unas Fuerzas Armadas reducidas a una actitud defensiva, con escaso poder de influencia y con una reducida capacidad de intimidación. La situación se vuelve más difícil dado el proceso de reducción real que han experimentado, en número de efectivos y presupuesto, y la amenaza de quedarse vacíos una vez que fueran dados de baja los jóvenes que fueron reclutados mediante sorteo público a

comienzos de 1995 ²². Esto iba paralelo con la insistencia militar en que el servicio voluntario sólo era posible con un fuerte incremento presupuestario para cubrir el salario mínimo de los aspirantes a ingresar a la institución armada; iba paralelo, también, con la resistencia gubernamental en aprobar incrementos presupuestarios al ramo castrense, aduciendo que no poseían disponibilidad financiera. Por ello, el presupuesto de 1997 presentó un incremento de 20 millones de Lempiras aprobados para financiar el servicio militar voluntario, cuya realización había quedado en suspenso, por las dificultades financieras de la administración pública. Lo anterior, eleva el presupuesto de las Fuerzas Armadas a 513 millones, lo que incluye el presupuesto de la Fuerza de Seguridad Pública.

De todo el proceso de restitución del control civil sobre las Fuerzas Armadas y de la creciente consolidación del poder civil en este proceso de construcción democrática, la eliminación del servicio militar obligatorio constituye la acción más audaz, efectiva y contundente para acelerar la transformación radical de las relaciones civiles-militares. El hecho en sí, es la evidencia de cómo la vorágine de la activación social, respaldada por un contexto nacional e internacional favorable, arrastra a los políticos a dar respuestas coyunturales claras y oportunas. La habilidad de los políticos en general y de los involucrados en esta decisión, en

²² Por primera vez en la historia del país, los militares hondureños se vieron obligados a actuar conforme a lo establecido en la Constitución de la República, en materia de reclutamiento militar. El gobierno del presidente Reina se vio obligado, también, a buscarle una salida a la crisis institucional que atravesaban las Fuerzas Armadas al prolongarse la negativa oficial a autorizar los reclutamientos. La vigilancia ciudadana y la fiscalización de los organismos de derechos humanos velaron porque el procedimiento se apegara estrictamente a lo preceptuado por la Ley. La disposición gubernamental de aprobar el reclutamiento, fue posible porque el Congreso Nacional no había ratificado la eliminación del servicio militar obligatorio, y porque no se sabía cómo iba a quedar aprobado.

particular, estuvo en haber intuido la tendencia internacional, evadido los peligros de una negativa interna, y actuado en consecuencia, al margen de su convicción personal en haber tomado la decisión correcta.

La situación de crisis enfrentada por las Fuerzas Armadas, va asociada a la percepción civil creciente de que ya no son necesarias para la vida institucional democrática. Por ello, se muestran muy anuentes a salir de los cuarteles y realizar operativos conjuntos con la Policía, para frenar el incremento de la violencia y la delincuencia en el país, con lo cual adquieren legitimidad frente a una ciudadanía que se encuentra ávida de garantías a su seguridad. Esto es natural en una sociedad con un proceso creciente de inseguridad ciudadana, con una fuerza policial poco creíble y equipada, y con una aguda sensación de indefensión frente a la delincuencia. En estas circunstancias, es fácil sustituir el rechazo institucional por la aceptación coyuntural, ante unas Fuerzas Armadas que pueden constituirse fácilmente en un poderoso disuasivo para la realización de prácticas contrarias al orden público. Lo interesante en este caso es medir el grado de desubicación de algunos líderes y funcionarios que promovieron las acciones policiales de los militares, justificándolo con el argumento de buscarle qué hacer en tiempos de paz y distensión.

Resulta interesante, también, descubrir los fuertes remanentes autoritarios en algunos exponentes de la clase política del país, los cuales no parecen darse cuenta de los grandes cambios que se producen en el mundo. Con motivo de las elecciones internas del uno de diciembre de 1996, uno de los precandidatos del partido Nacional, el señor Elías Asfura, al igual que otros candidatos a puestos menores, insistieron en la vieja tradición política de acudir a los militares para "poner orden" en los procesos políticos. De la misma manera, la candidata a la presidencia de la República por ese mismo partido, la señora

Nora de Melgar, afirmó públicamente su disposición a apoyar a la institución armada "por ser la institución que nos defiende de las amenazas externas ²³". Las instituciones civiles evidencian, a veces, una debilidad tal que parecen necesitar el apoyo de una institución fuerte para que desempeñe el papel de árbitro ante sus pequeñas o grandes discrepancias. Da la impresión que estas cosas suceden cuando no están claras las reglas del juego, lo que significa que no se conoce el procedimiento y las instancias adecuadas para canalizar un descontento, una crítica o una queja. Esto expresa, claramente, que no hay tradición de conocimiento, subordinación y respeto al Estado de derecho.

Como consecuencia de lo anterior, podemos afirmar que la modificación de las relaciones civiles-militares, realizada hasta ahora, se ha dado, a pesar de los políticos, particularmente de aquéllos que se resisten a asimilar los retos que imponen los cambios mundiales, de cara a un nuevo siglo. Podemos afirmar que, lo que pudiéramos llamar la "clase política" hondureña, es esencialmente pasiva, conservadora, timorata y cómoda, y sólo sale de ese estado cuando es sacudida por una fuerte presión social, impulsada por el cálculo político o desconcertada por el contexto internacional. En esos momentos de "debilidad", se dan las condiciones para impulsar cambios positivos como el de la modificación de las relaciones civiles-militares, en el marco del proceso de construcción democrática que estamos viviendo.

1. El Avance en materia de Relaciones Civiles-Militares

La capacidad para asumir los cambios del contexto y la necesidad de readecuar el discurso, no es un proceso sencillo.

²³ Recuérdese que ella es la viuda del General Juan Alberto Melgar Castro, que fuera Jefe de Estado en el período 1975-1978).

Me atrevería a decir que es sumamente complejo y que involucra por igual a civiles y militares, con la salvedad que es un poco más fácil, para los civiles, adaptarse a un contexto que le es favorable y que les convierte en protagonistas de un nuevo proceso político. No obstante, y pese a las resistencias que se encuentran en algunos actores de ambos lados, civiles y militares, podemos afirmar que es un proceso sumamente dinámico que ha alcanzado logros positivos. Sin considerar las resistencias del caso, podemos afirmar que las Fuerzas Armadas ya no son las mismas y que, de una u otra manera, se han visto obligadas a asumir una actitud y un discurso más a tono con los nuevos tiempos. Tampoco los civiles siguen siendo los mismos. Y es que, es comprensible que un hecho tan importante como la finalización del conflicto ideológico, que marcó la historia del presente siglo, haya influido con tanta fuerza en los actores que se vieron arrastrados, involucrados y empujados a insertarse de manera diferente en el nuevo contexto.

"El Designado Presidencial y ex-jefe de las FFAA, Walter López Reyes, atribuyó al temor y al servilismo de los civiles hacia las FFAA, ... las razones para no haber abordado antes las reformas al servicio militar obligatorio" (LT: 5-V-94).

"El Coronel (r) Mario Maldonado, como nuevo gerente de Hondutel, afirmó que su nombramiento responde a un proceso que se lleva a cabo en toda América Latina; el predominio militar poco a poco va desapareciendo hasta que (se de) una supremacía del poder civil sobre el militar" (T: 10-V-94).

En cada uno de los años que incluye el período que estamos estudiando, se destaca un elemento que sirve de

termómetro para medir el nivel de conflictividad de las relaciones civiles-militares. Para poder comprender la dimensión del avance en el gobierno del presidente Reina, precisaremos la evolución de este fenómeno a lo largo de la década, lo que incluye una caracterización general del gobierno anterior, tal como se detalla a continuación:

a. El Grado de Evolución de las Relaciones Civiles-Militares

1) El Entusiasmo Inicial: En 1990, se produjeron intentos múltiples, pero aislados y confusos, de asumir el impacto interno de las variaciones del contexto internacional; los civiles intentaron -sin lograrlo plenamente- articular un esfuerzo coherente de desmilitarización del sistema político; los militares, por su parte, pusieron de manifiesto su cohesión institucional frente a los civiles y defendieron con firmeza sus privilegios y su tradicional ámbito de acción. La sociedad civil lució entusiasta pero débil y desorganizada, y los dirigentes del Estado, se aferraron a la tradición y crearon un cerco que impidió que cristalizaran en proyectos los intentos civiles de reducción militar.

Resulta interesante descubrir que la guerra fría, con todo lo misteriosa, complicada y ajena que lucía a los ojos de los políticos criollos, moldeó una cultura de la subordinación civil hacia las Fuerzas Armadas, como institución que la simbolizaba. La finalización de la misma, rompió el dique que contenía las convicciones democráticas de algunos políticos y las demandas sociales de cambiar hábitos autoritarios sustentados en la exclusión y la represión. Era natural que un acontecimiento como éste, provocara una mezcla contradictoria de entusiasmo y desconcierto, el cual no logró concretarse en proyectos y propuestas orgánicas que canalizaran correctamente las respuestas que exigía la variación del contexto internacional.

Lo anterior se explica por la tradición política de una

institución armada fuerte y centralizada, frente a una institucionalidad civil débil y temerosa, y una sociedad civil indecisa y desarticulada. La guerra fría había dejado de ser un fenómeno de las grandes potencias y se había convertido en una norma que regulaba los ámbitos de acción de civiles y militares, la visión del mundo de los políticos y el comportamiento cotidiano de los diversos actores sociales. De ahí que su finalización implicara un quiebre cultural que no podía estar exento de contradicciones, de avances y retrocesos y de variadas reacciones. Esto fue lo que ocurrió en los inicios de esta fase que aceleró la transición a la democracia y dio inicio a un proceso de búsqueda, formulación y reafirmación de objetivos democráticos.

2) La Cuestión del Fuero Militar: En 1991, la cuestión central giró en torno al fuero militar y la necesidad de subordinarlo al fuero civil. El actor más dinámico fue la sociedad civil la cual obligó al poder Judicial a actuar en consecuencia, y a las Fuerzas Armadas a poner a disposición del fuero civil a los militares implicados en la muerte de la normalista Riccy Mabel, pese a su empeño por someterlos a la jurisdicción castrense. El poder Ejecutivo lució cauteloso, muy discreto y haciendo llamados a la cordura; los diputados al Congreso pasaron de la cautela a la indignación, pero no lograron traspasar el muro de la cúpula que se empeñaba en una actitud conciliatoria aunque subterránea.

3) Las Inversiones Militares: En 1992, pasa a primer plano el tema de las inversiones militares, las cuales, como expresamos anteriormente, contrapusieron, y siguen haciéndolo, a militares y empresarios. El poder Ejecutivo no ocultó su inclinación a los militares, el poder Legislativo presentó posiciones diversas y aisladas, y el resto de la sociedad civil se automarginó de la discusión. Las Fuerzas Armadas, por su parte, se defendieron sin muchos bríos y mantuvieron su resistencia a dar información: el número, nombre y cuantía de las inversiones del IPM se ocultaron durante mucho tiempo como secreto de Estado y los empresarios

reaccionaron, pronunciándose públicamente por la reducción castrense.

4) La Crisis de Legitimidad: En 1993, se produjo una gran crisis de legitimidad de la institución armada, cuando se pusieron a la orden del día las denuncias de arbitrariedades, violaciones a los derechos y recurrencia a la ilegalidad de instituciones militares o militarizadas como el batallón 3-16 y la Dirección Nacional de Investigaciones (DNI). El poder Ejecutivo se vio obligado a dejar en manos de una Comisión Ad-Hoc, encabezada por el máximo jerarca de la iglesia católica, la decisión sobre el futuro de la policía de investigación. La sociedad civil manifestó su indignación la cual se canalizó o institucionalizó a través de la Comisión Ad-Hoc; el poder Legislativo se vio obligado, por razones de política partidaria, a convertir las resoluciones de la Comisión en decreto legislativo en el mes de diciembre, cuando estaban a punto de concluir un período presidencial; a partir de ese momento, las Fuerzas Armadas se replegaron, bajaron el perfil y se vieron obligadas a poner "a disposición" del presidente de la República, el futuro de la policía de investigación, controlada por ellos desde hacía treinta años.

Estos fueron los antecedentes, en materia de relaciones civiles militares, con que inició su gestión administrativa el presidente Reina. Por ello, podemos afirmar que las circunstancias y el contexto le presentaron múltiples retos que debían ser enfrentados y resueltos para asegurar el proceso de construcción democrática que se estaba produciendo.

b. La Dinámica de las Relaciones en el Gobierno Reina

1) El Servicio Militar Voluntario (SMV) y la Restitución del Control Civil: En 1994, con el inicio del nuevo gobierno, se producen dos iniciativas importantes: una, que viene de la sociedad civil y obliga a los poderes Ejecutivo y Legislativo a

sumarse a ella: el servicio militar voluntario; y la otra, que proviene del poder Ejecutivo y marca una importante modificación de las relaciones civiles-militares: la restitución del control civil sobre determinadas instituciones civiles controladas por militares, lo que se tradujo en recuperación del poder de decisión del presidente para nombrar a civiles al frente de ellas, y de otras, como la Guardia de Honor Presidencial. Las Fuerzas Armadas se resistieron, protestaron, intentaron ponerse agresivos pero, al final, se vieron obligados a replegarse y a aceptar las nuevas reglas de la subordinación.

La iniciativa del servicio militar voluntario fue un catalizador que permitió evaluar la disposición del gobernante para cumplir con las promesas de campaña, la actitud del nuevo Congreso hacia el planteamiento del Ejecutivo y las demandas de la sociedad civil, y la firmeza y perseverancia de esta última, para exigir el cumplimiento del ofrecimiento electoral.

Por su parte, la iniciativa de restitución del control civil permitió evaluar la convicción política del gobernante para transformar la dinámica de las relaciones con los militares y, también, la capacidad de regateo de la institución armada ante una iniciativa de esta envergadura. Nuevamente, la fuerza de los acontecimientos aceleró una decisión presidencial para nombrar civiles al frente de las instituciones aludidas, aunque el proceso debía continuar con la desmilitarización creciente de la estructura y funciones de cada una de ellas. Escándalos asociados con el espionaje telefónico y con los abusos militares en la utilización de líneas abiertas con el exterior, actuaron en contra de la resistencia castrense a aceptar esta restitución, y les obligó a continuar con el perfil bajo en materia de protagonismo institucional o individual.

2) Los Procesos a Militares y la Ratificación del SMV: En 1995, se producen también dos iniciativas; una, que emana de la Fiscalía General y que involucra al poder Judicial: los procesos a militares por las desapariciones de la década anterior; y la otra, que le confiere un elemento dinámico al poder Legislativo: la ratificación del servicio militar voluntario y la aprobación, en primera legislatura, de la creación de la Policía Nacional que pasaría a control civil. Las Fuerzas Armadas se resistieron, conminaron al presidente y lanzaron amenazas, pero, al final, terminaron aceptando el ofrecimiento legislativo de un pequeño incremento presupuestario para hacer realidad el servicio militar voluntario.

La primera iniciativa, la de los procesos a militares por violaciones a los derechos humanos en la década pasada, ponía en precario al poder Judicial, pero le brindaba la oportunidad de mejorar la imagen deteriorada de la década de los ochenta, en la que evidenció una debilidad y un sometimiento total a las Fuerzas Armadas. En este sentido, su actuación fue contradictoria; en ella se combinaban el intento del Ejecutivo de interferir en sus decisiones para impedir la confrontación con la institución militar; el esfuerzo del poder Judicial, a nivel de algunos magistrados y jueces, por darle trámite al procedimiento que establece la Ley y satisfacer la presión de las organizaciones respectivas para conseguir el castigo de los culpables; y, finalmente, la movilización, influencia y presión de las propias Fuerzas Armadas, por evitar que se realizaran procesos contra cualquier miembro de la institución.

La segunda iniciativa, que se centraba en el Poder Legislativo, permitió evaluar el grado de compromiso y voluntad política de los diputados, en relación a la ratificación de una decisión ya tomada (la de abolir el servicio militar obligatorio), y en la toma de decisión con respecto a la necesidad de restituir a la institucionalidad civil el control de la Policía. Ambas decisiones

terminaron de deshacer la ilusión militar de revertir el proceso y permitieron a la sociedad civil y sus organizaciones, visualizar con más esperanza el futuro del país en materia de construcción democrática.

3) La Cuestión de la Amnistía: En 1996, el elemento dinámico giró en torno a si la amnistía cubría a los militares o no. En este aspecto se observa un poder Ejecutivo muy inclinado a favorecer a los militares, un poder Judicial más cauteloso y un poder Legislativo distante. La sociedad civil se mostró muy dinámica, particularmente las organizaciones de defensa de los derechos humanos y las organizaciones de mujeres; las Fuerzas Armadas adoptaron una actitud de defensa institucional con lo cual involucraron a su institución en lo que eran procesos individuales contra determinados oficiales. Nuevamente las Fuerzas Armadas evidenciaban el espíritu de cuerpo que los autosegregaba de los civiles, y asumían como institución, lo que eran las acusaciones contra algún miembro de la institución. En el fondo, lo que existía era el temor de los militares a que la situación se les fuera de las manos e involucrara a un número mayor de oficiales, dada la situación de impunidad generalizada que existía entre los militares hasta la década pasada.

Todo ello resultó en la determinación de la Corte Suprema de Justicia de dejar a discreción de los jueces encargados, la decisión de establecer si la amnistía otorgada en el gobierno anterior, cubría o no a los militares; también, en la disposición de la misma instancia judicial, de que los militares a los que se les dictara auto de prisión, podían ser remitidos a los cuarteles y no a la cárcel como funciona para cualquier ciudadano. Resultó también, en la decisión de un juez de saltarse esta disposición, por considerar que no podía estar por encima de lo preceptuado en la Constitución; en la comparecencia pública de dos militares prófugos hablando del tema y pidiendo perdón a los familiares de las víctimas y a la sociedad hondureña;

y, finalmente, en la protección institucional de las Fuerzas Armadas hacia los militares prófugos, evidenciada en el pago de sus sueldos aunque no estuvieran prestando sus servicios, y en su calculada incapacidad para detenerlos y entregarlos a los tribunales civiles.

El argumento central de los militares giraba en torno a la comparación, en plano de igualdad, de dos fuerzas que se contraponían en la época más dura de la confrontación: la de ellos, y la de los subversivos. De ahí que la conclusión lógica era que ambos debían ser los beneficiarios de la amnistía, olvidando que había una diferencia sustancial entre ambos grupos, referida a que los militares poseían la autoridad y el monopolio del uso de la fuerza, y como tales, estaban obligados a respetarla y a utilizarla en el marco de la Ley y no al margen de la misma, como lo hicieron. De todas maneras, éste es el argumento utilizado todavía por las Fuerzas Armadas, para evitar que los procesados hasta ahora, y los que podrían serlo después, fueran juzgados en los tribunales civiles a los que, curiosamente, los militares les restaban credibilidad y confianza.

2. El Papel del Ejecutivo

La gestión del presidente Reina estuvo caracterizada por cuatro elementos fundamentales, en relación a las Fuerzas Armadas: por la presión de la sociedad civil, las convicciones personales del presidente, el contexto favorable a los cambios y cierto pragmatismo en la percepción del rol de las Fuerzas Armadas. El primero de ellos, la presión de la sociedad civil, fue el elemento dinámico que desató a los restantes e hizo que el proceso se acelerara; lo que muchos han denominado lentitud o ineficiencia en la gestión presidencial, hubiera sido negativa para el proceso de recomposición de las relaciones civiles-militares, de no ser por la presión de la sociedad civil. En este sentido,

podemos decir que la presión social se vuelve muy dinámica en relación al servicio militar y a los procesos por las desapariciones de la década pasada; menos dinámica, en relación al presupuesto castrense, y muy poco dinámica en relación a la Policía. Lo anterior nos indica que la mayor capacidad de presión y movilización se observa al comienzo de la gestión presidencial y a mediados de la misma; este hecho hizo posible que el presidente Reina presentara al Congreso Nacional la propuesta para sustituir el servicio militar obligatorio por el servicio militar voluntario, luego de una fuerte presión que culminó con una huelga de hambre y la solidaridad de varias iglesias en general y de la católica en particular.

El presidente Reina, por sus convicciones personales, seguramente le habría dado cierta continuidad al proceso de cambios que se había iniciado desde la gestión anterior y, más precisamente, desde la caída del muro de Berlín; pero únicamente la presión social hizo que el proceso se acelerara desde el comienzo y que, inclusive, incorporara elementos más radicales de los que tenía en mente el presidente. La eliminación del servicio militar obligatorio, el primero en decretarse en toda América Latina, sirvió para inclinar hacia los civiles la pugna evidenciada entre éstos y los militares. Esta decisión constituyó un golpe certero a la fortaleza, prepotencia y arbitrariedad castrense, y les obligó a cambiar el discurso, la actitud y la percepción de su relación con los civiles.

Lo anterior se vuelve más cierto si pensamos en los excesos con que los militares aplicaban el servicio militar obligatorio, decidiendo la forma, el momento, el lugar y las características, sin permitir la intromisión de las autoridades civiles. La aprobación del servicio militar voluntario les obligó a reconocer que no poseían la legitimidad que pregonaban y que "por las buenas" difícilmente se presentaban los voluntarios a cumplir con el servicio militar; les sirvió también para descubrir en

su justa dimensión el rechazo social y les permitió entender que había surgido un protagonismo diferente en la sociedad civil y que ésta se encontraba más consciente de sus derechos y de las prerrogativas que le confería el Estado de Derecho.

Las contradicciones en que se debatía el presidente Reina, referidas a la necesidad de atender la exigencia ciudadana de cumplir con el ofrecimiento electoral; la preocupación por no confrontar a la institución armada; y el interés de mantener vigentes las transformaciones democráticas, hicieron que resultara una propuesta de servicio militar voluntario tan llena de calificativos que sólo sirvieron para complicar la idea de que el servicio militar había dejado de ser obligatorio. La desconfianza se dio con la especificación de que el presidente se reserva el llamado a filas y con el hecho de que, antes de enviar el proyecto de Ley al Congreso, el presidente Reina hubiera convocado al Jefe de las Fuerzas Armadas para consensuar el proyecto, antes de su aprobación definitiva.

Esta actitud del presidente Reina es consecuente con su actitud inicial en la campaña electoral, en la cual se empeñaba en demostrar que él no había ofrecido eliminar el servicio sino sustituirlo por otro con características educativas. De ahí que no extrañe la forma en que quedó aprobado el decreto:

"Reforma del Decreto, Art. 276. 1) Los ciudadanos entre 18-30 años prestarán el servicio militar en forma voluntaria en tiempo de paz, bajo la modalidad de un sistema educativo, social, humanista y democrático. El Estado tiene la facultad de llamar a filas, de conformidad con la Ley del Servicio Militar. En caso de guerra internacional, son soldados todos los hondureños capaces de defender y prestar servicios a la Patria. 2) Para su vigencia, el presente decreto

deberá ratificarse por el Congreso Nacional con la siguiente legislatura ordinaria, con los dos tercios de voto de la totalidad de sus miembros, debiendo publicarse en el diario oficial" (LT: 4-V-94).

El contexto nacional e internacional jugó también un papel determinante por los aires de paz, democracia y distensión que soplaban en el mundo y en la región centroamericana. Esto se vio complementado con la imagen de hombre pacífico y civilista que el presidente Reina se empeñaba en mantener, hacia adentro y hacia afuera del país. Por supuesto, una actitud como ésta, contradecía el pragmatismo que se intuía a veces y que propiciara la toma de algunas decisiones importantes que asombraron a la ciudadanía, al poner en entredicho el avance en materia de relaciones civiles-militares. Lo anterior se resume en la complicación del proyecto de Ley sobre el servicio militar que presentara al Congreso, y en el nombramiento del ex-Jefe de las Fuerzas Armadas, Luis Alonso Discua Elvir, en un importante cargo en el exterior, en momentos de grave deterioro de su imagen pública y de fuerte cuestionamiento a la transparencia con que debió manejar el presupuesto de la institución armada; también se resume en su insistencia en dejar sin validez los procesos judiciales contra los militares implicados en los desaparecidos de la década pasada, evidenciada en sus declaraciones públicas y en su presión sobre el poder Judicial para que éste decidiera que la amnistía no los incluía.

Esto choca también con las convicciones personales del presidente Reina, o, lo que sería más correcto, con los rasgos de su personalidad que él se encargó de acentuar y presentar a la ciudadanía hondureña, mismos que le llevaron a dejar de lado las ternas que le presentaran las Fuerzas Armadas para elegir al responsable de la Guardia de Honor presidencial, al Gerente de la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (HONDUTEL) y,

posteriormente, al ministro de Defensa, además de haber puesto en su lugar al oficial que se atrevió a cuestionarlo y presionarlo en una reunión convocada por los militares a finales de 1994.

No obstante, si tomamos el período presidencial en su conjunto, diremos que el avance ha sido sustancial y casi nos atrevemos a decir que es irreversible. Esto nos indica que, con la presión de la sociedad civil y un dinámico proceso de construcción democrática, no le queda a un presidente más alternativa que ser democrático. Esto significa que está condenado a profundizar los cambios y a empujarlos hacia adelante, si es que está interesado en mantener y, de ser posible, aumentar su legitimidad frente a la ciudadanía y consolidar el poder civil frente a los militares. Si esto no fuera así, se corre el peligro de retrocesos que pueden ser involuciones autoritarias que dañarían profundamente el proceso de construcción democrática que estamos viviendo. De todas maneras, el proceso ha avanzado tanto que le sería muy difícil a un gobernante revertir el proceso en materia de relaciones civiles-militares. Tenemos aquí una sociedad civil muy vigilante y, allá, un contexto internacional muy favorable que compensarían cualquier desviación en algún poder del Estado.

3. El Rol del Poder Legislativo

En la democracia, es sustancialmente saludable que el poder Legislativo mantenga una cierta distancia con respecto al poder Ejecutivo, sobre todo, si en ese distanciamiento no intervienen intereses personales o político-partidarios, que entorpezcan lo positivo de este hecho. En el caso del gobierno Callejas fue evidente la identificación -que más bien parecía subordinación- del poder Legislativo con el poder Ejecutivo. En el caso del gobierno Reina no fue así, ya que el poder Legislativo mantuvo siempre una prudente distancia y una evidente

autonomía que favorecía las intenciones presidenciales del titular del Congreso.

Esta situación hizo que el poder Legislativo asumiera un rol protagónico muy importante de cara a la sociedad civil, la cual recibía entusiasmada cualquier evidencia de cambio en las relaciones civiles-militares. Esto puede percibirse con claridad en las declaraciones del titular de ese poder del Estado, ingeniero Carlos Flores, ante la presión por la aprobación del servicio militar voluntario. Veamos:

"Escuché que queda en los hombres del Congreso Nacional cualquier decisión en cuanto a ese tema, pero el Comandante General de las FFAA es el Presidente de la República...entonces, la iniciativa debe partir del Presidente de la República; aunque claro, que el Congreso Nacional puede aprobar cualquier cosa en lo que se refiere al servicio militar... vamos a esperar que el Presidente envíe la propuesta una vez que haya dialogado intensamente con los altos oficiales de las FFAA y concertado una propuesta de solución... y si él nos propone que el servicio militar sea voluntario y educativo, yo le aseguro que lo va a aprobar, pero si es otra opción la vamos a discutir con toda responsabilidad" (LT: 9-III-94).

De las declaraciones anteriores se desprende que, al inicio de su gestión, el presidente del Congreso Nacional evitaba al máximo la confrontación y no tenía muy clara la necesidad de fortalecer el poder civil: hablaba de "dialogar intensamente" y "concertar" con los militares una propuesta; ése fue el estilo con que se manejó a lo largo del período, lo que no fue obstáculo para que, posteriormente, se convirtiera en protagonista de

cambios importantes en materia de transformación de las relaciones civiles-militares.

Los diputados, por su parte, se inclinaron mucho más a la crítica abierta y al rescate de la importancia de su rol frente a los militares, y se atrevieron a ser más insistentes en sus planteamientos y más precisos en sus demandas, particularmente en aquéllas que no comprometieran a la estructura partidaria a la que pertenecían. No obstante, en relación a la creación de la Policía Nacional, se intuía un deseo general de evadir o posponer una toma de decisiones definitiva. Esto hizo que, desde su aprobación en una primera Legislatura en septiembre de 1995, hasta finales de 1997, todavía no se tiene una Policía que realmente sea nueva, pese a su ratificación en el Congreso Nacional, esperándose que ésta sea realidad en mayo de 1998²⁴.

Lo anterior explica la posposición de la toma de decisiones hasta un año electoral como 1997, por cuya razón el presidente del Congreso se ha visto obligado a negociar y a consensuar la decisión final. Temas importantes como el de la naturaleza civil o militar de la persona que dirigirá la nueva policía, o el futuro institucional de los miembros de la Fuerza de Seguridad Pública cuestionados por violación a los derechos humanos, servirán de catalizador para evaluar el grado de fortalecimiento del poder civil en el Congreso Nacional, al finalizar el gobierno del presidente Reina. Estos temas servirán también para evaluar las intenciones del presidente del Congreso Nacional, particularmente ahora, que está a punto de convertirse en el próximo presidente del país, de acuerdo a los resultados de

²⁴ En septiembre de 1997, el Congreso Nacional resolvió crear una Junta Nacional Interventora que se encargaría de regular todo lo relacionado con la transición policial. Le otorgó un plazo de ocho meses para que finalizara sus funciones y se comprometió a aprobar la respectiva Ley Orgánica antes de finalizar sus funciones en 1997.

las más variadas encuestas de opinión.

4. La Sociedad Civil

Es importante destacar el papel de la sociedad civil en el proceso de modificación de las relaciones civiles-militares; es importante destacar, también, el proceso de transformación de su rol sumiso, temeroso y subordinado, en un rol protagónico, dinámico y valiente. Tuvo que pasar una década de doloroso aprendizaje para que superara su debilidad y se insertara en los espacios que le facilitaba la democracia; el problema radicaba, y radica, en que su dinamismo era puntual y se encontraba focalizado en temas específicos de reivindicación, lo que evidenciaba que no poseía un proyecto claro y, mucho menos, una convicción de país que articulara sus expresiones y le diera organicidad a sus actuaciones. De ahí que, a lo largo del período que estamos considerando, se combinen momentos de protagonismo sin antecedentes en la historia política del país, con momentos de pasividad e indiferencia que rompen con todos los esquemas. Esto nos remite al peligro del repliegue y a su disposición a ceder espacios y protagonismo, lo cual puede ser peligroso en esta coyuntura de construcción de nuevos parámetros de la relación entre civiles y militares.

Un vistazo general a las noticias de 1994, nos permitirá captar con más claridad la actividad de la sociedad civil en su momento de mayor dinamismo. Veamos:

"Varias organizaciones populares solicitaron al Presidente electo Reina, a través de una carta pública depurar, profesionalizar y sujetar al poder civil las FFAA" (T: 21-I-94).

"La Iglesia Menonita apoya la propuesta del Co-

mité Cristiano Cívico y Popular, por la depuración del servicio militar obligatorio de que éste sea voluntario. Además planteamos que de hacerle las reformas para que sea educativo y voluntario también debe conllevar una cláusula donde se considere la objeción de conciencia en caso de guerra para que aquellas personas que por motivo de conciencia, religión o política, no pueden prestar el servicio militar por respeto a la vida" (LP: 17-III-94).

"10,000 personas esperan hoy en marcha contra servicio militar obligatorio...En la movilización participarán los alumnos del Central, Escuela Normal Mixta Pedro Nufio, Jesús Aguilar Paz, Abelardo Fortín...etc. y el Instituto Tecnológico de Administración de Empresas; también miembros del COFADEH, del COPEMH, Visitación Padilla y representantes de la Iglesia Menonita Luterana" (T: 17-III-94).

"La Conferencia Episcopal se reunió ayer 7 de abril con el Presidente Reina, para urgirlo a tomar las acciones necesarias conducentes a reducir las FFAA y a cumplir su promesa sobre el servicio militar voluntario" (EH: 8-IV-94).

"En la Asamblea General (Del Comité Cívico Cristiano y Popular por la derogación del servicio militar obligatorio) estuvieron presentes representantes de la iglesia católica, activistas de DDHH, de las organizaciones sindicales, obreras y campesinas, además, sectores profesionales, estudiantiles y patronatos de diferentes colonias" (T: 15-IV-94).

"La Red de la No Violencia contra la Mujer (Centro de Derechos de Mujeres CDM, Centro de Estudios de la Mujer CEM-H, Acciones para el Desarrollo Poblacional (ADP), Comité Intersindical de Mujeres, Asociación ANDAR, Bufete Popular, Bufete del Menor Desprotegido, Comité de Niños desaparecidos, Comité para el Desarrollo Integral de las Mujeres Campesinas CODIMCA), hicieron un pronunciamiento de apoyo a la huelga de hambre en contra del servicio militar obligatorio" (T: 21-IV-94).

"Más de cinco mil estudiantes del CURN exigen el servicio militar voluntario" (T: 22-IV-94).

"Miembros del Comité por la Paz se toman calle para que el servicio militar pase a ser voluntario (T: 29-IV-94).

El dinamismo de la sociedad civil en torno a la abolición del servicio militar obligatorio, es comparable, en intensidad, con el dinamismo manifiesto en dos momentos importantes de este proceso de construcción democrática: el caso de Riccy Mabel, la normalista violada y asesinada por militares en 1991, y el caso de la presión por la desaparición de la policía de investigación, controlada por los militares, situación que se dio con gran intensidad en los primeros meses de 1993.

En relación al caso de Riccy Mabel, podemos afirmar que su dinamismo fue más sostenido porque duró alrededor de dos años, entre 1991 y 1993. Mientras la presión por la supresión del servicio militar obligatorio sacudió los cimientos de la estructura militar, obligó al Ejecutivo a cumplir promesas de campaña, y al Legislativo a desprenderse de su tradicional subordinación a los militares, el caso Riccy, sacudió las bases de la estructura

judicial, obligando a sus exponentes a enfrentar el problema del fuero militar y a iniciar el fin de la impunidad castrense en el país.

La presión por la eliminación de la Dirección Nacional de Investigaciones (DNI) en 1993, se produjo con intensidad en los primeros tres meses pero se mantuvo a lo largo del año, hasta ver convertidas en Ley las sugerencias de la Comisión Ad-Hoc, nombrada para tal efecto. El dinamismo de esta acción logró la eliminación de la sección policial-militar de investigación más denunciada por violación a los derechos humanos; el rompimiento del monopolio militar de treinta años sobre la Policía, al crearse la primera policía civil adscrita a la Fiscalía General de la República; y el fortalecimiento del Ministerio Público con la creación de la Fiscalía General como una institución clave del proceso de construcción democrática.

Durante el gobierno del presidente Reina, la sociedad civil tuvo su más grande expresión de dinamismo y eficiencia con la eliminación del servicio militar obligatorio. Fuera de ello, tuvo una participación moderada, rayando con la indiferencia y la apatía, expresándose de manera individual y específica y dejándole el espacio libre al Ejecutivo y al Legislativo para que empujaran el proceso de construcción democrática. Da la impresión que la sociedad civil hondureña se volvió más dinámica ante el peligro de estancamiento democrático que representaban los poderes del Estado durante el gobierno del presidente Callejas, y ante la certeza que, sin su presión, la transformación de las relaciones civiles-militares se realizaría en medio de la lentitud más extrema. En cambio, en el gobierno del presidente Reina, su dinamismo se expresó al inicio de su gestión gubernamental; durante los años siguientes, el proceso pareció adquirir dinámica propia, alimentado por el presidente del Ejecutivo, que quería ser consecuente con los nuevos tiempos y con la imagen que trataba de construir, y por el presidente del Legislativo, que aspiraba a ser el próximo presidente de la República y quería transmitir,

desde el Congreso, una imagen de estadista y de líder con fuertes principios democráticos. En este sentido, la discreta lejanía entre los dos conductores de los mencionados poderes del Estado, permitió cierta competencia en materia de iniciativas democráticas, lo cual fue saludable para el proceso, pero dañino para la sociedad civil, la cual reasumió su papel de espectadora, y vigilante a distancia, de la marcha del proceso.

5. Las Fuerzas Armadas

Si contemplamos la evolución de las relaciones civiles-militares en los siete años que estamos considerando, concluiremos que su saldo es altamente positivo, en comparación a la década anterior y a lo largo de estos años. Esto nos indica que los procesos han cambiado, al igual que los actores, incluidos los militares, los cuales, de manera lenta pero creciente, fueron aceptando las nuevas reglas del juego. Este proceso pasó por momentos de abierto enfrentamiento, cuestionamiento de la competencia civil, fuertes amenazas a la estabilidad y, según el parecer de algunos analistas, ejecutores de un atentado explosivo contra el presidente de la República, lo cual, obviamente, no ha sido comprobado.

"Discua Elvir confirmó ayer en radio América la tensa situación que se presentó entre los miembros del COSUFFAA (Consejo Superior de las Fuerzas Armadas) y el Presidente Carlos Reina, pero negó que le hayan faltado el respeto. Discua aseguró que en ningún momento le pidieron a Reina la destitución de funcionarios de su gobierno, aunque afirmó que podemos ver que en el gobierno hay personas que en la juventud anduvieron en ciertas actividades, en alusión a los denominados ñángaras y que hoy,

no le tienen simpatía a la institución. Discua admitió que no todos tienen la facilidad de palabra para decir las cosas, dando a entender que a algún oficial se le pasó la mano en sus planteamientos" (EH: 5-VIII-94).

"El comandante de la Fuerza Ejército, Hung Pacheco, expuso al mandatario la crítica situación que atraviesan los batallones, debido a que los jóvenes no quieren prestar el servicio militar voluntario.

En la misma exposición manifestó, a nombre de sus compañeros, que, o procedía a hacer un llamado a filas en un plazo máximo de tres días, que vencen hoy, o nosotros comenzamos a reclutar. Quiere gobernar con Ejército o sin Ejército le dijo Hung Pacheco y de inmediato Reina lo interrumpió casi temblando de ira, advirtiéndole que no le faltara el respeto.

Reina le recordó a Hung Pacheco que no se le olvidara que él es un subordinado, en vista que él es el Comandante General de las FFAA" (EH: 5-VIII-94).

Todas estas actitudes son típicas del pasado autoritario en el cual los militares eran los protagonistas de los procesos políticos; pero ahora, a diferencia de entonces, ya no surten los mismos efectos; los militares han dejado de ser la fuerza de intimidación que marcaba los procesos e influía en las decisiones políticas. Se han visto obligados a construir un nuevo discurso, a respetar el Estado de Derecho, a incluir asignaturas de derechos humanos en sus pensum de estudios y a aceptar su subordinación a la institucionalidad civil, en el marco de construcción de la democracia. Tal proceso no ha sido fácil; tuvieron que romper muchos esquemas, asumir que el mundo ha

cambiado, que cometieron excesos y arbitrariedades y que no pueden estar por encima de la Constitución de la República.

Tuvieron que pasar por un proceso de redefinición de roles que aún no concluye, lo que evidenció una crisis de identidad que no terminan de superar. Esto hizo que afloraran intereses individuales disfrazados de intereses institucionales, y se hayan visto obligados a reflexionar sobre su inserción en un mundo sin guerras y sin conflictos ideológicos. De ahí que hablaban de un rol productivo, elemento que estuvo presente en el gobierno anterior, con fuerte apoyo del Ejecutivo; de un rol de guardianes del bosque y de un rol policial el cual ha sido utilizado insistentemente en los últimos años.

Es importante aclarar que las Fuerzas Armadas no han sido capaces de formular un proyecto propio, de cara al nuevo siglo, y en el cual planteen una verdadera transformación estructural y funcional. También ellos han perdido el norte que aparecía muy claro en otra época y con otro contexto. Ellos saben que tienen muchas cuestiones que resolver (problemas de corrupción, exclusión, falta de oportunidades, pérdida de imagen, arbitrariedad, conflictos internos, etc.), pero no han demostrado capacidad para proponer un proyecto propio, que asuma los intereses institucionales e individuales, pero que también asuma el cambio de contexto a nivel nacional e internacional.

"Hung Pacheco: Las FFAA han asumido un nuevo rol y una doctrina moderna de equidad, justicia y solidaridad humana. Los hondureños debemos dejar de destruirnos nosotros mismos. No somos un poder aparte, somos un soporte del gobierno y en todo lo que respecta a colaborar con él, estamos para colaborar, tal como lo señala la Constitución" (LT: 7-II-96).

"Hung Pacheco reveló que hay una desbandada de oficiales del ejército porque tienen raquíticos ingresos y ven mejores perspectivas en la vida civil" (EH: 20-II-96).

Los militares han optado por rechazar cierto lenguaje relacionado con el rol subordinado que deben jugar en tiempos de paz y democracia. Para empezar, desechan el concepto de "subordinación al poder civil", por considerar que rompe con la tradición de autonomía e independencia que se atribuyeron en el pasado y que disfrutaron en los años en que se pusieron en práctica. En el pasado autoritario, los militares fueron un verdadero poder en el país, casi podemos afirmar que fueron el centro del poder; de ahí que se consideren afectados en este proceso de poner las cosas en su lugar, de modificar las situaciones incorrectas y de invertir el proceso de subordinación que caracterizó a la sociedad hondureña, al gobierno y a los partidos políticos durante tantos años, demasiados, como para no crear una cultura deformada en torno a las relaciones entre civiles y militares.

También rechazan la contraposición civiles-militares y, en consecuencia, la expresión sociedad civil. El argumento principal es que todos somos hondureños con la diferencia que ellos utilizan un uniforme y los civiles, no. Resulta interesante esta actitud pues recoge una vieja preocupación académica, política y social, de exigirles a los militares dejar de lado el espíritu de cuerpo que los segregó de la sociedad, los distanció de los civiles y los colocó por encima de los demás. Esa distinción fue muy marcada en el pasado autoritario; ser militar significaba pensar, actuar y vivir diferente a los civiles: con privilegios, impunidad, protección institucional, y, sobre todo, con poder. Al modificarse en la actualidad los hechos que les hacían diferentes a los civiles, rechazan las diferencias porque les afectan y quedan en una situación de igualdad que, con los antecedentes

mencionados, equivale a decir situación de vulnerabilidad y peligro.

El rechazo al término sociedad civil parte de la misma argumentación anterior, con la diferencia que el término, que data desde hace varios siglos, denota la diferenciación entre los que pertenecen y los que no pertenecen al Estado. En el pasado, los militares se auto-identificaban con el Estado, y no dejaban de tener razón: dirigían las Fuerzas Armadas y dirigían el país; decidían la política de defensa y la de seguridad; orientaban las relaciones con el exterior; tenían el monopolio de los cuerpos armados y controlaban a la sociedad.

No obstante, esa forma particular de conceptualizar el Estado pierde su validez en un proceso democrático el cual reivindica el respeto y la subordinación al Estado de Derecho: las Fuerzas Armadas son un componente del Estado, uno más dentro de la gran cantidad de instituciones que lo conforman y, como todas ellas, deviene obligado a insertarse, subordinado, a un mando central que, en la democracia, es, por naturaleza, civil. De ahí que la subordinación de los militares sea a la institucionalidad civil, con todo lo que eso implica: los tres poderes del Estado, en su estructura, funciones y representantes. Este hecho trasciende el nombre, sexo o filiación partidaria de quienes constituyen esos poderes del Estado. Su subordinación es a lo que ellos representan, lo cual, en resumidas cuentas, es la voluntad soberana de la ciudadanía que los eligió para que los representara.

Por lo expuesto anteriormente, tampoco aceptan el término "poder civil", porque lo consideran una amenaza y un peligro, sin darse cuenta que éste resume la voluntad política y, por ende, la convicción civil de hacer prevalecer el Estado de Derecho. El término civil engloba a los miembros del gobierno, a los partidos políticos y a los ciudadanos y las organizaciones

sociales; el poder civil, en consecuencia, hace referencia a su capacidad para hacer prevalecer las leyes, la hegemonía de su institucionalidad, el protagonismo de su presencia y la dirección del proceso de construcción democrática. El poder civil no nace con los civiles, se construye con cultura política. De ahí que es importante modificar la deformación cultural que, en el autoritarismo, minimizaba, deformaba y negaba las posibilidades de un poder civil, y asumir que la democracia es impensable sin su existencia.

6. Las Perspectivas

La modificación sustancial de las relaciones civiles-militares va de la mano con el proceso de construcción del poder civil, y éste, sólo es posible, con un profundo y creciente proceso de desmilitarización del sistema político y de la sociedad civil. En la medida en que se asuma un proceso político y una práctica cotidiana si presencia directa o indirecta de los militares, en esa medida se profundizará la democracia y se afianzará la base cultural del poder civil.

En el caso hondureño, mucho se ha avanzado en este proceso. Resulta interesante ver cómo, al romperse la camisa de fuerza de la guerra fría y de la crisis centroamericana, se liberaron los deseos de reafirmación del poder civil, y de negación y rechazo al militarismo, con todo lo negativo de su existencia en el pasado autoritario. Por supuesto, éste no fue un acontecimiento general y, mucho menos, fácil. Continuaron y continúan manifestándose evidencias del sometimiento militar de muchos civiles en el gobierno, en los partidos y en la sociedad civil. Esto se sustenta en la ignorancia, el oportunismo y en un conservadurismo a ultranza, propio de aquellas personas que vivieron y disfrutaron los privilegios de su cercanía con los militares, o de aquéllos que optaron por la comodidad de su subordinación, o

de los que quedaron atrapados en la guerra fría, porque hicieron de ésta una forma de vida.

El avance del proceso hondureño en materia de afianzamiento del poder civil, vuelve difícil, si no imposible, la posibilidad de un retorno político, cultural o social al autoritarismo. Esto significa que el próximo gobernante, al margen de su filiación político-partidaria, deberá darle continuidad a un proceso que ya ha adquirido dinámica propia, so pena de quedar excluido del carro de la historia que, en este caso, es el carro del fortalecimiento democrático. Es obvio que, para el próximo gobernante, este proceso será más fácil que para el presidente Reina, y mucho más que para el presidente Callejas. Esto es así porque aquéllos tuvieron que enfrentarse a la tradición, a la cultura de la subordinación civil, al espectro de la guerra fría, a los tabúes del pensamiento político y, muchas veces, a sus propios fantasmas. Esto se fue haciendo evidente en cada avance o retroceso, en la lentitud o celeridad de las respuestas, en las negociaciones subterráneas, en el grado de transparencia en las relaciones con los militares, en la convicción del discurso y en la claridad de la toma de decisiones.

De todas maneras, quedan, todavía, algunas tareas pendientes en la reafirmación del poder civil: la eliminación del cargo de jefe de las Fuerzas Armadas, el nombramiento de un civil en el Ministerio de Defensa, la subordinación real de la Policía Nacional a la institucionalidad civil, la reducción oficial de las Fuerzas Armadas, la reafirmación del poder deliberante del Congreso en asuntos militares, la desmilitarización de las instituciones estatales que han pasado a control civil, y, sobre todo, el fortalecimiento de la supremacía civil frente a los militares, a nivel de discurso, de políticas y de acciones concretas.

D. CONCLUSIONES

- 1. La transición a la democracia, iniciada en Honduras en 1980, con la realización de procesos electorales que sustituirían a militares por civiles en la conducción del aparato burocrático-administrativo del Estado, entró en una fase más dinámica en la década de los noventa, lo cual nos permite afirmar que se está produciendo un proceso político y cultural de construcción de la democracia, en el cual, la transformación sustancial de las relaciones civiles-militares, se convierte en un requisito indispensable.

- 2. La construcción de la democracia parte de importantes modificaciones en el ámbito de las relaciones civiles-militares, lo cual nos remite a un proceso de recuperación de espacios controlados por militares en el pasado autoritario; también, a una redefinición institucional de las Fuerzas Armadas y de la Policía, y a la estructuración de nuevos ejes de la relación entre Fuerzas Armadas y Sociedad. Todo ello implica una redefinición de los roles de los diferentes actores estatales, políticos y sociales, con miras a enfrentar, de mejor manera, los retos que plantea la democracia. En el trasfondo subyace la preocupación por el rol de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz y democracia: éste, por supuesto, no es solamente un problema de los militares; es también un problema de los civiles, los cuales, desde el Estado, desde la sociedad civil o desde los partidos políticos, deben asumir con claridad y responsabilidad el rol protagónico que les confiere la democracia.

- 3. Lo anterior implica conocimiento y reflexión sobre los retos de los nuevos tiempos, de cara al inicio de un nuevo siglo. Esto requiere conocimiento de la agenda

internacional y de la agenda social, para la elaboración de una agenda política congruente con la etapa de cambios que se vive. Todo ello requiere una verdadera transformación de la cultura política, una nueva manera de relacionarse con los otros actores, un nuevo discurso y un gran sentido de responsabilidad. Solamente así se plasmará en realidad la necesidad y la ilusión de reconstruir el poder civil en un proceso democrático que exige pluralismo, tolerancia, debate y respeto.

- 4. La contraposición de los poderes civil y militar fue un recurso típico del pasado, particularmente de la década de los ochenta, década en la cual se aplicó con más intensidad la Doctrina de la Seguridad Nacional. Se trataba de rescatar, a nivel de denuncia, la irregularidad en las relaciones entre las instituciones civiles que supuestamente representaban a la democracia, y la estructura militar que trascendía su espacio e inundaba los espacios atribuidos a los civiles por la propia Constitución de la República, rebasando el contenido de las leyes y negando las prerrogativas de un Estado de Derecho.
- 5. En ese entonces, se disculpaba la debilidad civil, atribuyéndola a la corta vida de la democracia y a la poca experiencia en el manejo de las relaciones civiles-militares. Pero ahora, luego de 17 años de haber iniciado el tránsito a la democracia, y cuando estamos a punto de iniciar el quinto gobierno civil consecutivo dentro de este proceso, se despierta el interés de analizar, hasta qué punto podemos hablar de la existencia de un poder civil, y hasta qué punto es válido afirmar que el poder militar sigue siendo el mismo de antes.
- 6. EL PODER CIVIL, concebido como la capacidad de los

funcionarios, políticos y organizaciones sociales, para garantizar la vigencia del Estado de Derecho y la creación y fortalecimiento de instituciones democráticas, de cara a todos los actores políticos y sociales, pero, particularmente, de cara a los militares, no ha sido una realidad en la historia política del país. Esto ha ocurrido por una mezcla de varios factores que han impedido, retardado o deformado la aparición de una voluntad política para tomar las decisiones adecuadas en el momento adecuado. Entre tales factores podemos mencionar la ACTITUD COMODA de los civiles ante la distribución de cuotas de poder con los militares y con los diferentes grupos sociales; la POCA CONCIENCIA CIUDADANA de los derechos estipulados por la Constitución de la República; la SUBORDINACION FACTICA de los dirigentes políticos a los objetivos de seguridad, y el PROTAGONISMO DE LOS MILITARES en la vigencia del autoritarismo.

7. A nivel político, podemos afirmar que la construcción del poder civil enfrenta varios obstáculos que han impedido que el proceso se desarrolle con mayor dinamismo. Entre ellos destacan el CONSERVADURISMO DE LOS POLITICOS, expresado en su empeño en aferrarse a la tradición política y en mantener las reglas del juego establecidas por la fuerza de la costumbre; la POCA CAPACIDAD DE RELEVO del sistema político hondureño, expresada en la ausencia de diferencias generacionales sustanciales que permitan asumir que se ha producido un verdadero cambio de época en materia política; y, finalmente, el ESCASO DESARROLLO CULTURAL E INSTITUCIONAL en materia de modernización política. Esto significa que, para comprender mejor la dinámica de las relaciones civiles-militares, debemos interrelacionar, de manera adecuada, la fortaleza y

supremacía de los militares, con la debilidad y subordinación de los civiles, y encontrar, discutir y superar los obstáculos que impiden su redefinición total a favor de los civiles.

- **8.** En el proceso hondureño de transición a la democracia, podemos diferenciar claramente dos etapas: la primera, que se ubica en la década de los ochenta, se redujo a la restitución de una democracia electoral, luego de la sustitución de militares por civiles en la conducción del Estado; la segunda, que se ubica en los noventa, se revela como un proceso de construcción cultural e institucional de la democracia, basada en una importante modificación de las relaciones civiles-militares. Es precisamente en esta última fase en donde se perfila con mayor claridad una verdadera iniciativa de construcción del poder civil, sin que la misma se haya desarrollado al punto que exigen las circunstancias. La debilidad de esta iniciativa radica en que su dinamismo responde más a intereses político-partidarios coyunturales y a las presiones del contexto internacional, que a una necesidad interna de adecuarse a las circunstancias que le conceden un mayor protagonismo a los civiles. Esto significa que muchas decisiones que fortalecen al poder civil, han sido tomadas más por la fuerza del contexto, de las presiones y las circunstancias, que por el convencimiento natural de la necesidad de los cambios, lo cual, evidentemente, es un síntoma de debilidad del sistema político y un aviso de peligro o amenaza que no es muy fuerte pero que está ahí.
- **9.** A nivel social, las circunstancias parecen ser mejores. Existe una mayor motivación por la construcción de ese poder, sin que se produzca una generalización de actitudes en todos los actores sociales. Este proceso se

alimenta del surgimiento de una mayor conciencia ciudadana, lo que se traduce en una mayor presión por los cambios. No obstante, la velocidad de los cambios producidos con la finalización de la guerra fría, exigen de las diferentes organizaciones sociales una readecuación de su discurso, de sus mecanismos de participación, y de las reglas del juego en las relaciones con el Estado en general y con los militares en particular; de ahí, el rescate del término sociedad civil que rescata la individualidad de los civiles frente a lo estatal, que incluye, por igual, a civiles y militares.

- **10.** En el caso de los empresarios, los dos elementos que alimentan su inclinación a apoyar la construcción del poder civil, se refieren a la proliferación de las inversiones del Instituto de Previsión Militar y al incremento de la inseguridad ciudadana. En relación al primero, señalan como argumento central que se produce una competencia desleal porque su vinculación con el Estado les permite a los militares reducir sus costos de producción (por ser una institución de previsión y por la reducida factura de pago por de servicios de energía, teléfono, gasolina y otros).

En relación a la inseguridad ciudadana, desempeñaron un papel muy importante en la presión por el traslado del control militar sobre la Policía; aplaudieron la idea de reducción militar con incremento policial y apoyaron las iniciativas de otras organizaciones sociales y del mismo gobierno, en este sentido.

- **11.** En el caso de las organizaciones sociales, los factores movilizados giraron en torno a la eliminación de la policía de investigación, la abolición del servicio militar obligatorio, el caso de Riccy Mabel (la normalista

violada y asesinada) y, últimamente, la restitución del control civil sobre toda la Policía. Estos elementos actuaron como articuladores de demandas sociales que fueron rápidamente convertidas en mecanismos de presión sobre los dos gobiernos de esta década, el del presidente Callejas y el del presidente Reina.

- **12.** Este proceso de construcción del poder civil choca con la resistencia de los militares a ceder espacios asignados a ellos por la tradición. Aquí intervienen varios factores que explican la situación: la CRISIS DE IDENTIDAD que les produjo la finalización de la guerra fría, el desconocimiento de un SIGNIFICADO DE LA DEMOCRACIA que fuera más allá de la versión ideológica, la resistencia a perder el DISFRUTE DE PRIVILEGIOS asociados al ejercicio del poder incontrolado, la SUBESTIMACION DE LA CAPACIDAD CIVIL para tomar decisiones en materia de seguridad nacional y de instituciones militares, y su INCAPACIDAD PARA PRESENTAR UN PROYECTO PROPIO de readecuación al nuevo contexto nacional e internacional.
- **13.** Esta ausencia de proyecto y de inserción institucional en un contexto verdaderamente democrático, ha hecho que la institución armada tenga respuestas coyunturales, estrictamente defensivas, que no siempre son las más adecuadas, ante las iniciativas de cambio provenientes de la presión civil y de la iniciativa política. La asociación de estas iniciativas con figuras específicas de la administración pública, o con "campanas orquestadas" por los civiles, evidencian su resistencia a aceptar que el mundo ha cambiado y que a ellos, como a los funcionarios, los políticos y lo dirigentes sociales, les toca iniciar un proceso de transformación cultural e institucional verdaderamente urgente.

III. BIBLIOGRAFIA

- **Aguilera, Gabriel:** "Estado Militar y Lucha Revolucionaria en Guatemala". (fotocopia). s.f.
- **Alvarez Montalván, Emilio:** LAS FUERZAS ARMADAS EN NICARAGUA: SINOPSIS HISTORICA, 1821-1994, Nicaragua, Edición Jorge Eduardo Arellano, 1994.
- **AVANCSO:** "La Política de Desarrollo del Estado Guatemalteco, 1986-1987, Cuadernos de Investigación No. 2. Guatemala, 1988.
- **Barahona Riera, Francisco y Manuel Carballo Quintana:** RECONVERSION MILITAR EN CENTROAMERICA, Fundación Friedrich Ebert, Costa Rica, 1995.
- **Cajina, Roberto J.:** TRANSICION POLITICA Y RECONVERSION MILITAR EN NICARAGUA, 1990-1995, CRIES, Nicaragua, 1997.
- **Figuroa Ibarra, Carlos:** "Guatemala en el Umbral del Siglo XXI", en Vilas, Carlos: DEMOCRACIA EMERGENTE

EN CENTROAMERICA, UNAM, México, 1993.

- **Guido Béjar, Rafael:** "Notas sobre el Poder y el Proceso de Desmilitarización en El Salvador", en Vereia Campos, Mónica y José Barros Horcasitas: LA POLITICA EXTERIOR NORTEAMERICANA HACIA CENTROAMERICA, FLACSO - Miguel Angel Porrúa, México, 1991.
- **Guzmán, Luis Humberto:** POLITICOS EN UNIFORME: UN BALANCE DEL PODER DEL EPS, Instituto Nicaragüense de Estudios Sociopolíticos. Nicaragua, 1992.
- **Huezo Mixco, Miguel:** "El Jinete y la Espuela: Notas sobre los Militares y el Poder Político en El Salvador de Post-Guerra, Revista PENSAMIENTO PROPIO, mayo-agosto, CRIES, Nicaragua, 1996.
- **INSEH:** "Honduras: Fuerzas Armadas, Contrainsurgencia interna y Disuasión Regional", México, 1988, s.f.
- **Quezada Toruño, Mons. Rodolfo:** "Propuesta de Paz", Diario La Hora, 21/09/93. Guatemala.
- **Saldomando, Angel. Nicaragua:** CON EL FUTURO EN JUEGO, CRIES, Nicaragua, 1996.
- **Salomón, Leticia, Julieta Castellanos y Mirna Flores:** CIUDADANIA Y PARTICIPACION EN HONDURAS, CEDOH-PRODECA, Honduras, 1996.
- **Salomón, Leticia:** "Honduras: Democratización, Seguridad Nacional y Crisis Centroamericana", Guatemala, 1988. (fotocopia).
- **Salomón, Leticia:** EL BUEN GOBIERNO. EL CASO DE

Bibliografía

HONDURAS, CEDOH-Oficina de Cooperación Canadiense, Honduras, 1995.

- **Salomón, Leticia:** "El Proceso Democrático y la Restitución del Poder Civil en Honduras", Revista PENSAMIENTO PROPIO, Septiembre-Diciembre, 1996, Nicaragua.
- **Schirmer, Jennifer:** "Guatemala: Los Militares y la Tesis de la Estabilidad Nacional", en Torres-Rivas, Edelberto y Dirk Kruijt: AMERICA LATINA: MILITARES Y SOCIEDAD, Tomo I, FLACSO, Costa Rica, 1991.
- **Sorh, Raúl:** CENTROAMERICA EN GUERRA, Alianza Estudios, México, 1989.

**Este libro fue impreso
en los talleres litográficos de EDIGRAFIC
en diciembre de 1997
Consta la edición de 1000 ejemplares**

El Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) es una institución privada sin fines de lucro, creada en 1980, dedicada a recolectar, clasificar y divulgar toda la información necesaria para un mejor conocimiento de la realidad hondureña. Desarrolla investigaciones, consultorías, seminarios y foros, orientados al fomento de una cultura democrática en el país. Posee una vasta red de publicaciones en forma de boletines y libros que circulan a nivel nacional e internacional.

El Centro de Documentación de Honduras (**CEDOH**) y la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (**CRIES**), ponen a disposición de sus lectores el libro **PODER CIVIL Y FUERZAS ARMADAS EN HONDURAS** de la socióloga hondureña, **Leticia Salomón**. El libro cuenta con una introducción en la que, la socióloga nicaragüense **Elvira Cuadra**, presenta una visión general del contexto en el que se produce la transición política en Centroamérica.

Este libro es producto de una investigación regional financiada por la Fundación Mc Arthur y coordinada por CRIES, en la cual se estudiaron los casos de Nicaragua, Honduras y El Salvador, y se elaboró la visión del contexto regional que incluye la situación de Guatemala.

El tema del poder civil y las Fuerzas Armadas en Honduras adquiere una gran trascendencia en el proceso de construcción democrática que se vive en el país. Para que este proceso se consolide, es indispensable que la redefinición de las relaciones civiles-militares pase por el fortalecimiento del poder civil. De esto se ocupa el presente libro: del contradictorio proceso de construcción de ese poder, de cara a la consolidación de la democracia y a los elementos culturales que lo impulsan o frenan. El CEDOH y CRIES ponen este libro a disposición de sus lectores con el propósito de mantener el debate sobre un tema de gran trascendencia para el futuro del país.

La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) es una red de centros de investigación en Centroamérica y el Caribe. Nació en 1982 y actualmente participan unos 35 centros en toda la región. El objetivo principal de CRIES es contribuir a la construcción de un modelo de desarrollo social para los países y territorios del Gran Caribe, que sea equitativo y sostenible, en términos económicos y ambientales. CRIES desarrolla actividades de investigación, participación en foros y actividades regionales, publicaciones, formación, difusión de información y promoción de las telecomunicaciones.

