

www.cedoh.org

www.cedoh.org

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



Auspiciado por:



**National Endowment
for Democracy**

Supporting freedom around the world

321.8 Centro de Documentación de Honduras. (CEDOH)
C39 Honduras: Democracia, conducción civil y
C.H. agenda de reformas en el sector defensa /
Centro de Documentación de Honduras.
(CEDOH).--[Tegucigalpa]: [Lithopress Industrial],
[2011] 117 p.

ISBN: 978-99926-41-05-7

1.- DEMOCRACIA

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

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

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

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

Edición y diagramación: Miroslava Meza, CEDOH

Diseño de portada: Karol Herrera

Impresión: Lithopress Industrial, septiembre 2011

Tegucigalpa, Honduras

CONTENIDO

Presentación

| | | |
|-------------|--|-----|
| I. | Agenda de reformas al sector defensa | |
| | <i>CEDOH</i> | 5 |
| II. | Conducción democrática de la defensa | |
| | <i>Rut Diamint</i> | 21 |
| III. | Conferencia Regional: Control Civil democrático del sector defensa en Centroamérica: Avances y desafíos | |
| | <i>Margaret Daly Hayes</i> | 37 |
| IV. | La Defensa Nacional es función del Estado | |
| | <i>Edmundo Orellana</i> | 49 |
| | Anexo 1. Memoria de la inauguración | 55 |
| | Anexo 2. Sistema político, fuerzas armadas e interrupción del orden constitucional | 69 |
| | <i>Leticia Salomón</i> | |
| | Anexo 3. El sistema de defensa en Honduras | 73 |
| | <i>Leticia Salomón</i> | |
| | Anexo 4. La conducción y control civil de la defensa: un reto democrático | 81 |
| | <i>Leticia Salomón</i> | |
| | Anexo 5. Entrevistas de evaluación | |
| | <i>Ramón Romero</i> | 85 |
| | <i>Rodil Rivera</i> | 91 |
| | <i>Manuel Gamero</i> | 97 |
| | <i>Edmundo Orellana</i> | 101 |
| | <i>Manuel Torres</i> | 107 |
| | Anexo 6. Artículos de la Constitución de la República y leyes especiales sobre el tema de defensa | 115 |

PRESENTACIÓN

El 28 de junio del año 2009, día en que fue roto el orden constitucional de Honduras por la vía ilegal de un golpe de Estado, se rompió algo más que un esquema legal e institucional. Se destruyó el precario equilibrio tradicional que durante decenas de años había caracterizado al escenario político nacional. Ese equilibrio, basado esencialmente en un sistema bipartidista tan antiguo como funcional, garantizaba niveles aceptables de gobernabilidad política y permitía, de alguna manera, que siguiera avanzando un proceso de transición política, desde el autoritarismo militar hacia la democracia civil, que había comenzado en los inicios de los años ochentas del siglo pasado.

Dentro de ese vacilante equilibrio, los militares, otrora factor clave en el engranaje del poder político, poco a poco se iban replegando hacia sus funciones tradicionales al interior de sus cuarteles y cediendo, no sin oposición velada y resistencia discreta, las cuotas de poder e influencia que acumularon a lo largo de sus prolongados mandatos gubernamentales, tan perjudiciales como ilegales en la historia reciente de nuestro país. El proceso gradual de desmilitarización de la sociedad y el Estado hondureños no ha sido fácil. Ha debido atravesar una difícil travesía en la que se han combinado por igual avances, parálisis y retrocesos, una intrincada dialéctica de evolución e involución política e institucional.

Poco a poco, las fuerzas armadas se fueron replegando hacia sus cuarteles, desocupando los espacios institucionales indebidamente asaltados o cooptados durante la larga noche del dominio castrense. La sociedad, sus partidos políticos, las instituciones democráticas fueron también recuperando los circuitos del poder civil que los uniformados habían usurpado. Ha sido un avance lento, difícil, oscilante. Pero, a pesar de las dificultades encontradas, el país se movía hacia adelante, construyendo lentamente su institucionalidad democrática y generando un modelo aceptable de subordinación militar ante las autoridades civiles legalmente constituidas y democráticamente electas.

El golpe de Estado del 2009 interrumpió bruscamente este proceso y replanteó la ubicación de las piezas en juego. Súbitamente, las fuerzas armadas recuperaron su condición de actor político activo e irrumpieron en el escenario local con renovadas pretensiones de protagonismo y presencia. La reacción de la comunidad internacional, que aisló completamente a las cúpulas golpistas, y la rebeldía cotidiana - de asombrosa persistencia -, de los miles y miles de hombres y mujeres, ciudadanos demócratas, que, marchando por las calles, se enfrentaron a militares y policías y condenaron el ilegal derrocamiento del gobierno constitucional y la brusca alteración del orden institucional en Honduras, fueron factores suficientes para desalentar las intenciones castrenses de usurpar el poder y retenerlo en sus manos por mucho tiempo.

Los militares, convencidos de que la resistencia en contra del golpe no sería un fenómeno pasajero, tanto a nivel interno como internacional, se limitaron a recuperar las viejas cuotas perdidas de poder, a ampliar aquellas que todavía habían logrado conservar y a obtener otras nuevas, ampliando así su radio de acción sobre el engranaje estatal. En este sentido, el golpe de Estado fue un golpe a medias, inconcluso, que se quedó a mitad del camino.

Pero hizo suficiente daño como para desarticular el aparato estatal, incrementar la desconfianza ciudadana en las instituciones y, sobre todo, desarmar el esquema bipartidista que daba sustento y aliento al equilibrio político tradicional en la sociedad hondureña. El golpe de Estado, aunque inacabado e incompleto, hizo colapsar el esquema de relaciones civiles/militares que la sociedad había construido a lo largo de casi treinta años de transición política hacia la democracia.

Y por eso, hoy, a dos años después del golpe, nuestro país enfrenta el desafío de reconstruir el tejido institucional, retomar el proceso de construcción democrática y rediseñar, sobre nuevas y más sólidas bases, un nuevo modelo de relaciones entre los hombres de uniforme y los ciudadanos de a pie. Se trata, en esencia, de construir un sistema que permita convertir en realidad concreta la obligada subordinación de las fuerzas armadas ante las autoridades civiles, su promulgada condición de

“apolíticas, obedientes y no deliberantes”, su naturaleza instrumental al servicio del Estado y no para conspirar contra él.. Ese es uno de los principales retos que debe estar incluido forzosamente en la agenda de reformas de todo el sistema político en su conjunto. Sin sometimiento real de los militares ante el gobierno civil no hay democracia posible.

Tomando en cuenta estas consideraciones, el Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) ha puesto en marcha, a partir del mes de marzo de este año 2011, un interesante proyecto bajo el sugerente título de “Fortalecimiento del control civil sobre las fuerzas armadas y el sector Defensa en Honduras”. La investigación académica apunta en el sentido de conocer, debatir y divulgar en torno a tres aspectos básicos de lo que debe ser un nuevo esquema de relaciones civiles/militares en nuestro país: a) el papel de las fuerzas armadas en una sociedad en vías de transición y construcción democrática; b) el control civil sobre las fuerzas armadas, y c) la agenda de reformas para el sector Defensa.

Con el desarrollo de este proyecto, el CEDOH espera contribuir a generar conocimiento y capacidad entre la sociedad civil hondureña para manejar mejor, con más propiedad y sustento, un tema que nos debe interesar a todos y que, por su propia condición de tema público, nos involucra y concierne a todos. Es un tema que requiere de una política pública, la política de Defensa, en cuya elaboración debemos involucrarnos todos los ciudadanos interesados en que la sociedad hondureña sea cada vez más participativa, más tolerante y democrática.

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

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

Víctor Meza
Director
Centro de Documentación de Honduras

www.cedoh.org

AGENDA DE REFORMAS EN EL SECTOR DEFENSA ¹

A. CONTEXTO

El 28 de junio de 2009 se produjo en nuestro país un golpe de Estado en el que quedó evidenciado el papel fundamental que jugaron las fuerzas armadas hondureñas antes, durante y después del quiebre institucional. Lo sucedido volvió a colocar el tema de la defensa en primer plano y, sumado a él, el involucramiento militar en asuntos políticos, el control civil sobre las Fuerzas armadas, la autonomía castrense, la represión de la protesta pública, el desempeño militar de funciones policiales, la impunidad de sus acciones, su estrecha vinculación con los intereses económicos del país, su complicidad con los sectores políticos que impulsaron el golpe de Estado, su interés en sacar provecho institucional y personal de su participación y, nuevamente, la necesidad de impulsar una agenda de reformas lo suficientemente profundas para evitar que este fenómeno vuelva a producirse en nuestro país.

De nuevo cobraron actualidad los hechos producidos con el golpe de Estado de 1963 en el que las fuerzas armadas hondureñas aparecieron como *anticomunistas* –a tono con la guerra fría en la cual se habían formado y deformado-; *oligárquicas* – por su ubicación en defensa de la oligarquía agroexportadora-; y *conservadora* – por su oposición al cambio y oxigenación del sistema político-. El salto hacia atrás fue tan grande que quedó minimizado el reformismo militar de los años setenta en el que lucieron progresistas, desarrollistas e impulsoras de importantes cambios en la tenencia de la tierra, sumado al clima de tolerancia y respeto a las diferencias; al igual que el amplio proceso de reformas que se impulsó

¹ Esta agenda fue el resultado de la sistematización de las mesas de trabajo y de las propuestas que emanaron de ellas y de los conferencistas y comentaristas que aportaron sus conocimientos y experiencias en los dos eventos que se realizaron en los meses de marzo y junio de 2011, como parte de este proceso. Este trabajo de sistematización y articulación fue elaborado por la Socióloga Leticia Salomón, especialista en temas de gobernabilidad, defensa y seguridad e investigadora asociada del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH).

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

desde finales de la década de los noventa y que incluyó la eliminación del servicio militar obligatorio, la sustracción de la policía del ámbito castrense, la fuerte reducción presupuestaria, la desmilitarización de instituciones clave del Estado, el nombramiento de civiles al frente de la Secretaría de Defensa, el fortalecimiento de su imagen ante la sociedad, el alejamiento institucional del Estado y de lo político,

El golpe de Estado de 2009 y la situación actual de las fuerzas armadas y de todo el tema relacionado con la Defensa, han evidenciado un profundo retroceso en todo lo que se había avanzado y han colocado la atención sobre los partidos políticos y las instituciones clave del Estado como el poder Legislativo y el poder Ejecutivo, para saber si este retroceso se va a mantener, enmendar o profundizar en el futuro inmediato. La situación está planteada y su pronta definición dependerá exclusivamente de la presión que ejerza la ciudadanía y de la visión estratégica de los líderes de las diferentes fuerzas políticas para posicionarse de manera consecuente con todos los cambios que implica una reforma democrática del sector defensa, incluyendo la conducción, delimitación de su función, eliminación de su injerencia política, formación, capacitación, definición del tamaño real, desmilitarización del Estado, entre otras.

El golpe de Estado significó un fuerte quiebre de la legitimidad de los partidos políticos ante la sociedad, lo que implica que tienen ante sí grandes desafíos para recuperar la confianza ciudadana y el beneficio del voto ante la contienda electoral que se avecina. Esto no será fácil sin un posicionamiento claro y contundente ante el retroceso institucional que significó el quiebre democrático de 2009. Lo que los políticos de los diferentes partidos hagan hoy desde los poderes del Estado y desde su posicionamiento discursivo, será determinante para que la ciudadanía perciba su inclinación por el avance o el retroceso en diversos temas, pero en particular sobre el tema de las reformas urgentes y necesarias que aseguren la conducción civil de la defensa como elemento clave para medir las perspectivas de recuperación democrática del quiebre que le produjo el golpe de Estado de 2009.

B. EJES DE LA REFORMA

1. Aspectos clave

Una agenda de reformas en el sector defensa debe tener su mirada puesta en cuatro aspectos clave que se encuentran a la base de cualquier posicionamiento de líderes o partidos, referidos a: 1) los cambios en el contexto nacional e internacional, 2) los cambios constitucionales, 3) los cambios en la cultura política y 4) la expresión de voluntad política.

a. Los cambios en el contexto nacional e internacional

La Constitución Política hondureña data de 1982, época en que la guerra fría colocaba su sello sobre las relaciones civiles-militares y trasladaba el centro de la atención a la seguridad del Estado. Era una época en que los partidos políticos promovían las elecciones “*Estilo Honduras*”, esencialmente fraudulentas, confrontativas y poco respetuosas de la normativa electoral y de la democracia interna de los partidos. Con ello se explica el papel tutelar que esa Constitución le concedió a las Fuerzas armadas y el significado ideologizado que se le atribuye a la Democracia, de la cual las Fuerzas armadas aparecen como su más fiel guardián. El contexto internacional cambió; se recuperó el verdadero sentido de la democracia con sus valores esenciales de pluralismo, tolerancia y respeto a la diversidad y se fueron consolidando reglas del juego más definidas, pese al escaso avance en materia de autonomía del Tribunal Supremo Electoral; cambió el contexto internacional pero también cambió el contexto nacional: la sociedad hondureña pasó de ser rural a ser urbana, de ser inactiva a ser activa y de permanecer alejada de lo público a hacer incidencia en la toma de decisiones. Esto se traduce en una ciudadanía más informada, vigilante, crítica y propositiva, cada vez menos dispuesta a regalar su voto y más inclinada a ejercer el voto volátil que va de un candidato a otro y de un partido a otro. De ahí la explosión social derivada de una ciudadanía que resistió el golpe de Estado, señaló

a los responsables y decidió castigar a los partidos políticos con su ausencia de los comicios electorales de 2009.

b. Los cambios constitucionales

La Constitución de 1982 requiere de cambios urgentes que ubiquen a las fuerzas armadas en sus verdaderas funciones y que, además, se inserte el tema de la defensa en un contexto nacional e internacional actualizado. Para ello se vuelve necesario hacer una lectura crítica de lo referente a la defensa, entender sus disposiciones en el contexto en que se produjo y pensarlo de una manera menos ideologizada, más democrática y más acorde con los requerimientos de una institucionalidad castrense subordinada a la institucionalidad civil, unos objetivos nacionales con sello civil, una auténtica conducción civil de la defensa y una clara reducción de sus funciones a la preservación de la soberanía e integridad territorial.

c. Los cambios en la cultura política

Un aspecto fundamental a considerar es el cambio de una cultura política autoritaria a una cultura política democrática en el abordaje del tema de defensa. Esto supone superar antiguos planteamientos referidos a que: *“los temas de defensa deben ser asumidos por los militares, y los temas policiales también”, “es mejor tener fuerzas armadas y no necesitarlas, que necesitarlas y no tenerlas”, “a los militares hay que tenerlos contentos”, “los temas de defensa son secretos, los civiles no tenemos que meternos en ello”, “los militares encarnan la idea de patria”, “los objetivos nacionales son los objetivos de la defensa”*. Lo anterior supone también erradicar las prácticas, costumbres y lenguajes que militarizan la vida cotidiana, como las “bandas de guerra” de los colegios, los “trajes de fatiga” con que se visten a los niños en las escuelas y actos públicos, el uso de palabras y significados castrenses como “positivo”, “negativo”, “a la orden, jefe”, “hipótesis de guerra” y otros que se difunden desde los medios de comunicación, las escuelas y las mismas instituciones del Estado, pues todo ello tiende a militarizar la conciencia colectiva. De la

misma manera se vuelve indispensable la diferenciación ciudadana entre militares y policías, los cuales tienden a verse como iguales.

d. La expresión de voluntad política

La voluntad política de impulsar las reformas que requiere el sector defensa debe sentirse y expresarse, de tal manera que la ciudadanía perciba la convicción democrática de los dirigentes y funcionarios de los diferentes poderes del Estado. La voluntad política se expresa en la articulación de un discurso coherente y consecuente, en resultados como: iniciativas de ley, votos en el Congreso, oposición clara a la contra reforma y beligerancia en la propuesta.

Para impulsar cambios hay que estar convencidos de su importancia, necesidad y urgencia, y ello se logra con información, conocimiento de lo que está pasando en el mundo, intercambio con líderes reformistas de otros países, preparación de equipos técnicos de apoyo que no sean militares retirados ni activos, en fin, con la reflexión constante y la convicción de que si el mundo ha cambiado, ellos también tienen que cambiar.

2. Ejes centrales

Los aspectos clave son fundamentales para estructurar un buen posicionamiento en torno a cuatro ejes centrales de la reforma, referidos a las funciones y misiones constitucionales, la conducción civil de la defensa, la desmilitarización del Estado y la desmilitarización del sistema político. Cada uno de ellos demanda un afianzamiento de los aspectos clave para darle convicción, soporte y empuje a los líderes reformistas.

a. Funciones y misiones constitucionales

Existen tres aspectos fundamentales que deben ser considerados en este eje: 1) Precisar la caracterización constitucional de las fuerzas armadas, 2) precisar y delimitar la misión fundamental de las fuerzas armadas, eliminando las denominadas misiones secundarias que implican una clara intromisión en asuntos que son competencia de instituciones civiles, y 3)

erradicar el papel arbitral asignado constitucionalmente a las fuerzas armadas.

1) **Caracterización constitucional**

El artículo 272 caracteriza a las fuerzas armadas como “*una institución nacional de carácter permanente, esencialmente profesional, apolítica, obediente y no deliberante*”. De las cinco características, las más difusas y confusas son las últimas tres, razón por la cual debe entenderse la condición **apolítica** como la prohibición expresa de opinar, negociar, manipular e impulsar acciones individuales o colectivas encaminadas a favorecer, cuestionar, intimidar, rechazar o propiciar decisiones exclusivas de la política y los políticos, y de los asuntos que son competencia de los poderes del Estado. La condición **obediente** está sumamente clara en el interior de la institución, la cual mantiene una estructura vertical y jerárquica en la que las órdenes emanan de la cúpula y son obedecidas por los mandos inferiores hasta llegar a la base. Sin embargo, esta condición se diluye hacia lo externo de la institución, en particular hacia el Secretario de Defensa, el Presidente de la República y el mismo Congreso Nacional. La condición **no deliberante** es fundamental para mantener la gobernabilidad democrática y mantener alejados a los políticos interesados en conseguir el respaldo militar para impulsar alguna acción ilegal, incluyendo el golpe de Estado; sin embargo, su ausencia de significados precisos, convierte a las fuerzas armadas en actores beligerantes en situación de crisis, participando en reuniones secretas o utilizando a los militares retirados para expresar sus deseos e intenciones e influir en la toma de decisiones.

2) **Misión fundamental**

La misma Constitución establece que las fuerzas armadas “*se instituyen para defender la integridad territorial y la soberanía de la República, mantener la paz, el orden público y el imperio de la Constitución, los principios de libre sufragio y la alternabilidad en el ejercicio de la presidencia*”. De todas estas funciones, la única que puede ser considerada misión fundamental es la primera: “**defender la integridad territorial y la soberanía de la República**”; las demás no son funciones

de defensa, pese a que se vuelve necesario precisar en qué momentos y circunstancias la preservación de la paz implica la participación de los militares, dado que la misma es competencia de la Policía. La defensa del orden público fue una función adjudicada a las fuerzas armadas en 1982, en momentos en que la Policía constituía la cuarta fuerza de las fuerzas armadas y la misma no fue modificada cuando la misma fue sustraída del ámbito castrense en 1998.

3) *Papel arbitral*

De las misiones señaladas, existen dos que le confieren a las fuerzas armadas una condición arbitral que las coloca por encima de los políticos y de la institucionalidad civil asociada. Se trata de las siguientes:

1) *Mantener el imperio de la Constitución y la alternabilidad en el ejercicio de la presidencia*

Estas funciones constituyen una amenaza para la estabilidad política porque le confieren a las fuerzas armadas una potestad que le prohíbe la misma Constitución, como es la de ser deliberantes y tener la potestad de decidir cuándo existe un peligro de rompimiento constitucional por parte de los civiles, aunque ellos puedan romperla sin que pase nada y sin que nadie los sancione.

2) *Mantener los principios de libre sufragio y garantizar su libre ejercicio, la custodia, transporte y vigilancia de los materiales electorales y demás aspectos de seguridad del proceso.*

Todo lo referente al libre sufragio y a garantizar el derecho ciudadano a ejercerlo es y debe ser competencia del Tribunal Supremo Electoral. Esta función politiza a las fuerzas armadas y la expone a las maniobras de quienes han manipulado y continúan manipulando los votos y las actas electorales, sin que

la función adjudicada sirva para proteger los resultados de la voluntad ciudadana.

Ambas misiones tienden a suplir la debilidad del Estado de Derecho de entonces y de ahora, sumada a la escasa libertad de jueces y magistrados para impartir justicia con independencia de la política partidaria que desde distintas instancias los presiona y manipula, todo lo cual nos lleva a tres conclusiones igual de preocupantes: a) que el sistema de justicia no es capaz de garantizar el imperio de la Constitución, la alternabilidad en el ejercicio de la presidencia y el libre sufragio con todo lo que esto implica, b) que la debilidad e incompetencia del sistema de justicia deja a la ciudadanía a merced de los militares quienes imponen por la fuerza lo que los magistrados y jueces no pueden hacer por la ley y c) que los culpables de toda esta complicación son los mismos partidos políticos que a la incapacidad de antes suman la manipulación de ahora, manteniendo firme el papel arbitral de las fuerzas armadas que confiere una apariencia de tranquilidad y ejercicio democrático que ellos mismos exaltan.

b. Conducción civil de la defensa

La conducción civil de la defensa implica un paso adelante en relación al control civil de las fuerzas armadas e implica el paso de la vigilancia del desempeño al involucramiento directo en temas cuyos alcances y significados han sido manejados casi exclusivamente por los militares. La conducción civil supone participación informada y visión integral y de largo plazo, de la misma manera que implica la existencia de una política estatal y pública en materia de defensa.

1) *Control civil de las fuerzas armadas*

La conducción civil de la defensa requiere terminar de avanzar en el tema del control civil de las fuerzas armadas, lo que significa recuperación de espacios estatales que corresponden a los civiles, ocupación de espacios militares que corresponden a los civiles (Secretaría de Defensa), control de procedimientos de toma de decisiones en materia de presupuesto y de otras actividades militares, y transparencia en el manejo administrativo.

2) Política de defensa y política militar

Se vuelve impostergable la elaboración de una política de defensa cuyas bases se encuentran en el Libro de la Defensa elaborado en 2005, pero se requiere la apropiación del mismo por parte de los políticos, organizaciones sociales y ciudadanos interesados a quienes compete su elaboración. La política de defensa debe ser elaborada por civiles a cuyas autoridades les toca definir su visión de largo plazo y precisar los aspectos esenciales de la misma. Una vez elaborada la política de defensa, compete a las fuerzas armadas elaborar la política militar que se desprenda de la primera, lo que significa que la visión se define en el ámbito civil y su ejecución en el ámbito militar, en lo que compete a la misma. Hasta ahora no ha habido política de defensa aunque ha habido actividades de defensa y el intento que se hizo con el Libro de Defensa no logró penetrar la rigidez de los cuarteles y mucho menos su sistema de educación y capacitación. Todas las iniciativas relacionadas con el tema han procedido del ámbito militar y ha sido notoria la ausencia de civiles en los procesos y en la apropiación de las mismas.

3) Formación y capacitación civil en temas de defensa

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

c. Desmilitarización del Estado

El involucramiento de militares en funciones policiales ha sido un proceso que ha crecido proporcionalmente a la incapacidad de los gobiernos civiles para conducir, manejar y reducir el problema de la delincuencia

común y organizada. Este retroceso, que afecta a las fuerzas armadas e incomoda a la policía, comenzó desde el gobierno de Ricardo Maduro (2002-2006), se mantuvo de bajo perfil en el gobierno de Manuel Zelaya (2006-2010) y se ha intensificado en el gobierno actual de Porfirio Lobo (2010-2014), y aun así, no se ha producido un saldo positivo que compense el retroceso que ha significado el involucramiento de militares en funciones policiales. El golpe de Estado de 2009 propició el retorno de los militares al control de instituciones civiles clave, con lo que se manifiesta con mayor claridad la debilidad civil y la complicidad militar en el reparto del erario público.

1) *Control civil sobre instituciones estatales*

La restitución del control civil sobre Hondutel, Marina Mercante, Aeronáutica Civil y Migración, se convierte en un punto central de la reforma, no sólo porque significó la recuperación militar de espacios que fueron correctamente recuperados por los civiles desde mediados de los años noventa, sino porque representaron la cuota del botín estatal que reclamaron los militares por su participación directa en el golpe de Estado de 2009. A este proceso se suma la recuperación de espacios nuevos como el Fondo Social de la Vivienda y la reserva nacional de granos básicos, instituciones civiles que han quedado en manos de militares, con lo que empeora el retroceso que se ha producido en este tema.

2) *Defensa y seguridad pública*

La separación entre defensa y seguridad pública como funciones, instituciones y competencias diferenciadas entre militares y policías, significó un avance sustancial en el aseguramiento del control civil sobre las fuerzas armadas y le da sustento al proceso de fortalecimiento de la conducción civil de la defensa. Sin embargo, la incompetencia civil para controlar el fenómeno delictivo del país, sumada a la voracidad de los militares por recuperar la única institución que no han podido recuperar hasta ahora, presentan una peligrosa tendencia a juntarlas e, inclusive,

se teme una reinserción de la policía en las fuerzas armadas con lo cual se cerraría el cuadro de involución impulsado por los golpistas de 2009.

3) Competencias civiles y competencias militares

La tendencia internacional es a la separación de competencias militares, policiales y civiles. Sin embargo, en el caso nuestro sigue pendiente la separación entre militares y civiles en el proceso electoral, los servicios de protección del presidente (actualmente en manos de militares, con la Guardia de Honor Presidencial) y los servicios de inteligencia en manos exclusivas de militares, sin que se observe ningún avance en el control civil de los mismos, situación que deja a los mandatarios a merced de los militares y a los ciudadanos comunes, expuestos a la intromisión militar en el ámbito privado. Urge la aprobación de una ley de inteligencia que controle las actividades de militares y policías, las que sumadas al control militar de Hondutel, la empresa nacional de telecomunicaciones, deja a la ciudadanía y a los mismos políticos en total indefensión ante los mismos.

d. Desmilitarización del sistema político

El desafío es grande en materia de desmilitarización pues, además de la instancia estatal, existe la misma necesidad en la instancia de los partidos políticos y de la misma sociedad civil. No podemos esperar desmilitarización del Estado ni demandar conducción civil de la defensa, si los partidos políticos siguen evadiendo su responsabilidad en el tema y siguen delegando decisiones, instituciones y puestos clave en militares cuya condición de retiro no invalida su condición originaria y la deformación de su visión. De igual manera la sociedad civil tiene que asumir un papel beligerante en la vigilancia del proceso y en la calidad de la reforma, y también en la velocidad de su ejecución, para lo cual se requiere también conocimiento informado.

1) Fuerzas armadas y democracia

Las fuerzas armadas hondureñas surgieron y se desarrollaron institucionalmente deformadas por la guerra fría y por su papel de guardianes del orden interno. En ese entonces se proclamaban las más

firmes defensoras de la democracia porque tenían una visión ideologizada que asociaba democracia con la defensa de la ideología “occidental”. La asociación entre Fuerzas armadas y democracia es altamente peligrosa para la estabilidad política y social del país, tal como quedó demostrado con el golpe de Estado de 2009. Creer que las fuerzas armadas defenderán la democracia con fusiles, tanques y balas nos lleva a preguntarnos si esa es la forma de defender el pluralismo, la tolerancia y el respeto a la diversidad, pues éstas se defienden y se defenderán siempre con más democracia.

2) Fuerzas armadas y política

La militarización de los políticos como consecuencia mediata e inmediata de la guerra fría, generó el fenómeno contrario: la politización de los militares. Este es un fenómeno relativamente nuevo pues la presencia militar fue siempre mínima en la gestión gubernamental después de los golpes de Estado que ha presenciado nuestra vida republicana, con la excepción de las instituciones clave, de las que hablamos antes. La politización de los militares se da con más intensidad en las cúpulas y un poco más abajo, cuando se acerca el nombramiento de un militar en un cargo clave de la institución y los mismos inician su campaña de acercamiento político, situación que es aprovechada por los políticos de turno para hacer arreglos, compromisos y concesiones, con lo cual creen que aseguran la lealtad castrense. El hecho mismo de hablar de militares liberales o nacionalistas es un síntoma peligroso de los resultados que pueden producirse.

3) Fuerzas armadas y sociedad

Se afirma que la represión es la vía más rápida para resolver un conflicto pero que el costo político para quien la ordena y la ejecuta es tan alto que solamente en caso de torpeza extrema se llegan a producir. En el caso hondureño, las fuerzas armadas tiraron por la borda todo lo que habían avanzado en el proceso de profesionalización para lanzarse a las calles en defensa de un orden ilegal, con los fantasmas sueltos y la ambición desenfrenada. Igual que antes, en la noche oscura de la democracia

hondureña, persiguieron ciudadanos, los reprimieron, violaron sus derechos consagrados en la misma Constitución y continúan impunes. Ninguna reforma en el sector defensa podrá ser completa si no se castiga a los militares que violaron la Constitución y su propia ley Orgánica, y se mantienen disfrutando del botín estatal, todo ello alimentado por la extrema cautela, el cuidadoso actuar y el miedo evidente de los políticos a tomar las decisiones que la sociedad y la democracia demanda de ellos.

C. ACTORES DE LA REFORMA

En un proceso de reforma tienen que participar diversos actores y no necesariamente habrá coincidencia entre ellos en cuanto a la intensidad y al ritmo de la reforma, inclusive habrá muchos de ellos que abierta o solapadamente intentarán neutralizar o boicotear la reforma. Por ello es preciso identificarlos, evaluarlos y considerar sus posibilidades de triunfo o derrota y desarrollar una estrategia de abordaje, compromiso y estímulo pues no todos los políticos son golpistas, ni todos los militares son el brazo armado de los empresarios, ni todos los policías son violadores de derechos humanos, aunque la imagen institucional pese mucho sobre la percepción ciudadana de ellos como personas.

1. A nivel de Estado tenemos instancias clave: Presidencia del Ejecutivo, Congreso Nacional con sus bancadas, Secretaría de Finanzas, Secretaría de Defensa y Secretaría de Seguridad.
2. A nivel institucional específico, las fuerzas armadas y la policía.
3. A nivel de partidos políticos, los candidatos a la presidencia y los candidatos a diputados.
4. A nivel de la sociedad, organizaciones sociales, ONG e iglesias comprometidas con la democracia.
5. A nivel internacional, los cooperantes y las organizaciones supranacionales.

D. VISIÓN ESTRATÉGICA

Una agenda de reformas tiene que contemplar los tiempos y con ellos, la variación del contexto nacional e internacional para equilibrar en su justa medida lo deseable y lo posible en materia de defensa.

A CORTO PLAZO

1. Conviene elaborar una estrategia de concienciación/capacitación a sectores clave de las organizaciones sociales, movimientos políticos, ONG, periodistas y sector académico, de tal manera que se vaya impulsando una **comunidad de reforma del sector defensa**.
2. Puede trabajarse un proceso de sensibilización con los diputados al Congreso Nacional, alrededor de los cuatro temas clave de la reforma del sector defensa, con envío de la agenda de reformas y planteamientos específicos sobre determinados temas.
3. Se puede coordinar con algunos medios de comunicación y/ o periodistas la colocación y alimentación de la agenda de reformas.
4. Se puede colocar información, análisis, experiencias y propuestas en páginas web.

A MEDIANO PLAZO

1. Capacitación de equipos de los movimientos políticos que participarán en la próxima contienda electoral para estimularlos a crear un posicionamiento político sobre el tema de la reforma en el sector defensa.
2. Sensibilización a la cooperación internacional sobre la agenda de reformas para que la incluyan en sus prioridades.
3. Ampliación de la Comunidad de Reforma al Sector Defensa con nuevos actores interesados.
4. Creación de Programas radiales de sensibilización sobre la reforma.

5. Creación de Cursos, Conferencias o Diplomados en las universidades o en colaboración con ONG nacionales e internacionales.
6. Mecanismos de observación y monitoreo de la ejecución de la agenda de reformas.
7. Desarrollo de estrategias de incidencia en el Congreso para la reducción del tamaño de las fuerzas armadas y establecimiento de la rendición de cuentas sobre el uso del presupuesto de defensa.
8. Elaboración y aprobación de una política de defensa en un proceso consultado y consensuado con los diferentes sectores de la sociedad.

A LARGO PLAZO

1. Evaluar el contexto internacional y la precisión de amenazas reales a la seguridad, para establecer la relación con el presupuesto asignado.
2. Evaluar el grado de peligro a la democracia, asociado al desempeño de las fuerzas armadas.
3. Evaluar la utilidad de seguir contando con fuerzas armadas en nuestro país, valorando objetivamente lo que se gana y lo que se pierde con su existencia.

CONDUCCIÓN DEMOCRÁTICA DE LA DEFENSA

Rut Diamint¹

Introducción

Parece redundante, pero a treinta años de la tercera ola democrática², debemos seguir hablando del control civil de las fuerzas armadas. En los primeros años de las transiciones a la democracia era el tema central de debate. El Estado de Derecho no podía afianzarse si permanecían prerrogativas militares y si la conducción civil electa no ocupaba todos los espacios de conducción del Estado³. Cada una de las naciones latinoamericanas fue franqueando las barreras autoritarias en diferentes velocidades y en grados de profundidad diferentes. Poco a poco se extendió el convencimiento de que los golpes de Estado habían sido desterrados del juego político. Con mayor o menor éxito, las fuerzas armadas regresaban a los cuarteles. Ante ese contexto, en los últimos años el tema fue relegado en los círculos académicos vinculados a los estudios de defensa y seguridad, en el convencimiento de que ya no era una cuestión importante de la agenda política. Este supuesto abandono respondía al hecho de que alcanzado un grado relativo de control civil sobre las fuerzas armadas, el eje de debate se trasladaba a las capacidades de los Ministerios de Defensa para conducir efectivamente a las instituciones castrenses. Y sin embargo, hoy vemos situaciones que

¹ Rut Diamint es investigadora de CONICET y profesora en la Universidad Torcuato Di Tella. Fue asesora de la Subsecretaría de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa (1993-1996) y Jefe de Gabinete del Ministro de Defensa (2004-2005). Ha escrito numerosos artículos en libros y revistas académicas sobre cuestiones de seguridad regional y hemisférica, cuestiones cívico-militares y temas de desarme.

² Samuel Huntington (Huntington 1994:1723) desarrolló el concepto de la tercera ola democrática, para referirse al movimiento de los Estados hacia la democracia, iniciada en 1974 con la revolución de los claveles en Portugal, que se continuó en Europa Meridional y del Este, América Latina, África y Asia. En 1979 Alvin Tofler (Tofler 1980) había usado el concepto para pronosticar la nueva fase global del capitalismo.

³ Alfred Stepan, *Rethinking Military in Politics. Brazil and the Southern Cone*, Princeton University Press, New Jersey, 1988, cap. 6 y 7.

hacen temer por la solidez de las democracias. Aunque muchos piensen que no es un tema central en Latinoamérica, estamos asistiendo a nuevas formas de poder militar cuya consecuencia es el debilitamiento de la democracia.

Esta presentación quiere mostrar tres aspectos de esa nueva realidad militar. Primero, el problema conceptual de la defensa. En segundo lugar, se hará un señalamiento de las nuevas formas de poder militar como apéndice de gobiernos populistas. En tercer lugar, me referiré a los déficit en la formulación de políticas de defensa y su impacto en la gobernabilidad en América Latina.

¿Qué es la defensa?

Como disciplina de las ciencias sociales, los estudios de defensa han tenido una evolución precaria. Si se compara con las Relaciones Internacionales, los debates sobre contenidos y métodos son casi inexistentes. La teoría de las Relaciones Internacionales produce una vasta y recurrente literatura sobre sus principios y el campo de sus análisis. Posiblemente, y para poder destacarse de su ciencia madre -la Ciencia Política-, desde los años 1950 los especialistas en política exterior han llevado a cabo debates fecundos sobre los modelos y contenidos doctrinarios y se han irradiado las investigaciones y escritos sobre las diferentes escuelas de pensamiento.

Deberíamos aceptar que no hay un campo académico identificable de estudios de defensa, o como dice Jean-Pierre Maury refiriéndose a los estudios de seguridad en Francia: “No existen manuales de *defensología*”⁴. Colin Gray justificaba las escasas investigaciones sobre el tema pues “los departamentos del gobierno, especialmente los

⁴ Jean-Pierre Maury, Directeur du Centre d'études, de documentation et de recherches européennes (CEDRE), Université de Perpignan, “Politiques publiques de sécurité. Bibliographie,” <http://mjp.univ-perp.fr/mppsibiblio.htm>.

responsables de los asuntos de defensa, no tienen la costumbre de abrir sus archivos para la investigación externa”⁵.

No sólo los estudios comparativos de defensa y de relaciones exteriores del Tercer Mundo son embrionarios, sino que además, se analizan utilizando los textos de las naciones desarrolladas. Ese desafío teórico fue correctamente esbozado por Hey y Mora quienes sostenían que “los modelos diseñado para explicar la toma de decisión en los Estados Unidos, a menudo no se aplican a los estados de América Latina y Caribe, muchos de los cuales tienen una burocracia pequeña, recursos financieros y militares limitados y muy diferentes problemas de política exterior que aquellos de Estados Unidos”⁶. ¿Qué queremos obtener a partir de todos estos argumentos? Señalar que no existe un instrumental teórico sobre seguridad y defensa adecuado a las especificidades de la región latinoamericana. A ello se suma que en América Latina se intenta hacer política de defensa sin tener resuelta la conducción civil de las fuerzas armadas.

En consecuencia, este campo de la defensa plantea, por lo tanto, un desafío interesante para la investigación social. La mayor parte de las naciones del mundo destinan un alto porcentaje de su producto bruto interno a mantener las actividades de defensa, por lo cual es imaginable que ésta debería ser una preocupación tanto académica como ciudadana.

Pero, en las sociedades latinoamericanas no se reconoce a la defensa como una política pública. La estructura patrimonialista de las sociedades latinoamericanas, sumado a una tradición cortoplacista en la fijación de metas y propuestas y el predominio de un pensamiento realista anclado

⁵ Colin Gray, “Strategic Ideas and defense Policy: The Organizational Nexus,” in Roger A. Beaumont and Martin Edmonds, editors, *War in the next Decade*, (Lexington, University Press of Kentucky, 1974), p. 89.

⁶ Jeanne A. K. Hey y Frank Mora, “The Theoretical Challenges to Latin American and Caribbean Foreign Policy Studies”, en Frank O. Mora y Jeanne A. K. Hey, editores, *Latin American and Caribbean Foreign Policies*, (Lanham, MD, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2003), p. 2.

en la Guerra Fría, son componentes que dificultaron la elaboración de una política de defensa democrática.

La política de defensa democrática la realizan los funcionarios sin intromisión de los militares. ¿Por qué? Pues los militares tienen que asesorar a los funcionarios civiles, pero los que definen la política no pueden tener la visión sesgada y parcial de un ejército o una armada o una aeronáutica. , Como explican Diamond y Plattner, “La supremacía civil implica más que simplemente minimizar la intervención de las fuerzas armadas en política. Requiere establecer la primacía de los gobiernos civiles electos (ejecutivo y legislativo) en todas las áreas de política, incluyendo la formulación y la implementación de la política de defensa nacional”⁷. Los funcionarios civiles se encargan de todos los aspectos de la defensa (presupuesto, tamaño de la fuerza, estrategias y prioridades, equipamiento, currículas y entrenamiento militar) y “la Legislatura nacional debe tener al menos la capacidad de revisar las decisiones y monitorear su implementación”⁸.

La conducción de la defensa nacional implica la adopción de decisiones para guiar y dirigir la defensa del país, sobre la base de una determinada estructura orgánica, regulada y sistematizada desde el nivel de decisión más alto del Estado, que corresponde al del Presidente de la República, hasta el nivel estratégico o propiamente militar.

Dillon aporta un elemento fundamental para entender las dificultades de definir la defensa. Dice que si bien los Ministerios de Defensa tienen que planificar la movilización, la industria y la tecnología para la guerra, al mismo tiempo los ministerios de defensa tienen que organizar su tarea para los tiempos en los que no se combate: “...en tiempo de paz, ahora con toda una serie de tareas adicionales: de análisis estratégicos y evaluaciones de las amenazas a la planificación, programación y

⁷ Larry Diamond y Marc Plattner, editors, “Introduction”, en *Civil-Military Relations and Democracy*, (Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press, 1996), p. xxviii.

⁸ Idem.

presupuestación de los esfuerzos de defensa...⁹. Y agrega asimismo: la defensa está asociada a una valoración subjetiva de una comunidad respecto a cuanto esfuerzo quieren realizar para defender los valores de la sociedad, por lo cual afirma que “Esa es la razón por la cual las cuestiones de defensa son básicamente políticas, concernientes a la asignación responsable de las cosas que valoramos”¹⁰.

En este contexto de entender que es la política de defensa, **defino el control civil de las fuerzas armadas como el proceso continuo de producción de políticas de defensa desde el poder legítimamente instituido, con una cadena de mando claramente definida, que garantiza que el principio y el fin de cualquier intervención bélica responde a una decisión de las autoridades civiles. Consiguientemente, la política de defensa es el planeamiento y el accionar del Estado para asegurar que el ejercicio de ese control civil sea eficiente y eficaz. Para ello, la administración estatal fija normativas, doctrinas, recursos, educación, movilizaciones, adquisiciones que se debaten en el ámbito parlamentario, se comunican a las organizaciones académicas y de la sociedad, se reevalúan y pasan a conformar una política de estado.** Esto implica además, la existencia de una verdadera política militar, es decir, que el gobierno decida sobre el tamaño, la forma, la organización, el armamento y los procedimientos del aparato militar, de acuerdo a los valores democráticos y las creencias básicas de la sociedad, lo que supone aceptar las reglas de juego fijadas por ella¹¹. La consolidación democrática se produce cuando el poder civil define la política de seguridad y defensa y conduce efectivamente a las fuerzas armadas.

⁹ G. M. Dillon, “Introduction,” in G. M. Dillon, editor, *Defense Policy Making. A Comparative Analysis*, (Leicester, G.B., Leicester University Press, 1988), pp. 3-4.

¹⁰ *Ibidem*, p. 11.

¹¹ Richard H. Kohn, “The Forgotten Fundamentals of Civilian Control of the Military in Democratic Government”, (Harvard University, John M. Olin Institute for Strategic Studies, *Project on U.S. Post Cold-War Civil-Military Relations, Working Paper N° 11*, Junio 1997).

Capítulo II. Conducción democrática de la defensa

Las políticas de defensa son centralmente políticas exteriores ya que la misión principal del instrumento militar es proveer la seguridad de los habitantes ante una agresión externa. En ese sentido, el estudio está emparentado con las relaciones internacionales, y más específicamente, con los estudios de seguridad¹². Las políticas de defensa tienen entonces un doble aspecto: el doméstico vinculado al diseño del instrumento militar y el externo, asociado a alianzas, amenazas y procesos de integración. El contexto internacional es determinante para la definición de una política de defensa.

Entre los autores más nuevos que piensan los temas de defensa y de control cívico-militar está el académico Peter Feaver quien trata de hallar una medida efectiva de control sobre los militares. Así, se pregunta:

“¿Cómo controlan los civiles a las fuerzas armadas? La más básica de las preguntas políticas tiene dos significados. Por un lado, dado que las instituciones militares disfrutan de una ventaja abrumadora en el poder coercitivo, ¿cómo es que las instituciones civiles son capaces de imponer su voluntad ante sus más poderosos agentes militares? Por otra parte, dado que la población civil en las democracias maduras tienen una supremacía general sobre los militares, ¿cómo juega la relación de control en un nivel del día a día?”¹³.

Feaver considera que desde Huntington en adelante poco se ha hecho para avanzar en el conocimiento de la cuestión del control civil. Especialmente, su preocupación atañe a la relación concreta de

¹² Aquí hacemos referencia a las distintas corrientes que analizan la paz y el conflicto en las relaciones entre Estados y que simplícidamente podemos reunir en cinco escuelas: realismo, liberalismo, marxismo, constructivismo y estudios críticos de seguridad. Sean M. Lynn-Jones, “International Security Studies after the Cold War: An Agenda for the Future”, *CSIA Discussion Paper 91-11*, (Cambridge, MA, Kennedy School of Government, Harvard University, December 1991).

¹³ Peter Feaver, *Armed servants: agency, oversight, and civil-military relations*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2003, p. 1.

monitoreo cotidiano sobre una institución que es poderosa y que tiene normas de funcionamiento especiales. Así, plantea un dilema de difícil resolución: “El desafío cívico-militar es conciliar militares lo suficientemente fuertes para hacer cualquier cosa que los civiles pidan, con un ejército suficientemente subordinado para hacer sólo lo que los civiles autorizan”¹⁴. En función de ello, Feaver se pregunta: ¿De cuánta autonomía pueden disponer los militares sin violar el principio de control civil?”¹⁵. Esta cuestión es particularmente importante, pues las fuerzas armadas latinoamericanas también se han visto expuestas a un incremento de las demandas, especialmente para hacerse cargo de las diferentes facetas del crimen organizado, pero sin que exista una tradición de acatamiento a las normas del poder civil democrático.

En los países latinoamericanos las fuerzas armadas conservaron diferentes grados de influencia, no sólo las relativas a la política militar y la guerra, sino también en lo que se refiere a las políticas exteriores, de defensa, de economía y sociales¹⁶. Es por ello, que el tamaño del desafío es enorme, y en muchas ocasiones ha sido mal calculado. Retomando los argumentos, hay que hacer política de defensa sin que exista un cuerpo de conocimiento adaptado específicamente a las circunstancias latinoamericanas. Hay que hacer política de defensa, sin haber completado el ciclo de control civil democrático de las fuerzas armadas. Y finalmente, hay que hacer política de defensa cuando los actores obligados a establecer la conducción civil, desisten de esta tarea por otros intereses particulares. Veamos entonces este segundo aspecto.

¹⁴ Feaver p. 2.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ Richard H. Kohn, “Out of Control. The Crisis in Civil-Military Relations,” *National Interest*, (Spring 1994) pp.16. Richard H. Kohn, “How democracies control the military,” *Journal of Democracy*, (Vol. 8, N° 4, 1997) pp. 141 a 147.

Uso político de los militares

La preocupación de las nuevas democracias era construir poder político para estabilizar a los nuevos gobiernos. Los acuerdos de pacificación, la desmilitarización de las estructuras políticas, la creación de instrumentos civiles de control, la reorganización del Estado, la incorporación de una nueva dirigencia, todos estos propósitos implicaron un desgaste y un esfuerzo para las nuevas administraciones democráticas. Existía una voluntad de poner fin a los péndulos entre democracia y autoritarismo. No obstante, en la mayoría de los casos, esas reformas fueron parciales.

Los gobiernos se enfrentaron a una tensión entre gobernabilidad y democracia. La profundización de las reformas del Estado de Derecho generaba, en la mayoría de los casos, una reacción de las fuerzas armadas que ponía en cuestión la estabilidad política. Y en consecuencia, la mayoría de los gobiernos optaron por la gobernabilidad. Ello condicionó a las nuevas autoridades. Los avances se realizaron de forma muy gradual, dejando espacios sin gobierno. Así sucedió en Chile, donde, pese a la voluntad del gobierno, no se pudo cambiar la Ley del Cobre. En el caso de Perú se logró avanzar en algunos aspectos de la conducción de la defensa, pero la latente amenaza de la guerrilla y las funciones de las fuerzas armadas en la seguridad pública restringieron las decisiones presidenciales, realizando cambios cosméticos pero sin decidirse a recortar el poder militar. En esta tipología podemos incluir a Guatemala y El Salvador que aún tienen ministros de defensa militares, prerrogativa que no intentaron modificar. Y es también el argumento del caso más paradigmático: México, un ejemplo fuera de serie. La gobernabilidad fue cimentando la democracia, pero nunca se avanzó sobre el ciclo completo de control civil democrático.

Estos casos se encuadran dentro de lo que Alfred Stepan había detallado en su análisis sobre prerrogativas y capacidad de contestación de las fuerzas armadas. Ahora encontramos además nuevas formas de poder militar que no responden a las tipologías existentes.

Existen varios casos en América Latina donde los gobernantes tienen partidos débiles (Morales en Bolivia, Correa en Ecuador, Ortega en

Nicaragua) o no tienen partidos (Fujimori en Perú, Chávez en Venezuela) y que recurren a las instituciones militares como fuente de poder y de penetración social. Algunos mandatarios han expresado que esa incorporación militar en el juego político es una forma de organizar una nueva institución, hermanando a las fuerzas armadas con el pueblo. Morales, por ejemplo, ha dotado a las fuerzas armadas, que inicialmente eran enemigas declaradas de su gobierno, de funciones “populares” que las hermanan con el proyecto político presidencial. Así, las llenó de orgullo defendiendo las plantas de gas del “imperialismo brasileño”, poniéndolas como eje de la reconstrucción nacional y depositarias de la unidad nacional, cuestionada severamente por los gobernadores de la llamada media luna (las provincias de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija). De esta forma, compenetradas del proyecto reivindicatorio de Morales, han amasado pan para los pobres y han pagado subsidios a los desempleados.

El presidente de Ecuador, Rafael Correa, por su parte, otorgó a la Armada en control de Petroecuador, con el objetivo de eficientizar la producción de petróleo, incrementar la capacidad de refinación de las refinerías y ampliar el volumen de transporte por el Oleoducto, aceptando el reto en forma patriótica, según dijo el comandante de la Marina, contraalmirante Alland Molestina, y seguramente con métodos militares¹⁷. Con esta acción el presidente buscó ganar el apoyo militar de quienes no requieren en realidad de la mediación de Correa, ya que las fuerzas armadas ecuatorianas han perpetuado una relación preferencial y autónoma con la población.

Según Michael Shifter, “El proyecto político de Chávez ha sido una mezcla ecléctica de populismo, nacionalismo, militarismo y, más recientemente, socialismo, junto con un acento “bolivariano” en la unidad

¹⁷ “Nuevo Comandante de la Marina defiende participación de Armada en Petroecuador,” *Ecuador Inmediato.com*, 12 de diciembre de 2008, http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/ecuadorinmediato_noticias--93544.

sudamericana”¹⁸. En ese esquema, los militares juegan un papel decisivo. Hugo Chávez introdujo una amplia serie de beneficios para las fuerzas armadas, asignándoles roles ejecutivos en el gobierno y en empresas, adquiriendo armamento y alistando a los oficiales y soldados bajo una ideología socialista que los obliga a saludar con la reverencia: “Patria, Socialismo o muerte”. No obstante, Chávez, que es un militar, y duda de la fidelidad política de sus fuerzas armadas, creó en el año 2005 un comando de reservistas conformado como una milicia popular que expresa “la fusión entre la Fuerza Armada y el Pueblo”¹⁹.

Mientras tanto, los militares disfrutaban de juguetes nuevos. Sus últimas adquisiciones a Rusia le permitirán acceder a una fuerza blindada del doble de la existente, con el fin de crear un “escudo a Occidente” para proteger la frontera con Colombia²⁰. Según el presidente, estos planes han sido comunicados al Gobierno ruso, hoy principal proveedor de material de Defensa de Venezuela tras la venta de 24 cazas Sukhoi, 50 helicópteros de combate MI-17, MI-26 y MI-35 y 100.000 fusiles Kalashnikov. En noviembre de 2008, ambos países organizaron maniobras militares conjuntas en el mar Caribe.

En Nicaragua, la llamada piñata de fines del gobierno de Daniel Ortega se mantuvo como una práctica que condujo a una concentración de poder y tierras en pocas manos, tanto de civiles como de militares²¹. Los sucesivos gobiernos no modificaron este desequilibrio, haciendo poderosos a numerosos altos oficiales. El presidente Ortega recuerda

¹⁸ Michael Shifter, “En busca de Hugo Chávez,” *Foreign Affairs en Español*, ITAM, México D.F., Julio-Septiembre 2006.

¹⁹ “Fuerza Armada de Venezuela bajo la ideología socialista,” *Diario El Universo*, 10 de mayo de 2009, <http://www.eluniverso.com/2009/05/10/1/1361/5F7B1B79E9EE44B0A88DFF7636301E72.html>.

²⁰ “Chávez quiere duplicar las fuerzas acorazadas de Venezuela ante el acercamiento de Colombia a Estados Unidos”, *Newsletter Infodefensa*, edición América Latina, Madrid, Número 3, 24 de julio de 2009, <http://www.infodefensa.com/lamerica/noticias/noticias.asp?cod=1757&sitio=4195>.

²¹ Roberto Cajina, *Transición política y reconversión militar en Nicaragua, 1990-1995*, Managua, Nicaragua, CRIES, 1997.

periódicamente el origen ideológico del Ejército nacido de su revolución, mientras que la oposición denuncia el uso de mecanismos institucionales del Estado –entre los que incluye a los militares- para facilitar y tapar la corrupción oficial²².

También hay un uso político de los militares en Colombia. Uribe sostiene su popularidad en los logros de su campaña militar. La agenda del poder ejecutivo ha llevado a soslayar graves denuncias contra los abusos cometidos por oficiales de las fuerzas armadas colombianas en su combate contra las FARC.

Un condimento más es la creciente presencia de Irán en la región. Irán tiene 11 embajadas, Argentina, Brasil, Cuba, México, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Chile, Colombia, y Uruguay, las 6 últimas fueron abiertas en los últimos 5 años. Adicionalmente, la presencia de Irán está relacionada con aspectos militares y estratégicos, que se vinculan con los yacimientos de uranio existentes en la región. Pero tal vez lo que resulte más preocupante es la creciente actividad militar iraní en los países del ALBA que generó la semana pasada una disputa con el gobierno argentino, por la presencia del Ministro de Defensa de Irán, quien está buscado por Interpol a requerimiento de Argentina por los atentados contra la comunidad judía en mi país. Esto se traduce en dos consecuencias. Por una parte, la fragmentación respecto de las posiciones en defensa al interior de UNASUR. Por otra parte, eso llevaría a futuras tensiones entre los países latinoamericanos, en la medida que se adhiera o no a la propuesta liderada por el ALBA.

Ello estaría implicando que a futuro, tal vez varias fuerzas armadas se vean requeridas para cumplir con las funciones tradicionales de defensa del Estado. Es ante esa eventualidad que es aún más necesario fortalecer los mecanismos de control civil, y muy especialmente, la conducción civil de la defensa, que tal como explicara en el punto anterior, es una política de Estado, que compromete recursos importantes del presupuesto

²² Ángel Aburto, "Ortega y Somoza, dejen de ser la misma cosa," *El Nuevo Diario*, Managua, 15 de julio de 2008, <http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2008/07/15/opinion/80778>.

nacional y que por lo tanto, no puede quedar librado ni a la improvisación ni a los caprichos de las fuerzas armadas.

Desviaciones de este tipo son sumamente peligrosas para la estabilidad democrática. Se reemplaza la institucionalidad republicana por los antojos de líderes populistas. Este uso de los militares es riesgoso pues parecen olvidar que desde sus orígenes, el monopolio de la violencia fue un atributo del Estado para imponer un orden interno y externo.

Sin que hoy estemos ante la reiteración de los golpes militares del pasado, debemos reconocer que nuevamente las fuerzas armadas lograron un estatus preponderante en el juego de la política. En vez de afirmar la noción de Estado, garante de la seguridad nacional y del monopolio de la fuerza, algunos gobernantes quieren destruir el Estado igualando la institución militar con la militarización de los militantes políticos. Coincidencias semánticas que dieron pie a los años más violentos de la historia latinoamericana. Y tal vez, de seguir esta tendencia, regresemos a ese oscuro pasado cuando progresivamente esos oficiales, hoy funcionales a un gobierno, se autonomicen creando un partido militar. Ese juego de beneficios mutuos entre líderes populistas y oficiales deslegitima todo reclamo por una conducción más eficiente de la defensa.

La monopolización de la fuerza, desde los tiempos de Hobbes, se puso en práctica para obtener un orden social y evitar una dispersión de la violencia. Por su potencial destructivo requería de una sólida estructura legal que garantizara un uso de la fuerza bajo el imperio de la ley. El uso político de las fuerzas armadas desvirtúa esos principios originarios y por lo tanto, pulveriza las mismas bases del Estado de Derecho.

Déficit en la conducción ministerial de la defensa

La literatura sobre control civil es suficientemente extensa como para haber determinado una lista de buenas prácticas legitimadas por los

especialistas de tema²³. No hay mucho para inventar sobre los requisitos necesarios para la conducción civil del sector defensa. No obstante, si miramos con detalle, la mayoría de los ministerios de Defensa latinoamericanos no cumple con esos paradigmas. No es por desconocimiento. Siempre hay algunos funcionarios dentro de las estructuras de comando ministerial que conocen el tema. Las fallas se deben, por lo tanto, a otras cuestiones. Los criterios de costo-eficiencia y modernización que hipotéticamente son los principios para la reforma de las estructuras de defensa²⁴, no han guiado las transformaciones del sector.

En años recientes, aparecieron algunos autores que enfatizaban el aspecto ministerial de la conducción de los militares como el punto flojo de la reconversión democrática de la defensa. Uno de los trabajos más sugerentes y sistemáticos es el de Pion-Berlin y Trinkunas, quienes afirman que las políticas de defensa rara vez causan el nivel de debate público que provocan otras políticas importantes para la región, tales como salud, educación y seguridad ciudadana. Los autores señalan que esto es desconcertante ya que al ignorar la política de defensa, el liderazgo civil cede autoridad a los militares, permitiéndoles un grado de auto-gestión que puede socavar la consolidación de la conducción civil sobre las fuerzas armadas. Este artículo consigna que los dirigentes

²³ Sólo citaré algunos de los que han tenido más influencia en América Latina, aunque la bibliografía es mucho más extensa: Louis Goodman, Johanna Mendelson, y Juan Rial, Eds. *The Military and Democracy: The future of Civil-Military Relations in Latin America*, Lexington, Kentucky, Lexington Books, 1990; J. Samuel Fitch, *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press, 1998; David Pion-Berlin, *Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspective*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2001; Rut Diamint Ed., *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella/Grupo Editor Latinoamericano, 1999.

²⁴ Barry Buzan, *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1991, p 242.

ignoran la política de defensa debido a la baja importancia que los electores asignan a la defensa nacional como bien público o privado²⁵.

En otro escrito Pion-Berlin sostiene que no hay una tendencia en América latina para “civilizar” los puestos en el gabinete ministerial²⁶. Y agrega que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos han alcanzado una semblanza de control civil, “pero para completar e institucionalizar la tarea, deben descartar los obstáculos para alcanzar una sabiduría en defensa, y deben fortalecer sus ministerios y sus comisiones legislativas armando equipos con especialistas civiles conocedores de la defensa²⁷.”

Los ministerios de Defensa, como articuladores y artífices de la política tienen que combinar las expectativas y necesidades de diferentes actores sociales: militares, burocracia, sociedad civil, co-partidarios, oposición política, sindicatos, ministerios de economía. Pero en realidad, la inversión en fortalecer política y técnicamente a los ministerios de defensa ha sido casi nula.

Esta postergación es más relevante si tenemos en cuenta que en muchos países las fuerzas armadas cumplen crecientemente con funciones policiales. En ocasiones, la fuerza del aparato represivo termina siendo utilizado en contra de requerimientos de la propia sociedad. En ese contexto, estas nuevas tareas de represión en función de restablecer el orden público transforman a las instituciones de defensa en grupos que negocian también mercancías. Así, las fuerzas armadas se convierten en traficantes de la seguridad. Ello promueve una dinámica nefasta de

²⁵ David S. Pion-Berlin y Harold Trinkunas, “Why Politicians Ignore Defense Policy in Latin America”, en *Latin American Research Review*, vol. 42, No 3, octubre de 2007, pp. 76-100.

²⁶ David S. Pion-Berlin, “Political Management of the Military in Latin America,” *Military Review*, January-February 2005, p. 20. Ver también David Pion-Berlin, “Defense Organization and Civil-Military Relations in Latin America”, *Armed Forces & Society*, Apr 2009; vol. 35, pp. 562 – 586; y Thomas C. Bruneau and Richard B. Goetze, Jr., “Ministries of Defense and Democratic Control,” en *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations*, ed. Thomas C. Bruneau and Scott D. Tollefson, Austin, University of Texas Press, 2006.

²⁷ Pion Berlin, op. cit., 2005, p. 27.

amenazas, vulnerabilidad y respuesta militar que como ha demostrado hasta el momento, es altamente inoperante para resolver la inseguridad pública.

A ello se suma el hecho de que los líderes de los países de América Latina no desarrollan un pensamiento estratégico orientador de las políticas de defensa. La complejidad del tema, que abarca desde cuestiones de política internacional hasta el desarrollo de tecnologías de punta se resuelve mayormente recurriendo a los oficiales de las fuerzas. No resulta habitual la inclusión de los temas de defensa en los debates académicos. En estos casos, el problema es que los civiles son responsables de ceder la custodia exclusiva de una política de Estado en manos de las fuerzas armadas. Todo lo cual produce un cierto resquemor al ver que un sofisticado sistema de defensa descansa sobre las decisiones relativamente autónomas de los militares.

En resumen, los ministerios de Defensa son los instrumentos primordiales para la conducción civil de las fuerzas armadas. También es cierto que sin el parlamento, una academia, una prensa, y una definición proveniente del sector partidario, que ofrezca análisis y alternativas, el ministerio se encuentra limitado. Pero los ministerios son los vehículos a través de los cuales un gobierno cumple con el mandato otorgado por la sociedad. La desidia ministerial respecto al control civil de la defensa, como política de Estado y no como política partidaria, ha sido uno de los mayores fracasos del proceso de consolidación de la democracia.

Esta constante debilidad en la formulación de una política de defensa, esa permanente ambigüedad resguardando la posible utilización de las fuerzas armadas para fines políticos nunca es positiva. No hay militares amigos. Cualquier alianza con las fuerzas armadas o con sectores de ellas, revierte la estructura democrática que se sustenta en la división de poderes y en la especialización de sus agencias. El resultado de ese desorden institucional puede derivar tanto en un golpe de Estado, como en la autonomización de los militares. En definitiva, convierte a los militares que son una institución dependiente del poder ejecutivo, en actores políticos. Esa velada amenaza de predominio militar que es

Capítulo II. Conducción democrática de la defensa

ideológica y no material, sólo puede dar una victoria pírrica, pues el gobernante que hoy los tiene de su lado, fortaleció a un monstruo que será su enemigo de mañana.

Palabras finales

El control civil de las fuerzas armadas es un proceso continuo y permanente tanto en las sociedades occidentales desarrolladas, como en las sociedades occidentales en desarrollo. No hay un momento en que se alcanza ese nivel de control que nos permite catalogar a un país como consolidado y que excluya una revisión futura del tema de control civil. Y ello es así porque por su propia conformación, por concentrar el monopolio de la fuerza pública, por su historia de participación política y por ser una burocracia muy organizada, las fuerzas armadas casi naturalmente ocupan los espacios vacíos.

Los militares ven poco interés de los políticos sobre las cuestiones de defensa y traducen ese desinterés como una falta de compromiso con la defensa de la nación. Creen que hay solo un empeño por gestionar el ministerio, pero consideran que hay un gran déficit en desarrollar a las fuerzas armadas.

Ese déficit recae en nosotros. Los ciudadanos, los académicos, la prensa, la legislatura, los movimientos sociales, todos estos actores tienen que implementar medidas para evitar el costo de un sistema de defensa disfuncional para la democracia. Somos nosotros los responsables de no tomar enérgicamente el desafío de construir una comunidad civil de defensa. Somos nosotros los responsables de no demandar a los gobiernos a que avancen con las reformas pendientes y de dejarlos que se queden a medio camino especulando con la ayuda que eventualmente les pueden dar las fuerzas armadas a su permanencia en el poder. Nosotros somos responsables de que de tanto en tanto aumente la autonomía militar y que de tanto en tanto, reaparezcan los iluminados que ante las dificultades de la democracia alienten el orden de las dictaduras. Son muchos los desafíos, pero la salud de la democracia y el futuro de nuestras generaciones merecen que realicemos ese esfuerzo.

CONFERENCIA REGIONAL: CONTROL CIVIL DEMOCRÁTICO DEL SECTOR DEFENSA EN CENTROAMÉRICA: AVANCES Y DESAFÍOS ¹

Margaret Daly Hayes ²

Los ricos debates de estos dos días me dejan con tres clases de impresión, que se pueden resumir en tres citas:

La primera viene de la obra Julio César de Shakespeare: *“la falta no está en las estrellas, sino en nosotros mismos....”* Nosotros como civiles, pensando en las objeciones de los militares a nuestra participación en materia de defensa, debemos tener en cuenta esta cita.

La segunda cita viene de mi profesor de gobierno americano en la escuela secundaria: para ser eficaz, *“la democracia requiere cocinarse en el jugo democrático durante un largo rato”*. Se me ocurre esto porque, en América Central, las democracias son jóvenes todavía. No tienen una larga tradición de participación en el gobierno y eso es un llamado a tener paciencia con el proceso que está evolucionando.

Finalmente, recuerdo mi primer contacto con Nicaragua que es una poesía de Rubén Darío, quien dijo *“busco la palabra exacta de las cosas....”* Creo que nosotros como comunidad tenemos que

¹ La memoria de esta conferencia regional fue publicada por el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) en su revista "Mirador de Seguridad" edición especial de noviembre de 2010 y fue impartida en Managua, Nicaragua el 20 de octubre de 2010 como parte del panel 5: "Delineando acciones nacionales y regionales para mejorar la cooperación y el desempeño del control civil hacia las fuerzas armadas en Centroamérica."

² PhD. Profesora Adjunta en la Universidad Georgetown, Directora de la consultoría EBR Asociados, y Directora Fundadora del Centros de Estudios Hemisféricos de la Defensa

preocuparnos más por las definiciones de las cosas que estamos tratando.

Control o Conducción

Analicemos primero el problema de las definiciones.

En estos días hemos comentado frecuentemente que la frase “*control civil democrático*” deberíamos cambiarla por “*conducción política democrática*,” entendiendo que en el concepto democrático, las fuerzas armadas son un instrumento del Estado; y que el Estado democrático representa los intereses de la ciudadanía. Lo que buscamos es la conducción política de los intereses públicos y nacionales, enfocando, en este caso, al sector seguridad y defensa.

Otra definición importante es la de *autonomía*. Hemos hablado mucho de este concepto avanzado por Samuel Huntington.³ Tenemos que entender que para Huntington, la autonomía militar no era una autonomía total como erróneamente se la ha interpretado muchas veces en la historia de América Latina. Ella no conlleva una separación de las fuerzas armadas de la sociedad nacional, sino que representa una autonomía, entendida como la no-intervención política, en la organización, equipamiento, alistamiento y entrenamiento de la fuerza, , es decir, de una gestión de la defensa, de una manera lo más profesional y menos política posible. Tal es el concepto de Huntington.

En este sentido, los representantes políticos de la ciudadanía tienen el derecho – más aun la obligación -- de indicar el para qué se organiza la defensa y cuáles son las misiones, de establecer cuáles son las capacidades que tenemos y necesitamos y qué podemos costear. Nosotros, el Estado, delegamos a la Institución por razones de eficiencia

³ Samuel P. Huntington, **The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations** (1957).

y conveniencia, porque la empresa es complicada y su tarea es compleja y especializada. Esto no quiere decir, por supuesto, que los civiles no pueden conocer y comprender en qué consiste el sector defensa y lo que son las fuerzas armadas.

Y conocerlas no tiene que ser tarea tan difícil. Por ejemplo, cuando comencé trabajando en el Centro de Análisis Navales en un estudio muy interesante de relaciones entre las armadas del hemisferio, el Centro (entidad que responde a la Armada) me concedió dos ayudantes: uno un Almirante y el otro un Capitán de Navío. Estoy segura que eso fue para asegurar que el civil (es decir, yo) no escapara del control militar. El Almirante me aconsejó: si usted, doctora, realmente quiere entender a la Armada, lo que puede hacer es leer los libros de Patrick O'Brian, que cuentan historias de la Armada inglesa en la época de Nelson. Yo leí los libros, que son excelentes novelas, aprendiendo el vocabulario y el folclore de las marinas. Terminamos siendo buenos amigos, colaboramos bien los tres, y a la Armada le gustó el producto final. Esto es un ejemplo de cómo crear confianza, ya que trabajar con las fuerzas armadas es posible se reconocemos que los militares, se bien tienen su propia historia, visten los pantalones de la misma manera que todos nosotros.

Tercero, hemos reconocido que la conducción política de cualquier sector es un *proceso* y que, sobre todo en las democracias nuevas, es un proceso que requiere de un continuo perfeccionamiento. No existe una receta mágica que nos permite tener la perfecta gestión del sector. Tenemos que trabajar corrigiendo errores, modificando actitudes, agilizando prácticas. Cuando hablamos de la “conducción política democrática,” estamos hablando de política y la política siempre refleja la lucha entre ideas y entidades.

En materias de conducción política, me gustan mucho los planteamientos del Profesor Richard Kohn sobre cómo los civiles conducen a los

Capítulo III. Conferencia regional: Control civil democrático del sector defensa en Centroamérica: Avances y desafíos

militares.⁴ Según este autor, la conducción política requiere: primero, un régimen de derecho que funcione más o menos consistentemente, es decir, que no cambie cada mes, y que sea previsible. Segundo, requiere que el sistema de conducción política democrática funcione; es decir que los parlamentos, los contralores, el ministro de hacienda con sus decisiones de presupuesto y otros elementos de gobierno funcionen democráticamente en un sistema responsable y transparente. Tercero, la conducción política requiere de un equilibrio y de control mutuo de poderes, o sea, de una ética de contrabalance socializada a nivel de la población y en la que las fuerzas armadas y la ciudadanía tienen consciencia de que si se sobrepasa la ley, habrá castigo. Cuarto, la conducción civil requiere que las fuerzas militares acepten, aprecien, y valoren la idea de la conducción política democrática de su sector. Esto es realmente el gran paso que no hemos logrado en esta región.

Usando los criterios de Kohn, tenté analizar ¿dónde está cada uno de los estados de Centroamérica, en relación a estos cuatro criterios de conducción política? Usando una escala de 1 al 5, sólo hay un país que recibe más que un tres, y varios reciben menos. Lamento decir que tengo un país que está en cero en los temas de equilibrios y control recíproco de poderes, y en materia de aceptación. Hay otros que marqué muy bajos en esta última variable. El promedio para los ítems 1 y 2 fue un 3; para el ítem 3, fue poco más que 1, y para el cuarto ítem, aceptación, fue 2. El ejercicio sugiere que el proceso de institucionalización de un sistema de conducción política democrática nos va a costar trabajo durante algunos años más.

Los desafíos de la región

Los organizadores me invitaron a comentar los desafíos de la región y quiero hacer esta lista comenzando con la frase que introdujo Isidro Sepúlveda quien señaló que *“un buen Estado es un Estado bien*

⁴ Richard H. Kohn, “How Democracies Control the Military,” *Journal of Democracy* 8:4 (1997) 140-153.

administrado.” Si hay una vara mágica para lograr una buena conducción política democrática, esta vara mágica es la buena administración pública. Tenemos que admitir que existen varios déficits en la región que dificultan el logro de la buena administración pública. Aquí trato de cinco grandes déficits que fueron mencionados en el debate de estos días.

Primero, me parece que hay un débil entendimiento o consenso en cuanto al propósito del Estado democrático. No es que no haya reconocimiento de que la democracia es la mejor forma de gobierno, sino que hay una confusión en cuanto/sobre qué significa democracia en el sentido de participación, de obligaciones, de responsabilidades, y de roles de diferentes instituciones claves. Hace falta más debate acerca de cómo las instituciones del Estado deberían funcionar, ¿cómo debería participar el parlamento, la justicia, la policía, y la sociedad civil? ¿Cuál podría ser el diseño de un parlamento y su participación en la toma de decisión? La democracia requiere de la definición de estos instrumentos - de esa cocina de largo rato en el jugo democrático -- en el debate de los instrumentos del proceso democrático.

Un segundo déficit parece ser el débil sentido de estadista. En los años cincuenta en Estados Unidos se escribía mucho de los tres roles que un parlamentario podía ejercer. Podría actuar como el delegado directo de su distrito, como representante de intereses particulares, o como estadista, buscando un consenso de toda la comunidad. Parece que los partidos, los políticos están demasiados concentrados en avanzar a sí mismos y no en pensar en lo que es el bien público para todos. Si el sistema no premia al estadista, los estadistas no van a aparecer. Cabe agregar que la presencia de los estadistas es importante para la buena administración pública, para el Buen Gobierno. Tenemos que insistir más en esto, y es un tema en que las ONG puedan contribuir mucho.

En relación al tercer déficit, creo que ha habido un débil compromiso con la buena administración pública. Es impresionante como después de más de treinta años de apoyo del Fondo Monetario Internacional, del Banco

Capítulo III. Conferencia regional: Control civil democrático del sector defensa en Centroamérica: Avances y desafíos

Mundial, del Banco Inter-Americano, y otros, el sistema financiero ha llegado a funcionar bien en varios países. Es decir, hemos aprendido la gestión del sector financiero. Pero no hemos incorporado la gestión eficaz y profesional a muchos otros sectores de la vida social. Esto queda de manifiesto en la pobreza, la falta de extensión de los servicios de salud, la educación pobre e inadecuada, y en las bajas evaluaciones de la competitividad de la región.

La buena administración requiere el eficiente e eficaz empleo de los limitados recursos de la nación. Los ciudadanos tenemos que pensar en las consecuencias de las bajas tasas impositivas que existen en nuestros países. ¿Cómo podemos tener un buen sistema de educación si el gobierno no tiene los recursos para costearlo? Demasiados países dependen de la asistencia extranjera y no de los recursos propios. Por ejemplo, un ex embajador en Honduras comentó que la tasa impositiva de Honduras paga los salarios de los funcionarios públicos, mientras toda la inversión en proyectos, en instituciones - \$500 millones de dólares - viene de los donantes extranjeros.

Tenemos que analizar más, buscando profundizar e institucionalizar la administración pública. Tenemos que pensar en la ejecución de los trabajos de los ministerios y en los resultados que logran

Como cuarto desafío, creo que hay un muy parcial entendimiento entre las fuerzas armadas y los civiles que siguen el tema de defensa. Ya mencioné la falta de confianza que existe entre estos dos grupos. Nosotros los civiles, tenemos que reconocer que con los recortes de personal y de presupuesto, las fuerzas armadas, como Instituciones, en cada uno de los países perdieron algo. Cuando la fuerza cede autonomía a otras entidades, pierde algo. Además, una cosa es ceder autonomía y otro presupuesto, porque es con el presupuesto que uno hace cosas. Tenemos que reconciliar estas pérdidas con una re-valorización de las funciones que les quedan. Criticar sin pensar para qué sirven, cuáles son las contribuciones positivas de las fuerzas armadas o de la policía no produce reconciliación, ni aporta una respuesta útil al debate.

Para ejemplo, es interesante estudiar el caso de Chile donde el largo debate que tuvieron en la elaboración de su Libro de Defensa implicó, realmente el re-pensamiento de la posición del país en el mundo y de las misiones de las fuerzas armadas en este nuevo contexto. El diálogo resultó en un consenso generalizado y en unas relaciones civiles-militares que son quizás las mejores en el hemisferio. En el curso de ese debate los partidos políticos formaron sus expertos en temas de seguridad hasta que todos los partidos tienen alguien que puede hablar profesionalmente sobre el tema de la fuerza y el uso de la fuerza.

Finalmente, tenemos el desafío de repensar la concepción del sector seguridad. En este sentido, la Organización para Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) que está trabajando en la reforma del sector seguridad⁵ abarca cinco componentes en su definición del sector:

1. Los actores de la seguridad (fuerzas armadas, policías, guardias de fronteras).
2. Las entidades del Estado que gestionan al sector (los ministerios, parlamentos, contralores, el ministerio de hacienda, de planeamiento).
3. La justicia y todas las instituciones relacionadas a la administración de la ley y los derechos.
4. Los enemigos, los grupos armados ilegales, grupos criminales organizados.
5. La sociedad civil.

No podemos, no debemos hablar de las fuerzas militares sin hablar de los otros actores y de las otras instituciones de la gobernabilidad que están relacionadas con ese sector. Lo mismo pasa con la definición de seguridad multidimensional. Cualquier preocupación de seguridad

⁵ Ver OECD Handbook on Security System Reform (Paris: OECD, 2007) <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>

involucra varios elementos del Estado, varios actores diferentes que se inter-relacionan y tenemos que aprender a colaborar entre estos actores.

El Siglo XXI requiere respuestas diferentes en el sector defensa y seguridad que no eran necesarias en los siglos pasados. La globalización impone la necesidad de colaborar a nivel regional e internacional, y no solo como Estado individual. Tenemos que pensar cada vez más en soluciones habilitadas en redes de colaboración.

Propuestas para la hoja de ruta hacia el buen gobierno

¿Qué podemos hacer para avanzar esta agenda de colaboración? Hace falta un diálogo con los líderes políticos y con la sociedad sobre los déficits que he mencionando. Hace falta un diálogo sobre los resultados deseados a nivel de sociedad, y un diálogo acerca del tipo de Estado democrático que el pueblo quiere, porque la ciudadanía no tiene muy claro cuál es el resultado de ese proceso democrático.

¿Cómo podemos reposicionar el tema de la conducción política democrática? Es un trabajo que va a ser difícil, porque hemos creado anti-cuerpos al diálogo entre las fuerzas armadas, las policías por una parte y las ONGs y la sociedad civil por otra. Todos estos grupos tienen que entrar en el dialogo. Es también necesario dar énfasis al buen gobierno en general, porque él es el que hace posible al buen gobierno del sector defensa. Si no colocamos la conducción política democrática del sector seguridad y del sector defensa en el contexto de una buena administración pública no vamos a avanzar en la materia.

El buen gobierno de la defensa requiere participación civil y participación de las fuerzas armadas. Hablamos mucho de la transparencia del presupuesto para que yo, como politóloga, pueda entender en qué se está gastando. Yo diría que el comandante de la fuerza necesita esa información todavía más para tener una fuerza eficiente y capaz de responder a las demandas de la sociedad. Nuestro diálogo debe de

enfocar los dos aspectos del proceso presupuestario: transparencia e eficacia.

La actual inseguridad en la región debe facilitar este acercamiento del sector seguridad con sus diferentes componentes; policías, fuerzas armadas, la justicia, parlamento. La violencia, el narcotráfico, el crecimiento del tráfico de armas, de dinero, de personas y todos los problemas de inseguridad que impactan tanto a la competitividad y al desarrollo de la región, son razones más que suficientes para aumentar el diálogo y para que la sociedad civil reaccione. La sociedad necesita los consejos profesionales de las institucionales, en tanto que las instituciones del sector de seguridad necesiten el apoyo y la comprensión de la sociedad.

Como ilustración les cuento cómo me impactó una presentación de El Salvador en Washington, hablando sobre su plan quinquenal. Los representantes del Gobierno de El Salvador explicaban que tenían que trabajar de manera diferente porque por la situación del país y ante la falta de trabajo, los jóvenes sólo quieren esperar a tener 18 años para emigrar a Estados Unidos. También reconocían su “dependencia” de las remesas y de los donantes. ¿Su conclusión? Este no es el Estado soberano que uno quiere tener. Creo que cada país de la región podría hacer un análisis parecido. Tenemos que analizar la relación de estos problemas de desarrollo con los de la inseguridad y con los de la falta de una adecuada administración pública.

La situación en Centroamérica urge buscar soluciones. Invita a la colaboración en la búsqueda de estas soluciones. Dado que las distancias no son grandes, los problemas de un país pasan rápidamente a otro. Ojalá las soluciones, también. Vale tomar una lección de los países del CARICOM, países muy pequeños que han podido tener un impacto en los foros internacionales mayor del que les corresponde según el tamaño de su población gracias a que están coordinados. Es necesario, por tanto, pensar en cómo coordinar, cómo colaborar mejor

Capítulo III. Conferencia regional: Control civil democrático del sector defensa en Centroamérica: Avances y desafíos

para avanzar en la superación de los problemas de seguridad y desarrollo. Uno de las vías de colaboración puede ser por el enfatizar y fortalecer las capacidades de la SICA, dándole más atribuciones. Concretamente, por ejemplo, en el sector defensa la CFAC, que práctica colaboración en respuesta a desastre, no pudo desplegarse como entidad en Haití en respuesta al terremoto porque Naciones Unidas paga a cada país individualmente. Es necesario negociar coordinados con la ONU para que el grupo regional pueda desplegarse como entidad, y conseguir así una capacidad mayor que la de cada país puede obtener individualmente.

Tenemos que continuar buscando la transparencia de las acciones políticas y del uso de los recursos. En esto las ONG tienen una misión muy importante, y los parlamentos también deberían actuar.

Finalmente, los países tienen que establecer un diálogo con los donantes, porque cada uno tiene su propio programa – los norteamericanos, los europeos, los japoneses, el Banco Mundial y otros. Al país receptor le conviene una mejor coordinación y planificación de estos recursos para poder alcanzar los resultados deseados. Los donantes tienen buena voluntad, pero muchas veces desconocen la realidad de la situación como para influir mas en el efecto deseado. Demasiadas veces llegan con sus propios programas y no buscan apoyo, ni sustentabilidad a largo plazo en entidades nacionales. El país receptor tiene que insistir con los donantes y éstos deberían siempre buscar quién y cómo se va a continuar con cada programa cuando dejen ellos de financiarlo. Enfrentar estas realidades requiere de un nuevo *modus operandi* por parte del receptor y donante. Esto es otra área en que la sociedad civil puede y debe expresarse.

En conclusión, todo lo propuesto constituye todo un desafío para la construcción de la buena conducción política democrática. No va a ser fácil. Si fuera fácil, ya hubiéramos logrado la buena democracia. Pero estamos en un momento muy oportuno, a nivel regional, para continuar con este diálogo, insistiendo con cada gobierno individual y con los

gobiernos a nivel regional, insistiendo como ciudadanos, y pensando en la democracia y el desarrollo económico a futuro. La suerte de la Región depende de la institucionalización de algunos de estos conceptos de buen gobierno que se han descuidado o que no han madurado lo suficiente. No podemos olvidar que estamos hablando de democracias jóvenes. No hay razón para no enfrentar el desafío y alcanzar los buenos resultados.

www.cedoh.org

LA DEFENSA NACIONAL ES FUNCIÓN DEL ESTADO

*Edmundo Orellana **

La premisa fundamental en este tema es que la Defensa Nacional es una función exclusiva e indelegable del Estado.

Esta función está referida estrictamente al mantenimiento de las condiciones que garanticen al Estado, frente a posibles amenazas o acciones del exterior, su soberanía, su integridad territorial, la vida y libertad de sus habitantes, y el sistema democrático y republicano.

Se distingue de la seguridad en que ésta garantiza el orden interno en el territorio nacional. Entendiendo por orden interno, preservar la tranquilidad interior, la paz social, las condiciones necesarias para el desarrollo de las actividades económicas y la prestación normal de los servicios públicos.

La Defensa Nacional se manifiesta en dos dimensiones. Una, que corresponde al campo estrictamente diplomático; la otra, en la que interviene las fuerzas armadas. Es una función claramente derivada de la función política o de gobierno, de la que es titular único el Estado, y que nuestra Constitución atribuye a los tres Poderes del Estado, como corresponde en un régimen presidencial.

Entre los Poderes del Estado, la Constitución de la República distribuye, según sus atribuciones, la función de Defensa Nacional.

Al Presidente de la República le corresponde cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados y convenciones, dirigir la política general del Estado y especialmente la política y las relaciones internacionales, nombrar los jefes de misión diplomática, recibir a los jefes de misiones diplomáticas extranjeras, celebrar tratados y convenios de carácter

* Doctor en Derecho Administrativo, egresado de la Universidad de Bolonia, Italia. Abogado y Notario, es Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la UNAH. Ha desempeñado importantes cargos como Fiscal General de la República, Embajador ante la ONU, diputado al Congreso Nacional, Secretario de Estado en los despachos de Gobernación y Justicia, Relaciones Exteriores y Defensa Nacional

político, militar y los relativos al territorio nacional y soberanía, mantener incólume la independencia y el honor de la República, la integridad e inviolabilidad del territorio nacional, repeler todo ataque o agresión exterior, ejercer el mando en jefe de las fuerzas armadas en su carácter de Comandante General, y adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, declarar la guerra y hacer la paz en receso del Congreso Nacional, conferir grados militares desde subteniente hasta capitán, velar porque las fuerzas armadas sean apolíticas, esencialmente profesionales, obedientes y no deliberantes, permitir o negar, previa autorización legislativa, el tránsito por el territorio nacional de tropas de otro país, permitir la salida de tropas hondureñas a prestar servicios en territorio extranjero, de conformidad con los tratados y convenciones internacionales para operaciones sobre el mantenimiento de la paz.

Al Congreso Nacional le corresponde, en carácter exclusivo, crear, decretar, interpretar, reformar y derogar las leyes, interpelar a los Secretarios de Estado, conferir los grados de Mayor a General de División, a propuesta del Presidente de la República, fijar el número de miembros permanentes de las fuerzas armadas, autorizar o negar el tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional, autorizar al Poder Ejecutivo la salida de tropas de las fuerzas armadas en el marco de los tratados y convenciones internacionales para operaciones sobre mantenimiento de la paz en otros países, declarar la guerra y hacer la paz, autorizar la recepción de misiones militares extranjeras de asistencia o cooperación técnica en Honduras.

A la Corte Suprema de Justicia, por su parte, compete juzgar y ejecutar lo juzgado en materia de impartición de justicia, incluida la militar. Por ejemplo, el delito de traición a la patria, tipificado en nuestro Código Penal, exige la intervención del Poder Judicial, quien evalúa las pruebas y dicta la sentencia procedente.

Dentro del Poder Ejecutivo, el Presidente ejerce sus funciones en materia de defensa, a través de dos instituciones claramente definidas en nuestro sistema jurídico: la Secretaría de Estado en el Despacho de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Estado en el Despacho de

Defensa Nacional. La primera, mediante la diplomacia, y la segunda mediante las fuerzas armadas.

La Secretaría de Estado en el Despacho de Relaciones Exteriores es el medio por el cual se le da mantenimiento a las relaciones internacionales del país. En las relaciones bilaterales y multilaterales, su función fundamental es de salvaguardar los intereses de la nación. La embajada es la representación del país frente al Estado anfitrión. Su relación es a nivel del Jefe de Estado, ante quien presenta cartas credenciales el embajador. Su contacto inmediato y directo es el Secretario de Estado o Canciller. Cualquier cuestión directamente vinculada a las relaciones entre los países, el primer contacto es entre el embajador y la cancillería respectiva. Y a través de las embajadas es que su gobierno se entera de todo cuanto sea de utilidad para los intereses nacionales. Por lo que las embajadas informan continuamente sobre todo asunto que se relacione, directa o indirectamente, con los intereses de su país. Debe protegerlos y hacer cuanta gestión le permita el Derecho Internacional para defenderlos cuando entienda que están amenazados.

La primera línea de defensa en los conflictos entre países, siempre está ocupada por los diplomáticos. Son ellos los que deben agotar todos los recursos que ofrece el Derecho Internacional para solucionarlos en las mesas de negociación. Los problemas comerciales, de territorio, de aprovechamiento de recursos naturales, etc., sin importar como comiencen, se resuelven, generalmente, en la mesa de negociaciones en la que interviene la diplomacia.

Cuando falla la diplomacia, la primera línea de defensa la ocupan las fuerzas armadas. La fuerza sustituye la razón. Cuando no se renuncia a las posiciones de defensa y la razón ya no es suficiente, las armas ocupan su lugar. Las batallas se miden por las muertes humanas y por el avance de las tropas, y la devastación de los pueblos es inmensa. La guerra, sin embargo, es el último recurso y el más improbable, porque existen mecanismos de prevención y de represión en el sistema internacional lo suficientemente probados como para asegurar que sí son efectivos.

Capítulo IV. La defensa nacional en función del Estado

La existencia de las fuerzas armadas en países como el nuestro es más un disuasivo que un efectivo medio para defender el país. Porque las posibilidades de que resolvamos nuestras diferencias con otro país- que tendría que ser uno de los vecinos- por la vía de la fuerza, hoy es más remoto que nunca.

La defensa nacional no se agota en acciones diplomáticas o de fuerza. La tecnología del mundo moderno, hace posible otro tipo de amenazas que no se pueden evitar o atacar con las armas tradicionales que provee la defensa clásica.

La economía es la columna vertebral de un país, porque permite su crecimiento y su estabilidad, de modo que una amenaza contra la misma se traduce en una amenaza a la nación. Pero hoy las economías están estrechamente relacionadas por la interconexión de los mercados. De modo que cualquier evento negativo puede tener consecuencias en la economía mundial, particularmente cuando acontece en un país altamente desarrollado. Las grandes crisis que el mundo ha enfrentado recientemente provienen de acciones meramente especulativas, que provocaron el alza en los precios del petróleo y de los alimentos o bien por la burbuja hipotecaria en los Estados Unidos. Aquí tenemos un nuevo campo de acción para la política de defensa nacional. Las estrategias destinadas a defender un país no pueden excluir este tipo de amenazas; es más, es de primera prioridad que el sistema de defensa establezca los mecanismos que le permitan advertir las señales de una amenaza de esta naturaleza. Lo que implica destinar recursos financieros y preparar los recursos humanos capacitados para ello, así como establecer alianzas estratégicas con otros países para ayudarse mutuamente a prevenir en lo posible los daños o evitar que éstos sean irreparables.

En todo caso, la defensa nacional es un tema de alta prioridad en el mundo globalizado. Porque es ésta característica del mundo moderno la que nos expone a más peligros y de mayor envergadura que los del pasado.

Hoy es más remoto que nuestro país se encuentre en una situación como del 69 con El Salvador. Pero si es posible que nos encontremos en

circunstancias de peligro por acciones de éste o de otro país que repercutan y muy negativamente en nuestra economía. El tema de la economía regional o internacional es, indiscutiblemente, parte de la defensa nacional.

La defensa debe, pues, modernizarse. Sistemas de inteligencia apoyados con tecnología de última generación y de personal altamente calificado, es lo que permite a un país estar preparado para captar anticipadamente las amenazas.

A los esfuerzos por modernizar el servicio diplomático y las fuerzas armadas, deben sumarse las acciones por establecer un sistema de inteligencia nacional que pueda garantizar al país que, al menos, tendrá la capacidad para avisar con suficiente antelación a la voluntad política de cualquier evento que sea potencialmente peligroso para el país, a efecto de que éste tome las medidas pertinentes para atenuar sus efectos negativos.

La defensa nacional debe, en conclusión, ser una función indelegable del Estado. No debe entregarse a una nación extranjera ni a sectores particulares nacionales. Debe ser una misión exclusiva y no compartida de los Poderes del Estado.

ANEXO 1

MEMORIA DE LA INAUGURACIÓN ¹

Programa

- Presentación del Proyecto. Víctor Meza
- Vídeo Marcela Donadio
- Presentación “Tendencias en América Latina”. Leticia Salomón
- Presentación “El deber ser del control civil sobre las Fuerzas Armadas en Honduras” Edmundo Orellana
- Panel de Comentaristas
Ramón Romero
Carlos Sosa
Rodil Rivera
- Preguntas/comentarios

Presentación del Proyecto. Víctor Meza

Lanzamiento oficial del proyecto

Este evento es el punto de partida de un proyecto muy importante que tiene que ver con el fortalecimiento del control civil sobre las fuerzas armadas de Honduras y el fortalecimiento de una conducción política democrática en el sector Defensa.

Como es evidente, este es un tema sensible; pero es un tema vital e importante para la sociedad hondureña, sobre todo en esta coyuntura política. La idea del proyecto fue concebida en el CEDOH en el año 2009, inmediatamente después del golpe de Estado -crisis de la que aún no salimos- aunque es una idea pensada desde hace mucho tiempo, con el objetivo de replantearnos la naturaleza de las relaciones civiles y militares

¹ La inauguración del proyecto "Fortalecimiento del Control Civil sobre las fuerzas armadas y el sector Defensa en Honduras" se llevó a cabo en el hotel Intercontinental de Tegucigalpa el 17 de marzo de 2011.

y el marco normativo que da base para el funcionamiento de estas relaciones. La ruptura del orden constitucional fue el dispositivo que agilizó y facilitó la cristalización de esta vieja idea.

Componentes del proyecto:

1. El papel de las fuerzas armadas de Honduras en una sociedad en proceso de construcción o reconstrucción democrática.
2. El fortalecimiento del control civil y su conducción política democrática sobre las fuerzas armadas.
3. Propuesta de la agenda de reformas en el sector Defensa; sus retos, alcances y el diseño de estas reformas.

Este trabajo no puede ser la obra exclusiva de un grupo académico aislado. El tema de defensa, como el de seguridad son temas que conciernen a la ciudadanía entera. Y sobre todo, no son temas estrictamente militares, sino temas de sociedad.

Para que la ciudadanía pueda participar, este proyecto abre los espacios adecuados que facilitarán el diálogo, la discusión, el debate y los consensos mínimos para conformar la agenda de reformas. (El objetivo es convocar al mayor número posible de actores políticos).

Objetivos específicos del proyecto

1. Fortalecer la capacidad de la sociedad civil para la conducción de los temas, las políticas y las instituciones de la defensa nacional; promover el conocimiento científico y propuestas viables y funcionales sobre este tema.
2. Elaborar la agenda de reformas en un espacio que sea plural, participativo, deliberativo; reformas que aseguren altos niveles de subordinación de las fuerzas armadas a la institucionalidad civil, evitando injerencias y funcionamientos indebidos por parte sector militar.

Sobre la metodología a utilizar

En el mes de abril se llevará a cabo un seminario taller para discutir los temas de reforma. Las conclusiones extraídas en ese taller serán eventualmente publicadas en el mes de junio, y servirán de base para que desde la sociedad civil hagamos una propuesta de reforma.

Presentación del Vídeo. Entrevista con Marcela Donadio

Extractos de la entrevista en vídeo con Marcela Donadio, Secretaria Ejecutiva de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina

“Este no es un tema histórico, es actual y requiere una gestión adecuada (...) En América Latina ha habido muchos avances en subordinar las fuerzas armadas a los poderes del Estado, en ese sentido se ha avanzado. No solamente con manuales constitucionales sino con legislaciones específicas (...) No obstante, en el plano de las políticas de Defensa, no vemos en muchos casos dónde la política se haya planteado qué objetivos tenemos, qué amenazas visualizamos; con el fin de establecer el instrumento militar que queremos, qué estamos dispuestos a financiar, en ese sentido se podría decir que existe una brecha entre las declaraciones sobre lo que la defensa debe ser y los objetivos que los militares deberían de cumplir (...) Uno de los retos de este proceso es involucrar a la clase política en los temas de defensa (...) Ellos necesitan saber que este tema es sustancial para cualquier Estado (...) Se deben de producir mayores debates, en muchas ocasiones se dejan los temas de defensa como si fueran temas sólo de militares, ese es un error, este tema es parte de la vida nacional (...) Involucrar a la clase política no es un camino fácil. Una forma de involucrarla es ayudarle a generar comunidades de temas, que haya más gente involucrada en esto, hacer de estos temas una discusión más permanente.”

Presentación “Tendencias en América Latina”. Leticia Salomón

A manera de complementar los comentarios de Marcela Donadio, la exposición se centra en cuatro ejes:

1. Cambio del contexto internacional
2. Debilidades del proceso
3. Desafíos
4. Avances en la región

Cambio del contexto internacional

Es indudable que el paso de la guerra fría al fortalecimiento de la democracia abrió ciertos cambios en América Latina, en los que figura la evolución del mismo concepto de democracia, de un concepto ideologizado a un concepto electoral y cultural.

- Evolucionaron también los actores centrales, ahora no son las fuerzas armadas los actores sino los civiles, los políticos son los que encabezan el eje de la democracia.
- En segundo lugar, el tema de las autonomías; antes las fuerzas armadas eran un sólo poder autónomo.
- Antes había una escasa diferenciación entre la Defensa y las fuerzas armadas. Inclusive la policía se constituía como parte de las fuerzas armadas, como apéndice en el tema de la defensa del Estado.
- Otro elemento es sobre los presupuestos sobreestimados y sin control que se le asignaban a las fuerzas armadas; lo que no era objeto de debate público.
- También resalta el tema del reclutamiento forzado, ya con el fortalecimiento de la democracia esto se eliminó en la mayor parte de países de América Latina
- Antes las Secretarías de Defensa eran controladas por los militares, siendo un apéndice de las fuerzas armadas.
- Otro elemento, tiene que ver con el papel arbitral que tuvieron las fuerzas armadas en el continente. Se acudía a ellos para

sofocar cualquier intento de rebelión e inestabilidad social en el país.

- Finalmente, se pretendía excluir otras connotaciones del concepto y en lo referido al tema de seguridad del Estado. Hubo una ampliación en el concepto de “defensa y seguridad”.

Debilidades del proceso

Podemos ver varias debilidades durante este proceso en América Latina:

- La resistencia militar a los cambios. Toda institución a la cual se le recortan sus privilegios se resiste a los cambios.
- La debilidad política para profundizar en los cambios. Particularmente cuando los partidos políticos no tienen conciencia sobre el concepto amplio del tema de Defensa y lo dejan en las manos de los militares, como si fuera exclusivo para ellos.
- Indiferencia civil para incidir sobre el papel de las fuerzas armadas en la democracia.
- Al no tener claro el perfil de la institución que se debe tener, se le traslada a las fuerzas armadas responsabilidades y funciones que no corresponden al ámbito de la Defensa.
- La fragilidad del Estado de Derecho en el continente, lo que produce una debilidad en el manejo de la defensa.

Desafíos

Este contexto y las debilidades nos llevan a plantearnos ciertos desafíos en América Latina:

- La subordinación de los militares al control civil. Este ha sido un proceso complicado, donde en algunos países se ha avanzado más que en otros.
- La conducción civil de la Defensa. Esto supone conocimiento del tema de Defensa, visión de largo plazo y poner las debidas responsabilidades institucionales.

- Concebir los objetivos de la política de Defensa dentro de una visión integral más a largo plazo. Que vaya relacionado con otros objetivos del Estado, como los de desarrollo.
- La separación funcional e institucional entre Seguridad y Defensa. Entre policías y militares.
- El fortalecimiento del poder legislativo en materia de Defensa. Esto significa velar por el tamaño de la institución castrense, su presupuesto y lo que tiene que ver con reclutamiento.
- Hay que colocar este tema en las diferentes agendas nacionales.
- La importancia de definir las amenazas reales que existen ante nuestra sociedad, definir el tipo de fuerzas armadas que queremos y podemos tener. (Antes se reducía al tema de soberanía territorial, pero las amenazas han cambiado)
- El control civil sobre los servicios de inteligencia. En el caso de los países más adelantados de la región se han podido instalar normativas en materia de inteligencia, donde se mantiene un control civil.
- Es necesario que el Estado se defina las políticas de defensa.

Avances en la región

- Ha habido un avance en materia de fortalecimiento de las Secretarías de Defensa. Desde nombramiento de civiles al frente de estas Secretarías. Este es un importante avance, pero debe de haber un mayor control civil sobre el presupuesto de la Defensa, donde actualmente sigue siendo controlado por las fuerzas armadas.
- La eliminación del servicio militar obligatorio.
- Mayor transparencia en la elaboración, ejecución y aprobación del presupuesto. Se ha avanzado en la rendición de cuentas.
- El crecimiento en la formación de civiles referente al tema de conducción de la Defensa.

- La ejecución de las conferencias de ministros de Defensa del continente. Ahí se definen nuevos posicionamientos, responsabilidades, retos y coordinación entre países.
- Elaboración de los libros blancos de Defensa.
- El alejamiento que ha habido de las fuerzas armadas con otras instancias del Estado.
- La limitación de sus funciones, la separación entre Defensa y Seguridad.
- La reafirmación de la conducción apolítica de las fuerzas armadas. Este proceso se ha visto en medida que van saliendo de las instituciones castrenses oficiales involucrados en materia de golpes de Estado y represión.
- Alejamiento de las fuerzas armadas en conflictividad política. Al margen de lo que se produjo en Honduras, en América Latina se ha avanzado en este tema.

Todo esto que ocurre en América Latina centra la atención en tres actores claves:

1. *Estado*. Donde se deben reafirmar las funciones en temas de la Defensa.
2. *Sociedad civil*. Acá la gran demanda es conocer el tema para proponer y formular propuestas. Debemos intervenir activamente para tomar decisiones o influir en los tomadores de decisiones para que se tomen política adecuadas.
3. *Partidos políticos*. Los cuales no tienen en su agenda la formación de cuadros en el tema de conducción de la Defensa y Seguridad.

Presentación “El deber ser del control civil sobre las fuerzas armadas en Honduras”. Edmundo Orellana

El tema de la Defensa pertenece a los poderes del Estado. Se deriva de la función política, que es el motor del Estado.

La función debe delimitarse con la de Seguridad. La Defensa atañe al tema de la soberanía de territorio, de vida y libertad de los ciudadanos. El de la Seguridad tiene que ver con el orden interno, paz social y tranquilidad pública.

La Defensa es un rol que se debe ejercer desde los tres poderes del Estado. En el caso del poder ejecutivo se identifica como una función que se ejerce en dos instituciones: la de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa. Las fuerzas armadas es una institución más de Defensa, pero no la más importante.

La primera expresión en temas de Defensa del Estado para defenderse ante amenazas del exterior es la diplomacia. Sus instrumentos son la negociación, que llevan a reglas y entendimiento. Cuando ésta se ve desbordada, viene la fuerza, pero aún ésta debe ser orientada por la razón. Y seguirá siendo el Estado el orientador.

Las fuerzas armadas de Honduras en el tema de los Derechos Humanos durante la guerra fría pasaron serios inconvenientes. Pero una vez que concluye la guerra fría las fuerzas armadas tienen que revisar su estructura, funcionamientos, metas y objetivos.

Antes el enemigo era una ideología, al desaparecer esto, tuvo que justificarse con otros fines. ¿Cuáles fueron? ¿La Defensa en relación con los países de la región? ¿Será esa la función de las fuerzas armadas, esperando que nos invadamos entre los países centroamericanos? La verdad es que el mundo ha cambiado, ahora nos encontramos en un mundo interconectado. Hoy podemos ver cómo las fuerzas armadas en Libia masacran a su población, entre otros ejemplos. Esto pone a los países en otra perspectiva en temas de Defensa. Por ejemplo, ¿no serán temas de defensa nacional las crisis financieras mundiales? Los temas de Defensa desbordan el tema de las fuerzas armadas.

Yo creo que ni siquiera se pueda plantear un conflicto armado en Centroamérica. Eso significa que debemos de redefinir a las fuerzas armadas, hay que preguntarse, ¿deberán seguir manejándose como hasta ahora? Si no estamos en peligro de una guerra, ¿el personal de las

fuerzas armadas es el que exige las circunstancias? ¿El presupuesto es el que corresponde? ¿Los objetivos deben seguir los mismos?

Hay que replantear sobre el tema de Defensa del Estado.

En primer lugar el tema del control civil es indiscutible. Se deben afinar los controles en el tema de Defensa. El tema de la liquidación presupuestaria también es importante cuando se habla de fuerzas armadas. Para eso están los organismos de auditoría interna, el Tribunal Superior de Cuentas. Pero yo nunca he visto que se hagan estas auditorías exhaustivas a las fuerzas armadas.

En estas circunstancias es fácil encontrar que haya distorsiones en la ejecución de sus presupuestos. Pero esto es general, la transparencia no existe en Honduras en todos los niveles, obviamente tampoco en las fuerzas armadas. No sabemos ni el número de personal de las fuerzas armadas.

Por otra parte, eso de sacar a las fuerzas armadas en cuestiones políticas y públicas es muy delicado. Cada vez que los acercamos a labores de orden público interno se les expone, porque su formación es para disparar. En cambio el policía tiene enfrente no a un enemigo, sino a un ciudadano. Pero si las políticas son equivocadas exponemos a las fuerzas armadas a que cometan violaciones a los derechos humanos.

Este es un tema serio, que hay que debatir para que las instituciones de la Defensa no se conviertan en un problema de seguridad.

Panel de Comentaristas. Ramón Romero, Carlos Sosa y Rodil Rivera

Ramón Romero (Filósofo, abogado, Director Vinculación UNAH-Sociedad)

Yo no soy un experto en temas militares, pero analizaré este tema teniendo la ética como instrumento de interpretación. El ejercicio del poder se puede ejercer por dos vías, por la vía del temor o de la razón.

Quisiera señalar que en el contexto nuestro el autoritarismo es el obstáculo principal al control democrático a las fuerzas armadas. En la

medida en que las estructuras sean autoritarias, el control ciudadano que pueda ejercerse será precario.

Cuando hablamos de autoritarismos en las fuerzas armadas básicamente me refiero a una práctica que tiene tres características:

1. La existencia de una cúpula con poderes amplios.
2. La existencia de una estructura jerárquica, muy sólida.
3. La obtención de privilegios a beneficio de particulares.

Así se han conformado las prácticas autoritarias, no exclusivas de los ejércitos, sino se ha manifestado en diferentes instituciones del Estado, iglesias, partidos políticos, etc.

Es imposible pensar en unas fuerzas armadas que no tenga una estructura autoritaria. Pero se plantea que esa estructura interna debe ser dirigida por una estructura externa de carácter democrático. Pero ese autoritarismo está impregnado interna o externamente. Este ejercicio de autoritarismo interno llega a controlar al Estado. Por ello señalo al autoritarismo como el obstáculo principal para los procesos de democratización.

La inflexión que vivimos en el año 2009 nos plantea que el autoritarismo continúa y se manifiesta fuertemente. Cuando se escribió en el año 2005 el Libro Blanco de Defensa Nacional creímos tener un proceso de afianzamiento democrático, pero el golpe de Estado planteó un resurgimiento de lo que creíamos superado y un retroceso. Se plantea que las fuerzas armadas asumen de nuevo el papel de actor político.

Luego los militares se apropiaron de nuevo de instituciones como de Hondutel. Esto demuestra el resurgimiento de este tipo de controles.

En este contexto algunas de las preguntas que surgen tienen que ver con la justificación de la institución militar en la vida de la sociedad hondureña. El desplazamiento de los temas de Defensa a áreas que no son militares. Cabe preguntarnos, ¿sigue siendo importante la función militar en la sociedad? ¿Para qué cosas? Un análisis de las amenazas nos plantea que poco tienen que ver con soluciones militares o de guerra.

Los centroamericanos tenemos la constatación histórica de Costa Rica de los beneficios que conllevó la eliminación de sus fuerzas armadas. ¿Existen las condiciones para que eso suceda en Honduras?

Los acuerdos son posibles, la convivencia se plantea necesaria y la eliminación de las funciones armamentistas y guerreras de las fuerzas armadas se debe plantear.

Carlos Sosa Coello (ex diplomático, ex diputado, ex Director de la Lucha contra el Narcotráfico, psiquiatra)

Las reformas que propusimos desde el Poder Legislativo para promover reformas dentro de las fuerzas armadas parecen estar en reversa. El hecho de que hablemos del tema de Defensa y que no esté presente gente de las fuerzas armadas acá, habla de que alguna manera la academia, el pensamiento democrático hondureño, sufre de una situación de hostilidad innegable por parte de las fuerzas armadas.

Vale la pena hacer algunas reflexiones históricas de cómo fue que las fuerzas armadas de determinado país terminaron bajo el control civil o terminaron haciendo una relación acorde con la democracia. Hay ejemplos, el primero es la disolución de las fuerzas armadas en Costa Rica. También habría que estudiar la eliminación del Ejército Federal mexicano, y hay otros casos.

¿En Honduras qué pasa? Es posible una solución externa que podría ser la federación centroamericana, el otro sería el del consenso. Es importante diversificar las fuentes de formación de las academias militares, tiene que haber otras fuentes de conocimiento.

Rodil Rivera (Abogado, dirigente político)

Al reflexionar sobre el tema me di cuenta del retroceso histórico que significó el golpe de Estado. Que a estas alturas estemos en un foro discutiendo el control civil sobre las fuerzas armadas es lamentable. Las fuerzas armadas se han apropiado de puestos claves en la administración pública.

Instituir el control civil efectivo sobre las fuerzas armadas parece misión imposible. La primera opción sería decretar constitucionalmente la eliminación de las fuerzas armadas y confiar la soberanía territorial a las instancias internacionales.

Como segunda alternativa es someterlas a un proceso de reestructuración. Donde se precisen las funciones de las fuerzas armadas y se aborde:

1. Revisar los artículos que le asignen funciones arbitrarias (donde se debe limitar a la defensa a la soberanía territorial)
2. Asegurar el sometimiento militar a los civiles.
3. Asegurar el castigo legal a los militares que rompieron el orden constitucional.
4. Impulsar procesos judiciales a militares por violación a los Derechos Humanos.
5. Desarrollar procesos de formación civil en temas de Defensa.
6. Asegurar procesos de transparencia y rendición de cuentas dentro de las fuerzas armadas
7. Iniciar procesos de capacitación a políticos en temas de conducción civil de la Defensa.

Preguntas/comentarios y Respuestas

- Una debilidad de las fuerzas armadas es también la dependencia que tienen con EEUU.
- Hay que educar a los oficiales de las fuerzas armadas en Honduras, no en el exterior.
- Es claro que el poder fáctico del país cada día se militariza más.
- ¿Cómo ejercer un control civil sobre las fuerzas armadas cuando hay una institucionalidad del Estado rota y débil?

Leticia Salomón: Los políticos han tratado de mantener tranquilas a las fuerzas armadas por lo general incrementándoles el presupuesto. Y eso lo han hecho todos los presidentes desde la transición a la democracia. Las fuerzas armadas siguen prisioneras del esquema simplista de la guerra fría, donde todos los enemigos del Estado son los

críticos al modelo del Estado. Hace falta hablar del tamaño de las propias ramas de las fuerzas armadas. El ejército hondureño se conforma para enfrentar amenazas internas y no amenazas externas. Son fuerzas armadas que no tienen una identidad nacional, su formación, capacitación, son demasiado externas.

Edmundo Orellana: En relación a los puestos administrativos, regresar a que los militares tengan puestos administrativos a estas alturas, es terrible. Como es el caso de Hondutel. La eliminación del comandante en jefe de las fuerzas armadas fue positiva, pero esto puede retornar. El militar está formado para obedecer, si el civil no manda, él militar manda. Cuando los militares se meten a la política hay problemas.

www.cedoh.org

ANEXO 2

SISTEMA POLÍTICO, FUERZAS ARMADAS E INTERRUPCIÓN DEL ORDEN CONSTITUCIONAL *

Leticia Salomón
Investigadora del Centro de Documentación
de Honduras (CEDOH) †

El 28 de junio de 2009 se produjo en Honduras un golpe de Estado que interrumpió el orden constitucional y produjo un quiebre en el proceso de construcción democrática que se había iniciado desde 1980 y cobrado intensidad desde la década de los noventa, cuando se produjo un proceso de reformas que eliminó el servicio militar obligatorio, sustrajo a la Policía del control militar y restituyó el control civil sobre instituciones clave de las cuales se habían apropiado los militares en la década anterior, aduciendo razones de seguridad nacional, tales como Hondutel - la empresa nacional de Telecomunicaciones-, Marina Mercante, Dirección de Migración e Instituto Geográfico Nacional.

La actual Constitución de la República, aprobada en 1982, refleja con bastante precisión el contexto histórico en que se aprobó, con unas fuerzas armadas deformadas por la guerra fría, y reafirmadas en su condición arbitral ante la conflictividad política y social, con múltiples funciones que iban más allá de las funciones de defensa. El proceso de reformas impulsado durante el gobierno del presidente Liberal Carlos Roberto Reina (1994-1998), propició una vuelta de los militares a los cuarteles, situación que las alejó de las otras instituciones del Estado y de

* Este documento de análisis fue publicado en el Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe / Edición 2010 de RESDAL, Argentina, 2010, capítulo 19, página 230.

† Socióloga y economista, catedrática universitaria desde hace 32 años, investigadora de temas político-sociales desde hace 30 años, coordinadora de investigaciones, investigadora asociada y editora del CEDOH desde hace 17 años y Directora de Investigación Científica de la UNAH desde el 2006 hasta la fecha.

la sociedad, con quien se había confrontado a través de los golpes de Estado, el reclutamiento forzoso y arbitrario, y la violación de derechos humanos.

Las fuerzas armadas hondureñas culparon siempre al partido Liberal y específicamente al Presidente Reina, de haberlas despojado de sus privilegios, a los cuales se acostumbraron en demasía durante las décadas previas en las que ellas habían funcionado como centro del sistema político del país. Sin embargo, y a pesar de su descontento, este proceso hizo que las fuerzas armadas recuperaran prestigio ante la sociedad pues poco a poco se iba reconociendo su papel defensivo de la soberanía e integridad territorial y su papel de apoyo a la ciudadanía en caso de catástrofes naturales. A pesar de ellas mismas, alejarse del Estado y de la sociedad les permitió adquirir legitimidad y dejar de ser percibidas como una amenaza a la estabilidad política y social del país.

El 28 de junio de 2009, las fuerzas armadas hondureñas, luego de incumplir el mandato constitucional de ser una institución profesional, obediente, apolítica y no deliberante, decidieron apoyar con la fuerza de las armas a un grupo de sectores empresariales, políticos, mediáticos y religiosos que decidieron burlar la decisión ciudadana de elegir a un presidente para que gobernara durante cuatro años. Y lo hicieron con gusto, sabiendo que con ello se les presentaba la oportunidad de recuperar los privilegios perdidos y obtener de los políticos comprometidos con el golpe de Estado, una cuota del reparto del botín estatal. Los militares hondureños recibieron fondos millonarios antes, durante y después del golpe de Estado, de los cuales no le han dado cuentas a nadie, y recuperaron el control sobre algunas instituciones civiles que les habían “quitado” como resultado del proceso de reformas de la década de los noventa.

Motivadas por sus intereses particulares y estimuladas por políticos y empresarios con mentalidad de guerra fría y visión instrumental de las fuerzas armadas, decidieron tirar por la borda la legitimidad acumulada,

poner en práctica su visión del enemigo, asociándola a la protesta social, y obtener los “triumfos” que no han podido obtener en la realización de su función natural de defensa de la integridad territorial, a costa de civiles desarmados que ejercían su derecho constitucional de manifestar su rechazo al golpe de Estado.

La alianza empresarial, política, mediática, religiosa y militar que perpetuó el golpe de Estado, revivió los fantasmas de la guerra fría, argumentó que salió a defender la democracia que estaba en peligro, se defendió desempolvando los viejos significados de las amenazas al sistema occidental y cristiano, y saltó a perseguir civiles argumentando que con ello salvaban a la patria. La repetición constante de mensajes que justificaban la acción golpista, desde la mayoría de medios de comunicación involucrados en el golpe de Estado, manipularon la conciencia nacional y a más de algún analista ingenuo que se alimentaba de los mensajes de los medios de comunicación debidamente alineados con los sectores más conservadores de las iglesias católica y evangélica, quienes justificaban la acción golpista desde los púlpitos, alimentando el temor ciudadano ante el apocalipsis que ellos crearon para lograr sus objetivos.

El golpe de Estado de junio de 2009 hizo que afloraran las debilidades del proceso de restitución de la supremacía civil sobre los militares, mismas que se evidenciaron en la orden de captura del presidente electo constitucionalmente, por parte de la Corte Suprema de Justicia directamente al Jefe de las fuerzas armadas; la conminación del Presidente del poder Legislativo al mismo Jefe de las fuerzas armadas para “que cumpliera con su deber” de dar el golpe de Estado; la aparición de militares activos y retirados deliberando públicamente sobre el comportamiento de su Comandante en Jefe; la aparición pública del Jefe de esa institución al lado del presidente de facto en escenarios públicos en los que trataban de legitimar el golpe de Estado; y, finalmente, la poca transparencia y nula rendición de cuentas sobre el manejo de fondos públicos utilizados para ejecutar el golpe de Estado por parte de las

Anexo 2: Sistema político, fuerzas armadas e interrupción del orden constitucional

fuerzas armadas, y la velocidad con que recuperaron instituciones civiles clave y llamaron a los cuarteles al entonces presidente electo, quien acudió presuroso a dar muestras de buen comportamiento, de acuerdo a las nuevas reglas del juego político.

Lo sucedido en Honduras en 2009 puso de manifiesto la debilidad de la institucionalidad estatal manipulada por dirigentes políticos que imponen sus intereses particulares como intereses generales de la sociedad. Pero también evidenció que las fuerzas armadas seguirán siendo una amenaza para la estabilidad política y social, mientras no se precisen sus funciones y se complete el proceso de subordinación a la autoridad electa constitucionalmente. Para ello es preciso abordar los siguientes temas pendientes:

- Revisar y reformar de los artículos constitucionales que le asignan funciones arbitrales a las fuerzas armadas.
- Asegurar el sometimiento militar a los gobiernos democráticamente electos.
- Reafirmar el proceso de desmilitarización del Estado y de la sociedad.
- Asegurar el castigo legal a los militares que rompieron y pueden volver a romper el orden constitucional.
- Impulsar procesos a militares por violación de derechos humanos desde el golpe de Estado de Junio de 2009.
- Desarrollar procesos de formación civil en temas de defensa, desarrollados en universidades civiles.
- Revisar y reformar los planes de estudio de la Universidad de Defensa y demás instancias educativas, para asegurar la formación y capacitación militar en el marco de la supremacía civil.
- Asegurar procesos de transparencia y rendición de cuentas de la ejecución presupuestaria por parte de las fuerzas armadas.
- Iniciar procesos de capacitación a políticos en temas de conducción civil de la defensa.

ANEXO 3

EL SISTEMA DE DEFENSA EN HONDURAS ¹

Leticia Salomón

Los antecedentes

Las fuerzas armadas hondureñas surgieron desde el S. XIX, pero su desarrollo institucional se intensifica desde mediados del S. XX con la emisión de su Ley Orgánica, la creación del primer batallón de Infantería, el Convenio de Asistencia Militar con los Estados Unidos y la creación de la Escuela Militar General Francisco Morazán que sustituyó a las anteriores escuelas de capacitación.

Su primera incursión institucional en la vida política del país se produjo en 1956, a través de un golpe de Estado que los mantuvo en el poder durante quince meses, mientras se superaban las diferencias que confrontaron de forma violenta a los dos partidos tradicionales, Liberal y Nacional, en los típicos procesos electorales de esa época. Fue hasta 1963, siete años más tarde, que los militares llegaron nuevamente para quedarse un período más largo en el cual se convirtieron en el centro del sistema de poder en el país. De manera casi ininterrumpida, se mantuvieron al frente del gobierno durante casi diecisiete años (1963-1980)², hecho que marcó sustancialmente la vida política y las relaciones civiles militares.

En ese tiempo se observó un fuerte alejamiento entre fuerzas armadas y sociedad, como producto de la represión desatada con el golpe de Estado de 1963 y del contexto ideologizado de la época, situación que se superó con posterioridad a la guerra entre Honduras y El Salvador en

¹ Este documento de análisis fue publicado en el Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina de RESDAL, Argentina, 2005, capítulo 17, página 208.

² Esta presencia se interrumpió relativamente con el llamado Gobierno de Unidad Nacional (1971-72) en el cual los dos partidos tradicionales se pusieron de acuerdo para gobernar de manera conjunta, situación que resultó en un rotundo fracaso y facilitó el retorno de los militares con un alto grado de legitimación.

1969. Esta guerra demostró que las fuerzas armadas no estaban preparadas para el cumplimiento de su misión fundamental, porque se dedicaron a otras misiones vinculadas al combate al enemigo interno en el contexto de la guerra fría; pero también sirvió para propiciar un acercamiento entre fuerzas armadas y sociedad, cuando la ciudadanía acudió masivamente a la frontera a defender la soberanía y luchar por ella al lado de los soldados. Todo esto permitió la posterior alianza entre fuerzas armadas, obreros, campesinos y empresarios, que propició el golpe de Estado reformista de 1972, con el cual se impulsó un fuerte proceso de reforma agraria y de promoción del desarrollo industrial del país. Con el paso de los años el reformismo se fue debilitando hasta su posterior desaparición, sin que esto significara un retorno a la represión.

Desde el golpe de Estado de 1963, las fuerzas armadas pasaron a controlar a la Policía y desde entonces y durante veinte años monopolizaron el control sobre la misma, al grado de convertirla en 1976 en la cuarta fuerza de las fuerzas armadas, la Fuerza de Seguridad Pública. Los Comandantes de esta institución fueron siempre militares, lo que contribuyó a su militarización no sólo institucional sino también funcional.

La transición a la democracia

La transición a la democracia se produjo por el desgaste de los militares en el ejercicio del poder durante un período tan prolongado, combinado con una fuerte presión externa, por parte de los Estados Unidos, para contraponer un modelo democrático al modelo que trataban de instaurar los sandinistas en Nicaragua. Dos fases se perciben con claridad en este proceso de transición: una de ellas, la que se produjo entre 1980 y 1989, se caracterizó por la sustitución de Militares por civiles en la conducción del Estado, el desarrollo consecutivo de procesos electorales, un contexto regional de crisis (la crisis centroamericana) y una gran debilidad política e institucional de los civiles frente a los militares.

En ese contexto de guerra, las fuerzas armadas vuelven a alejarse nuevamente de la sociedad y comienzan a ejercer un poder paralelo al

poder civil, que sirvió para evidenciar la fragilidad civil en la primera fase de la transición. Esa dualidad de poder se expresaba en tres hechos concretos: a) La existencia de un jefe de las fuerzas armadas con mando directo sobre la tropa, una autonomía extrema y cierto paralelismo con la figura del Presidente de la República³; b) La permanencia de un Consejo Superior de las fuerzas armadas, conformado por más de sesenta oficiales, en cuyo seno se nombraba en el pasado al Jefe de Estado y a los comandantes de batallones y brigadas, en una semejanza muy pronunciada con el parlamento civil; y c) La persistencia de un fuero militar que se aplicaba a todo militar que cometiera un delito, sin importar si el delito fuera de orden común, ni si en el mismo estuviera involucrado un civil, lo que reproducía la imagen del poder Judicial.

En esta fase se produce más de un centenar de desaparecidos en lo que se denominó la aplicación del método argentino. De igual forma se intensifica la violencia del reclutamiento de jóvenes para el servicio militar obligatorio, como consecuencia del crecimiento desmedido de la institución, lo cual contribuye a acelerar el proceso de deslegitimación de las fuerzas armadas ante la sociedad.

La otra fase de la transición, la de construcción democrática propiamente dicha, se inicia en 1990 en un contexto internacional signado por la finalización de la guerra fría, un contexto regional de superación de la crisis y un contexto nacional de profundización de la democracia y de promoción de la supremacía civil frente a los militares.

La transformación de las fuerzas armadas

En la fase de construcción democrática se produce un creciente proceso de transformación y modernización de las fuerzas armadas que va desde las iniciativas para asegurar el control civil de los militares hasta la

³ Existía muy disminuida la figura de Secretario de la Defensa Nacional, con facultades estrictamente administrativas y funciones de intermediación entre las fuerzas armadas y el Presidente de la República. Su titular era nombrado por el Presidente de la República a propuesta de la institución armada y siempre fue un militar activo o retirado.

transformación institucional de cara al nuevo contexto y a las demandas de la misma democracia.

a. Los cambios hacia fuera

Estos cambios se producen con la necesidad de redefinir la matriz que relaciona el Estado con la sociedad y los partidos políticos y, dentro de ella, la forma en que las fuerzas armadas se insertan en el Estado del cual forman parte⁴. Estos cambios iniciales vienen de fuera de las fuerzas armadas, tanto de los políticos en el Congreso Nacional y en los procesos electorales, como de la sociedad civil, quienes comienzan a demandar una reubicación de las fuerzas armadas en el nuevo contexto y en la nueva matriz de relacionamiento.

Ese proceso de transformación inicial de las fuerzas armadas obedeció también a circunstancias coyunturales que las fueron colocando en el banquillo de los acusados. Una de ellas fue la muerte, precedida de violación, de una estudiante que fue a un cuartel a buscar a su novio recién reclutado, cuya responsabilidad recayó en algunos militares que inmediatamente fueron puestos bajo el fuero militar, provocando una fuerte demanda social por la aplicación del fuero común. La presión llegó al extremo de que el Congreso Nacional se vio obligado a interpretar en 1993 el artículo 90 constitucional, específicamente lo que debe entenderse por fuero de guerra: “El conjunto de normas contenidas en la legislación penal militar, a ser aplicadas por los tribunales militares a los miembros de las fuerzas armadas, que estando de alta y en actos de servicio, incurrieren en la comisión de delitos o faltas de naturaleza estrictamente militar. En caso de conflicto de competencia en cuanto a si el delito es penal común o penal militar, prevalecerá el fuero común” (Decreto 58-93 del 30 de marzo de 1993).

Por otro lado, en ese mismo año, en medio del proceso electoral que se desarrollaba, se introdujo la oferta de eliminar el servicio militar

⁴ Hasta ese momento e inclusive hasta ahora, en varios sectores se repite el error de hablar de Gobierno, fuerzas armadas y sociedad, como si las mismas no formaran parte del Estado en general y de un gobierno en particular.

obligatorio, a la cual se sumaron todos los candidatos presidenciales, tratando de captar políticamente la inconformidad ciudadana con la forma de reclutamiento y con la persistencia del mismo, a pesar de que la conflictividad regional había sido superada. Al año siguiente, en marzo de 1994, el Congreso Nacional aprobó la eliminación del servicio militar obligatorio, atendiendo una fuerte exigencia social por el cumplimiento de la oferta electoral. Este hecho, sumado al anterior y a los recortes presupuestarios vinculados a la aplicación del ajuste estructural a todas las instituciones estatales en el gobierno anterior⁵ y a la decisión fuertemente legitimada de sustraer la Policía de investigación del ámbito castrense, mientras se decidía qué hacer con el resto de la Fuerza de seguridad Pública, minaron la base de sustentación del poder de los militares ante los civiles, situación que se tradujo en la restitución de la supremacía civil sobre otras instituciones del Estado que habían permanecido bajo el control militar por razones de seguridad nacional, reales o supuestas. Ellas fueron: la empresa de telecomunicaciones (HONDUTEL), la Marina Mercante, la Dirección Nacional de Migración y el Instituto Geográfico Nacional.⁶

b. Los cambios hacia adentro

Es importante destacar que lo que ha sido denominado reforma militar, no ha sido un proyecto con actores conscientes, con claridad y voluntad política de impulsar los cambios. Ha sido más bien el resultado de un proceso fuertemente influido por el contexto nacional e internacional y por los hechos coyunturales. En este sentido, podemos ver que la transformación de las fuerzas armadas se ha mantenido como proceso en los últimos cuatro gobiernos, de los cuales, dos han sido nacionalistas y dos han sido liberales. De todas maneras, es importante precisar que los cambios hacia adentro se inician con el gobierno del liberal Carlos

⁵ El del Nacionalista Rafael Leonardo Callejas (1990-1994)

⁶ Esos cambios se produjeron en el gobierno del Liberal Carlos Roberto Reina (1994-1998)

Roberto Flores (1998-2002), como una fase posterior y superior a la de los cambios hacia fuera.

Cuatro hechos sirven para caracterizar esta fase: a) La reforma constitucional de 1998 (Decreto 245-98 del 19 de septiembre) que elimina la figura de Jefe de las fuerzas armadas, restituye el mando directo sobre la tropa al Presidente de la República, que pasa a convertirse en Comandante General de las fuerzas armadas; elimina al Consejo Superior de las fuerzas armadas y crea en su lugar la Junta de Comandantes, conformada por seis oficiales bajo el mando del Jefe del Estado Mayor Conjunto; b) El nombramiento de Secretarios de Defensa civiles al frente de la misma y restitución de la dignidad ministerial a la Secretaría; c) El proceso de modernización de la Secretaría de Defensa y de transformación de las fuerzas armadas, apoyado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en Convenio con el Gobierno del nacionalista Ricardo Maduro (2002-2006), que trae consigo la revisión y actualización del marco jurídico e institucional de la Defensa y la elaboración del Libro Blanco de la Defensa Nacional en un amplio proceso de consulta con la sociedad civil.⁷

Los desafíos

Se dice que entre más débil es y menos cobertura tiene un Estado, mayores son las misiones asignadas, y a la inversa. Un ejemplo en ese sentido lo constituye Honduras en cuya Constitución, artículo 272, las define y les asigna las siguientes funciones: “Las fuerzas armadas de Honduras, son una institución nacional de carácter permanente, esencialmente profesional, apolítica, obediente y no deliberante. Se instituyen para defender la integridad territorial y la soberanía de la República, mantener la paz, el orden público y el imperio de la Constitución, los principios de libre sufragio y la alternabilidad en el ejercicio de la presidencia de la República”. Además, en su artículo 274

⁷ Este proceso incluyó la realización de diecisiete Mesas de Diálogo con diversas organizaciones sociales en la capital, siete conversatorios iniciales y siete finales y se tiene prevista su presentación pública en el próximo mes de enero del 2006.

les asigna tareas de cooperación, colaboración y apoyo a otras instituciones del Estado, a petición de ellas.

A lo anterior se suma el auge delincencial y la tendencia gubernamental a incorporar a las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, además del crecimiento y expansión de las llamadas “nuevas amenazas”, particularmente crimen organizado y, de manera forzada, el terrorismo y las maras, que son por naturaleza, de competencia policial. Todo lo expresado trae como consecuencia los siguientes desafíos:

- a. La incorporación de las fuerzas armadas en tareas que son responsabilidad de otras instituciones, las distrae de su misión principal que es la defensa de la soberanía e integridad territorial.
- b. La incorporación de militares en el combate a la inseguridad pública los coloca nuevamente en contacto con la ciudadanía, lo que puede provocar violaciones a los derechos humanos o involucramiento en actos de corrupción.
- c. El apoyo institucional de las fuerzas armadas a otras instituciones del Estado es casi natural en un país de múltiples limitaciones de recursos, pero es preciso definir los alcances de los términos cooperación, colaboración y apoyo, para saber hasta dónde deben llegar las fuerzas armadas (cooperación no significa sustitución).
- d. La separación institucional y funcional de los temas de defensa y seguridad pública posee el riesgo de perder vigencia ante la insistencia gubernamental en reunificarlas.
- e. Las instituciones del Estado, y dentro de ellas las fuerzas armadas, están obligadas a rendir cuentas sobre el presupuesto asignado, lo que demanda crecientes niveles de transparencia, situación a la que no están acostumbradas las fuerzas armadas.
- f. Los integrantes de las fuerzas armadas deben saber que son parte de la Secretaría de Defensa y que ésta es la máxima

autoridad en conducción política de la Defensa, después del Presidente de la República.

g. La formulación de políticas de defensa como políticas públicas y políticas de Estado es una necesidad que no siempre es compartida por los políticos, los ciudadanos y los mismos militares.

h. La ciudadanía en general y las organizaciones de sociedad civil en particular, deben asumir la defensa como un bien público, al que hay que conocer, apropiarse y darle seguimiento.

i. Las fuerzas armadas han ganado legitimidad al alejarse de situaciones y responsabilidades que comprometen su identidad institucional, como los golpes de Estado, la conflictividad social, el servicio militar obligatorio y el control institucional de la Policía. Su colocación forzada en las calles conlleva riesgos para la ciudadanía y para la propia institución.

ANEXO 4

LA CONDUCCIÓN Y CONTROL CIVIL DE LA DEFENSA: UN RETO DEMOCRÁTICO *

Leticia Salomón

Los veintisiete años transcurridos desde que se inició la transición a la democracia en 1980, presentan con suma claridad la evolución del tema de defensa en Honduras, y su transformación en función de los cambios que se han ido produciendo a nivel nacional, regional y mundial. Lo más importante de destacar es el desarrollo de lo que se ha dado en llamar reforma militar, que comenzó con cambios hacia afuera de la institución (restitución del control civil sobre la Policía y otras instituciones del Estado, delimitación de las competencias del fuero militar y eliminación del servicio militar obligatorio, entre otros) y continuó con cambios hacia adentro de la institución (eliminación de las figuras de Jefes de las fuerzas armadas y Consejo Superior de la Defensa, nombramiento de civiles en la titularidad de la Secretaría de Defensa y otros).

Los cambios hacia afuera contribuyeron a mejorar sustancialmente la imagen de la institución ante la sociedad, y a reposicionar a las fuerzas armadas dentro del proceso de construcción democrática que se producía en el país. Los cambios hacia adentro iniciaron el camino hacia una transformación sustancial del sector Defensa, que en buena parte se produjo, pero que todavía tiene algunas tareas pendientes (como fortalecimiento de la institucionalidad civil en la Secretaría de Defensa, aprobación de un nuevo código militar, aprobación de una Ley de inteligencia para la defensa y Ley del servicio militar voluntario, participación en tareas de seguridad pública y ciudadana, y otras).

La existencia de un proceso hasta cierto punto inconcluso en materia de defensa, y la presión externa por atender amenazas provenientes del

* Este documento de análisis fue publicado en el Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina / Edición 2007 de RESDAL, Argentina, 2007, capítulo 17, página 215.

terrorismo internacional; sumados a la presión externa – externa por enfrentar los retos del crimen organizado; y a la presión interna por resolver los problemas de inseguridad que enfrenta el país, amenazan con reformar nuevamente la imagen de las fuerzas Armadas, proceso que se sustenta en la debilidad de la capacidad civil (ejecutiva y legislativa) para conducir, definir y controlar las actividades del sector defensa. Revisaremos algunos de los ejes clave en la reafirmación de las capacidades civiles en materia de defesa.

1. La Secretaría de Defensa

Durante muchos años la Secretaría de Defensa fue un apéndice de las fuerzas armadas, una instancia de trámite para los asuntos militares, tal como ha sucedido en varios países de América Latina. El proceso de reforma y la decisión política de nombrar civiles al frente de la Secretaría, se han visto limitados por una institucionalidad antigua y anquilosada que no responde a los requerimientos modernos de una Secretaría de Defensa. A lo anterior se suma la débil presencia civil en los cuadros intermedios de la misma, todo lo cual se convierte en una traba para rediseñar una institucionalidad que rompa con la separación entre Secretaría de Defensa y Fuerzas Armadas.

Hay aspectos clave con respecto a los cuales la Secretaría, debe ejercer plenamente su capacidad de conducción, para los que no posee las instancias técnicas necesarias (presupuesto y actividades de inteligencia, por ejemplo). Lo urgente es precisar la importancia de la conducción civil y las tareas inherentes a esta función, trabajo que debe realizarse de manera más intensa con los partidos políticos, para que le den a la Secretaría y específicamente a la conducción civil, la importancia que le da la democracia.

2. La Comisión Parlamentaria de Defensa

En la Comisión de Defensa del Congreso Nacional se reproduce, similarmente, la visión tradicional de los civiles con respecto a las fuerzas armadas, sustentada en un desconocimiento generalizado sobre el tema,

sus implicaciones y los requerimientos democráticos sobre el mismo. Tampoco existe una claridad sobre la función legislativa de controlar las actividades de defensa, incluido el presupuesto, situación que se complica con la existencia de un reducido número de asesores civiles que orienten las actividades de los legisladores.

Los diputados, al igual que las figuras políticas de la institucionalidad de defensa, arrastran la debilidad de los partidos políticos en cuanto al posicionamiento en temas de defensa, lo cual supone cierta preparación previa para el ejercicio del poder político. Ello se agrava si no se incorpora un proceso de capacitación cuando los diputados se han posesionado de sus nuevos cargos y cuando las mismas Comisiones de Defensa se constituyen con legisladores nuevos que no cuentan con las experiencias de otras legislaturas.

3. La Política de Defensa

Para la relación de una gestión pública eficiente, transparente y oportuna se requiere la formulación de políticas de Estado. En materia de defensa, mucho se ha adelantado con la publicación del Libro de la Defensa Nacional (2006) que recoge información básica y, particularmente, un posicionamiento del Estado sobre temas sensibles en el área de defensa.

Más allá de este libro, que fue producto de un proceso de consulta y debate muy intenso realizado a nivel nacional, se requiere que tanto el Presidente de la República como el Secretario de Defensa, emitan las directivas políticas que regularán el desempeño de las fuerzas armadas. Nada o muy poco se ha producido al respecto, lo cual deja un vacío que fácilmente es llenado por la iniciativa militar y la fuerza de la costumbre. Lo anterior plantea las debilidades de la conducción en defensa el cual, siendo un problema que viene de la percepción cultural del tema, se expresa en la ejecución institucional y en el margen de autonomía castrense para tomar decisiones o lograr que las mismas sean aprobadas por el mando civil.

4. La Formación en Defensa

Es un punto clave al cual debe prestarse mucha atención. Se trata de la formación de militares (que conduce a su profesionalización), y de la formación de civiles (que conduce al fortalecimiento de las capacidades de conducción, control y apoyo). Hasta ahora, tales esfuerzos se realizan exclusivamente en los espacios militares, incluyendo el Colegio de Defensa Nacional y, ahora, a la Universidad de Defensa Nacional. Sigue faltando un mayor involucramiento de las universidades públicas y privadas para brindar espacios de formación en defensa desde el ámbito civil. No se trata de establecer diferencias insuperables entre ambas, pero sí de promover un margen de objetividad que, a la vez que forme en el tema, proporcione una visión crítica que evite que sus egresados se conviertan en defensores institucionales, y se olviden del significado de la conducción y control civil de la defensa. Ello logrará en el largo plazo que las fuerzas armadas se posicionen correctamente en el espacio que les concede la democracia, con toda la legitimidad y el respeto que deben tener en el ejercicio de sus misiones.

5. La Comunidad de Defensa

Todo lo anterior plantea la necesidad de una Comunidad de Defensa que se encuentra en formación y se dedique a conocer, profundizar, debatir, investigar y proponer sobre los temas de Defensa. Se trata de una comunidad de ciudadanos y ciudadanas preocupados por un tema especializado que no es de fácil acceso por parte de la mayoría de la población. Requiere disciplina, dinamismo y objetividad para superar la visión instrumental y defensiva de la institución, conocerla en su realidad, alcanzar una visión universal que permita ver las tendencias mundiales y regionales, y prever el impacto de las mismas a nivel interno.

En conclusión, podemos decir que el reto democrático de la conducción y control de la defensa se encuentra en el lado civil más que en el eje militar. Para poder enfrentarlo deben realizarse esfuerzos desde el ámbito de la sociedad civil y desde el político en los partidos existentes.

ANEXO 5

ENTREVISTAS DE EVALUACIÓN

RAMÓN ROMERO*

¿Por qué es importante en este momento el conocimiento a profundidad de los temas de defensa y del control civil sobre las fuerzas armadas?

En primer lugar porque es un tema ciudadano. Hemos tenido una perspectiva errada, propia de sociedades autoritarias y antidemocráticas, según la cual, el tema de defensa es militar. Pero desde la perspectiva de construcción democrática nos percatamos que es un tema ciudadano y que no tiene que ver exclusiva ni necesariamente con armamentos, militares, enfrentamientos o con el uso de la violencia, sea legítima o no. Es más bien de garantizar que el país pueda mantener relaciones armónicas con los demás países y que en ese marco pueda viabilizarse un proceso de convivencia democrática y solidaria.

El tema de la defensa en otros países se ha debatido tanto que ha terminado por considerar innecesaria a las fuerzas armadas. Tiene que ver con aspectos políticos, económicos, sociales y culturales, por lo tanto es un tema ciudadano.

Luego, por ser un tema ciudadano, debe ser de amplio debate en los distintos sectores de la ciudadanía, no sólo del gobierno civil, no sólo de los partidos políticos, debe ser discutido por el ciudadano de a pie, teniendo acceso a un concepto de la seguridad en el que el aspecto central no sea tener resguardadas las fronteras, sino amigos en las fronteras, y que éstas se reconozcan sin hacer uso de fuerza.

* Profesor e investigador de la UNAH, Doctor en Filosofía por *The Florida State University*, con orientación en Filosofía Política y Ética; Máster en Filosofía por la misma universidad, orientado a la Epistemología de las Ciencias Sociales y Lógica, Abogado y Notario. Actualmente es el Director de Vinculación Universidad-Sociedad y Miembro de la Junta de Dirección Universitaria.

Además, el tema de la defensa no debe enfocarse como tema de política interna, cuando eso sucedió, en el marco de la doctrina de seguridad nacional, sucedieron cosas terribles, de represión, y se llegó a pensar que la república estaba amenazada y que la amenaza estaba adentro. Eso sirvió como un manto ideológico para justificar la represión contra posiciones que eran ciudadanas, pero que se desnaturalizaron, se crearon grandes prejuicios y se reprimieron.

Lograr el afianzamiento democrático implica superar esas perspectivas, por medio del debate ciudadano. Por ello este tema de la defensa debe ser de participación y empoderamiento de prácticas ciudadanas que redunden en la defensa nacional.

¿Existen referentes internacionales que muestren que es posible el logro de tales objetivos?

En Centroamérica debe llamar a estudio el caso de Costa Rica, que ha logrado desde 1948 una política de defensa que no ha hecho necesaria la intervención de los militares, y que se puso a prueba recientemente, en 2010, cuando hubo roces con Nicaragua alrededor de temas fronterizos y el ejercicio de la soberanía sobre parte del río San Juan. Lo que en otras circunstancias pudo haber dado lugar a un enfoque militarista, en su caso tuvo un enfoque civilista, y es un paradigma.

En el resto de Centroamérica creo que existen condiciones para concebir un proceso conjunto y supervisado de desmilitarización. En Honduras hemos sentido durante mucho tiempo que El Salvador es una amenaza, y ese sentimiento se enfatizó con la experiencia histórica de la guerra de 1969, hace 42 años. Actualmente estamos invirtiendo una gran cantidad de recursos financieros, técnicos y humanos en la milicia, los ejércitos y las fuerzas armadas. Similar situación experimentan Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Por eso podemos pensar en una solución conjunta. Nadie aceptaría cancelar su ejército si el otro mantiene el propio, pero seguramente podría ejecutarse un plan conjunto, con la supervisión de la comunidad internacional, en la que las Naciones Unidas juegue un papel importante con una ruta crítica que permita que los

ejércitos se vayan desarticulando y transformando en otro tipo de estructuras, sin que ninguna nación se sienta amenazada.

Estoy convencido de que la situación económica nos obliga a priorizar el uso adecuado de los recursos, no sólo en Honduras, sino en toda Centroamérica, acá podemos tener un factor de priorización a favor, pero también de construcción democrática. Centroamérica tiene la experiencia de que una de las áreas de riesgo en la región es la presencia militar y su incidencia, decisiva o no, en la vida política de los países, además de una cultura militarista en el marco de una cultura autoritaria, que pone en riesgo y debilita el proceso de democratización. Consecuentemente, debemos planteamos la sustitución de la función militar, no de las instituciones, que pueden transformarse. Las fuerzas armadas pueden cumplir otras funciones y puede garantizarse el mantenimiento de planes de seguridad social, de jubilación y pensiones, etc. de sus miembros, pues muchas veces es el *"ley motiv"* -tácito y decisivo- pues nadie quiere perder su jubilación y llegar a viejo y no tener amparo. Si se mantiene la vigencia de las instituciones pero se replantean sus fines, las resistencias podrían bajar de manera considerable.

Por otra parte, la ciudadanía ha visto que las fuerzas armadas han sido un instrumento político importante, el golpe de Estado de 2009 evidenció que no sólo fueron un instrumento político de sectores, sino que se relanzaron como parte de la clase política que ahora disputa poder junto con otros políticos, valiéndose de ser la institución que da seguridad en la sociedad. Eso puede limitarse mediante un proceso de desmilitarización, por la vía de los consensos, de la diplomacia y de la supervisión internacional, que no implica que se vulnere la defensa, al plantear que los vecinos no son la amenaza.

¿Cómo evalúa el manejo de estos temas por parte de los partidos políticos? ¿A qué se debe su desentendimiento de estos temas?

En general un manejo lamentable porque los partidos políticos han tenido dos opciones: reasumir su rol ciudadano o convertirse en un instrumento al servicio de la clase político- militar y han optado por esta segunda. Los partidos políticos, como todas las instituciones en Honduras,

particularmente en la segunda mitad del siglo XX, han asumido la función de estar al servicio del poder ejercido por los militares, primero, durante las dictaduras militares, y luego, en la primera parte del proceso de apertura democrática, que fue de poca apertura. Los partidos tuvieron la posibilidad de desmarcarse de esa situación y no lo hicieron, por cooptación. En esto puede remarcarse dos factores: el ideológico, el de compartir una visión autoritaria de la sociedad y de la política, y por otra parte, la búsqueda de canongías y beneficios. Eso llevó a los políticos a buscar por años la solución de los problemas en los cuarteles, lo que siempre implicaba el reparto y el beneficio propio.

Ahora, los mismos políticos, con mecanismos más discretos, mantienen prácticas más ligadas al pasado que a una perspectiva democrática. Los partidos políticos, en menor medida el PINU, y todavía en menor medida la UD, han visto en el acercamiento con los militares las posibilidades de lograr beneficios personales. Las instituciones que asumieron los militares beneficiaron personalmente a militares y civiles, y nacieron vínculos que tienen que ver con la corrupción, el abuso y la violación de los derechos humanos. Ese modelo de relacionamiento no se ha roto, sigue siendo vigente en los partidos políticos.

¿Y cómo valora la comprensión y el manejo de los mismos temas por parte de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en general?

La sociedad civil, por una parte, bastante desinformada, y por otra, bastante desorientada. Desinformada respecto a los roles que le corresponde en una democracia. La gente dentro de la sociedad civil hondureña, en un alto porcentaje, sigue pensando la democracia en perfil estrecho y no amplio. Ello implica que se considera satisfactorio y suficiente que haya procesos electorales, relativa alternabilidad en el ejercicio del poder, y nada más. Luego ha habido mucho temor de que si se pretende llevar los procesos democráticos más allá, se pueden transgredir límites y que serían transgresiones fatales. El temor ha estado muy presente. Después del golpe esto quedó muy evidente.

Por otra parte, otros sectores de la sociedad civil, los que han estado en oposición al golpe de estado y más ligados a la Resistencia, tampoco han evidenciado una conciencia democrática y una capacidad de construcción de la democracia. Se ha evidenciado un autoritarismo típico de las viejas izquierdas y ese sector tampoco ha demandando transformaciones democráticas, más bien coyunturales y de otro tipo.

¿Por qué es importante fortalecer las capacidades civiles en estos temas?

Hay tres aspectos importantes:

Primero, que la ciudadanía se forja a si misma enfrentando este tipo de desafíos, los movimientos ciudadanos avanzan cualitativamente. Se puede desarrollar una conciencia democrática, lo que implicará elevar cualitativamente las capacidades de los movimientos ciudadanos.

Otro factor tiene que ver con que la ciudadanía puede contribuir a superar la perspectiva autoritaria en la sociedad, que tiene como una de sus piedras angulares el tema de la defensa. Lograr avances en esa dimensión ciudadana ayudaría a que la estructura autoritaria de la sociedad se volvería menos fuerte, más permeable y posiblemente más vulnerable a la influencia ciudadana.

Un tercer factor, es que lograríamos que la ciudadanía sea capaz de reorientar el uso de recursos del Estado, humanos, técnicos y financieros, a temas más ligados con el desarrollo.

¿Considera usted que el foro desarrollado por el CEDOH ha cumplido este objetivo? Mencione algunas razones.

El CEDOH ha sido una de las pocas voces en el desierto, posiblemente la voz en el desierto, que ha estado llamando la atención ciudadana alrededor de estos temas. En el actual contexto es muy valioso que de nuevo estas cosas se pongan en el tapete de la discusión. El Centro de Documentación, además de sus libros e investigaciones, que van desde los años ochenta (y una de las primeras líneas de investigación ha sido del militarismo) al reasumirlo y ponerlo a discusión hace una labor muy

importante. Me siento muy satisfecho que alguien arroje el guante y lo ponga al alcance del debate ciudadano.

Conducir la defensa y controlar a las fuerzas armadas son dos retos pendientes para los partidos políticos, para lo cual tienen que prepararse, ¿Cuáles cree que son los obstáculos más grandes que hay que superar para que esto ocurra?

Por una parte temor y, por otra, compartir canonjías. El temor a transgredir y el afán de lograr canonjías con el acercamiento a los militares los ha llevado a perder toda perspectiva crítica y a ser cooptados por la ideología y las prácticas del autoritarismo.

RODIL RIVERA *

¿Por qué es importante en este momento conocer a profundidad los temas de defensa y control civil sobre las fuerzas armadas?

Este tema, en un país como el nuestro, subdesarrollado, en el que el gasto hacia las fuerzas armadas tiene un peso importante sobre el Presupuesto del país, siempre será importante abordarlo. Recordemos que es una institución no productiva. Y en segundo lugar, por el papel triste, inconstitucional que jugaron en el golpe de Estado, donde fueron instrumento de grupos oligárquicos del país para dar el golpe. Desde 1982 creímos que las fuerzas armadas habían abandonado la práctica de los golpes de Estado. Y con un agravante, que en este golpe de Estado, ellos recibieron dinero, fueron pagados por los empresarios, jugando un papel de mercenarios.

El golpe ha traído de nuevo mucho más el tema de las fuerzas armadas, ahora se trata de traer nuevamente al debate qué hacer con ellos, cómo democratizarlas, cómo hacer para que apoyen la constitucionalidad. ¿Habrá que suprimirlas? Eso quiere una gran parte del pueblo hondureño, ¿o será suficiente con hacer una revisión profunda de sus funciones? ¿Reeducar las fuerzas armadas?

¿Este debate se encuentra en los partidos políticos?

Realmente no. Los partidos políticos tradicionales y aún los no tradicionales, con excepción de la UD, no se han preocupado por incluir en sus análisis o propuestas de gobierno ese tema. Por una sencilla razón, porque los dos partidos tradicionales, más la DC y el PINU, fueron partícipes del golpe de Estado. La revisión de sus funciones (de las fuerzas armadas) pasa por reformar la constitución de la república, habrá que quitarles el papel político, reduciéndoles sólo a la defensa de la

* Abogado y Notario, asesor jurídico y empresario. Ha sido diputado al Congreso Nacional, Procurador General de la Corporación Municipal de San Pedro Sula, entre otros. Columnista de Diario El Pueblo, La Prensa, Tiempo y La Tribuna y autor de diversas publicaciones.

soberanía y territorio nacional. Hay un sector que piensa que debe suprimirse, esa es una posibilidad.

¿Y la sociedad civil, la ciudadanía en general, tiene alguna posición proactiva frente a este tema? ¿Cómo valora su comprensión y manejo del tema?

El pueblo hondureño, en un alto porcentaje, rechazó el papel de las fuerzas armadas con el golpe de Estado. Incluso las recomendaciones de la Comisión de la Verdad incluyen observaciones como la revisión de las fuerzas armadas y una reestructuración dentro de la constitucionalidad del país, lo cual puede hacerse sólo haciendo profundas reformas a la constitución de la república. Ahora hay una mayor consciencia política en el pueblo, hay una elevación de esta consciencia, ya el pueblo sabe quién es su enemigo, ahora identifica quién no representa sus intereses. Ahora la gente ya sabe los nombres y apellidos de los militares golpistas.

¿El tema de defensa y el control civil sobre las fuerzas armadas es un tema prioritario dentro del Frente Nacional de Resistencia?

Sí es prioritario. En el Frente hay un importante sector que aboga por la supresión de las fuerzas armadas, también hay que admitir que eso puede ser producto de la indignación a raíz del golpe de Estado.

¿Por qué es importante fortalecer las capacidades civiles en estos temas?

Cuando hablamos de revisar el papel de las fuerzas armadas, no sólo es reformar la constitución, hay que empezar por castigar a los autores del ejército implicados en el golpe de Estado, ya que violaron la constitución. En segundo lugar debe iniciarse una verdadera cultura democrática dentro de las fuerzas armadas, ya sea a través de sus universidades, para tener una seguridad que en las próximas promociones de militares hayan adquirido un compromiso cada vez mayor con la constitucionalidad, para eso se necesita cultura política. Que sepan cuál es el papel que ellos deben jugar. También los militares no deben participar en los organismos de gobierno del país, ahora tenemos que hay instituciones como Hondutel, la Marina Mercante, Aeronáutica Civil y

otras más, que ya de nuevo son direccionadas por militares. Este es un error que debe corregirse, los militares deben volver a sus cuarteles, no deben participar en las estructuras políticas.

¿A corto plazo es posible recuperar estos espacios y el control civil sobre ellos?

Yo en lo personal pienso que en este gobierno, que es un periodo de transición del golpe de Estado hacia gobiernos de nuevo completamente democráticos, no hay posibilidades de esas reformas y revisión profunda del papel de las fuerzas armadas. Creo que esto sólo se va a lograr si las fuerzas sociales y políticas que de verdad quieren este cambio, lleguen al poder. Para mí, mientras la resistencia nacional no tenga expresión política, será difícil que se lleven a cabo estos cambios. Antes lo veo muy difícil, políticamente es lógico pensar que los políticos que estuvieron a favor el golpe, a favor de ese papel de las fuerzas armadas, no quieran hacerle esos cambios.

¿Pero no le perjudica a los mismos partidos políticos haber perdido el control sobre las fuerzas armadas?

Los partidos políticos en Honduras no son los que tienen el control del país, son instrumentos. Los que tienen el control del país son un grupo oligárquico, integrado por empresarios. Ese es un cambio fundamental que hay que hacer, hay que prohibir a través de un cambio constitucional la formación de estos grupos oligárquicos dueños de bancos, medios de comunicación...Mientras esto no ocurra, no se va a revisar el papel de las fuerzas armadas.

Mientras no haya una fuerza social que llegue al poder, ¿Qué se puede hacer para plantearse estas reformas?

Siempre se puede hacer algo, estos objetivos tan importantes y difíciles no es posible alcanzarlos de una sola vez, es una lucha constante de mediano y largo plazo. Lo importante es que ya hay en el país una fuerza social importante.

¿Se puede democratizar las fuerzas armadas?

Sí, tenemos la experiencia de Venezuela; aunque se esté o no de acuerdo con las políticas de Chávez, no hay duda que ese ejército ha sido objeto de un proceso de reeducación, será un ejército democratizado. Eso se puede hacer. Se requiere tiempo, muchas negociaciones, pero se avecina un proceso de cambio en el país.

En las últimas tres décadas se trabajó en el control civil sobre las fuerzas armadas, ¿Con el golpe de Estado se desvirtuaron esos avances?

Si, pensamos que había habido un avance en la democratización de las fuerzas armadas; pensábamos que ellos no volverían a dar un golpe de Estado; el golpe de Estado demostró que las fuerzas armadas necesita de cambios mucho más profundos de los que se habían experimentado en esas tres décadas. No fue suficiente.

Mientras no se acabe con los grupos oligárquicos no se podrá democratizar a las fuerzas armadas, ya que este ente ha sido un instrumento de los empresarios. Se sabe que hay corrupción en las fuerzas armadas, que están vinculados al narcotráfico, se debe controlar su presupuesto, que esté a tono con las necesidades de este país. Ni se sabe cuál es su presupuesto, porque muchas partidas salen de varias instituciones civiles del Estado. Debe de haber más transparencia, deberíamos tener un ejército pequeño y capaz de cumplir con sus funciones reales.

La historia ha demostrado que no fue suficiente el trabajo que se hizo con las fuerzas armadas, de manera que es necesario tomar en cuenta esa experiencia, y diseñar un proyecto de revisión de sus funciones y papel, para evitar al máximo de que vuelvan a violar la constitución del país. El golpe de Estado ha dado lugar para que los militares intenten de nuevo obtener más poder, de tomar a la policía. Pensamos que esto no iba a ocurrir y volvió a ocurrir. ¿Cómo estar seguro que las fuerzas armadas no volverán a ser instrumento de una oligarquía? Hemos tenido un retroceso histórico de décadas.

Con el objetivo de fortalecer las capacidades civiles en estos temas, ¿Qué tan importante es un proyecto como el que está desarrollando el CEDOH? ¿Cumple con estos objetivos?

El foro fue importantísimo, debería servir para que la institucionalidad del país, para que la universidad, se preocupen por ir sometiendo al debate nacional cuál debe ser el papel de las fuerzas armadas; si se opta por revisar sus funciones o por suprimirlas. Revisar profundamente su papel, su educación, el control civil sobre ellos. Se trata de educar, inculcar cultura democrática en los civiles para controlar a los militares. Que no haya orden superior que les obligue a irrespetar los derechos humanos. Separar sus funciones con las de la policía. Fue muy importante.

www.cedoh.org

Manuel Gamero*

¿Por qué es importante en este momento el conocimiento a profundidad de los temas de defensa y del control civil sobre las fuerzas armadas?

De acuerdo con los principios republicanos, la supremacía del poder civil sobre el militar es esencial para que exista un desarrollo democrático. En América Latina, en general, el origen de los movimientos independentistas fue militar y eso quizá marcó una tendencia a la militarización en la conducción del Estado.

En la época moderna tuvimos en Honduras una etapa de regímenes militares, pero eso fue superándose al grado de que se produjo una transición de regímenes militares a lo que llamamos regímenes democráticos porque surgen de elecciones populares. Sin embargo, en los últimos tiempos se ha producido una reversión de ese proceso, y el poder militar ha adquirido tanta relevancia que, en este momento, es determinante en la conducción de las políticas de Estado.

El peso del poder militar lo podemos ver en la participación de los militares en todos los órdenes de la actividad estatal, y es una prueba de que el sector civil, los partidos políticos, el estamento político, no han podido superar esta situación, pues no han dado una respuesta a lo que debe ser el papel del poder civil en el Estado.

En la actualidad la importancia de que el poder militar esté supeditado al civil es asumido en relación con la seguridad interna, la cual no puede basarse en un sistema fundamentalmente represivo, sino de integración socioeconómica, de justicia social y de equilibrio entre las fuerzas económicas, la del capital y el trabajo, todo esto en el conjunto de la sociedad civil.

* Abogado de profesión, diplomático, diputado al Parlamento Centroamericano y periodista. Ha sido Redactor de Diario La Prensa de San Pedro Sula y Director Ejecutivo de Diario Tiempo de San Pedro Sula de 1973 a la actualidad. Ha recibido cuatro premios nacionales de periodismo, el Primer Premio Latinoamericano de Periodismo de Opinión de FELAPA y la condecoración oficial del Águila Azteca, México.

Ahora más que en ninguna otra ocasión es importante volver por los fueros del poder civil. Lograr eso es tarea que corresponde al sistema político, es decir a los partidos, los grupos de interés o de presión y los medios de comunicación social. Sin embargo, para ello se requiere de una concienciación del poder civil, lo cual pasa por la creación de ciudadanía.

¿Cómo evalúa usted el manejo de estos temas por parte de los partidos políticos? ¿A qué se debe su desentendimiento de estos temas?

Por el momento parece que los partidos políticos no se dan cuenta, no entienden o rehúyen este problema. En cambio, buscan congraciarse con el poder militar con el propósito de obtener el pase a la conducción del poder público. Podría decirse que esto obedece a la inexistencia en nuestro país de un verdadero liderazgo político, genuinamente legitimado, y que quienes aspiran a ser dirigentes necesitan el soporte de la fuerza institucionalizada a falta de voluntad popular.

En este contexto la concesión de privilegios y canonjías en el entorno del poder público funciona al revés. Quien las tiene, algo así como por derecho propio, es el estamento militar. En el juego de mantenerse y consolidar su poder, una parte de los privilegios y canonjías se comparte con los sectores civiles alineados.

¿Cómo valora la comprensión y manejo de los mismos temas por parte de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en general?

En la actualidad, definitivamente se ha producido un atisbo de conciencia sobre estos problemas en la mayoría de nuestra población, y, en consecuencia, se manifiesta una reacción contraria a la supremacía militar en el poder público. Pero es del caso advertir que esto no obedece exactamente a la comprensión orgánica de los verdaderos alcances de los principios del poder civil. Es una reacción ante la represión, a la pérdida violenta de libertad, al autoritarismo, pero que no llega todavía a formar una conciencia de que la primacía del poder civil es esencial para garantizar el rol equilibrado del ciudadano dentro de la sociedad.

Vemos que en el movimiento de Resistencia Popular hay una marcada reacción contra el militarismo, pero en la contraparte, la ultraderecha, hay, por el contrario, una clara tendencia a afirmar la presencia y la utilización del poder militar para perpetuarse en el poder y evitar que los sectores populares participen en poder público.

¿Por qué es importante fortalecer las capacidades civiles en estos temas?

Es por medio de la discusión y exposición de las ideas que puede crearse esa conciencia política y social hasta ahora tan débil. Al existir esa conciencia tendríamos una sociedad donde, con un claro concepto de nuestra realidad y con el convencimiento de la trascendencia del poder civil sobre la fuerza militar, podrían establecerse los términos apropiados para convivir, si se quiere, el poder civil con el poder militar de manera armoniosa, y, en la práctica, con la justa aplicación de los principios republicanos tutelados por Constitución de la República.

¿Qué papel han jugado los medios de comunicación en este tema?

La actuación de la casi totalidad de los medios de comunicación ha sido – y sigue siendo-- más reactiva que proactiva. Hay algunas excepciones que confirman la regla. Su reacción es, principalmente, sobre lo que sucede en el contexto local y en América Central en cuanto al manejo de la seguridad. Pero eso no está necesariamente basado en los intereses nacionales, sino en escala internacional, global, en la que destaca el problema del narcotráfico, del tráfico de armas, etcétera, lo cual, en la práctica, se traduce en terrorismo de Estado.

Para plantear la lucha contra el narcotráfico en sociedades como la nuestra, en vez de partir de los orígenes socioeconómicos del problema, se pretende la aplicación de un modelo global, absolutamente represivo, sin considerar las características y peculiaridades de cada país y de la región. Es, por lo tanto, una guerra contra la producción del narcotráfico, haciendo caso omiso del mercado, lo que viene a ser una distorsión del objetivo de la seguridad, que es una cuestión integral. Bajo esa imposición conceptual, está totalmente fuera de nuestras posibilidades

determinar una política propia para participar en la lucha contra la delincuencia común y el crimen organizado. El corolario de todo esto, como lo vemos en Honduras, es que se trata de una guerra perdida.

¿Considera usted que el foro desarrollado por el CEDOH ha cumplido este objetivo? Mencione algunas razones...

Yo diría que básicamente el CEDOH es el único que se interesa en estos temas. Es una lástima que así sea porque deberían ser temas de amplia y variada discusión por parte de toda la sociedad civil, y, sobre todo, de los partidos políticos.

Conducir la defensa y controlar a las fuerzas armadas son dos retos pendientes para los partidos políticos, para lo cual tienen que prepararse ¿Cuáles cree que son los obstáculos más grandes que hay que superar para que esto ocurra?

En términos subjetivos, puede decirse que es por falta de conciencia del problema. En términos objetivos, es porque los dirigentes políticos y las organizaciones políticas están más interesados en la obtención de cargos públicos sin importarles el futuro de la nación, y sin preocuparse por los grandes problemas los problemas del país. El objetivo es, a final del día, escalar el poder para utilizarlo en provecho personal y de cofradía.

EDMUNDO ORELLANA*

¿Por qué es importante en este momento el conocimiento a profundidad de los temas de defensa y del control civil sobre las fuerzas armadas?

Particularmente porque vivimos en un momentos de crisis generada por un golpe de Estado en el que participaron las fuerzas armadas después de un proceso en el que se había venido consolidando la institucionalización, profesionalización y sumisión de las fuerzas armadas al régimen civil. Lo del 28 de junio retrocedió en todo ese esfuerzo que se había hecho por fortalecer el régimen civil y aún no sabemos cómo han incidido esos acontecimientos y sus derivaciones en el ánimo, la concepción y patrones conductuales de los miembros de las fuerzas armadas, por eso es necesario que se generen estos mecanismos, se fortalezcan y se mantengan en el tiempo.

¿Desvirtúa el golpe de Estado los avances del control civil sobre las fuerzas armadas?

Hasta ahora no sabría señalar los límites actuales, por lo que percibimos, pareciese que las fuerzas armadas están sometidas al régimen institucional civil, pero el hecho es que participaron en un acontecimiento que los convirtió en protagonistas políticos y al ocupar posiciones de poder político seguramente les ha quedado un sabor dulce y habrá que ver su futuro mediano e inmediato.

¿Cómo recuperar ese control otra vez?

* Doctor en Derecho Administrativo, egresado de la Universidad de Bolonia, Italia. Abogado y Notario, es Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la UNAH. Ha desempeñado importantes cargos como Fiscal General de la República, Embajador ante la ONU, diputado al Congreso Nacional, Secretario de Estado en los despachos de Gobernación y Justicia, Relaciones Exteriores y Defensa Nacional.

Las fuerzas armadas son una institución obediente y no deliberante, eso quiere decir que se les da órdenes; en la medida que el presidente de la república asuma una actitud de superior jerárquico, bajo su condición de comandante general de las fuerzas armadas, y haga efectiva esa investidura, en esa medida se someten las fuerzas armadas porque ellos obedecen órdenes y no las discuten, a ellos no se les pide las cosas por favor, ni se les hace solicitud, si no que se les da órdenes para que las cumplan.

¿Cómo evalúa usted el manejo de estos temas por parte de los partidos políticos? ¿A qué se debe su desentendimiento de estos temas?

Indudablemente después del golpe de Estado las instituciones se han dilatado y están en una suerte de limbo en donde ellas mismas no saben cuál es su futuro, tanto las instituciones políticas, como las estatales, las privadas que tienen alguna incidencia en el plano político, social y cultural, están mediatizadas por todo lo que aconteció y no han logrado adquirir conciencia de la crisis que estamos viviendo y están viendo pasar los acontecimientos como quien observa desde una silla de espectador una pantalla de cine, pero no se sienten involucrados en el asunto, lo ven pasar como simples testigos. El hecho de que asuman esa posición agudiza el problema porque no se toman medidas para poder fortalecerse institucionalmente y ubicar enérgicamente a las instituciones en la posición que les corresponde. Eso está pasando con las fuerzas armadas, que en este momento no hay una posición de interrelación con el resto de las instituciones del Estado, porque son muy frescas sus consecuencias y no se logra establecer hasta dónde están llegando los ajustes, cómo se realizan y en qué orientación van.

¿Si no es a través de los partidos políticos, en qué espacios se deben introducir estos temas al debate?

Este es un tema que trasciende a los partidos políticos, debe ser un tema que esté ubicado en una agenda de consenso nacional en la que todos los sectores coincidan en participar y aportar, para que haya una decisión adoptada por todos, inequívoca, que nos lleve a establecer que las fuerzas armadas tienen una posición de jerarquía inferior a todas las demás instituciones del Estado y como consecuencia deben estar sometidas.

¿El papel de las fuerzas armadas en el golpe de Estado sirve de motivo para revisar sus funciones y roles?

Más que el golpe de Estado, eso se ha venido cuestionando desde hace algún tiempo. En el gobierno de Manuel Zelaya se le dieron otras funciones y se le incorporó el tema de la protección del bosque, aún cuando la Constitución de la República establece que deben participar en apoyo a la policía, las fuerzas armadas han evolucionado a una actividad más importante en la lucha contra el narcotráfico, pero habrá que preguntarse cómo, hasta donde y con quiénes debe participar en esta tarea. Pero en el tema del medio ambiente, creo que se le debe seguir asignando, pero con más control.

Hay voces que se levantan por eliminar a las fuerzas armadas en la participación del proceso electoral, por ejemplo, que no se les reconozca papel en el campo político y que su acción se limite al tema de la territorialidad y la defensa frente a las amenazas externas y ahora, frente a las amenazas de los recursos naturales.

¿Y la comprensión y manejo de los mismos temas por parte de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en general?

Prácticamente es inexistente, fuera de CEDOH que se ha venido preguntando sobre el papel de las fuerzas armadas y sus controles, creo que no hay ninguna otra ONG que lo esté haciendo, y no digamos los partidos políticos, que eluden el tema. La ciudadanía ve que las fuerzas

armadas no son las mismas antes del 28, cuando gozaban de un apoyo del pueblo hondureño, más allá del 90%, y ahora es inferior al 50%, y no creo que se hayan recuperado.

¿Este rechazo ciudadano a las fuerzas armadas se podrá traducir en propuestas de revisión?

Yo creo que sí y ya hemos mencionado algunas y deben ser objeto de consenso, en las que la ciudadanía participe, más que ONG o instituciones políticas, que la ciudadanía participe y hay mecanismos: está la ley que regula el plebiscito y el referendo, por la vía de iniciativas populares legislativas.

¿Cómo fortalecer las capacidades civiles en estos temas?

Debe haber una voluntad política en la que concurren los poderes del Estado y los partidos políticos, pero el origen de la discusión de los consensos debe ser la sociedad y de ahí elevarlo al plano político y ahí, aprobar o sancionar lo que haya hecho la sociedad.

Conducir la defensa y controlar a las fuerzas armadas son dos retos pendientes para los partidos políticos, para lo cual tienen que prepararse ¿Cuáles cree que son los obstáculos más grandes que hay que superar para que esto ocurra?

El desinterés de los partidos políticos y de su dirigencia. Se conformaron con el esfuerzo del doctor Reina, estimaron que era un esfuerzo supremo y se agotaron todas las fuerzas para ir más allá en la institucionalización de las fuerzas armadas. Someter las fuerzas armadas al régimen civil fue un avance extraordinario, someterla a un ministro de defensa civil, a una secretaría de Estado con poderes sobre el presupuesto y la forma de distribuirlo, la posibilidad de nombrar y destituir un jefe de estado mayor, fueron avances, pero estábamos en el camino y eso es lo que han

desoído las instituciones, no atendieron el llamado de continuar con la evolución de las fuerzas armadas.

¿Cuál avizora que es el mayor riesgo si no se introducen con mayor fuerza al debate estos temas? ¿Seguirán ganando más espacio político?

No lo sé. Los partidos políticos han quedado en el limbo pero ven de reojo a las fuerzas armadas y las demás instituciones no han quedado muy contentas con lo que pasó, considerando que de conformidad con las últimas informaciones fidedignas que se tienen, la expulsión del presidente Mel Zelaya habría sido una decisión autónoma a las fuerzas armadas con alguna intervención de individuos que ni siquiera estaban en ese momento en el gobierno sino que eran allegadas al presidente de facto, no han quedado muy satisfechas ni sólidas las relaciones como pudo haber sido si las fuerzas armadas no hubieran participado.

Algunos sectores de la Resistencia proponen la abolición de las fuerzas armadas, ¿es algo posible?

Es drástico y aquí las drasticidades en un proceso que aparentemente es armonioso, son difíciles de llevar a cabo, una decisión de esa naturaleza hubiera sido posible si los acontecimientos posteriores al 28 hubieran desembocado en el retorno del orden constitucional, en una revolución u otro golpe de Estado, pero a esta altura no, porque toda aquella fuerza quedó diluida en un partido político.

¿Es posible democratizar las fuerzas armadas?

Depende qué se entiende democratizar, porque si es elegir, la formación militar no permite ese tipo de reformas, los únicos momentos en que pueden elegir es cuando están en plena guerra, cuando las legiones, los batallones y pelotones están en capacidad tan intensa que les permite escoger libre y democráticamente a quien los guíe porque están de por

medio sus vidas e integridad física, por eso antes, la historia muestra que los grados militares y los guías se escogían por aclamaciones, en plenas batallas.

¿Cómo pueden los poderes civiles controlar el presupuesto que se asigna a las fuerzas armadas?

El presupuesto es conocido, conocer su manejo está en manos del Tribunal Superior de Cuentas, pero hay segmentos del presupuesto que quedan en un nebulosa porque la transparencia es muy difícil, por ejemplo, cuando están en lugares remotos y requieren insumos de granos básicos o servicios, entre gente que no puede ni siquiera leer o escribir, tienen que firmarla con una cruz y se admiten de buena fe, pero lo urbano debe estar firmado con recibo y además ser objeto de transacciones bancarias, se les debe otorgar recursos y cheques con los que se pueda verificar que la persona los recibe. Muchas cosas son difíciles porque las fuerzas armadas están en lugares inaccesibles, pero la mayoría de eso es posible saberlo, pero no lo sabemos porque no trasciende.

MANUEL TORRES*

¿Por qué es importante en este momento el conocimiento a profundidad de los temas de defensa y del control civil sobre las fuerzas armadas?

Algo que percibimos los hondureños es que a lo largo de la década de los años 90 el proceso de desmilitarización de la sociedad trajo consigo el fortalecimiento de la institucionalidad civil. La fórmula parecía clara: a menos militarismo, más democracia. Infortunadamente, ese proceso de desmilitarización no fue completado en la transición a la democracia, muchos aspectos clave quedaron pendientes, entre ellos una nueva definición constitucional del mandato de las fuerzas armadas y una nueva ley interna que colocara a los militares en la perspectiva del siglo XXI, confirmando el riesgo de las medias reformas en temas tan sustanciales como éste. En mi opinión lo de “medias reformas” está determinado por la ausencia de metas estratégicas claras, no tanto por los avances o limitaciones de determinadas medidas. ¿Qué quiero decir con esto? Que a lo largo de todos estos años la democracia nunca planteó claramente que quería hacer a fin de cuentas con la institución militar; si la meta era llegar a eliminarla y sustituirla por otro tipo de cuerpo armado o si era reducirla y profesionalizarla, si todo se reducía a separarla de los cargos públicos que ostentaban o si se buscaba eliminar todas esas funciones o misiones que contemplan la Constitución o su ley constitutiva, o, para poner otro ejemplo, si la transición buscaba un cambio radical en la ideología fundacional de las fuerzas armadas y la cultura militarista que se había cultivado durante años o no iba a discutir esos puntos. Lo anterior no quita méritos a los esfuerzos de desmilitarización realizados, pero el golpe de Estado ratifica que faltaban importantes deberes por cumplir en la construcción de la democracia en Honduras.

* Periodista independiente, coordinador de la Agencia Audiovisuales y Análisis de Prensa (AAPrensa), especializada en medios de comunicación y sociedad civil. Reportero, corresponsal y editorialista de diversas publicaciones periodísticas. Actualmente es corresponsal de Radio Nederland (Holanda) y Asesor Técnico Principal del Sistema de Difusión de Radio y Televisión de la UNAH.

Un reto para mí fundamental es entender que el verdadero significado de las fuerzas armadas yace en su naturaleza política, desde su fundación en 1954 y en particular desde que establecieron relaciones con políticos civiles liberales para derrocar al régimen de Julio Lozano Díaz en 1956. Desde entonces están presentes, de una u otra forma, en el escenario de la política nacional, identificados tanto con el Partido Nacional como con el Liberal o con otras formas encubiertas de hacer política. Eso debemos corregirlo en cualquier esfuerzo por venir de una nueva transición a la democracia y la tarea compete fundamentalmente a los civiles, no a los militares. Ellos se descalificaron a sí mismos en junio de 2009. Su papel golpista confirmó brutalmente que la ideología de la seguridad nacional sigue vigente, buscando adaptarse a las circunstancias, pero conservando su esencia; por eso el golpe de Estado modificó radicalmente el rumbo del gobierno de Zelaya, pero no el régimen de poder existente.

Ahora, precisando más la respuesta a la pregunta, creo que después del golpe el militarismo retomó protagonismo en la vida nacional, pero al mismo tiempo reabrió el debate e interés sobre su futuro. No se puede concebir que el país avance democráticamente sin resolver el tema de las fuerzas armadas. En esencia, conducir la Defensa y controlar las fuerzas armadas demanda, como requisito clave, quitar peso político a los militares. De nuevo, como en los años 90, la desmilitarización de la sociedad puede implicar el fortalecimiento de la institucionalidad civil. De lo que se trata es limitar al máximo posible su vocación autoritaria y represiva, quitarle el papel de servidora de los grupos empresariales de poder y eliminar su autonomía para evitar que siga siendo una excepción institucional. La Constitución redactada en 1956 y referendada en 1982 consolida un modelo de intervención militar en la sociedad y eso es lo que debemos cambiar. Los riesgos son enormes si se falla, incluyendo la posibilidad de que se consolide un “terrorismo de Estado”, con uso sistemático y selectivo de la represión política.

¿Cómo evalúa usted el manejo de estos temas por parte de los partidos políticos? ¿A qué se debe su desentendimiento de estos temas?

La Constitución de la República tiene el contrasentido de definir a las fuerzas armadas como apolíticas y al mismo tiempo darle atribuciones para desempeñar un papel activo en la política nacional. En la semioscuridad y detrás de las cortinas del escenario político, los militares han podido mantener una influencia clave en la actuación diaria del aparato del poder civil, sin importar que partido gobierne. La relación entre ambos, militares y políticos, ha sido mutuamente provechosa en términos de corrupción e impunidad. Gran parte de su influencia actual puede explicarse como resultado de las estrategias de retiro institucional negociado que se dieron en la región centroamericana en los años 80 y 90, y de la cual nuestro país no fue una excepción pese a que no sufrió las condiciones de guerra de sus vecinos. El sistema de inmunidades, privilegios y autonomía institucional que está en la base de su poder, fue acordado y sostenido de común acuerdo con los partidos políticos, sobre todo con el Nacional que siempre fue considerado el brazo civil de los militares. Con los años, los liberales también asumieron ese “padrinazgo” o “maridaje” letal para la democracia. Zelaya no fue una excepción; siempre las favoreció, más allá de lo lícito, más allá de lo ético, más allá de lo que mandaba la prudencia y la razón. Siempre los políticos en el poder han querido tener a los militares de su lado; no necesariamente del lado de la ley, y no sólo han tolerado sus abusos, sino que se los han financiado y apañado.

Sí ante los temas militares los políticos civiles tradicionales han vuelto a ver a otro lado, no ha sido producto de la casualidad o de la negligencia; simplemente es lo que han considerado que les corresponde hacer y en algunos casos lo que les han dejado hacer. Son los políticos quienes han estimulado ese carácter mesiánico de los militares que se atribuyen la salvaguarda de la democracia y la alternabilidad en el poder. El punto es que, quieran o no, los políticos civiles deben encontrar una salida

negociada al futuro de las fuerzas armadas; si ellos se encargaron de sacarlos de los cuarteles, deben tener una gran cuota de responsabilidad en hacerlos retornar. Es evidente que los partidos no tienen ni la capacidad ni el interés de borrarlas del mapa, pero al menos debieran entender la necesidad de convertirlas en una institución profesional, supeditada a las leyes nacionales y convenciones internacionales. No por encima de ellas.

¿Y la comprensión y manejo de los mismos temas por parte de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en general?

Creo que en la sociedad hondureña, organizada o no organizada, la comprensión y manejo de los temas de defensa y control civil sobre las fuerzas armadas ha sido mínima o supeditada a motivaciones ideológicas o emotivas. Ideológicamente en los sectores influidos por un pensamiento de izquierda ha prevalecido el criterio de que los militares sirven a los grupos de poder y a la política de Estados Unidos y que, en el mejor de los casos, deben ser sustituidas por “fuerzas armadas revolucionarias”, es decir, cambio de militares de un cuño por otro cuño. Sin embargo, esos mismos sectores, cuando son invitados por los militares a participar en la toma de decisiones públicas, generalmente arrian sus banderas ideológicas y asumen actitudes de un colaboracionismo pragmático. Entre nosotros eso ocurrió, por ejemplo, en el período reformista del general López Arellano. Los sectores de izquierda siempre andan en búsqueda de un “Torrijos” o, en la actualidad, de un “Hugo Chávez”. Entre los dirigentes campesinos, por ejemplo, ha sido común escucharles cierta nostalgia de los gobiernos militares porque asumen que ellos les dieron la reforma agraria, mientras que los civiles se las quitaron.

Más allá de lo ideológico, ha habido períodos o coyunturas históricas en las cuales en la sociedad surgen opiniones muy críticas a los militares por razones donde lo emotivo impera, como pasó a inicios de los años 90 cuando varios militares, entre ellos un coronel, se involucraron en el abuso y asesinato de Riccy Mabel Martínez o, más reciente, a raíz de la

represión brutal que sucedió al Golpe de Estado. En esas coyunturas se les ha condenado y se les denuncia, pero no se ha ido más allá.

Las organizaciones sociales y sectores de ciudadanía que demandan la supeditación real y efectiva de los militares a la institucionalidad democrática, que profundizan en las características represivas de las fuerzas armadas y en su ideología conservadora, son pocas, sin los recursos necesarios para volverse influyentes y determinantes en el debate.

Lo que más preocupa es esa tendencia que crece en la población de aceptar regímenes autoritarios si estos le mejoran algo de sus condiciones de vida. Eso se decía antes del golpe, y es muy posible que se mantenga. Muy depreciada tiene que estar la democracia en nuestros países para que la comercien por tan poco.

¿Por qué es importante fortalecer las capacidades civiles en estos temas?

Precisamente por la ausencia de capacidades civiles en estos temas. Eso vuelve a la mayoría de la población más próxima a posiciones conservadoras que democráticas respecto a las fuerzas armadas. Además, en el caso específico de nuestra coyuntura, con el golpe resultó claro que si queremos encontrar una solución efectiva a la hegemonía militar y avanzar en procesos de reconciliación, hay que fortalecer al máximo las capacidades civiles sobre el tema. No es viable esperar decisiones públicas sustanciales para controlar las fuerzas armadas, si los civiles no están preparados para plantearlas. Por el momento las capacidades civiles existentes son muy difusas. Deben ser fortalecidas.

¿Considera usted que el foro desarrollado por el CEDOH ha cumplido este objetivo? Mencione algunas razones...

Creo que lo más importante es su iniciativa de acompañar y promover la discusión del tema buscando siempre propuestas y líneas de acción

desde la ciudadanía, pero con una amplia visión del Estado. La pregunta central que plantea el CEDOH es cómo deben ser tratadas las fuerzas armadas por gobiernos que se consideran democráticos. El tema, obviamente, es complicado de discutir, pero cada vez más urgente. El CEDOH tiene años de investigarlo; son varias las publicaciones sobre el tema y en todas se trata de responder preguntas cruciales. En ese sentido, lo que más preocupa es el seguimiento a estos esfuerzos. Nadie más los está planteando de la manera en que lo hace el CEDOH.

Conducir la defensa y controlar a las fuerzas armadas son dos retos pendientes para los partidos políticos, para lo cual tienen que prepararse... ¿Cuáles cree que son los obstáculos más grandes que hay que superar para que esto ocurra?

Creo que el obstáculo más grande está en los propios partidos más que en las fuerzas armadas. En los últimos 30 años abundan ejemplos de la permisibilidad de los partidos políticos para legitimar la intervención militar fuera de sus cuarteles, como ocurrió en 1985 y más reciente con el Golpe de Estado. Hay que admitir que en el país hay inmunidad e impunidad en el protagonismo político e institucional de los militares. Eso debiera terminar, así como debe concluir esa especie de derecho al veto, no reconocido, que tienen los militares respecto a reformas constitucionales e institucionales estratégicas, por ejemplo, en los campos de derechos humanos o control civil del aparato castrense. En el fondo, y volvemos a los obstáculos, son los propios partidos políticos tradicionales los que ejercen de portavoces de las ambiciones políticas de los militares. Eso ha impedido que se fortalezca el control democrático sobre los militares. Sin duda, las instituciones paralelas de poder persisten, con los militares en primer plano, incluso sobre ellas hay nuevos y renovados intereses, como los que salen del narcotráfico o del crimen organizado en general. Lo bueno es que con partidos políticos o contra los partidos políticos se ha iniciado un proceso ciudadano que, más allá de la ideología, busca acciones concretas para que, por fin, no se repitan hechos tan dolorosos y bochornosos como los de junio 2009. De hecho, no habrá

modernización de los partidos mientras no rompan sus nexos de complicidad con el militarismo.

www.cedoh.org

ANEXO 6

ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA Y LEYES ESPECIALES SOBRE EL TEMA DE DEFENSA

Constitución de la República

Capítulo X, De la defensa nacional y de la seguridad pública, Artículo 272

“Las fuerzas armadas de Honduras, son una Institución Nacional de carácter permanente, esencialmente profesional, apolítica, obediente y no deliberante.

Se constituyen para defender la integridad territorial y la soberanía de la República, mantener la paz, el orden público y el imperio de la Constitución, los principios de libre sufragio y la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República.

Cooperarán con la Policía Nacional en la Conservación del orden público.

A efecto de garantizar el libre ejercicio del sufragio, la custodia, transporte y vigilancia de los materiales electorales y demás aspectos de la seguridad del proceso, el Presidente de la República, pondrá a las fuerzas armadas a disposición del Tribunal Nacional de Elecciones, desde un mes antes de las elecciones, hasta la declaratoria de las mismas”.

Artículo 245, inciso 16

El Presidente de la República tiene la administración general del Estado; son sus atribuciones:

...

16. *Ejercer el mando en Jefe de las fuerzas armadas en su carácter de Comandante General, y adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República*

Ley Constitutiva de las fuerzas armadas (Decreto No.39-2001)

Título I de los Preceptos Fundamentales

Capítulo único de los Objetivos, Misión e Integración

Artículo 1

Las fuerzas armadas de Honduras son una institución nacional de carácter permanente, esencialmente profesional, apolítica, obediente y no deliberante. Se instituyen para defender la integridad territorial, la soberanía de la República, mantener la paz interna, el imperio de la constitución, los principios de libre sufragio y alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República. A efecto de garantizar el libre ejercicio del sufragio, la custodia, transporte y vigilancia de los materiales electorales y demás aspectos de seguridad del proceso, el Presidente de la República pondrá a las fuerzas armadas a disposición del Tribunal Nacional de Elecciones, desde un mes antes de las elecciones hasta la declaratoria de las mismas. La presente Ley regular su organización y funcionamiento.

Artículo 3

Las fuerzas armadas estarán sujetas a las disposiciones de su Ley Constitutiva y las demás Leyes y Reglamentos que regulen su funcionamiento. Cooperarán con las Secretarías de Estado y demás Instituciones, a pedimento de éstas, en labores de alfabetización, educación, agricultura, protección del ambiente, vialidad, comunicaciones, sanidad y reforma agraria. Participarán en misiones internacionales de paz, en base a tratados internacionales, prestarán apoyo logístico de asesoramiento técnico en comunicaciones y transporte; en la lucha contra el narcotráfico; colaborarán con personal y medios para hacer frente a desastres naturales y situaciones emergencia que afecten a las personas y los bienes; así como en programas de protección y conservación del ecosistema, de educación académica y

formación técnica de sus miembros y otros de interés nacional. Además cooperarán con las instituciones de seguridad pública, a petición de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, para combatir el terrorismo, tráfico de armas y el crimen organizado, así como en la protección de los Poderes del Estado y del Tribunal Nacional de Elecciones, a pedimento de éstos, en su instalación y funcionamiento.

Artículo 20

El Alto Mando de las fuerzas armadas está constituido por el presidente de la República en su carácter de Comandante General, el Secretario de Estado en el Despacho de Defensa Nacional y el Jefe del Estado Mayor Conjunto. Al Alto Mando corresponde fijar la política general de defensa nacional.

Artículo 40

La Jefatura del Estado Mayor conjunto está formada por el Jefe y Sub Jefe del Estado Mayor Conjunto. El Jefe del Estado Mayor Conjunto ser nombrado y removido libremente por el Presidente de la República y prestar la promesa constitucional de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución de la República y la presente Ley. Tendrá una duración de tres (3) años en su cargo y sólo ser removido por las causas siguientes: 1) Renuncia; 2) Incapacidad absoluta acreditada fehacientemente; 3) Inhabilitación del cargo por sentencia firme; y, 4) Pérdida o suspensión de la ciudadanía decretada por autoridad competente de conformidad con la Ley y por finalizar su tiempo de servicio activo en las fuerzas armadas.

Artículo 64

La Junta de Comandantes estará integrada por: 1) El Jefe del Estado Mayor Conjunto; 2) El Subjefe del Estado Mayor Conjunto; 3) El Inspector General de las fuerzas armadas; y, 4) Los Comandantes Generales de Fuerza.

www.cedoh.org

La edición de este libro consta de 1,000 ejemplares
impresos en el mes de septiembre de 2011
en LITHOPRESS.

www.ceach.org

www.cedoh.org