

QUINTO INFORME ESTADO DE LA REGIÓN

Relaciones civiles-militares en Centroamérica

Investigador:
Roberto Cajina y Lynda Orozco

2015



El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de esta investigación de base pueden diferir de lo publicado en el Quinto Informe Estado de la Región en el tema respectivo, debido a revisiones y posteriores consultas. En caso de encontrarse diferencias entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Tabla de Contenidos

Índice de Tablas	4
Índice de Ilustraciones	5
ACRÓNIMOS.....	5
Resumen ejecutivo	7
Introducción	11
Centroamérica: una, diversa y desigual	13
Lo formal: Constituciones y leyes ordinarias	17
Guatemala	18
El Salvador.....	18
Honduras	19
Nicaragua	20
De la violencia política a la violencia criminal: Militarización de la Seguridad Pública	21
Guatemala: Shock postraumático del Sector Defensa	21
Acuerdos de Paz y Constitución: génesis de la militarización	21
Policialización del Ejército	22
Frustrada reforma policial.....	23
Reconversión del Sector Defensa: Gobierno y militares sin brújula	24
Pérez Molina: Mano de hierro sin guante de seda	27
El Salvador: Militarización “por decreto” de la seguridad pública	28
Acuerdos de Paz: separación de la función Defensa Nacional de la función Seguridad Pública.....	28
Militarización “constitucionalizada”	29
Militarización “por decreto”	29
Mano Dura y Súper Mano Dura.....	30
Fracaso de la apuesta manodurista.....	32
Militarización de la Seguridad Pública, más allá de las ideologías	34
Los desatinos del presidente Funes.....	35
Honduras: Desbocada militarización de la seguridad pública	38
Caos institucional e incremento de la criminalidad	38
Omnipresencia de las Fuerzas Armadas	39
Sin institucionalidad y reacción tardía.....	40
Lo excepcional hecha rutina	40
Juan Orlando Hernández y la militarización desbocada.....	42

Reforma constitucional profundiza militarización.....	45
Los primeros 100 días, “mucho ruido y pocas nueces”	46
Nicaragua: Militarización disimulada, politizada y partidarizada	47
De la transición a la democracia a la involución autoritaria	47
El largo brazo de la autonomía funcional del Ejército.....	49
Desmontaje de la institucionalidad militar: Borrón y cuenta vieja.....	50
Tres leyes necesarias pero inconsultas e imperfectas	51
La “grand finale” de Daniel Ortega: Reforma a la Constitución y a la Ley 181	54
Denominadores comunes	56
Despliegue territorial de tropas y en el extranjero	59
Centroamérica en las misiones de Paz de la ONU.....	59
La visión de Washington	61
Narcotráfico y Lavado de dinero en Centroamérica	61
Narcotráfico	61
Guatemala	61
El Salvador.....	62
Honduras	63
Nicaragua	64
Lavado de dinero.....	66
Costa Rica	66
Guatemala	66
La “inversión” de Washington en la guerra contra las drogas.....	68
CARSI y ESCA: Dos modelos de cooperación en seguridad regional.....	73
Iniciativa de Seguridad Regional para América Central (CARSI)	73
Tardía, unilateral e insuficientemente financiada	73
Los cinco objetivos o “pilares” de CARSI definidos unilateralmente por Washington	76
ESCA: ¿Una “estrategia” sin futuro?.....	82
Las sendas de la militarización	85
Incremento de efectivos	86
La espiral del gasto militar.....	88
De compras otra vez.....	91
Gasto militar versus gasto público social.....	93
Racionalidad de las adquisiciones	95
Un futuro nada esperanzador	99

Fuentes	106
Generales.....	106
Legislativas	112
Acuerdos de paz.....	116
ANEXO A.....	117
Preceptos Constitucionales en Materia de Seguridad y Defensa en Centroamérica.....	117
ANEXO B.....	122
Preceptos Básicos de la Legislación Ordinaria en Materia de Defensa y Seguridad Pública en Centroamérica.....	122
ANEXO C.....	128
Evolución de las Brigadas del Ejército de Guatemala Acuerdos Gubernativos 2004, 2006, 2009, 2010, 2012, 2013 y 2014.....	128

Índice de Tablas

Tabla 1- Índice de percepción de corrupción 2012-2014	16
Tabla 2 - Tasa de homicidios por 100.000 habitantes en Centroamérica 2007-2012.....	58
Tabla 3 - Guatemala 2014 Participación en operaciones de Paz	59
Tabla 4 - El Salvador 2014 Participación en operaciones de Paz.....	60
Tabla 5 - Honduras 2014 Participación en operaciones de Paz	61
Tabla 6 - Asistencia militar y policial de Estados Unidos a Centroamérica 2004-2014 (US\$)....	68
Tabla 7 - Militares y policías centroamericanos entrenados por Estados Unidos 2004-2012	69
Tabla 8 - Venta de armas y equipos de Estados Unidos a Centroamérica 2004-2012 (US\$).....	69
Tabla 9 - Donaciones de Estados Unidos a toda Centroamérica entre 2011 y 2014	71
Tabla 10 - Tasa de homicidios por 100.000 habitantes en Centroamérica 1995-2007.....	74
Tabla 11 - Financiamiento de CARSI AF 2008-AF 2015 (millones de US\$).....	78
Tabla 12 - Estimado de cocaína incautada en Centroamérica 2007-2013 (Toneladas métricas) .	79
Tabla 13 - Total de fondos asignados y desembolsados en apoyo a las actividades de la Iniciativa de Seguridad Regional para América Central (CARSI) hasta junio 1, 2013 (millones de US\$) .	80
Tabla 14 - Comparación del personal militar 2010-2014	87
Tabla 15 - Completamiento militar en Centroamérica 2008-2014.....	87
Tabla 16 - Gasto militar por país 2004-2013 (millones de US\$).....	88
Tabla 17 - Gasto militar por país como porcentaje del gasto total del gobierno 2004-2012.....	89
Tabla 18 - Incremento comparado (Variación porcentual) 2008-2014	90
Tabla 19 - Gasto público social como porcentaje del PIB según sector 2007-2013.....	94
Tabla 20 - Gasto militar por país como porcentaje del PIB 2004-2013	94

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1 - Estructura básica de la CBSI	76
Ilustración 2 - Porcentaje de las asignaciones de CARSI por país De los fondos apropiados del Año Fiscal 2008 al 2012	81
Ilustración 3 - Coste de los 22 proyectos de la ESCA por componente	83
Ilustración 4 - Coste global y distribución porcentual del coste de los 8 proyectos priorizados de la ESCA	84

ACRÓNIMOS

AF	Año Fiscal
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil
CARICOM	Caribbean Community
CARSI	Central America Regional Security Initiative
CBSI	Caribbean Basin Security Initiative
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERSC	Cuerpo Especial de Reserva de Seguridad Ciudadana
CFAC	Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CNRP	Comisión Nacional de Reforma Policial de Honduras
COMPSTAT	Comparative Statistics
CSCA	Comisión de Seguridad de Centroamérica
DEA	Drug Enforcement Agency
DID	Dirección de Información para la Defensa
DNII	Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia del Estado
EMBRAER	Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.
EMC	Estado Mayor Conjunto
EPS	Ejército Popular Sandinista
ESCA	Estrategia de Seguridad de Centroamérica
ESF	Economic Support Fund
FAES	Fuerza Armada de El Salvador
FAH	Fuerza Aérea de Honduras
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FAS	Fuerza Aérea Salvadoreña
FFAA	Fuerzas Armadas
FMF	Foreign Military Financing
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
FUSINA	Fuerza Nacional de Seguridad Interinstitucional
GAO	Government Accountability Office
GCC	Grupo Conjunto Cuscatlán
GPS	Global Position System
IISS	International Institute for Strategic Studies

INCLE	International Narcotics Control and Law Enforcement
INCSR	International Control Strategy Report
INL	Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs
IPSM	Instituto de Previsión Social Militar
J'EMC	Jefe del Estado Mayor Conjunto
MIDDEF	Ministerio de Defensa
MINDEF	Ministerio de Defensa
MINURSO	Misión de Naciones Unidas para el Referéndum en el Sahara Occidental
MINUSTAH	United Nations Stabilization Mission in Haiti
MONUSCO	Misión de Naciones Unidas de Estabilización en la República Democrática del Congo
NADR	No Proliferación, Antiterrorismo, Desminado y Programas Relacionados
NIM	Normativa Interna Militar
ONDD	Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Onusal	Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador
PIB	Producto Interno Bruto
PMOP	Policía Militar de Orden Público
PN	Policía Nacional
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PS	Policía Sandinista
RESDAL	Red de Seguridad y Defensa de América Latina
SENAFRONT	Servicio Nacional de Fronteras
SENAN	Servicio Nacional Aeronaval
SERCAA	Sistema Estratégico de Recolección, Cotejamiento, Análisis y Archivo de Información
SICA	Sistema de la Integración Centroamericano
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SNGC	Servicio Nacional de Guardacostas
SNSD	Sistema Nacional de Seguridad Democrática
SOUTHCOM	Comando Sur
TIGRES	Estrategia Interinstitucional en Seguridad y Toma Integral Gubernamental de Respuesta Especial de Seguridad
UCA	Universidad Centroamericana
UNAH	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
UNISFA	United Nations Interim Security Force for Abyei
UNMISS	United Nations Mission in the Republic of South Sudan
UNOCI	United Nations Operation in Cote d'Ivoire
UNODC	United Nations Office on Drug and Crime
URNG	Unión Nacional Revolucionaria Guatemalteca
WOLA	Washington Office on Latin America
ZEDE	Zonas de Empleo y Desarrollo Económico

Resumen ejecutivo

Los países de Centroamérica, desde Guatemala al Norte hasta Panamá al Sur, no constituyen una entidad homogénea, antes bien acusan importantes niveles de asimetría y diferenciación en lo económico, lo social y lo político, así como en lo militar. Cuatro de ellos —Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua— cuentan con instituciones militares no así los dos restantes —Costa Rica y Panamá— que poseen fuerzas policiales que independientemente de su adscripción institucional a ministerios de Seguridad Pública tienen unidades militarizadas que cumplen con las misiones clásicas de la Defensa Nacional: defensa y protección de sus fronteras, sus espacios aéreos y sus mares territoriales.

No obstante, en medio de ese escenario cargado de asimetrías y desarrollos diferenciados, la irrupción del crimen transnacional organizado, el narcotráfico y la violencia juvenil, encontró a los países centroamericanos —sin excepción— cargados de severas limitaciones institucionales, desprovistos de políticas de seguridad pública, faltos de recursos y de sólidas estructuras de aplicación de la ley que pudiesen enfrentar con alguna posibilidad de éxito esas amenazas emergentes.

Cuando ya la situación alcanzaba niveles de crisis, cuya expresión más explícita es la violencia homicida, la reacción de Estados Unidos y de los gobiernos de la subregión ha sido tardía y desacertada. Siendo el crimen transnacional organizado, el narcotráfico y la violencia juvenil tres temas de clara factura policial por estar comprendidos de la seguridad pública, la respuesta ha sido no solo controversial sino que además severamente criticada por ser la menos indicada, la menos eficaz y la más riesgosa: militarizar la seguridad pública y con ello remilitarizar a Centroamérica. Rápidamente los uniformados recuperaron el rol protagónico que desempeñaron durante la guerra fría y las guerras civiles que asolaron a la región en las décadas de 1970 y 1980, y que temporalmente se les había escapado de las manos en los primeros momentos de la transición del autoritarismo a la democracia, una vez concluidos los conflictos armados en la subregión por la vía de la negociación política refrendada en los correspondientes acuerdos de paz suscritos entre gobiernos e insurgentes.

La militarización de la seguridad pública no es una fantasía producto de la imaginación de organismos defensores de los derechos humanos, de la academia, de expertos civiles, ni de sectores de la clase política de Centroamérica. Tampoco es, como aseguró el presidente Funes, “una campaña de algunos sectores de la izquierda radical”¹. Es una realidad cuyas raíces se hunden en las profundidades de la atávica cultura militarista que pervive incrustada en el imaginario colectivo de guatemaltecos, salvadoreños, hondureños y nicaragüenses por igual. A esta falencia orgánica de las sociedades centroamericanas se suman las extremadas flaquezas institucionales, la falta de capacidad y voluntad política de las autoridades civiles que, sin el menor rubor, recurren a medidas facilistas, como el empleo de los militares en misiones de seguridad pública y

¹ “Funes descarta militarización de la seguridad pública”. *La Prensa*. 1 de febrero de 2012, en www.laprensa.com.ni/2012/02/01/planeta/89239-funes-descarta-militarizacion-seguridad.

orden interior, sin considerar el severo daño que causan a los endeble procesos de construcción de institucionalidad democrática en la subregión.

La militarización de la seguridad pública en Centroamérica tiene sendas claramente demarcadas: “incremento de efectivos y del gasto militar; nuevas adquisiciones de armamento y medios; construcción de nuevas instalaciones; nombramiento de oficiales activos o en retiro en ministerios de Gobernación (Seguridad), jefaturas policiales y otros cargos públicos; militarización de las policías; creación de unidades militares dentro de éstas; aprobación de leyes y decretos que conceden mayores cuotas de poder y espacios de autonomía funcional a los ejércitos, y operativos conjuntos ejército-policía”².

Evidencia inobjetable de la militarización de la seguridad pública en la subregión es la nota de prensa emitida por la Dirección de Relaciones Públicas y Exteriores del Ejército de Nicaragua al concluir la XXXVII Reunión Ordinaria del Comité Ejecutivo de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), celebrada en Managua el 12 de octubre de 2012, en la que se manifiesta que entre enero y septiembre de 2012 las fuerzas armadas y ejércitos de la CFAC habían realizado 562 mil 941 misiones de seguridad³, que entre otros resultados dejaron, de acuerdo al informe presentado por el mayor general Óscar Balladares, entonces jefe del Estado Mayor del Ejército de Nicaragua, la incautación de US\$ 15.2 millones de dólares, 18.216 personas detenidas por narcotráfico, 13.552 por indocumentados, 1.587 por portar armas ilegales, 756 por trata de personas, 419 por robo de vehículos y 9.129 vinculados a otros ilícitos⁴.

Es precisamente en esos acuerdos de paz y en el ordenamiento constitucional y la misma legislación ordinaria de los establecimientos militares —que se aprobaron en cumplimiento de lo convenido en esos acuerdos— en donde se encuentran los sustentos normativos de ese doble proceso de militarización de la seguridad pública y remilitarización de las sociedades centroamericanas. En ambos, se confieren a los cuerpos castrenses facultades que superan las clásicas de éstos y abren las puertas a situaciones de excepcionalidad que con el tiempo, falta de voluntad política, facilismo administrativo civil y nula visión del futuro, se han convertido en rutinarias. Miles de soldados —sin “entrenamiento, la lógica, la doctrina y el equipamiento para enfrentar problemas de carácter policial”⁵— han sido lanzados a calles, carreteras y zonas rurales de los países del Triángulo Norte y Nicaragua, lo que ha generado “graves violaciones a los derechos humanos y, en definitiva, militariza las alternativas de políticas públicas”⁶.

² Cajina, Roberto. “Remilitarización en Centroamérica: El ‘retorno’ de los que nunca se fueron”. Instituto Español de Estudios Estratégicos 90/2014, 15 de agosto de 2014, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO90-2014_Remilitarizacion_Centroamerica_R.Cajina.pdf

³ Dirección de Relaciones Públicas y Exteriores. Comandancia General del Ejército de Nicaragua. Nota de prensa n° 166/2012, disponible es <http://www.ejercito.mil.ni/contenido/relaciones-publicas/publicaciones/docs/np2012166.pdf>

⁴ <http://www.que.es/ultimas-noticias/sucesos/201210120500-militares-centroamerica-decomisan-toneladasdrogas-efe.html>

⁵ Rojas Aravena, Francisco. El riesgo de superposición entre las políticas de defensa y seguridad. Revista Nueva Sociedad, no 213, enero-febrero de 2008, p. 48, disponible en http://www.nuso.org/upload/articulos/3492_1.pdf

⁶ *Ídem*.

La superposición de las funciones Defensa Nacional y Seguridad Pública no es una simple disfunción administrativa, sino que un peligroso proceso que corroe la institucionalidad democrática y la gobernabilidad democrática, y desnaturaliza a las instituciones que las ejercen en tanto policializa a los ejércitos, militariza a las policías y vuelve a hacer de éstas el vagón de cola del convoy militar, como en los años de la guerra fría y las guerras civiles en Centroamérica. Pero igual o más grave aún es el impacto distorsionador y negativo que tiene en las relaciones civiles-militares en Centroamérica, es decir, la dinámica del relacionamiento entre la sociedad, expresada y representada por el Estado, y el instrumento militar del mismo, herramienta de la violencia legítima⁷, entre el poder político ejercido por las autoridades civiles legítimamente constituidas y el poder militar.

Pero el empleo de los militares en misiones de seguridad pública y orden interior, sin forma alguna de control civil democrático ni rigurosos protocolos de actuación, ha conducido a la apertura de nuevos y mayores espacios de autonomía funcional e incluso institucional en algunos casos para las instituciones armadas. Pero además ha dado inicio a una irracional minicarrera armamentista cuya lógica pareciera ser “adquirir lo que se pueda”, independientemente de su utilidad en la denominada guerra contra las drogas impuesta por Washington y adoptada sin mayores criterios por los gobiernos centroamericanos. Quizás el caso más emblemático de lo absurdo sea la compra de El Salvador de 10 Cessna A-37 Dragonfly usados que datan desde la guerra de Vietnam y fueron comprados a Chile por US\$ 8.57 millones, cuando la cantidad de droga que usualmente transita por El Salvador es menor que en el resto de Centroamérica, menos del 2% de la que circula por Guatemala, por ejemplo, y que para transportarla, los narcotraficantes utilizan en el Pacífico lanchas rápidas y barcos pesqueros y, por la vía terrestre, la carretera Panamericana. En tales condiciones, la racionalidad lógica apunta al fortalecimiento de la Fuerza Naval y el sistema de vigilancia y control de carreteras, no adquirir una flota de aviones de interdicción.

En esa desbocada carrera de adquisiciones de armas y equipos, los militares presionan al máximo los presupuestos y obligan a elevar la deuda pública en países en los que, como los del Triángulo Norte, sus habitantes padecen ingentes carencias económicas y sociales que aún esperan respuestas. En esto —la satisfacción de un ego corporativo absurdo, a costa del sufrimiento y penurias de una población sumida en la miseria y la desesperanza— es que radica la irracionalidad e inmoralidad de tales adquisiciones, consentidas y autorizadas sin el menor asomo de rubor por las autoridades civiles.

Es innegable que la violencia homicida se ha entronizado en Centroamérica, particularmente en los países del Triángulo Norte; sin embargo, las políticas de mano dura —que en esencia implican el empleo de los militares en misiones de seguridad pública y orden interior, y el endurecimiento de las penas— han fracasado “en su objetivo de disminuir los niveles de violencia y delito, y también han tenido un impacto negativo y profundo en la convivencia democrática y en el respeto a los derechos humanos, que

⁷ Donadio, Marcela R. “La relaciones cívico-militares y la construcción de instituciones en América Latina: Enfrentado la crisis de las jóvenes democracias”, disponible en <http://www.resdal.org/Archivo/d00001a3.htm>

están en la base del desarrollo humano”⁸. Los casos del Bajo Aguán en Honduras, Totonicapán en Guatemala y la Zona Libre de Colón en Panamá así lo evidencian.

En 2012 la ONUDD advertía, sin que Washington y los gobiernos centroamericanos repararan o pusieran interés en tan seria admonición que, “Hasta la fecha, la mayoría de los esfuerzos contra el crimen en la región se han centrado en un enfoque cada vez más militarizado y represivo de la labor policial. Este enfoque conlleva el riesgo de dañar aún más la gobernanza a través de la erosión de los derechos civiles, y hasta ahora ha demostrado gran ineffectividad debido a otras debilidades en el sistema de justicia penal”⁹.

Pero, además, las adquisiciones tienen un giro prácticamente no explorado y que en este estudio ahora exponemos en detalle: los verdaderos intereses de Estados Unidos en su “inversión” en la estrategia de guerra contra las drogas. Ésta tiene una doble vertiente: una de asistencia no reembolsable (asistencia en entrenamiento militar policial y donaciones de medio y equipos) y otra que puede caracterizarse como el intercambio de *dollars for bullets*, es decir, la venta de armas. Entre 2004 y 2014 la asistencia militar y policial de Estados Unidos a Centroamérica fue de un poco más de US\$ 546 millones, mientras que entre 2004 y 2012 Estados Unidos vendió US\$ 1.889.248.638 en armas y equipos a los países de la subregión, es decir que la asistencia no reembolsable de Estados Unidos a Centroamérica es apenas una fracción del monto de la venta de armas y equipos, 28.90 por ciento de ésta. Sin lugar a dudas, un negocio más que rentable para la industria militar estadounidense. Cabe entonces preguntarse: ¿es la guerra contra las drogas una estrategia o un negocio? La respuesta es obvia.

La policialización de los ejércitos y la militarización de la seguridad pública y de las mismas fuerzas policiales obliga a replantearse el tema de las relaciones civiles-militares. No se trata de procurar otros tipos de relacionamientos que han surgido como consecuencia del empleo de los ejércitos en el combate contra el crimen organizado, el narcotráfico y la violencia juvenil, sino de adecuarlas a los escenarios emergentes de la defensa nacional y la seguridad pública, que deben ser temporales, como temporal tiene que ser la participación de los militares en misiones de seguridad pública.

Esto no será posible si las agencias involucradas se enclaustran en una peligrosa endogamia institucional pretendiendo resolver por ellas mismas una situación tan compleja que demanda un debate nacional amplio, informado, profesional, desideologizado y sin tintes partidistas alrededor de la defensa nacional, la seguridad pública y el rol de las instituciones relacionadas. Es preciso alcanzar un consenso nacional que abra espacio a la formulación expresa de políticas de seguridad pública como políticas de Estado.

Con el futuro de la democracia en Centroamérica y de la seguridad de los centroamericanos en juego, ésta es la única vía para restaurar la institucionalidad

⁸ PNUD. “Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-201. Seguridad Ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina”, p. 182, disponible en <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

⁹ ONUDD, *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una evaluación de las Amenazas*, septiembre 2012, en www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_spanish.pdf.

avasallada, y sus resultados serían beneficiosos para una ciudadanía desesperanzada y para los mismos Estados, porque los ejércitos y las policías recuperarían sus respectivas identidades, la seguridad pública tendería a mejorar, la población recobraría la confianza en la fuerza pública, el fantasma del militarismo comenzaría a desvanecerse y se abriría paso a la construcción de la institucionalidad democrática y la gobernabilidad que se han perdido en Guatemala, El Salvador y Honduras, así como en Nicaragua.

Introducción

Históricamente la democracia no ha sido precisamente uno de los atributos de los que Centroamérica pueda sentirse orgullosa. De esta realidad solamente se escapa Costa Rica, único país de la subregión acreditado como democracia plena en el *Democracy Index 2014* de *The Economist Intelligence Unit*. El resto se mueve entre democracias imperfectas (Panamá y El Salvador) y regímenes híbridos (Honduras, Guatemala y Nicaragua), estos tres últimos muy próximos a los regímenes autoritarios. Las primeras corresponden a países en los que las elecciones son “libres y transparentes y aún si hay problemas como violaciones a la libertad de prensa, las libertades civiles básicas son respetadas. Sin embargo, existen numerosas debilidades en otros ámbitos de la democracia incluyendo problemas de gobernabilidad, una cultura política subdesarrollada y bajos niveles de participación política”¹⁰.

En los segundos, las “elecciones presentan sustanciales irregularidades que muchas veces impiden que éstas sean libres y transparentes, es común la presión del gobierno sobre los partidos y candidatos de oposición y existen serias debilidades prevalecen más que en las democracias imperfectas en cultura política, funcionamiento del gobierno y participación política. La corrupción tiende a expandirse y el imperio de la ley es muy débil, al igual que la sociedad civil, los periodistas son acosados y presionados y el sistema judicial no es independiente”¹¹.

Pero también la calidad de la democracia en Centroamérica debe ser analizada, comprendida y explicada desde el ámbito específico de las relaciones civiles-militares, es decir desde la dinámica del relacionamiento entre el poder político civil y el poder fáctico militar, cuyos ejes articuladores son: el control civil democrático y la subordinación de los militares a la autoridad civil legítimamente constituida.

En todo régimen democrático las decisiones políticas relacionadas con la naturaleza, misiones, roles, funciones, composición, presupuestos y adquisiciones de los ejércitos son facultad exclusiva e indelegable de la autoridad civil legítimamente constituida (presidentes de la República, ministros de Defensa y parlamentos), y los ejércitos deben subordinarse a ella. Así, las decisiones políticas las toman las autoridades civiles y los militares, los ejércitos —en tanto instrumento del Estado y en general de la sociedad— tienen que ejecutarlas. De ahí su carácter instrumental, profesional, apolítico, obediente

¹⁰ Democracy Index 2014. Democracy and its discontents. A report from The Economist Intelligence Unit, disponible en <http://www.sudestada.com.uy/Content/Articles/421a313a-d58f-462e-9b24-2504a37f6b56/Democracy-index-2014.pdf>

¹¹ Ídem.

y no deliberante, tal como lo consignan las constituciones políticas de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

Lo anterior no quiere decir que policías y militares sean ajenos o permanezcan al margen de los procesos de toma de esas decisiones políticas. Al contrario, por su expertise en el campo de su competencia profesional e institucional —defensa nacional— deben actuar como asesores de la autoridad civil aunque, es necesario reiterar, la decisión política corresponde a ésta. Se trata en consecuencia de un principio íntimamente vinculado a la naturaleza obediente y no deliberante que debe caracterizar a los ejércitos en todo régimen democrático, que es, a su vez, expresión de la subordinación de las fuerzas militares al poder político civil.

Sin embargo, existe una considerable brecha entre la letra de esos preceptos constitucionales y la realidad. Si bien las normas supremas precisan que el Presidente de la República es el Comandante General de las Fuerzas Armadas (Guatemala, El Salvador y Honduras) y Jefe Supremo del Ejército (Nicaragua), esto no es más que una simple formalidad de los textos constitucionales porque en la gestión de la administración pública los mandatarios delegan esta responsabilidad en sus ministros y en los casos de los titulares de Defensa, Centroamérica ofrece, como siempre, un escenario asimétrico. Los ministros de Defensa de Guatemala y El Salvador no son civiles sino militares en alta y ambos ministerios funcionan más bien como “ministerios de las Fuerzas Armadas” que como verdaderos ministerios de Defensa. En los casos de Honduras y Nicaragua la situación es inversa. Si bien ambos ministros de Defensa son civiles, el hecho es que frente al poder de los militares y los amplios espacios de autonomía funcional que éstos detentan no pasan de ser figuras decorativas al servicio de los intereses corporativos de sus respectivas instituciones militares que, aparte de sus funciones protocolarias, prácticamente permanecen ajenos a los procesos de toma de decisiones políticas relacionadas con la naturaleza, misiones, roles, funciones, composición, presupuestos y adquisiciones de ambos ejércitos, convertidos en costos “ministerios de papel” —por los recursos que una burocracia ineficiente consume— e ineficaces adornos democráticos¹². El empleo de los militares en misiones de seguridad pública y orden interior ha agravado esta situación porque a la par del ensanchamiento de sus funciones ha implicado el incremento de la cantidad de efectivos y del gasto militar, así como de nuevas adquisiciones de armamento y medios, la construcción de nuevas instalaciones, el nombramiento de oficiales activos o en retiro en ministerios de Gobernación (Seguridad), jefaturas policiales y otros cargos públicos, la militarización de las policías, la creación de unidades militares dentro de éstas, la aprobación de leyes y decretos que otorgan mayores cuotas de poder y espacios de autonomía funcional a los ejércitos, y el desarrollo de operativos conjuntos ejército-policía en los que los militares están a la cabeza.

El presente estudio ha sido articulado alrededor de una pregunta clave: ¿Cuál es el impacto que la militarización de la seguridad pública —policialización de los ejércitos y

¹² Cajina, Roberto. “Nicaragua: Transición política, democracia y reconversión del Sector Defensa”, disponible en <http://iugm.es/fileadmin/ADEFAL/documentacion/ANALISIS%20NICARAGUA.pdf>

militarización de las policías— tiene en las relaciones civiles-militares en Centroamérica? De esta interrogante originaria se ha estructurado otra serie de preguntas que, sin agotar el tema, contribuyen a construir respuestas analíticas que permiten articular el tema como un todo: ¿Qué factores inciden en la militarización de la seguridad pública en Centroamérica? ¿Cuáles son las sendas de la militarización de la seguridad pública en Centroamérica? ¿Cuáles son las raíces de la remilitarización de Centroamérica? “Guerra contra las drogas”, ¿estrategia o negocio? ¿Cómo han evolucionado las relaciones civiles-militares en Centroamérica hasta el 2014?

Constatamos que los factores que inciden en la militarización de la seguridad pública en Centroamérica no son —como aseguran Washington y los gobiernos centroamericanos— el crimen organizado, el narcotráfico ni la violencia juvenil, sino la “estrategia de guerra contra las drogas” impuesta por Estados Unidos (Plan Colombia, Iniciativa Mérida, CARSI y CBSI) frente a esas “amenazas emergentes”.

Así mismo que la militarización de la seguridad pública entraña el empleo de militares en misiones policiales; la policialización de los ejércitos; la militarización de las policías, lo que ha conducido a la superposición de las funciones Defensa Nacional y Seguridad Pública, el reposicionamiento de los militares en un nuevo rol protagónico: “ángeles tutelares” de la democracia y “paladines” de la seguridad pública, y al surgimiento de una nueva cultura militarista, más peligrosa que la de los años de la guerra fría por el ropaje democrático con que ahora se viste.

La remilitarización de Centroamérica descansa sobre tres factores germinales de orden estructural: la ancestral cultura militarista incrustada en el imaginario colectivo centroamericano; los imperfectos procesos de negociación política que dieron vida a imperfectos acuerdos de paz; y los defectuosos y permisivos ordenamientos constitucionales y de legislación ordinaria que han conducido a modelos de militarización constitucionalizada (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua), militarización por decreto (El Salvador), Guatemala (acuerdos gubernativos), Honduras (leyes, decretos ejecutivos) en los que sistemáticamente se viola la excepcionalidad en el empleo de los militares en misiones de seguridad pública y orden interior consignada explícitamente en las constituciones de esos países al convertirla en una práctica permanente.

Centroamérica: una, diversa y desigual

El territorio centroamericano, puente natural que une dos grandes masas continentales (América del Norte y América del Sur), abarca una extensión de 499 mil km² y alberga a 44.6 millones de habitantes, 7.2% de la población latinoamericana y caribeña. Si bien este subcontinente no posee grandes extensiones de tierra y tampoco una alta densidad demográfica, sí existen condiciones sociales, económicas y políticas que acrecientan y agravan una amplia lista de retos aún sin resolver.

Como región altamente dependiente de la evolución de su sector externo, Centroamérica se vio afectada por la caída de la economía mundial en el 2013. El Balance Preliminar

de las Economías de América Latina y el Caribe de 2014 de la CEPAL¹³ muestra que el Producto Interno Bruto (PIB) de América Latina y el Caribe creció 1.1%, la tasa de expansión más baja registrada desde 2009. Sin embargo, al analizar la evolución de las economías por subregiones, se puede identificar que las tasas más altas pertenecen a Centroamérica con una tasa de 3.7% sobresaliendo Panamá con 6.0% y Nicaragua con 4.5%.

De igual forma, esta desaceleración de la dinámica económica se ve reflejada en el déficit del comercio de bienes; en total las exportaciones de bienes ascendieron a US\$ 57.7 miles de millones, mostrando una caída de 1.8% con relación al año anterior (2012), mientras que las importaciones, valoradas en US\$ 87.6 miles de millones se incrementaron 2.7%. El descenso de la economía en general ha afectado los precios. Nicaragua fue el país con la tasa de inflación más alta: 6.5%, mientras que la menor ocurrió en El Salvador: 0,5%. En el resto de los países el Índice de Precios al Consumidor tuvo aumentos entre el 3% y el 5%.

En cuanto a condiciones sociales, los países centroamericanos tienen un desarrollo humano medio (a excepción de Panamá y Costa Rica), especialmente por los altos porcentajes de pobreza y desigualdades económicas por la que han atravesado durante mucho tiempo. Por ejemplo, para el 2009 se encontraban en condiciones de pobreza el 58.3% de los nicaragüenses, y en la indigencia 29.5%. En 2010, 67.4% de los hondureños se encontraban en la pobreza y 42.8% en la pobreza extrema. En el caso de Panamá, durante 2011, los pobres representaban 25.3% de la población y los indigentes 12.4%. Para Costa Rica y El Salvador existen datos de 2012, año en que se reportó 17.8% de la población costarricense en condiciones de pobreza y en pobreza extrema 7.3%; el 45.3% de los salvadoreños eran pobres, y el 13.5% se consideraban indigentes.

En materia de empleo, en 2013 la subregión logró una muy modesta y relativa reducción de la tasa de desempleo, que pasó de 6.4% en 2012 a 6.3%; sin embargo, este descenso es producto del crecimiento de un solo sector. El aumento de 3% del turismo internacional en Centroamérica, entre enero y agosto de 2013 generó empleo en el sector servicios; no obstante, el dinamismo de la tasa global en la generación de empleo se redujo en el transcurso del 2013, afectando principalmente a los jóvenes cuya tasa de ocupación decayó en forma bastante generalizada, mientras su tasa de desempleo subía. Esto contribuye al hecho que un enfriamiento de la generación de empleo suele afectar primero a los nuevos entrantes al mercado de trabajo, entre los cuales los jóvenes están sobrerrepresentados.

En algunos aspectos de los sectores sociales y económicos ha habido una mejoría en décimas, pero esto es poco significativo porque al mismo tiempo son cada vez más las personas que no tienen los ingresos suficientes para la compra de los alimentos básicos, cuyos precios han ascendido continuamente durante los últimos años, aumentando así la cantidad de familias que padecen hambre. Ante ese escenario, cualquier “mejoría” de

¹³ CEPAL, Balance Preliminar de las Economías de América Latina y El Caribe 2014. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37344/S1420911_es.pdf?sequence=1

ese nivel resulta ser insuficiente para que Centroamérica deje de ser la región más pobre en toda Latinoamérica y el Caribe.

Las diversidades y desigualdades de la subregión son acompañadas por otros factores que complican más aún el presente y el futuro de Centroamérica. A la inseguridad creciente y diferenciada se agrega un clima político enrarecido en el que el clásico apotegma de Clausewitz — *la guerra no constituye simplemente un acto político, sino un verdadero instrumento político, una continuación de la actividad política, una realización de ésta por otros medios*¹⁴— parece haber sido invertido por los bandos en pugna, haciendo de la política un acto de guerra, un verdadero instrumento de la guerra, una continuación de la actividad bélica, la realización de la misma por otros medios. En términos generales, las contiendas políticas y sus resultados en Centroamérica parecieran estar regidas por la lógica de la *guerra absoluta* o *lucha hasta el final*, para ponerlo —de nuevo— en los términos del general prusiano.

Con relación al de 2010, el mapa político de 2014 sufrió cambios interesantes. En este año cuatro nuevos gobernantes iniciaron sus mandatos constitucionales: Juan Orlando Hernández (Honduras, enero), Luis Guillermo Solís (Costa Rica, mayo), Salvador Sánchez Cerén (El Salvador, junio), y Juan Carlos Varela (Panamá, julio). Dos años antes lo habían hecho Otto Pérez Molina (Guatemala) y Daniel Ortega (Nicaragua), este último inconstitucionalmente reelecto al amparo de una sentencia espuria de la Corte Suprema de Justicia¹⁵.

Así, el actual atlas político de la subregión muestra dos regímenes de izquierda, el de Sánchez Cerén, de origen ortodoxo pero pragmático en apariencia, y el de Ortega, frenéticamente populista y autoritario. El de Luis Guillermo Solís, formalmente calificado de centro-izquierda, es inédito en la historia política costarricense. Pero la derecha centroamericana no es homogénea. La panameña de bandera conservadora contrasta con la militarista de Guatemala, que congrega a militares, empresarios y políticos conservadores a ultranza, y la hondureña, formalmente civil pero de clara vocación militarista. Los regímenes políticos del Triángulo Norte y Nicaragua tienen un elemento común: los cuatro descansan sobre el “poder moderador” de los militares y el rol de éstos como “ángeles tutelares” de la democracia y “adalides” de la seguridad pública.

La diversidad de la subregión también es resaltada en *The Fragile States Index Rankings 2014*¹⁶, el reciente estudio del *Fund for Peace* que se basa en los niveles de estabilidad y las presiones que enfrentan los 178 Estados analizados, considerando 12 indicadores —6 socio-económicos y 6 político-militares—, y los clasifica en orden ascendente según el grado de fragilidad que presentan. Se trata, en general, de mostrar o advertir el mayor o menor peligro de convertirse en “Estados fallidos” (*Failed States*). La distribución de los países centroamericanos es irregular, yendo desde Guatemala que es colocado en

¹⁴ Clausewitz, Carl von. “De la guerra”, disponible en <http://lahaine.org/amauta/b2-img/Clausewitz%20Karl%20von%20-%20De%20la%20guerra.pdf>

¹⁵ Véase Nota 140.

¹⁶ Fund for Peace. “*The Fragile States Index Rankings 2014*”, disponible en <http://library.fundforpeace.org/library/cfsir1423-fragilestatesindex2014-06d.pdf>

nivel de *Advertencia máxima* (80.3¹⁷) hasta Costa Rica (*Estable* 48.5) y Panamá (*Menos estable* 55.7), pasando por Nicaragua (78.4), Honduras (77.9) y El Salvador (72.2) que se agrupan en el nivel de *Advertencia alta* siguiendo muy de cerca a Guatemala.

Adicionalmente, el Democracy Index 2014. Democracy and its discontents. A report from The Economist Intelligence Unit revela las disparidades en la calidad de la democracia en Centroamérica. De los 166 países estudiados Costa Rica, en el puesto 24 y una calificación de 8.3 se despega de nuevo del resto de los países de la subregión siendo el único ubicado entre los países de “democracia plena”; a continuación, en la clasificación de “democracias imperfectas” le siguen a distancia Panamá (47.2/7.08); El Salvador (64/6.53); y Honduras (80/5.84); mientras Guatemala (82/5.81) y Nicaragua (94/5.32) se ubican en la categoría de “regímenes híbridos”, es decir aquellos en los que “Las elecciones presentan sustanciales irregularidades que muchas veces impiden que sean libres y transparentes, es común la presión del gobierno sobre los partidos y candidatos de oposición y existen serias debilidades prevalecen más que en las democracias imperfectas en cultura política, funcionamiento del gobierno y participación política. La corrupción tiende a expandirse y el imperio de la ley es muy débil, la sociedad civil en débil y hay acoso de y presión sobre los periodistas y el sistema judicial no es independiente”¹⁸.

Sin embargo, hay un indicador en el que, con excepción de Costa Rica, Centroamérica prácticamente se compacta: el índice de percepción de corrupción. Transparencia Internacional clasifica en una escala de cero (*Altamente Corrupto*) a 100 (*Muy Transparente*) a los 175 países estudiados sobre la base de cuán corrupto es percibido el sector público en cada uno de ellos. En la edición 2014¹⁹, el sector público de Nicaragua es percibido como el más corrupto de la subregión (28/133²⁰), solo superado por Paraguay, Haití y Venezuela en América Latina y el Caribe. Le siguen Honduras (29/126), Guatemala (32/115), Panamá (37/94), El Salvador (39/80) y Costa Rica (54/47).

Tabla 1
Índice de percepción de corrupción 2012-2014

País	Posición	2014	2013	2012
Costa Rica	47	54	53	54
El Salvador	80	39	38	38
Panamá	94	37	35	38
Guatemala	115	32	29	32
Honduras	126	29	26	28
Nicaragua	133	28	28	29

Fuente: Realización propia en base a datos de Transparency International. “Corruption Perceptions Index 2014”, <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

¹⁷ A mayor valor del Índice, mayor grado de fragilidad. El detalle de los indicadores y sus componentes está disponible en <http://ffp.statesindex.org/indicators>, y el ranking completo en <http://ffp.statesindex.org/rankings-2014>

¹⁸ Democracy Index 2014. Democracy and its discontents. A report from The Economist Intelligence Unit, disponible en <http://www.sudestada.com.uy/Content/Articles/421a313a-d58f-462e-9b24-2504a37f6b56/Democracy-index-2014.pdf>

¹⁹ Transparency International. “Corruption Perceptions Index 2014”, disponible en <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

²⁰ La primera cifra corresponde al índice de percepción de corrupción, y la segunda la posición que ocupa cada país.

La tabla anterior muestra la evolución del índice de percepción de corrupción entre 2012 y 2014, y la primera columna marca la posición que ocupa cada país (2014). Como puede constatar, entre esos tres años los índices de percepción de corrupción prácticamente se mantienen constantes, lo que revela que es poco o nada lo que los gobiernos de la subregión están haciendo para atacar la corrupción y abrirle espacio a la transparencia; y aunque el índice es global, en el mismo se consideran, aunque sin desagregarlas, las fuerzas de seguridad de esos países. Este complejo escenario económico, político y social es que se desarrollan las relaciones civiles-militares en Centroamérica.

Lo formal: Constituciones y leyes ordinarias

En la edición anterior del Estado de la Región se abordó brevemente el tema de las constituciones y las leyes ordinarias como sustento jurídico, es decir en el plano de lo formal, de las relaciones civiles-militares en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. A fin de actualizar el estudio pasado, el tema se aborda ahora con mayor amplitud y detalle ya que resulta conveniente por su transformación y avance en la línea del tiempo ante la aparición de la “remilitarización legalizada”, fundamento formal de lo real: el actual proceso de remilitarización que vive la subregión arrastrada por la estrategia de guerra contra las drogas y el crimen organizado que se apalanca en el enfoque de la política prohibicionista establecida por los Estados Unidos de América e impuesta a los países productores (América del Sur y México) y de tránsito (Centroamérica y México) de los estupefacientes.

La endémica intervención de los ejércitos en misiones de seguridad pública y orden interior no solo genera una peligrosa superposición de la función militar y la función policial, sino que desnaturaliza a las instituciones que las ejercen y debilitan la construcción de institucionalidad democrática y dificulta la gobernabilidad. Autoridades civiles legítimamente constituidas, parlamentos, partidos políticos y la clase política en general, se han coludido para reformar constituciones y aprobar leyes ordinarias en procura de un marco jurídico que respalde y legitime políticas específicas y transitorias de enfoque represivo y prohibicionista en su guerra contra las drogas y el crimen transnacional organizado.

Esta situación tiene su origen en los imperfectos e inconclusos procesos de transición política en los que prácticamente se ha impuesto la enraizada cultura militarista que aún pervive en las sociedades centroamericanas. El resultado es virtualmente inevitable: los militares han sido elevados a la categoría de “ángeles tutelares” de la democracia, la paz y la seguridad pública. La remilitarización que vive Centroamérica tiene un sustancial grado de legalidad en los textos de esas laxas y permisivas normas constitucionales cuyos preceptos se reflejan con nitidez en la legislación ordinaria de los cuerpos castrenses. Los anexos A y B muestran en minucioso detalle la cantidad de funciones y atribuciones que el ordenamiento jurídico de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua estipulan a los ejércitos de estos países y que sobrepasan los límites de las clásicas misiones de toda institución militar en un régimen democrático. Así mismo se pormenorizan las atribuciones y funciones del Poder Ejecutivo (Presidente de la

República) y del Poder Legislativo. A continuación se presenta una versión resumida por país.

Los cuadros que incluyeron al final están muy completos. Sería importante que aquí pudieran incluir una valoración sobre el contenido pensando en caracterizar el tipo de funciones y atribuciones que brinda la legislación a los ejércitos y los cambios que han tenido lugar desde el anterior informe. Interesa un análisis comparado para identificar rasgos comunes y diferencias.

Guatemala

La Constitución Política de Guatemala establece que el Ejército “es una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior”²¹. La Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala²² reitera el precepto constitucional al disponer que el Ejército “es la Institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior” (Art. 1). Resulta difícil precisar el límite que existe entre los roles y funciones del Ejército y los de la Policía, si la Constitución misma otorga al Ejército la potestad de mantener la paz y la seguridad interior.

El Salvador

El artículo 150 de la Constitución Política²³ dispone taxativamente que “La Defensa Nacional y la Seguridad Pública estarán adscritas a ministerios diferentes”, lo que diferencia, al menos en lo formal, la naturaleza, misiones y funciones tanto de la Fuerza Armada como de la Policía Nacional Civil (PNC). Sin embargo, la Norma Suprema salvadoreña también prescribe que “si se han agotado los medios ordinarios para el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y la seguridad pública, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada para este fin” (Art. 168). A diferencia de Guatemala y Honduras, el empleo de la Fuerza Armada de El Salvador en misiones de seguridad pública formalmente tiene carácter “excepcional”, toda vez que los medios ordinarios han sido agotados, medida que estará bajo control parlamentario. El texto constitucional precisa que el Presidente de la República deberá mantener informada a la Asamblea Legislativa sobre estas actuaciones (Art. 168, ordinal 12). El artículo 3 de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada reitera el carácter “excepcional” del apoyo de la Fuerza Armada en el “mantenimiento de la paz interna”²⁴.

En lo formal se establece claramente el rol de la policía y los límites de intervención del Ejército, pero en la práctica, en lo real, es letra muerta, porque el Ejecutivo, el Legislativo

²¹ Artículo 1, Constitución Política de la República de Guatemala. (Reformada por Acuerdo legislativo No. 18-93 del 17 de Noviembre de 1993). http://www.oas.org/juridico/MLA/sp/gtm/sp_gtm-int-text-const.pdf

²² Decreto n° 72-90. Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala, disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_gtm_decreto_72-90.pdf

²³ Constitución Política de El Salvador, Decreto n° 138, 20 de Diciembre 1983, disponible en http://www.asamblea.gob.sv/asamblealegislativa/constitucion/Constitucion_Actualizada_Republica_El_Salvador.pdf

²⁴ Ley Orgánica de la Fuerza Armada de El Salvador, Decreto n° 353, 9 de Julio de 1998, Diario Oficial, 18 de julio 1998. http://www.vertic.org/media/National%20Legislation/El_Salvador/SV_Ley_Organica_de_la_Fuerza_Armada.pdf

y las mismas fuerzas militares y policiales han convertido lo excepcional en habitual pasando por sobre los preceptos constitucionales y de la legislación ordinaria.

Honduras

La Norma Suprema de Honduras²⁵ establece que “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 Republica, 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 Republica. Cooperarán con la Policía Nacional en la Conservación del orden público”. Al igual que Guatemala, Honduras también define al Ejército como garante de la paz, defensor de la democracia y responsable del orden público, de tal forma que al cuerpo castrense se le dota de una identidad y se le asignan funciones que no se corresponden con las propias de una institución armada en un régimen democrático, y que tiene un efecto contraproducente en la institucionalidad de la Policía Nacional de ese país.

Más aún, la Carta Magna hondureña establece que las Fuerzas Armadas “cooperarán con las instituciones de seguridad pública, a petición de la Secretaria 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 el Tribunal de Elecciones, a pedimento de estos, en su instalación y funcionamiento” (Art. 274). Pero la Constitución hondureña se excede al conferirle a las Fuerzas Armadas, además, la responsabilidad de mantener el imperio de la Constitución, los principios de libre sufragio y la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República; apoyar los procesos electorales; cooperar con las distintas secretarías de Estado en alfabetización, educación, agricultura, protección del ambiente, vialidad, comunicaciones, sanidad y reforma agraria; colaborar en la lucha contra el narcotráfico, desastres naturales y programas de protección del ecosistema; cooperar con las instituciones militares y policiales de seguridad pública para combatir el terrorismo, tráfico de armas y el crimen organizado, así como en la protección de los poderes del Estado y el Tribunal de Elecciones.

De igual forma, la Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas²⁶ señala que las Fuerzas Armadas “se constituyen para defender la integridad territorial y la soberanía de la Republica, 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 Republica. Cooperarán con la Policía Nacional en la Conservación del orden público” (Art. 1). La Constitución y la normativa de las Fuerzas Armadas son constantes en reiterar la intervención directa del Ejército en misiones de seguridad pública y de combate al crimen

²⁵ Decreto n° 131. Constitución Política de Guatemala, disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Honduras/hond05.html>

²⁶ Decreto n° 98-84. Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas de Honduras, Diario Oficial La Gaceta n° 24517, 12 de enero de 1985, disponible en <http://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/5-ley-constitutiva-de-las-fuerzas-armadas-de-honduras>

organizado, sin señalar que la intervención de Ejército es una medida excepcional que puede tomarse cuando las capacidades de la Policía Nacional hayan sido rebasadas; simplemente se les confiere generosamente el rol de actores principales en materia de seguridad pública, orden interior y otros ámbitos de la vida nacional.

Nicaragua

La Carta Magna de Nicaragua²⁷ determina que “Sólo en casos excepcionales, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá en apoyo a la Policía Nacional ordenar la intervención del Ejército de Nicaragua cuando la estabilidad de la República estuviere amenazada por grandes desórdenes internos, calamidades o desastres naturales” (Art. 92). Como puede constatarse, el elemento de “excepcionalidad” también se encuentra presente en el ordenamiento constitucional nicaragüense; sin embargo, en la práctica, el Ejército planifica y ejecuta sus propios planes de seguridad pública sin la aprobación del Ejecutivo ni forma alguna de control civil, incluido el del Parlamento.

El Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar²⁸, por su parte, dispone la intervención del Ejército en tres situaciones específicas: 1. Coadyuvar en caso de suma necesidad, según lo determine el Presidente de la República en Consejo de Ministros, en el mantenimiento de la paz y el orden público de la nación (Art. 2, numeral 2); 2. Coadyuvar con la Policía Nacional en la lucha contra el narcotráfico, crimen organizado, y sus actividades conexas (Art. 2, numeral 6); y 3. En caso de suma necesidad en asonadas o motines que excedan la capacidad de las fuerzas de la Policía Nacional para sofocarlos. El mandatario deberá informar a la Asamblea Nacional en un plazo no mayor de siete días (Art. 6, numeral 4). Sin embargo, al igual que en años anteriores, en el 2014 el Ejército de Nicaragua ejecutó —sin aprobación del Ejecutivo y sin forma alguna de supervisión y control civil democrático— los planes de Seguridad de Puertos y Aeropuertos; Protección de Objetivos Estratégicos y de Seguridad en el Campo (Protección a la Cosecha Cafetalera, y Enfrentamiento al Abigeato)²⁹, los dos primeros no contemplados en la Constitución ni en la Ley 181 que aún no había sido reformada.

²⁷ Constitución Política de Nicaragua Aprobada el 21 de enero de 1984. La Gaceta No.16, de 22 de enero de 1984 <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/3133c0d121ea3897062568a1005e0f89/06c0db3b7bcfc75706257307006f6c6d?OpenDocument>

²⁸ Ley de Reformas y Adiciones a la Ley n° 181, Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar, 8 de febrero de 2014, La Gaceta no 27, Año CXVIII, 11 de febrero de 2014, disponible en <http://digesto.asamblea.gob.ni/iunp/docspdf/gacetas/2014/2/g27.pdf>

²⁹ Ejército de Nicaragua. “Memoria Anual 2013”, disponible en http://www.ejercito.mil.ni/contenido/relaciones-publicas/publicaciones/docs/memoria_2013.pdf

De la violencia política a la violencia criminal: Militarización de la Seguridad Pública

Guatemala: Shock postraumático del Sector Defensa

Acuerdos de Paz y Constitución: génesis de la militarización

Luego de dilatadas, difíciles y complejas negociaciones —de 1991 a 1996— entre el Gobierno y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), que concluyeron con la suscripción del “Acuerdo de Paz Firme y Duradera” el 29 de diciembre de 1996³⁰ la guerra civil en Guatemala llegó a su final. Tres meses antes, el 19 de septiembre de 1996, se había suscrito el “Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una Sociedad Democrática”³¹ (en adelante el Acuerdo). “El fortalecimiento del poder civil es una condición indispensable para la existencia de un régimen democrático”³² es el hilo conductor de ambos conciertos.

En el Acuerdo se estipula que es necesaria e impostergable la reestructuración de las fuerzas policiales “en una Policía Nacional Civil que tendrá a su cargo el orden público y la seguridad interna”, de naturaleza profesional y adscrita al Ministerio de Gobernación. Establece también los términos de las funciones y principales características de la ésta —oficialmente creada por el Decreto n° 11-97, del 4 de febrero de 1997³³, pero fundada un mes más tarde— que debían ser incluidos en la posterior reforma a la Constitución.

Asimismo, estipula que en la reforma constitucional debía incluirse la naturaleza y funciones de la nueva Policía: una “institución profesional y jerarquizada, único cuerpo policial armado con competencia nacional cuya función es proteger y garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, prevenir, investigar y combatir el delito, y mantener el orden público y la seguridad interna”. Sin embargo, en el referendo del 16 de mayo de 1999 los guatemaltecos rechazaron que se reformara la Constitución y, a diferencia del Ejército, la Policía Nacional Civil (PNC) quedó fuera de la Norma Suprema guatemalteca. Ésta, sin embargo, es dádiosa con el Ejército al que define como la “institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior”, precepto que es reiterado en artículo 1 de la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala³⁴.

Indudablemente que el Acuerdo estaba cargado de buenas intenciones pero éstas no fueron suficientes para lavar el “pecado original” de la PNC: “en la prisa por ampliar la

³⁰ <http://www.guatemalaun.org/bin/documents/Acuerdo%20de%20Paz%20Firme%20y%20Duradera.pdf>

³¹ <http://www.guatemalaun.org/bin/documents/Acuerdo%20fortalecimiento%20poder%20civil%20y%20funci%C3%B3n%20del%20ej%C3%A9rcito.pdf>

³² Ordinal 10 del Acuerdo de Paz Firme y Duradera.

³³ <http://pnc.edu.gt/ava/pluginfile.php/217/course/summary/NORMATIVA%20DE%20LA%20PNC.pdf>

³⁴ http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_gtm_decreto_72-90.pdf

Policía, muchos ex miembros de la vieja Policía Nacional fueron incorporados a la nueva PNC con escaso entrenamiento adicional y con poca verificación de sus antecedentes³⁵; o, dicho en términos más crudos, haber sido “producto de la fusión de los dos siniestros cuerpos de seguridad ‘civiles’: la Policía Nacional y la Guardia de Hacienda [que durante los 36 años del conflicto interno] sirvieron de fuerzas operativas del Estado contrainsurgente para ejecutar la indiscriminada represión desatada en contra de los opositores a la dictadura militar”³⁶.

En el precepto constitucional y en la ley ordinaria se encuentra el germen de la superposición de las funciones Defensa Nacional y Seguridad Pública en Guatemala. Pero además en el Acuerdo, que si bien delimita ambas funciones deja abierta una pequeña fisura, que en su momento se convertiría en una grieta de enormes proporciones al establecer, de forma imprecisa para su interpretación y aplicación, que la institución militar “no tendrá asignadas otras funciones” pero que **“su participación en otros campos se limitará a tareas de cooperación”**³⁷.

Policialización del Ejército

Seis meses antes de la firma del Acuerdo, el presidente Álvaro Arzú emite el Decreto Gubernativo n° 90-96 por el que conviene que, con el apoyo del Ejército, el Ministerio de Gobernación elaborará, ejecutará y supervisará los planes de seguridad pública que se juzguen necesarios. Por medio de su Estado Mayor, el Ministerio de la Defensa Nacional colaborará y apoyará en el combate al crimen organizado y la delincuencia común³⁸.

Este Decreto marca el inicio de una entrelazada cadena de leyes y acuerdos gubernativos que profundizan y consolidan como política de Estado la superposición de funciones militares y policiales. El Decreto Legislativo n° 40-2000, Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil³⁹, del 7 de junio del 2000, dispone que el Ejército apoyará a las fuerzas de seguridad civil en la prevención y combate del crimen organizado y la delincuencia común, cuando las circunstancias lo demanden o los medios ordinarios de las fuerzas de seguridad civil se estimaren insuficientes —una suerte de excepcionalidad implícita—, así como para el cumplimiento de la ley y las resoluciones de los tribunales de justicia. Para tal fin el Ejecutivo “emitirá las disposiciones que estime conveniente con el objeto de que el Ejército de Guatemala participe de forma efectiva en el combate al crimen organizado y la delincuencia común en todo el territorio nacional” (Art 2).

Que el Ministerio de Gobernación “supervise y ejecute” los planes de seguridad pública y que el Ejército “apoye a las fuerzas de seguridad civil” no son más que espejismos

³⁵ International Crisis Group. “Reforma policial en Guatemala: Obstáculos y oportunidades”. Informe sobre América Latina No 43, 20 de julio de 2012, disponible en [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/Guatemala/43-policy-reform-in-guatemala-obstacle-and-opportunities-spanish.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/latin-america/Guatemala/43-policy-reform-in-guatemala-obstacle-and-opportunities-spanish.pdf)

³⁶ Plaza Pública. “La PNC, cenicienta del Estado”, 11 de octubre de 2012, ofrece un análisis descarnado de los orígenes, evolución y estado actual de la PNC, disponible en <http://www.plazapublica.com.gt/content/la-pnc-la-cenicienta-del-estado>

³⁷ Las negrillas son de los Autores.

³⁸ <http://www.mindef.mil.gt/noticias/PDF/leyes%20y%20reglamentos/ACUERDO%20GUBERNATIVO%20NUMERO%2090-96%20APOYO%20DEL%20EJERCITO.pdf>

³⁹ <http://www.mindef.mil.gt/noticias/PDF/leyes%20y%20reglamentos/40-2000.pdf>

porque pese a los esfuerzos de la Misión de Naciones Unidas en Guatemala (Minugua) y la Guardia Civil Española, entre 1996 y 2000, por edificar una policía profesional eminentemente civil, eficiente y transparente, desde enero de 2012 —con el inicio del gobierno del general (R) Otto Pérez Molina— es una agencia subordinada a un coronel en situación de retiro que ocupa el cargo de Ministro de Gobernación, y continúa siendo una fuerza mal entrenada y conducida, corroída por la ineficiencia, la desidia gubernamental y la corrupción⁴⁰ que, como en el pasado, sigue siendo el vagón de cola del convoy militar.

El 22 de diciembre de 2010, más de cuatro años después de la firma del Acuerdo de Paz, el presidente Álvaro Colom emite el Decreto Gubernativo n° 361-2010⁴¹ que crea la Comisión Nacional de Reforma Policial (CNRP) con el objetivo de “promover, proponer y dar seguimiento al cumplimiento de las medidas, estrategias, planes y programas vinculados a la reforma de la Policía Nacional Civil que permitan un proceso continuo de modernización institucional orientado al Fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho” (Art. 1) y a la que se le asignan 16 funciones. Sin embargo, la reforma policial “el proceso que por medio del cual se pretende ‘cambiar la cultura de los miembros de la PNC’, devolver la dignidad a sus integrantes, profesionalizar a la institución, dotarla de los recursos técnicos e insumos para hacer bien su trabajo, comenzó formalmente hace tres años y todavía no termina de arrancar. De momento, da la impresión de que el asunto no es una prioridad para el gobierno”⁴².

Frustrada reforma policial

Desde que los acuerdos de paz de 1996, los donantes han invertido decenas de millones de dólares en la reforma policial y del sistema judicial; sin embargo, Guatemala aún está entre los países con las mayores tasas de homicidios del mundo. Los gobiernos que se sucedido desde entonces han prometido repetidamente esta reforma. El nuevo presidente, un general retirado del Ejército, prometió en campaña que su Gobierno combatiría el crimen con “mano dura” y desplegó tropas que ayudan a patrullar zonas de alta criminalidad, reforzó el Ejército en las fronteras para combatir el narcotráfico y declaró el estado de sitio para acallar una protesta local. Prometió fortalecer la Policía con el ingreso de miles de reclutas y la reanudación de los esfuerzos por reformar esa institución, hasta ahora infructuosos. La cuestión es si su Gobierno reunirá los recursos y la voluntad para reafirmar esa reforma institucional o si apoyándose en operaciones militarizadas de lucha contra el crimen que producen resultados en el futuro inmediato, pero no una solución a largo plazo⁴³.

Pero la Reforma Policial, “el proceso que por medio del cual se pretende ‘cambiar la cultura de los miembros de la PNC’, devolver la dignidad a sus integrantes, profesionalizar a la institución, dotarla de los recursos técnicos e insumos para hacer

⁴⁰ International Crisis Group, *op. cit.*

⁴¹ <http://sgp.gob.gt/soft/publico/descargas.php?codcategoria=193>

⁴² Plaza Pública. *op. cit.*

⁴³ International Crisis Group, *op. cit.*

bien su trabajo, comenzó formalmente hace tres años y todavía no termina de arrancar. De momento, da la impresión de que el asunto no es una prioridad para el gobierno”⁴⁴.

Reconversión del Sector Defensa: Gobierno y militares sin brújula

Conmocionado por la fuga masiva de reos de alta peligrosidad, armados de fusiles AK-47 y subametralladoras Uzi, a mediados de junio de 2001⁴⁵, Alfonso Portillo, sucesor de Álvaro Arzú se estriba en la Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil para emitir el Acuerdo Gubernativo n° 264-2001⁴⁶, del 26 de junio de 2001, por el que dispone el apoyo del Ejército a las fuerzas de seguridad civil en la prevención y combate de la delincuencia, la persecución y detención de reos prófugos, custodia de reclusos en los centros penitenciarios y la seguridad perimetral de éstos (Art. 1). Para ello se integran las fuerzas combinadas de seguridad que funcionarán bajo la dirección y responsabilidad del Ministerio de Gobernación, y cuya conformación y duración tendrá un carácter excepcional y limitado que no deberá exceder de sesenta días contados a partir de la fecha de emisión del Acuerdo (Art. 2). El Ministerio deberá rendir un informe semanal al Presidente de la República sobre su funcionamiento, logros y avances en su cometido (Art. 3).

El empleo del Ejército en tareas de seguridad pública y orden interior impactaría en su completamiento y presupuesto ya que para cumplir “nuevas misiones” y enfrentar las “nuevas amenazas” sería necesario aumentar la cantidad de efectivos y disponer de más recursos. Pero contrario a toda lógica, el nuevo Presidente, Óscar Berger, emite el 17 de julio de 2004 un confuso e ilógico Acuerdo Gubernativo en el que se mezcla un Plan de Desmovilización con un Plan de Modernización inexistente.

El primero, que deberá estar ejecutado al 30 de junio de 2004, es decir, en tan solo 13 días (Art. 1), comprende al personal que se acoja voluntariamente al mismo para reducir el Ejército a 15.500 efectivos. Por ser una desmovilización voluntaria no es posible determinar con precisión cuántos efectivos se acogerían al Plan; sin embargo, el Decreto fija compensación económica para 5.589 efectivos a los que el Ministerio de Finanzas pagará su liquidación conforme las nóminas elaboradas por el Ministerio de Defensa (MIDDEF) y extenderán un finiquito a favor del Estado guatemalteco (Art. 2).

A la vez que se financia la desmovilización, el Decreto establece que para implementar el Plan de Modernización se solicitará al Congreso que asigne al MIDDEF, a partir del 2005, de 0.33 por ciento del PIB. Para el 2004, el gasto de Defensa será de US\$ 98.2 millones; pero, además, el Decreto establece que para la modernización y equipamiento del Ministerio debe destinarse 0.10 por ciento del PIB por un período de cuatro años (Art.

⁴⁴ Plaza Pública *op. cit.*

⁴⁵ “Fuga masiva: 78 reos escapan de prisión”. Prensa Libre, 18 de junio de 2001, disponible en http://www.prensalibre.com/noticias/Fuga-masiva-reosbrecapan-prision_0_37796895.html

⁴⁶<http://www.mindf.mil.gt/noticias/PDF/leyes%20y%20reglamentos/empenamiento/ACUERDO%20GUBERNATIVO%20No.%20264-2001.pdf>

4). El proceso de reducción del Ejército fue drástico y relativamente acelerado ya que pasó de 47,000 elementos a 31,000 en 1996 y a 15,500 en 2004⁴⁷.

Al parecer la lógica subyacente en la “modernización” del Ejército era la de “reducirlo para volverlo más ágil y eficiente”⁴⁸. Las condiciones de entonces no eran las actuales ya que si bien existía la amenaza del narcotráfico, para 2004 el presidente mexicano Felipe Calderón aún no había lanzado su “guerra contra las drogas” y los cárteles mexicanos de la droga no se habían instalado en Guatemala. Sin embargo, ese comportamiento errático indica que militares y autoridades civiles de Guatemala aún no salían del “shock postraumático” provocado por el fin del conflicto armado y no tenían claro el rumbo que debía seguir la reforma del Sector Defensa ni la función del Ejército en una sociedad democrática.

Evidencia de lo anterior son las sucesivas reformas del Acuerdo Gubernativo 178-2004, entre 2006 y 2011. En 2006 —año en que se crea Cuerpo Especial de Reserva de Seguridad Ciudadana (CERSC) del Ejército compuesta de nueve escuadrones distribuidos en la capital y en la costa sur— hay dos reformas con apenas dos días de diferencia. La primera, del 28 de febrero de 2006, “establece el Plan de Modernización del Ejército de Guatemala, que comprende un Plan de Desmovilización o un Plan de Movilización a elaborarse por el Ministerio de la Defensa Nacional según las necesidades del caso, por lo que para el efecto la nueva organización militar deberá contar con un máximo de quince mil quinientos efectivos en sus fuerzas regulares más un número de efectivos en fuerzas de reserva disponible que puedan ser movilizados de forma temporal”⁴⁹.

El de Movilización consiste en la captación de efectivos de la reserva disponible, que sean llamados a conformar los cuerpos especiales, cuya función será de carácter temporal para apoyar las tareas de restablecimiento o mantenimiento de la seguridad interna, en contra de las amenazas de la delincuencia y el crimen organizado, así como ayuda humanitaria en casos de calamidad pública o emergencia nacional”; de hecho, en ese año 2.021 elementos del Ejército se sumaron ayer a los patrullajes de seguridad ciudadana, informó el portavoz del Ministerio de la Defensa Nacional⁵⁰. La segunda reforma⁵¹, del 3 de marzo de 2006, introduce cambio de forma en el artículo 1 y deroga el artículo 2 del Acuerdo Gubernativo n° 83-2006.

⁴⁷ PNUD. “Avances en Seguridad y Justicia en Guatemala”, http://www.pnud-gobernabilidaddemocratica.org/publicaciones/doc_download/226-avances-en-temas-de-seguridad-y-justicia-en-guatemala

⁴⁸ *Ídem*.

⁴⁹ Acuerdo Gubernativo n° 83-2006, 28 de febrero de 2006, disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Guatemala/leyes/acgub83-2006.pdf>

⁵⁰ “Guardia Presidencial se moviliza en apoyo a seguridad ciudadana”, 29 de mayo de 2007, disponible en http://www.dequate.com/news/publish/article_388.shtml

⁵¹ Acuerdo Gubernativo n° 88-2006, 3 de marzo de 2006, disponible en <http://www.mindef.mil.gt/noticias/PDF/leyes%20y%20reglamentos/empenamiento/ACUERDO%20GUBERNATIVO%20No.%2088-2006.pdf>

La del 2007⁵² reforma el artículo 4 Bis, adicionado en la primera reforma de 2006; la del 2008 “faculta al Ministerio de la Defensa Nacional, para que dentro del 0.10% del P.I.B. asignado para modernización y equipamiento, en el ejercicio fiscal 2008 pueda orientar recursos financieros, los cuales serán asignados a través del Ministerio de Finanzas Públicas, para el pago y adquisiciones de bienes y servicios, para apoyar el restablecimiento y mantenimiento de la seguridad interna”⁵³; la del 2009 dispone elevar a 20.000 la cantidad de efectivos más la reserva, mientras que la del 2010 señala que “Las asignaciones que se programen dentro del punto treinta y tres por ciento (0.33%) del Producto Interno Bruto quedan sujetas a la disponibilidad de recursos del Estado”⁵⁴. De acuerdo con el Ministro de la Defensa Nacional para 2010 el completamiento del Ejército había alcanzado los 16.700 efectivos y se proyectaba ampliarlo a 21.000 en el 2011. Las declaraciones del Ministro responden al anuncio hecho días antes por el presidente Álvaro Colom, cuando dijo que el incremento está previsto para el año próximo⁵⁵. La reforma del 2010 adiciona el artículo 4 Ter, prescribiendo que “los ingresos propios y/o privativos, se excluirán del cálculo del punto treinta y tres por ciento (0.33%) del Producto interno Bruto” que se adjudicará al Ministerio y que éste queda sujeto a la disponibilidad de recursos del Estado⁵⁶.

Finalmente, la del 2011 reforma el artículo 1 del Acuerdo Gubernativo 178-2004, autorizando “al Ejército de Guatemala para que reclute el personal que le permita recuperar capacidades para cumplir la misión que por mandato constitucional le es asignada, de acuerdo a las necesidades de seguridad nacional; además de un número de efectivos en fuerzas de reserva disponible que puedan ser movilizados de forma temporal”⁵⁷. Igualmente se reforma el artículo 4 del Acuerdo Gubernativo 178-2004, Financiamiento para la modernización del Ejército de Guatemala: “Para que el Ejército de Guatemala, pueda cumplir con el objeto establecido en el artículo 1 del presente acuerdo, debe contemplarse dentro del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado que corresponda y que se presente al Congreso de la República para su aprobación, una asignación a favor del Ministerio de la Defensa podrá ser menor al 0.33% del Producto Interno Bruto (PIB), incorporando adicionalmente a ese porcentaje las otras fuentes de financiamiento que perciba la Institución”⁵⁸.

Estos cambios, que debieron provocar incertidumbre e inestabilidad institucional en el Ministerio y el mismo Ejército, inevitablemente impactaron en el desarrollo del despliegue

⁵² Acuerdo Gubernativo n° 22- 2007, 1 de febrero de 2007, disponible en

http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Guatemala/leyes/Ac_Gub_22-2007.pdf

⁵³ Acuerdo Gubernativo n° 105-2008, 24 de marzo de 2008, disponible en <http://sgp.gob.gt/soft/publico/descargas.php?codcategoria=379>

⁵⁴ Véase “Textos anteriores por orden de antigüedad”, Acuerdo Gubernativo n° 178-2004, 17 de junio de 2004, disponible en <http://www.mindef.mil.gt/noticias/PDF/leyes%20y%20reglamentos/ACUERDO%20GUBERNATIVO%20No.%20178-2004.pdf>

⁵⁵ Diario de Centroamérica. “Ejército proyecta ampliar el número de efectivos”, 17 de noviembre de 2010, disponible en <http://noticias.com.gt/nacionales/20101117-ejercito-proyecta-ampliar-el-numero-de-efectivos.html>

⁵⁶ Véase “Textos anteriores por orden de antigüedad”, *op. cit.*

⁵⁷ Acuerdo Gubernativo n° 216-2011, 29 de junio de 2011, disponible en <http://www.mindef.mil.gt/noticias/PDF/leyes%20y%20reglamentos/Acuerdo%20Gubernativo%20No.%20216-2011%20Reforma%20Acuerdo%20Gubernativo%20178-2004.pdf>

⁵⁸ *Ídem.*

territorial de éste, como se detalla en el apartado “Despliegue territorial de tropas y en el extranjero” (*infra*).

Pérez Molina: Mano de hierro sin guante de seda

La notoria incompetencia de la Policía Nacional Civil (PNC) ha sido una de las mayores justificaciones de la decisión de Pérez Molina para emplear al Ejército en misiones y funciones policiales, sin embargo, el argumento pierde validez frente a la desidia gubernamental y falta de voluntad política de la autoridades para establecer una clara definición de los alcances y los límites de la acción del uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interna. A eso se suman los altos costos institucionales porque a medida que el Ejército se fortalece, adquiere armamento e incrementa la cantidad de efectivos para combatir el crimen organizado y narcotráfico, las instituciones policiales se desvanecen ante la falta de reformas para el desarrollo de sus capacidades para cumplir con sus responsabilidades profesionales e institucionales. Así, su identidad institucional se ve succionada por el protagonismo de la fuerza militar en misiones de seguridad interior. Pero además, para Pérez Molina, un general retirado, la PNC no sería capaz de aplicar la “mano de hierro” en el combate a la criminalidad, su principal promesa de campaña electoral. Desde su óptica, la única institución que podía hacerlo era el Ejército.

El empleo indefinido de las fuerzas armadas en misiones de seguridad pública no es necesariamente el peor de los escenarios, sino las fuerzas armadas ejerciendo el tutelaje sobre el sistema político y económico guatemalteco, es decir, el poder en manos de más del 40 por ciento de militares retirados —en su mayoría generales, coroneles y tenientes coroneles— ocupando puestos clave que van desde la Presidencia de la República, las secretarías Privada y de la Presidencia, el Ministerio de Gobernación y todos los aparatos de Inteligencia y Seguridad hasta el Sistema Penitenciario, el Fondo Nacional para la Paz y una importante cantidad de asesorías en casi todos los ministerios y dependencias gubernamentales, todo ello sin contar al Ministerio de Defensa, cuyo titular es por ley un militar activo.

Desde la llegada de Pérez Molina a la Presidencia de la República, en Guatemala se está construyendo “una militarización de nuevo tipo, una suerte de entronización de estamentos militares que están de regreso para asumir el control político del Estado como factor de poder real y dispuestos a disputarle a los grupos empresariales oligárquicos, al empresariado emergente así como a los nuevos factores de poder que representan las redes de crimen organizado, un lugar en el Bloque en el Poder”⁵⁹. Contra de todos los valores de un régimen democrático, Pérez Molina, ha desdeñado el principio de subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades civiles legítimamente constituidas, al conceder una considerable cuota de poder político y económico a quienes detentan el monopolio de las armas, lo que pone en riesgo la gobernabilidad democrática del país. En toda sociedad democrática la misión de las fuerzas armadas es la defensa de la soberanía, independencia e integridad territorial del Estado, y para ello cuenta con

⁵⁹ “El gobierno ‘seguro’ de Otto Pérez Molina y el PP”. El Observador, enero-junio de 2012, Año 7, Nos. 34 y 35, disponible en www.albedrio.org/htm/otrosdocs/comunicados/EIObservadorNos34-35enero-junio2012.pdf

una preparación específica y los medios para persuadir al enemigo o para la guerra. Así, al tratarse de una actividad esencial para la supervivencia de una nación y por el poder que le confieren las armas, las fuerzas armadas requieren del control civil democrático para evitar la formación y desarrollo de una cultura militar autónoma —autonomía institucional plena— que ponga en riesgo la institucionalidad y gobernabilidad democrática del país.

El Salvador: Militarización “por decreto” de la seguridad pública

El empleo de la Fuerza Armada en misiones de seguridad pública y orden interior en El Salvador es una práctica de vieja data. Sus orígenes se remontan incluso mucho antes de los años de la guerra civil cuando en los regímenes autoritarios la fuerza policial era —como lo sigue siendo— agencias accesorias de la institución militar.

Acuerdos de Paz: separación de la función Defensa Nacional de la función Seguridad Pública

En enero de 1992, un dilatado y complejo proceso de negociación entre Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) puso fin a dos décadas de una cruenta guerra civil de tres décadas. Los pormenorizados Acuerdos de Paz de Chapultepec contemplaban la disolución de la Guardia Nacional, la Policía Nacional y la Policía de Hacienda, y la creación de una nueva fuerza pública: la Policía Nacional Civil, como “un cuerpo profesional, independiente de la Fuerza Armada”⁶⁰.

Así, la relación entre la Fuerza Armada (FAES) y la Policía Nacional Civil (PNC) y entre la función defensa y la función seguridad pública quedó definida en los Acuerdos de Paz de enero de 1992. El sexto de los seis Principios Doctrinarios de la Fuerza Armada —Capítulo I— establece que “El mantenimiento de la paz interna, de la tranquilidad, del orden y de la seguridad pública está fuera de la misión ordinaria de la Fuerza Armada como institución responsable de la defensa nacional. En ese ámbito, el eventual papel de la Fuerza Armada es del todo excepcional, cuando se hayan agotado los medios ordinarios para ello, en los términos establecidos por la Reforma Constitucional aprobada en abril de 1991”⁶¹.

Adicionalmente, el ordinal 6, Cuerpos de Seguridad Pública, del mismo capítulo, reitera esos principios: “el resguardo de la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como en el rural, quedarán a cargo de la Policía Nacional Civil, la cual estará bajo la dirección de autoridades civiles. La Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada serán independientes y estarán adscritas a Ministerios diferentes”⁶².

⁶⁰ <http://www.elsalvador.com/noticias/especiales/acuerdosdepaz2002/nota4.html#CAP0II>

⁶¹ Acuerdos de Chapultepec. Capítulo I. Fuerza Armada. Principios doctrinarios de la Fuerza Armada, disponible en <http://www.elsalvador.com/noticias/especiales/acuerdosdepaz2002/nota3.html#CAP01>

⁶² *Ídem*.

Militarización “constitucionalizada”

Las reformas constitucionales de ese mismo año⁶³ precisan que “La Defensa Nacional y la Seguridad Pública estarán adscritas a Ministerios diferentes, la Seguridad Pública estará a cargo de la Policía Nacional Civil, que será un cuerpo profesional, independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista” (Art. 159). Por su parte, el artículo 212 precisa que la FAES “tiene por misión la defensa de la soberanía del Estado y la integridad del territorio” (Art. 212).

Sin embargo, el mismo artículo “constitucionaliza” la intervención de los militares en el ámbito de la seguridad pública y orden interior al facultar al Presidente de la República a “disponer extraordinariamente de la Fuerza Armada para el mantenimiento de la paz interna” al tenor de lo prescrito en el ordinal 12 del artículo 168: “Excepcionalmente, si se han agotado los medios ordinarios para el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y la seguridad pública el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada para ese fin. La actuación de la Fuerza Armada se limitará al tiempo y la medida de lo estrictamente necesario para el restablecimiento del orden y cesará tan pronto se haya alcanzado ese cometido”. El Presidente deberá informar a la Asamblea Legislativa, la que podrá disponer el cese de tales medidas excepcionales. Además, dentro de los quince días siguientes a la terminación de éstas, el Presidente de la República deberá presentar a la Asamblea Legislativa un informe circunstanciado sobre la actuación de la Fuerza Armada.

Militarización “por decreto”

Pasando sobre lo convenido en los Acuerdos de Paz de 1992 y abusando del resquicio constitucional, durante las administraciones de los presidentes Francisco Flores, Antonio Saca y Mauricio Funes, es decir, entre julio de 2003 y mayo de 2013, se han emitido de forma sucesiva 11 Acuerdos/Decretos Ejecutivos⁶⁴ en los que se dispone de la Fuerza Armada por tiempos variables —180 días, tiempo indefinido, un año y hasta más de un año— para apoyar a la PNC en actividades de seguridad pública, que incluyen entre las más relevantes: planificación y ejecución de operaciones preventivas conjuntas anti-delincuenciales; patrullajes conjuntos de disuasión, prevención y aprehensión de delincuentes en todo el territorio nacional; operar con fuerzas de tarea de la Fuerza Armada o con grupos conjuntos de apoyo a la comunidad en coordinación con la Policía Nacional Civil, mediante la identificación de territorios o áreas geográficas específicas, de mayor incidencia delictiva; resguardo de fronteras en sitios no habilitados; reforzamiento de la seguridad perimetral externa de centros penitenciarios, custodia y seguridad de éstos y control de ingresos y salidas de los mismos; realizar registros o requisas a personas y vehículos; y apoyar en los dispositivos de control territorial. Sin embargo, no se conoce que alguno de esos tres presidentes haya presentado un solo

⁶³ Constitución Política de la República de El Salvador, disponible en <http://escuela.fgr.gob.sv/wp-content/uploads/2012/06/Constitucion-con-Jurisprudencia.pdf>

⁶⁴ Dos firmados por Flores (2003-2004), tres por Saca (2005-2008) y seis por Funes (2009-2013).

informe circunstanciado a la Asamblea Legislativa, como ordena el artículo 168 de la Norma Suprema.

Pero, más aún, ya antes de esta etapa del proceso de militarización “decretada” de la seguridad pública, la FAES brindaba “apoyo decidido y directo” a la PNC desde 1993 “a través de los que llamamos ahora los Grupos Conjuntos de Apoyo a la Comunidad”, declaró en mayo de 2012 el entonces jefe del Estado Mayor Conjunto de la FAES, general de brigada César Acosta Bonilla, quien además reconoció que a partir de 2009, en cumplimiento del Decreto Ejecutivo n° 70⁶⁵, “se han conformado varios esfuerzos. Por un lado, estamos con el Comando Zeus desplegados en las 33 zonas de mayor incidencia delincriminal [...] estamos también desarrollando operaciones en apoyo a la seguridad pública en la zona fronteriza, a través del Comando Sumpul. Lo que queremos también ahí en los puntos fronterizos no habilitados, que son 62 los que estamos cubriendo, es precisamente erradicar y evitar el tráfico de drogas, evitar el contrabando, evitar toda clase de ilícitos que vaya a circular por medio de la frontera. Finalmente, tenemos al Comando San Carlos, pues vimos que desde los centros penales salían órdenes de crímenes hacia el exterior. Entonces decidimos tomar el control parcial de los centros penales. Actualmente esta misión la retomaron los centros penales, pero nosotros continuamos, como Comando San Carlos, dando seguridad y protección a los centros penales”⁶⁶.

Mano Dura y Súper Mano Dura

La cadena de militarización “decretada” de la Seguridad Pública se inicia con el presidente Francisco Flores quien suscribe el Decreto n° 226 por el que se acuerda “disponer de la Fuerza Armada por un período de seis meses para apoyar a la Policía Nacional Civil en actividades de seguridad pública a través de la planificación y ejecución de operaciones conjuntas anti delincuenciales, realizando operaciones y patrullajes conjuntos de prevención, disuasión y captura de la delincuencia común y organizada en todas las zonas del país [...] Las actividades que se realicen con la participación de la FFAA estarán bajo la responsabilidad de la PNC. Las unidades militares serán elementos de acompañamiento que prestarán apoyo a las acciones policiales”⁶⁷. Pero el estar “bajo la responsabilidad de la Policía Nacional Civil” y el “acompañamiento” no han sido más que fantasías ya que el poder de fuego y la capacidad disuasiva de la Fuerza Armada los ha puesto, de hecho, al frente de las “operaciones conjuntas”.

Tres meses después, a solicitud del presidente Flores y en medio de una fuerte disputa social y legislativa, la Asamblea Legislativa aprueba la Ley Anti Maras⁶⁸ que establece

⁶⁵ Decreto n° 70, 30 de octubre de 2009, Diario Oficial n° 205, Tomo n° 385, 4 de noviembre de 2009, disponible en <http://biblioteca.utec.edu.sv/siab/virtual/DiarioOficial/publicaciones2009/noviembre/20091104.pdf>

⁶⁶ Diálogo-Américas. “Entrevista con el General de Brigada César Acosta Bonilla, jefe del Estado Mayor Conjunto, Fuerzas Armadas de El Salvador”, 29 de mayo de 2012, disponible en http://dialogo-americas.com/es/articulos/rmisa/features/regional_news/2012/05/29/feature-ex-3183

⁶⁷ Acuerdo Ejecutivo n° 226, 22 de Julio de 2003, Diario Oficial n° 136, Tomo n° 360, 23 de julio de 2003, disponible en <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2003/07-julio/23-07-2003.pdf>

⁶⁸ Decreto n° 158, Ley Anti Maras, 9 de octubre de 2003, Diario Oficial n° 188, Tomo n° 361, 10 de octubre de 2003, disponible en <http://www.imprentanacional.gob.sv/index.php/servicios/en-linea/ciudadano/archivo-digital-del-diario->

“un régimen especial y temporal⁶⁹ para el combate legal de las agrupaciones conocidas como maras o pandillas” (Art. 1) que se aplicará “a todas las personas mayores de doce años de edad, que cometan los delitos o faltas contempladas en esta ley o en el Código Penal” (Art. 2). Con el Acuerdo Ejecutivo n° 226 —que dispone el empleo por seis meses de la Fuerza Armada en apoyo a la PNC en misiones de seguridad pública— y la aplicación de la Ley Anti Maras arranca la ejecución de la política de mano dura que pretendían erradicar las pandillas o maras a las que se responsabilizaba de la ola de violencia expresada en una tasa de 64.6 homicidios por 100.000 habitantes en 2003. El Plan “Mano Dura”, que permitía a la policía a realizar detenciones presentando como cargos la vestimenta, los tatuajes y hasta la reunión de sospechosos en la vía pública.

El pretendido objetivo del Plan era reducir la delincuencia mediante la desarticulación de todas las pandillas juveniles de las áreas urbanas y rurales. Se realizaron masivas detenciones en lugares populosos de San Salvador de jóvenes pertenecientes o que aparentaban pertenecer a las pandillas juveniles⁷⁰. De acuerdo a la PNC el resultado neto del Plan al 30 de abril de 2004, fue: 19.275 capturados acusados de pertenecer a pandillas, 17.540 de los cuales, equivalentes al 91%, fueron puesta en libertad casi inmediatamente. De éstas, 16.191, que representan el 84%, fueron sobreseídas de forma definitiva por no existir motivo alguno para su detención; 1,349 fueron sobreseídas provisionalmente ya que, pese a que les atribuían algún delito, no existían pruebas sufrientes. Otras 771 (4%) personas estaban bajo detención administrativa pendientes de audiencia judicial y solamente el 5% de las personas capturadas (964) fueron detenidas judicialmente de forma provisional⁷¹. Tal fue el logro de nueve meses de operaciones conjuntas FAES-PNC con una cuantiosa inversión en recursos humanos y financieros. Más importante, sin embargo, fue que la aplicación de la mano dura desencadenó una reacción quizás no esperada ni prevista: la exacerbación de la violencia juvenil como reacción a la acción gubernamental.

El 1 de abril de 2004, fecha en que la Sala de lo Constitucional declarara inconstitucional la Ley Anti Amaras⁷², la Asamblea Legislativa aprueba, a solicitud del presidente Flores, la Ley para el Combate de las Actividades Delincuenciales de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales⁷³, con vigencia de 90 días, que establece “un régimen especial para el combate de las actividades delictivas de los grupos o asociaciones ilícitas especiales, conocidos como Maras o Pandillas” que implicaba un mayor control y endurecía las penas para los pandilleros. Cuatro meses después, el 30 de agosto, el presidente Antonio Saca, sucesor y heredero de las políticas represivas de Flores,

[oficial: cinco semanas después, el 12 de noviembre de 2003, esta Ley fue reformada por el Decreto Legislativo no 189, Reformas a la Ley Anti Pandillas, Diario Oficial no 216, Tomo no 361, 19 de noviembre de 2003.](#)

⁶⁹ 180 días contados a partir del 10 de octubre de 2003, hasta el 10 de abril de 2004.

⁷⁰ Resumen Ejecutivo de la Presentación al tema Pandillas en El Salvador. Audiencia con la CIDH. Red Para La infancia y La Adolescencia y CEJIL. Washington 20 de octubre de 2005, disponible en http://redlamyc.info/Comunicaciones_Region/Correos%20Varios/Archivos%20adjuntos/Informe%20Ejecutivo-Audiencia%20CIDH%20al%20tema%20de%20Pandillas%20en%20El%20Salvador.doc

⁷¹ FESPAD. “Planes de seguridad fracasan”, disponible en <http://www.fespad.org.sv/planes-de-seguridad-fracasan/>

⁷² Fallo 52-2003/56-2003/57-2003 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, disponible en [http://csj.gob.sv/ResSalaConst.nsf/3904032ec36cbce60625767f000945eb/474ea991587a55c3062577210063e819/\\$FILE/594-2008.pdf](http://csj.gob.sv/ResSalaConst.nsf/3904032ec36cbce60625767f000945eb/474ea991587a55c3062577210063e819/$FILE/594-2008.pdf)

⁷³ Decreto n° 305, 1 de abril de 2004, Diario Oficial n° 65, Tomo n° 363, 2 de abril de 2004, disponible en <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2004/04-abril/02-04-2004.pdf>

anuncia el inicio del Plan “Súper Mano Dura”. “¡Se les acabó la fiesta!”, dijo el Presidente Antonio Saca, al ordenar el despliegue de 14.000 efectivos entre policías y militares “¡El plan Súper Mano Dura garantiza que los delincuentes y malacates ahora sí se queden en la cárcel!”⁷⁴. Para dar visos de legalidad y a fin de contar con normas jurídicas de respaldo, el Plan Súper Mano Dura fue precedido por las reformas a los códigos Penal y Procesal Penal y a las leyes del Menor Infractor y de Vigilancia de la Conducta de Menores Infractores.

En su concepción operativa y en su ejecución el Plan Súper Mano Dura no tuvo nada novedoso, simplemente se trató, como en su versión anterior, de un exagerado despliegue militar-policial para realizar gigantescos operativos conjuntos en barriadas populosas, requisar armas y drogas, y capturar a presuntos líderes de las maras, prófugos de la justicia o a sospechosos de delitos, y realizar registros o cateos como en los años de la represión dictatorial en décadas pasadas.

Fracaso de la apuesta manodurista

Entre el 22 de julio de 2003 y el 30 de octubre de 2009 se entrelazaron en cadena ocho decretos ejecutivos autorizando el empleo de la FAES en misiones de seguridad pública y orden interior, y la Asamblea Legislativa aprobó cinco leyes antipandillas. El fin declarado del Ejecutivo, el Parlamento, la FAES y la PNC era acabar con las maras y la violencia asociada a éstas; sin embargo, los resultados fueron todo lo contrario: las maras se fortalecieron, alcanzaron superiores niveles de organización, recrudeció la violencia, los crímenes se tornaron más atroces y la tasa de homicidios por 100.000 habitantes pasó de 36.4 en 2003 a 64.1 en 2010⁷⁵. El fracaso de la política de mano dura no puede ser más evidente y el empleo de la FAES en apoyo a la PNC en actividades de seguridad pública fue todo un fiasco.

Pero el fin de “la fiesta” anunciada con estridencia por el presidente Saca no fue tal. La “fiesta” continúa y el resultado neto de esas políticas altamente represivas fue “el agravamiento de la delincuencia, la profesionalización y complejización de la organización pandilleril, el aumento de violaciones a los derechos humanos, especialmente hacia los jóvenes; la saturación y agravamiento de la situación penitenciaria y la agudización de los conflictos entre los diferentes órganos del Estado entre otros, lo que ha conllevado a profundizar el debilitamiento institucional y atentar contra el Estado de derecho”⁷⁶. Además, los asesinatos aumentaron, así como la atrocidad de los mismos, muchos de los cuales obedecen al patrón de ejecuciones extrajudiciales por lo que “se advierte cada vez con mayor contundencia que hay grupos armados y bandas organizadas haciendo labores de limpieza social y ajusticiamientos, tal y como lo han denunciado diferentes actores y sectores sociales”⁷⁷.

⁷⁴ “Se inicia la súper mano dura”. El Diario de Hoy, 31 de agosto de 2004, disponible en <http://www.elsalvador.com/noticias/2004/08/31/nacional/nac18.asp>

⁷⁵ UNODC Homicide Statistics 2013, disponible en <http://www.unodc.org/gsh/en/data.html>

⁷⁶ Aguilar Villamariona, Leannette. “Los efectos contraproducentes de los Planes Mano Dura”, Quorum 16, disponible en http://dspace.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/7848/efectos_aguilar_QUORUM_2006.pdf?sequence=1

⁷⁷ *Ídem*.

A pesar de ello, la Asamblea Legislativa aprobó la ilegalización y proscripción de todas las pandillas salvadoreñas prohibiendo la existencia, legalización, financiamiento y apoyo de las mismas⁷⁸, y el presidente Funes continuó emitiendo decretos —tres, entre el 3 de mayo de 2011 y el 3 de mayo de 2013⁷⁹— autorizando el empleo de la FAES en apoyo a la PNC. La Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal⁸⁰ duplica la pena máxima de prisión para los menores de edad, declara la ilegalidad de ser miembro de una pandilla y otorga a las autoridades permiso para congelar las cuentas bancarias y embargar los bienes de los pandilleros.

En cifras las políticas de mano dura revelan que en Guatemala un 40 por ciento de los puestos gubernamentales en el ámbito de la seguridad están ocupados por militares retirados y hay 20.000 tropas desplegadas en todo el territorio nacional cumpliendo misiones de seguridad pública; en El Salvador más de 11.000 tropas están involucradas en misiones de seguridad pública, mientras que en Honduras el Gobierno ha concedido amplio poderes policiales al Ejército desde diciembre de 2011, miles de soldados han sido desplegados en el Valle del Bajo Aguán⁸¹, y desde que tomó posesión el presidente Juan Orlando Hernández ha instado a los militares a ejecutar tareas de aplicación de la ley y ha desplegado miles de soldados en las calles de Honduras. “Esta tendencia ha provocado una creciente preocupación entre los grupos defensores de los derechos humanos sobre la remilitarización en algunos países de Centroamérica y presagian más y mayores abusos a los derechos humanos cometidos por los militares de la subregión quienes están mal preparados para ejercer funciones policiales (como ha ocurrido en México). La evidencia también muestra que el involucramiento de los ejércitos en funciones de seguridad pública no ha reducido significativamente las tasas de criminalidad”⁸².

Pero Centroamérica nunca deja de mostrarse contradictoria, henchida de paradojas. El estudio de Barómetro de las Américas 2012 revela algunas de ellas. A la pregunta “¿Cree usted que en nuestro país hace falta un gobierno de mano dura, o cree que los problemas pueden resolverse con la participación de todos?” las respuestas fueron sorprendentes. En Panamá 44.4 por ciento de los encuestados apoya las políticas de mano dura; en Costa Rica 41.3; Honduras 40.7; El Salvador y Guatemala 39.2; y Nicaragua 17.5⁸³.

⁷⁸ Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal, 9 de septiembre de 2010, Diario Oficial n° 169, Tomo n° 388, 10 de septiembre de 2010.

⁷⁹ El Decreto n° 76, 3 de mayo de 2013, Diario Oficial n° 80, Tomo no 399, 3 de mayo de 2013, estuvo vigente un año, hasta el 15 de junio de 2014, disponible en <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-proscripcion-de-maras-pandillas-agrupaciones-asociaciones-y-organizaciones-de-naturaleza-criminal>

⁸⁰ Decreto n° 458, 1 de septiembre de 2010, disponible en <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-proscripcion-de-maras-pandillas-agrupaciones-asociaciones-y-organizaciones-de-naturaleza-criminal>

⁸¹ Proyecto de Acompañamiento Internacional en Honduras. “Creciente militarización en Honduras”, disponible en <http://proah.wordpress.com/2013/04/24/creciente-militarizacion-en-honduras/>

⁸² Meyer, Peter J. and Ribando Seelke, Clare. “Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress”, May 6, 2014, disponible en <http://fas.org/sgp/crs/row/R41731.pdf>

⁸³ Buchanan, Cornelia et al. “Mano Dura en las Américas: ¿quién apoya a las políticas de mano dura? Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2012”. Número 80, disponible en <http://www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/>

Sorprende que Panamá y Costa Rica encabecen la lista, solo superados por Paraguay, porque sus tasas de violencia homicida y juvenil son mucho menores que las de los países del Triángulo Norte. No extraña que les sigan Honduras, El Salvador y Guatemala no solo por sus altos niveles de violencia homicida y juvenil sino porque en las respuestas de los entrevistados hay dos factores amalgamados: por un lado, la desesperación por encontrar una respuesta rápida que frene la espiral de inseguridad y restaure la tranquilidad; y por otro, la pervivencia de una cultura militarista en el imaginario colectivo de los habitantes de esos países. La respuesta ha sido rápida, pero los resultados no han sido los que la población necesita y desea.

El Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 “Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina” reitera y certifica lo que desde la academia, organismos defensores de los derechos humanos y organizaciones especializadas de la sociedad civil han señalado hasta la saciedad: “Las políticas de mano dura adoptadas en la región han fracasado en su objetivo de disminuir los niveles de violencia y delito, y también han tenido un impacto negativo y profundo en la convivencia democrática y en el respeto a los derechos humanos, que están en la base del desarrollo humano”⁸⁴.

Militarización de la Seguridad Pública, más allá de las ideologías

La militarización de la seguridad pública en El Salvador ha dejado de lado las diferencias políticas e ideológicas entre las dos principales fuerzas políticas del país: la conservadora Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y el izquierdista FMLN. Ambos han hecho exactamente lo mismo: abusar de una facultad que por definición es excepcional, pero sus excesos no alcanzan a explicar cómo la excepcionalidad consignada en el texto constitucional ha sido convertida en una práctica permanente, rutinaria, sin que se conozcan las consideraciones que han llevado a las autoridades civiles, militares y policiales a concluir que los medios ordinarios han sido agotados; de ser así, después de un poco más de una década de militarización “decretada” de la seguridad pública la única conclusión posible es que la PNC es francamente incompetente para cumplir con su misión constitucional. En consecuencia, el Gobierno salvadoreño debería estar ejecutando un profundo proceso de reforma, depuración, modernización y profesionalización de la PNC o, en el caso más extremo, disolverla y crear una nueva fuerza pública.

El libro *Infiltrados. Crónica de la corrupción en la PNC (1992-2013)* de Héctor Silva Ávalos⁸⁵, presentado en San Salvador en mayo de 2013, desentraña las sórdidas interioridades de la PNC, “su vinculación con el crimen organizado y su corrupción, es muy grave y lleva a sentir una profunda desconfianza en esa importante institución, y a pensar que la población está desprotegida ante el accionar de las bandas criminales. La

⁸⁴ <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

⁸⁵ Héctor Silva Ávalos es investigador asociado del Centro de Estudios Latinoamericanos de la American University en Washington, DC. Durante 15 años trabajó en La Prensa Gráfica de El Salvador como reportero investigativo, editor y gerente de redacción. Fue ministro consejero de la embajada de El Salvador en Washington hasta septiembre de 2012, cuando fue renunciado el miércoles, por desavenencias con el presidente Mauricio Funes.

corrupción y la infiltración de la PNC no son un descubrimiento nuevo ni una problemática reciente. Data de años, casi desde el nacimiento de la corporación. Los observadores de Onusal señalaron algunos de estos problemas desde muy temprano, y a lo largo de sus más de 20 años de historia no sólo se ha sospechado de sus vínculos con el crimen organizado, sino que se ha contado con evidencias importantes, pero no se ha actuado para corregirlo [...] durante dos décadas, el Estado salvadoreño ha permitido que la Policía se corrompa sin tomar cartas en el asunto. No es posible alegar desconocimiento ni falta de pruebas, porque éstas siempre han existido [...] Hasta la fecha, la tónica ha sido minimizar las acusaciones, desmentirlas, restarles importancia, afirmar que nada se puede comprobar. En el mejor de los casos, se ha llegado a apartar de la PNC a los implicados de manera solapada, silenciosa, ofreciéndoles exilios de oro en embajadas salvadoreñas, pero nunca llevándolos a juicio”⁸⁶.

Los desatinos del presidente Funes

Desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1992 hasta la fecha, la Administración Funes ha sido la más desatinada en materia de seguridad ciudadana, no sólo porque institucionalizó el sistema de decretos para el empleo permanente de la FAES —entre 2009 y 2014 firmó seis— en “apoyo” a la PNC, sino por la controversial y quimérica Ley de Prescripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Crimina —aprobada por 78 de los 84 diputados del Parlamento— pensando ilusamente que con ese instrumento jurídico las maras y la violencia criminal asociada a éstas desaparecerían como por arte de magia; de hecho, la tasa de homicidios por 100.000 habitantes se incrementó de 64.7 en 2010 a 69.2 en 2011⁸⁷.

Pero el mayor desacierto del presidente Funes fue el nombramiento de dos militares en situación de retiro, uno al frente del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, y el otro de la Policía Nacional Civil. El general David Munguía Payés fue juramentado como ministro el 22 de noviembre de 2011, pocas horas después de haber renunciado a la cartera de la Defensa Nacional y pasado a retiro, y el general Francisco Salinas, quien hasta el día anterior fungía como viceministro de la Defensa Nacional en El Salvador, fue nombrado nuevo director general de la PNC el 23 de enero de 2012.

Ambas designaciones provocaron intensas críticas de dirigentes políticos y sociales, y el rechazo del FMLN —partido que llevó a Funes a la Presidencia de la República—, de organizaciones defensoras de los derechos humanos y de la sociedad civil, e incluso de la prestigiosa Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), regentada por la Orden Jesuita. En un breve comunicado la UCA “expresa su profunda preocupación por los nombramientos de dos generales al frente del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, y de la Policía Nacional Civil; nombramientos que violentan tanto el espíritu y la letra de los Acuerdos de Paz como la Constitución de la República [...] y porque “Estas

⁸⁶ Editorial UCA. “Una PNC corrupta e infiltrada”, disponible en <http://www.uca.edu.sv/noticias/editorial-2932>

⁸⁷ UNODC Homicide Statistics 2013, disponible en <http://www.unodc.org/gsh/en/data.html>

designaciones reflejan, además, el apego a una política de seguridad basada en la fuerza que ha fracasado reiteradamente en el país”⁸⁸.

Funes, por su parte, pretendió justificar su decisión asegurando, sin ofrecer mayores argumentos, que “La policía sigue siendo un cuerpo organizado en forma jerárquica, pero bajo la responsabilidad de una autoridad civil. La policía no está en proceso de militarización (...) está en un proceso de profesionalización y de adaptación a las nuevas circunstancias”⁸⁹. Posteriormente ensayaría otra pieza de retórica más agresiva al declarar que los señalamientos de militarización de la seguridad pública son “una campaña de algunos sectores de la izquierda radical que no han entendido bien la evolución que ha tenido la institución armada en los últimos 20 años luego de la firma de los Acuerdos de Paz en 1992. La institución armada es profesional, pero en ningún momento por el hecho de poner militares en retiro al frente del Ministerio de Justicia y de la PNC, con esto se está militarizando o retrocediendo al pasado”⁹⁰.

Pero a pesar de sus alegatos y de las presiones que ejerció sobre los magistrados⁹¹, el 18 de mayo de 2013 la Corte de lo Constitucional declaró inconstitucional los nombramientos de David Munguía Payés y de Francisco Ramón Salinas, como como Ministro de Seguridad y Justicia, y Director General de la PNC respectivamente⁹².

Las reacciones de Funes y Munguía Payés fueron de desconuelo, pero agresivas. El primero aseguró que se trataba de “fobia y posición antimilitarista”, y el segundo, que la resolución de la Corte era una “humillación para la Fuerza Armada, porque según la Sala [de lo constitucional], los militares sólo servimos para matar y reprimir”⁹³. No obstante, el presidente Funes tuvo que reconocer contra su voluntad la sentencia de la Corte, y el 18 de mayo de 2013 declaró: “las resoluciones de la Corte Suprema de Justicia son de obligatorio cumplimiento, estemos o no estemos de acuerdo. Así es la democracia. Yo no comparto los criterios ni los argumentos con los cuales los magistrados han declarado inconstitucional esas designaciones”⁹⁴. Munguía Payés, por su parte, aseguró en un programa televisivo que ya esperaba ese fallo adverso pero que se iba “con la frente en alto”⁹⁵.

⁸⁸ Noticias UCA. “Ante los nombramientos de dos generales al frente del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, y la Policía Nacional Civil”, San Salvador, 30 de enero de 2012, disponible en <http://www.uca.edu.sv/noticias/texto-1832>

⁸⁹ “Funes descarta militarización de la seguridad pública”. *La Prensa*. 1 de febrero de 2012, en www.laprensa.com.ni/2012/02/01/planeta/89239-funes-descarta-militarizacion-seguridad.

⁹⁰ “Presidente: Eso de que hay militarización es campaña de la izquierda radical”. *La Página*. 5 de marzo de 2012, en www.lapagina.com.sv/nacionales/63368/2012/03/05/Presidente-Eso-de-que-hay-militarizacion-es-campana-de-la-izquierda-radical-.

⁹¹ Arauz, Sergio. “Funes presiona a Corte para que resuelva en su favor demanda contra nombramiento de militares”, *El Faro*, 26 de marzo de 2012, disponible en <http://www.elfaro.net/es/201203/noticias/8128/>

⁹² <http://www.observatoriojudicial.org.sv/attachments/article/6905/Sentencia%204-2012%20Munguia.pdf>

⁹³ <http://www.diariocolatino.com/es/20130521/portada/115978/Resolución-de-la-CSJ-es-“humillante”-para-la-Fuerza-Armada-Munguía-Payés.htm>

⁹⁴ “Funes acata sentencia CSJ contra nombramientos de Munguía Payés y Salinas”, *El Salvador Noticias.net*, 18 de mayo de 2013, disponible en <http://www.elsalvadornoticias.net/2013/05/18/funes-acata-sentencia-csj-contr-nombramientos-de-munguia-payes-y-salinas/>

⁹⁵ Serrano, Israel. “Munguía Payés: Cumplí y me voy con la frente en alto”, *La Página*, 24 de mayo de 2013, disponible en <http://www.lapagina.com.sv/ampliar.php?id=81927>

Más no todo estaba perdido para Munguía Payés. Ocho semanas después de la sentencia de la Sala de la Constitucional, el 12 de julio de 2013, el presidente Funes le retribuye sus servicios en Justicia y Seguridad nombrándole por segunda vez Ministro de Defensa⁹⁶. Pero al parecer el prontuario del general no es del todo cristalino. En junio de 2014 se conoció que Luis Martínez, Fiscal General de la República, reveló que es investigado junto a otros altos oficiales del Ejército, por el delito de tráfico ilegal de armas⁹⁷, fusiles de asalto, granadas y explosivos que al parecer habrían terminado en manos de cárteles mexicanos y maras salvadoreñas⁹⁸.

A pesar de los reveses y de la evidente falta de resultados en la lucha contra las maras y la violencia, el presidente de la República, firmó el Decreto Ejecutivo⁹⁹ que autoriza por un año más la participación de más de seis mil efectivos de la Fuerza Armada¹⁰⁰ en tareas de apoyo a la PNC y además solicitó a la Asamblea Legislativa autorización para destinar cerca de 10 millones de dólares del presupuesto para continuar garantizando el apoyo de los militares¹⁰¹. En 2011, siendo aún Ministro de Defensa, el general Munguía Payés aseguró que desde junio del 2010, más de 8.000 soldados del ejército estaban desplegados en al menos 11 cárceles, 62 puntos ciegos fronterizos y 29 zonas de alto índice delincencial como parte de un plan de seguridad ordenado por el presidente Funes¹⁰².

Una gestión fallida. El legado de Mauricio Funes en materia de seguridad pública es nada envidiable. Pero como caja de resonancia de la retórica de Funes, el representante residente adjunto del PNUD en El Salvador aseguró a inicios de 2012 que esa agencia internacional observa “con claridad [...] que no hay tal cosa como una militarización de la PNC en sí”¹⁰³.

A inicios de diciembre 2012 Funes, afirmó que “La inseguridad está disminuyendo gracias a la Fuerza Armada, la Policía Nacional Civil y otros sectores de la sociedad”¹⁰⁴. La narrativa política de Funes invirtió aviesamente la realidad. Efectivamente El Salvador experimentó un proceso de “pacificación”, pero no por las operaciones conjuntas Fuerza

⁹⁶ Cartera en la que había estado desde el inicio del Gobierno del presidente Funes hasta que éste le nombró Ministro de Justicia y Seguridad Pública.

⁹⁷ <http://www.laprensagrafica.com/2014/06/11/fgr-investiga-a-ministro-de-defensa-por-trafico-de-armas>

⁹⁸ Véase: <http://www.insightcrime.org/news-briefs/why-did-el-salvador-army-block-arms-trafficking-probe> y http://www.insightcrime.org/news-analysis/el-salvadors-military-arms-dealer-to-the-maras?utm_content=cajinar%40gmail.com&utm_source=VerticalResponse&utm_medium=Email&utm_term=El%20Salvador%26%2339%3Bs%20Military%3A%20Arms%20Dealer%20to%20the%20Maras%3F&utm_campaign=Weekly%20InSight%3A%20El%20Salvador%20Military%20Arms%20Scandalcontent

⁹⁹ Decreto n° 76, 3 de mayo de 2013, Diario Oficial n° 80, Tomo n° 399, 3 de mayo de 2013, disponible en <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2013/05-mayo/03-05-2013.pdf>

¹⁰⁰ Cifra proporcionada por la Secretaría de Comunicación de la Presidencia de la República de El Salvador en su portal “transparencia activa” en donde se publicó una nota titulada “Funes firma decreto para continuidad del apoyo de la Fuerza Armada a tareas de seguridad”, 4 de mayo de 2013, disponible en <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/funes-firma-decreto-para-continuidad-del-apoyo-de-la-fuerza-armada-a-tareas-de-seguridad/#sthash.WBHdpnwF.dpuf>

¹⁰¹ Cañas López, Roberto. “Un año más: militares en seguridad”, El Mundo, 7 de mayo de 2013, disponible en <http://elmundo.com.sv/un-ano-mas-militares-en-seguridad>

¹⁰² <http://old.latribuna.hn/2011/03/10/el-salvador-investiga-trafico-de-armas-desde-honduras/>

¹⁰³ <http://www.archivocp.contrapunto.com.sv/politica-entrevistas/entrevista-pnud-no-ve-militarizacion-en-pnc>

¹⁰⁴ <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/74824/2012/12/05/-Funes-reitera-apoyo-a-militares-al-frente-de-seguridad-publica->

Armada-PNC, sino por el inédito esfuerzo de “otros sectores de la sociedad”: un obispo católico y un exguerrillero que lograron concertar una tregua entre las dos principales pandillas que, en un genuino acto de “mano inteligente”, redujo la tasa de homicidios por 100.000 habitantes de 69.9 en 2011 a 40.2 en 2012¹⁰⁵. Es obvio que ni el Presidente ni los generales en retiro fueron capaces siquiera de imaginar una estrategia similar.

Honduras: Desbocada militarización de la seguridad pública

Honduras, a diferencia de Nicaragua, El Salvador y Guatemala, no vivió una guerra civil; sin embargo, se involucró muy intensamente en al menos una de ellas, como retaguardia táctica y santuario de las fuerzas de la contra o Resistencia Nicaragüense que luchaban, con el abierto apoyo de Estados Unidos, los sectores conservadores de la clase política hondureña y sus Fuerzas Armadas, en contra del régimen sandinista instaurado en Nicaragua en julio de 1979.

La crisis política de 2009 dejó abierta una profunda grieta en la ya frágil institucionalidad democrática de Honduras. La sociedad y la clase política se dividieron, y zanjar sus diferencias parece ser, por irreconciliables, algo difícil o imposible de lograr. La única institución que sobrevivió relativamente ilesa, sin fragmentarse, fueron las Fuerzas Armadas, a pesar de rol protagónico que desempeñaron al capturar y expatriar al presidente Manuel Zelaya en abierta violación de la Constitución Política.

Caos institucional e incremento de la criminalidad

El caos institucional en que quedó sumida Honduras fue aprovechado por los cárteles de la droga. En marzo del 2012 el *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs* (INL) del Departamento de Estado de Estados Unidos estimó que 86 por ciento de la cocaína dirigida a Estados Unidos transitó por el corredor Centroamérica/México y que 79 por ciento de todos los vuelos que transportaban cocaína desde Suramérica aterrizaban primero en Honduras¹⁰⁶. Pero aun antes de la crisis política de 2009, los narcotraficantes ya habían aumentado el uso de las rutas aéreas, terrestres y marítimas en Honduras, y esta tendencia extendió en el tiempo.

De forma paralela y como consecuencia de la expansión del narcotráfico y la progresiva presencia de los cárteles mexicanos de la droga, también se incrementó la violencia homicida. Entre 2002 y 2004, aunque alta, la tasa de homicidios por 100.000 habitantes se mantuvo relativamente estable, los tres años siguientes (2005 a 2007) se elevó en el orden de 40 y más, pero el punto de inflexión fue 2008 cuando saltó a 61.3, es decir 15.7 más con respecto al año anterior, y a 70.7 en 2009, hasta alcanzar la cifra record de 91.6 homicidios por 100.000 habitantes en 2011, la más alta del mundo¹⁰⁷. Asimismo, el gasto militar comenzó a incrementarse casi de forma exponencial a partir de 2005-2006,

¹⁰⁵ UNODC Homicide Statistics 2013, disponible en <http://www.unodc.org/gsh/en/data.html>

¹⁰⁶ United States Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs International Narcotics Control Strategy Report. Volume I. Drug and Chemical Control, March 2012, disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/184314.pdf>

¹⁰⁷ UNODC. “Global Study on Homicide 2013”, disponible en <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html>

cuando pasó de US\$ 95.2 millones a US\$ 106, hasta alcanzar US\$ 223 millones en el 2013¹⁰⁸, el tercero más alto de la subregión luego de El Salvador y Guatemala. En 2014 se incrementó a US\$ 252.646.424¹⁰⁹.

La tendencia incremental de los homicidios y del gasto militar comienza con la Administración del presidente Manuel Zelaya en 2006 y se prolonga hasta el presente, pasando por las de Roberto Micheletti, Porfirio Lobo y la actual de Juan Orlando Hernández. Pero las autoridades civiles y militares hondureñas no tuvieron que buscar mucho para enfrentar al narcotráfico, la violencia derivada de éste y la violencia juvenil por la irrupción de las maras en el escenario criminal hondureño. En la Constitución Política y la Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas de Honduras (FAH), encontraron el sustento jurídico que ampara el empleo de los militares en misiones de seguridad pública y orden interior.

Omnipresencia de las Fuerzas Armadas

Los diputados que aprobaron la nueva Constitución Política hondureña el 11 de enero de 1982¹¹⁰, fueron generosos con las FAH. Además de la clásica misión de defender la integridad territorial y la soberanía de la República, le atribuyeron una ringlera de funciones que sobrepasan el límite de las responsabilidades profesionales e institucionales de toda institución armada en un régimen democrático: defender 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; cooperar con la Policía Nacional en la Conservación del orden público; apoyar los procesos electorales.

También, cooperan con las distintas secretarías de Estado en alfabetización, educación, agricultura, protección del ambiente, vialidad, comunicaciones, sanidad y reforma agraria; colaborar en la lucha contra el narcotráfico, desastres naturales y programas de protección del ecosistema y 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 el Tribunal de Elecciones. Constitucionalmente las FAH fueron convertidas en una institución omnipresente ocupando prácticamente todos los espacios de la vida nacional en Honduras (Arts. 272 y 274 Cn).

La Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas¹¹¹, de 1984, reitera al con fidelidad lo prescrito en la Norma Suprema. Así, al igual que en Guatemala y El Salvador, en el ordenamiento constitucional y la ley ordinaria se encuentra el germen de la superposición de la función Defensa Nacional y la función Seguridad Pública.

¹⁰⁸ SIPRI. Military Expenditure by Country Data Base 1988-2013, disponible en <http://milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+military+expenditure+database+1988-2013.xlsx>

¹⁰⁹ RESDAL. "Atlas comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe 2014", disponible en <http://www.resdal.org/assets/atlas-2014-completo.pdf>

¹¹⁰ http://www.tsc.gob.hn/Portal_de_Transparencia/Constitucion_de_la_republica.pdf

¹¹¹ <http://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/5-ley-constitutiva-de-las-fuerzas-armadas-de-honduras>

Sin institucionalidad y reacción tardía

La creciente tendencia de las actividades del narcotráfico y de la violencia homicida encontró al Estado hondureño institucionalmente frágil, con un ejército en búsqueda de nuevas misiones para justificar su existencia y en entredicho por su participación protagónica en la crisis política del 2009 y sus presuntos vínculos con el tráfico de narcóticos, una policía ineficiente y corrupta, un sistema de justicia permisivo y proclive a la corrupción, e impunidad institucionalizada. Entre el 28 de junio de 2009 y el 27 de enero de 2010 Estados Unidos suspendió la asistencia antinarcóticos a Honduras, y no obstante que el gobierno interino de Roberto Micheletti reasignó recursos a las Fuerzas Armadas y a las agencias de aplicación de la ley para que cumplieran con sus responsabilidades en la lucha contra el narcotráfico, el Estado hondureño tardó en reaccionar.

Para 2011, cuando la tasa de homicidios por 100.000 habitantes alcanzó su pico más alto: 91.6, presionado por “los altos índices de violencia e inseguridad ciudadana en el país, y los inminentes reclamos del pueblo hondureño”, el presidente Porfirio Lobo recurre a los artículos 272 y 274 de la Constitución y decreta en Consejo de Ministros el “Estado de Emergencia a nivel nacional en materia de Seguridad Pública, por un plazo de noventa (90) días prorrogables, con el fin de reforzar el trabajo de la Policía Nacional en el combate a la violencia y la delincuencia que abate [al] país”, e instruye a las Fuerzas Armadas, para que “con carácter excepcional y por un plazo de noventa (90) días prorrogables, realicen funciones policiales que permitan conjunta o separadamente, con la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad y con la Policía Nacional, reforzar el combate de la violencia y la delincuencia en todo el territorio nacional” (Art. 1). Un Fiscal del Ministerio Pública deberá participar permanentemente en los operativos y otras acciones de las Fuerzas Armadas (Art. 2), y los que ésta realice con la Policía Nacional serán coordinados por el Presidente de la República con los ministros de Seguridad y Defensa Nacional (Art. 3)¹¹².

Lo excepcional hecha rutina

Pero al igual que en Guatemala y El Salvador, en Honduras el presidente Porfirio Lobo convirtió lo excepcional en rutinario. El Decreto PCM-075-2011 tenía vigencia hasta el 5 de marzo de 2011, pero como el “Estado de Emergencia” continuaba fue prorrogado en dos ocasiones por 90 días más, mediante los Decretos Ejecutivos PCM-009-2012¹¹³ y PCM-020-2012¹¹⁴, y por tercera ocasión, esta vez por 180 días, por el Decreto Ejecutivo

¹¹² Decreto Ejecutivo nº PCM-075-2011, Declaración de Estado de Emergencia a nivel nacional en materia de seguridad pública por 90 días prorrogables, 5 de diciembre de 2011, La Gaceta no 32.686, 5 de diciembre de 2011, disponible en <http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2012/08/Dec-Eje-PCM-No-009-2012-Prorroga-el-Estado-Emergencia-Seguridad-Nacional1.pdf>

¹¹³http://www.sdp.gob.hn/sitio/transparencia/descargas/regulacion/PCM/2012/DECRETO_EJECUTIVO_NUMERO_PCM-020-2012.pdf

¹¹⁴http://www.sdp.gob.hn/sitio/transparencia/descargas/regulacion/PCM/2012/DECRETO_EJECUTIVO_NUMERO_PCM-020-2012.pdf

CM-037-2012¹¹⁵, hasta que el dos de abril de 2013 el Mandatario hondureño se decide por lo grande y en Consejo de Ministros emite el Decreto Ejecutivo PCM-015-2013, que prorroga “hasta el 27 de enero de 2014 el Estado de Emergencia a nivel nacional en materia de Seguridad Pública” e instruye a las Fuerzas Armadas, siempre con carácter excepcional y prorrogable, a “cooperar con funciones Policiales que permitan, conjunta o separadamente, con la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad y con la Policía Nacional, reforzar el combate de la violencia y la delincuencia en todo el territorio nacional”¹¹⁶. Por un poco más de tres años los militares hondureños han estado en las calles ejerciendo labores de policías en el país con la tasa de homicidios más alta del mundo, y ésta no da señales de ceder.

El último decreto que firmó el presidente Lobo no significó, sin embargo, que la superposición de funciones en Honduras desapareciera el 27 de enero de 2014. Desde el Congreso, Juan Orlando Hernández, su Presidente, y quien el noviembre de 2013 sería electo sucesor de Lobo, apuntaló los decretos que emitiría luego en su condición de mandatario. Desde la Presidencia del Congreso, Hernández trabajaba con avidez en la construcción de su candidatura a la Primera Magistratura y fue el artífice de la profundización de la superposición de las funciones militares y policiales en Honduras. El 29 de noviembre de 2011, el Parlamento hondureño aprueba la interpretación de los párrafos segundo y último del artículo 274 de la Constitución “en el sentido que las Fuerzas Armadas pueden realizar funciones específicas de la policía cuando sea declarado un Estado de Emergencia en Seguridad Pública, mediante Decreto Ejecutivo emitido por el Presidente de la República en Consejo de Secretarios de Estado, con carácter excepcional y de conformidad a la regulación legal correspondiente. Excepcionalmente las Fuerzas Armadas pueden ejercer funciones policiales con carácter temporal, en situaciones de emergencia que afecten a las personas y los bienes. El Decreto Ejecutivo de Emergencia establecerá el término de vigencia del mismo y demás alcances”¹¹⁷.

Cinco meses antes el Congreso había aprobado la Ley de Seguridad Poblacional, que crea una Contribución Especial por Transacciones Financieras Pro-Seguridad Poblacional¹¹⁸, con carácter transitorio que se aplicará durante cinco (5) años¹¹⁹ y grava con el 0.3 por ciento las operaciones realizadas en moneda nacional y extranjera en las instituciones del sistema bancario nacional, cooperativas que realicen operaciones de ahorro y/o préstamo, el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, Sociedades Financieras, Oficinas de Representación y organizaciones privadas de desarrollo financiero, supervisados por la Comisión Nacional de Bancos y Seguros. Asimismo se crea una Contribución Especial de Telefonía Móvil Pro-Seguridad Poblacional que grava con el

¹¹⁵http://www.sdp.gob.hn/sitio/transparencia/descargas/regulacion/PCM/2012/DECRETO_EJECUTIVO_NUMERO_P_CM-019-2012.pdf

¹¹⁶ http://www.sdp.gob.hn/sitio/transparencia/descargas/regulacion/PCM/2013/PCM_015-2013.pdf

¹¹⁷ Decreto n° 223-2011, 29 de noviembre de 2011, La Gaceta no32.685, 3 de diciembre de 2011, disponible en <http://www.congresonacional.hn/transparencia/images/leyes/2011/DecretoNo2232011.pdf>

¹¹⁸ Conocida como “Tasa de Seguridad”, y popularmente como “el tasón”.

¹¹⁹ El 17 de diciembre de 2013 el Congreso Nacional aprobó una ampliación de 10 años a la vigencia de la Tasa de Seguridad Poblacional. Ver: “CN prorroga a 10 años la vigencia del ‘tasón’”, disponible en <http://www.elheraldo.hn/csp/mediapool/sites/EIHerardo/Pais/story.csp?cid=584637&sid=299&fid=214>

uno por ciento las actividades servicios prestados por los operadores de telefonía móvil sobre los ingresos brutos de éstos.

Juan Orlando Hernández y la militarización desbocada

Preparando el terreno para su eventual elección, Hernández impulsa la reforma de tres artículos —40, 66 y 187— de la Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas¹²⁰. La reforma del artículo 40 reduce de tres a dos años el período en el cargo del Jefe del EMC, y se agrega —eliminando el “sólo” en las causales de remoción del cargo— “Sin perjuicio de la facultad de nombramiento y remoción que ostenta libremente el Presidente de la República, establecida en el Artículo 280 de la Constitución de la República y, en el párrafo anterior”. La reforma del artículo 40 reitera en ley ordinaria la reforma del artículo 279¹²¹ de la Constitución Política de 1982 y sus reformas, reafirmando el poder del Presidente de la República para nombrar como Jefe del EMC a un oficial de su confianza política para que le acompañase durante los cuatro años de su período constitucional ya que le permitiría “nombrar libremente al oficial que sucederá en el cargo al Jefe del Estado Mayor Conjunto”, al asumir su mandato. Si bien en el esquema no reformado no había sincronía entre el período del Presidente (cuatro años) y el del J´EMC (tres años), todo parece indicar que el tema de fondo no es el carácter asincrónico de ambos cargos, sino un asunto de preferencia y confiabilidad política del Presidente hacia el Jefe del EMC y de lealtad política de éste hacia el Mandatario. La reforma de los artículos 66 y 187 no cargan contenido político, se trata más bien de un asunto técnico-procedimental en materia de personal militar¹²².

Juan Orlando Hernández sabía que los temas centrales de la campaña por la Presidencia de la República que se avecinaba serían los altos niveles de violencia homicida y la inseguridad ciudadana, y así, los convierte en el plato fuerte de su menú electoral. En una sociedad como la hondureña, sometida a un dilema perverso: seguridad o democracia, la propuesta de Hernández era como música para los oídos de una población que, de acuerdo con un estudio de Barómetro de las Américas 2012¹²³, no dudaba en apoyar las políticas de mano dura ofrecida por éste.

Entre junio y agosto de 2013, Hernández da dos golpes de mano en su carrera a la Presidencia de la República. El primero, la aprobación de la “Estrategia Interinstitucional en Seguridad y Toma Integral Gubernamental de Respuesta Especial de Seguridad

¹²⁰ Decreto n° 39-2001, Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas, Año CXXV, n° 29.617, 29 de octubre de 2001, disponible en [http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/LEY%20CONSTITUTIVA%20DE%20LAS%20FUERZAS%20ARMADAS%20\(09\).pdf](http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/LEY%20CONSTITUTIVA%20DE%20LAS%20FUERZAS%20ARMADAS%20(09).pdf)

¹²¹ Decreto n° 234-2012, 23 de enero de 2013, La Gaceta n° 33,033, 24 de enero de 2013, disponible en http://www.tsc.gob.hn/leyes/Reformar_art_279_constitucion_2013.pdf

¹²² Decreto n° 230-2012, 23 de enero de 2013, La Gaceta n° 33.062, 27 de febrero de 2013, disponible en [file:///C:/Users/Administrator/Downloads/DECRETO%20LEGISLATIVO%20230-2012%20Reformas_art_40_66_187_ley_constitutiva%20%20de%20las%20Fuerzas_armadas_2013%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Administrator/Downloads/DECRETO%20LEGISLATIVO%20230-2012%20Reformas_art_40_66_187_ley_constitutiva%20%20de%20las%20Fuerzas_armadas_2013%20(1).pdf)

¹²³ Buchanan, Cornelia et al. “Mano Dura en las Américas: ¿quién apoya a las políticas de mano dura?”. Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2012. Número 80, disponible en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO873es.pdf>

(TIGRES)¹²⁴, definida como la coordinación de acciones del Estado de Honduras que implica la participación de las instituciones del Estado en materia de seguridad y justicia, con el fin de hacer frente de manera integral a las principales amenazas contra la seguridad pública, mediante el uso de todas las capacidades humanas, investigativas, técnicas, científicas, legales y presupuestarias requeridas para su buen desempeño. TIGRES es el órgano especial de la Policía Nacional que opera bajo la Estrategia Interinstitucional de Seguridad que comprende las acciones integrales gubernamentales. Las Fuerzas Armadas prestarán todo el apoyo a la Estrategia y a TIGRES, cuyo Director será un oficial activo de la escala ejecutiva con el grado de comisionado, nombrado por el Director General de la Policía Nacional, y jerárquicamente dependerá de la Subdirección General de la Policía Nacional; su Director estará a cargo del mando, control y gestión operativa de la misma, así como de aplicar los procedimientos disciplinarios que correspondan a todo su personal.

El segundo, el anuncio de la creación de una fuerza policial con valores militares como la disciplina, al estilo de la Gendarmería de Francia y Perú, los Carabineros de Chile o la Policía Montada de Canadá, dijo Hernández al presentarle la idea a la Rectora de la UNAH, Julieta Castellanos, quien posteriormente la calificó como “muy ambigua que podría derivar en volver a una estructura reactiva, represiva e inefectiva”. “Es el momento —aseguró el Presidente del Congreso— que se tenga una fuerza intermedia, que apoye a la policía con disciplina militar, con valores que garanticen el cumplimiento en sus funciones”¹²⁵.

Políticos opositores calificaron la propuesta de Hernández de “demagogia política”, “bandera electoral” y de jugar con “el tema de la seguridad”, que “ha generado malestar no solo en las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, sino también entre expertos en el tema de la seguridad”¹²⁶. También los miembros de la Comisión de Reforma de la Seguridad Pública, Víctor Meza y Matías Funes, manifestaron su oposición al considerar que la disposición sería un retroceso¹²⁷.

El 9 de junio de 2012, el diario El Tiempo editorializó con acierto sobre el tema: “La propuesta de creación de una unidad élite de la policía preventiva con mezcla de elementos militares ha provocado una cerrada oposición, tanto en la sociedad civil como en el Legislativo, dada la comprensión de lo inadecuado, por no decir absurdo, de tal proposición [...] La cuestión es que esto luce como postura demagógica, supuestamente para agenciarse votos en la puja de las elecciones internas mediante la politización de un tema muy sensible y delicado como es el de la seguridad ciudadana. Una politización, además, que podría gangrenar el proceso de reforma de la policía, y, en general, del

¹²⁴ Decreto n° 103-2013, 10 de junio de 2013, La Gaceta, Año CXXXVI, n° 33.161, 27 de junio de 2013, Estrategia Interinstitucional en Seguridad y Toma Integral Gubernamental de Respuesta Especial de Seguridad (TIGRES), disponible en http://www.observatoriodescentralizacion.org/download/leyes_vigentes/Ley_TIGRES_2013.pdf

¹²⁵ Gómez, Candy. “Anuncian creación de nueva policía en Honduras”, Notimex, disponible en <http://noticias.starmedia.com/sociedad/anuncian-creacion-nueva-policia-en-honduras.html>

¹²⁶ “Dudas y oposición a la policía intermedia”. La Prensa, 8 de junio de 2012, disponible en http://www.laprensa.hn/Secciones-Principales/Honduras/Tegucigalpa/Dudas-y-oposicion-a-la-policia-intermedia#.UJ_OCicsBTI

¹²⁷ Funes, Matías. “No a Policía Intermedia”, disponible en <http://www.hondudiario.com/content/no-polic%C3%ADa-intermedia-mat%C3%ADas-f%C3%BAnes>

sistema de seguridad. La experiencia con este tipo de injertos ha sido negativa en todas partes del mundo, pero en la actualidad —y de cara al futuro—es aún más perjudicial porque choca con la tendencia positiva a la desmilitarización del poder público, de la sociedad hondureña, en favor de la democracia y la prevalencia del poder civil”¹²⁸.

El editorial —titulado “Policía intermedia” — plantea además y con mucha claridad el tema de la superposición de funciones: “Desde el punto de vista técnico y operacional, ya se ha expuesto con abundancia de razón la incompatibilidad de la función militar y la función policial, aunque en sus estructuras exista una similitud organizativa y disciplinaria. La diferencia de base es la naturaleza del objeto y la misión, totalmente diferentes, sobre todo en lo que atañe a la vida de relación de las personas, e incluso el tratamiento de los derechos humanos. De allí que la función militar en un estado democrático se limita a prevenir y garantizar la seguridad nacional de cara a lo externo, mientras que la policía se dedica a prevenir y garantizar la seguridad interna, merced a un vínculo especial de intermediación entre el Estado y la Sociedad”.

No obstante la cerrada oposición, tanto en la sociedad civil como en el Legislativo, Hernández impuso su voluntad y el Congreso aprueba, como ley, la propuesta de su Presidente. Se crea la Policía Militar de Orden Público de las Fuerzas Armadas de Honduras (P.M.O.P) “con competencia en todo el país, integrada por efectivos de las Fuerzas Armadas de Honduras, cuya función principal es dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 272 y 274 de la Constitución de la República para garantizar la Soberanía de la República, el mantenimiento y conservación del orden público, así como acudir en auxilio de la ciudadanía para salvaguardar la seguridad de las personas y sus bienes en cooperación con la Policía Nacional”¹²⁹. La PMOP Realizará sus misiones en coordinación con la Fuerza Combinada de Tarea Conjunta Interinstitucional, creada administrativamente a inicios de junio de 2013 por el comisionado nacional de Defensa y Seguridad y autoridades de la Secretaría de Seguridad y de la Policía Nacional¹³⁰, y sus efectivos deberán someterse a pruebas de confianza y permitir que les revisen todos sus antecedentes.

El Decreto 168-2013 considera “actos de terrorismo las acciones realizadas por el crimen organizado encaminadas a atemorizar a las instituciones y a la población mediante la extorsión, el chantaje o la intimidación”; en misiones especiales la PMOP estará acompañada de jueces y fiscales con jurisdicción y competencia nacionales. Los reservistas pueden ser llamados para colaborar con la PMOP en funciones específicas. Las Fuerzas Armadas son autorizadas a aumentar hasta 5.000 el número de sus efectivos a fin de fortalecer la defensa de la soberanía nacional y proteger a los ciudadanos, el medio ambiente, las fronteras y el mar territorial. Se reforma el artículo 175 de la Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas adicionando la POMOP a los Comandos Especiales de las Fuerzas Armadas.

¹²⁸ “Policía intermedia”. Centro de Documentación de Honduras, disponible en <http://www.cedoh.org/resources/Proyectos-y-programas/Control-Civil/Policia-intermedia.pdf>

¹²⁹ Decreto n° 168-2013, Ley de la Policía Militar de Orden Público, 22 de agosto de 2013, La Gaceta n° 33.211, 24 de agosto de 2013, disponible en http://www.tsc.gob.hn/leyes/Ley_Policia_militar_orden_publico_2013.pdf

¹³⁰ “Seguridad crea dos Fuerzas de Tarea Conjunta”. Honduprensa, 4 de junio de 2013, disponible en <http://honduprensa.wordpress.com/2013/06/05/seguridad-crea-dos-fuerzas-de-tarea-conjunta/>

Reforma constitucional profundiza militarización

El 24 de noviembre de 2013, Juan Orlando Hernández es electo Presidente de la República de Honduras con 36.89 por ciento de los votos, el más bajo en más tres décadas de gobiernos democráticamente electos y, como era de esperarse, continúa la profundización de la superposición de funciones militares y policiales. Tres semanas antes de la toma de posesión de Hernández, el Congreso reforma por adición los artículos 274 y 329 de la Constitución Política¹³¹. El artículo 274 reformado reitera los tres párrafos del original pero se le añade que la PMOP forma parte de las Fuerzas Armadas y su rol en las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE). La estratagema de Hernández con esta reforma es “blindar” a la POMP dándole rango constitucional para cerrar cualquier espacio a eventuales recursos de inconstitucionalidad que pudiera interponer la oposición, en particular, el partido Libre, liderado por el expresidente Manuel Zelaya y su esposa, quien ocupó el segundo lugar en la contienda electoral.

El artículo 329 reformado reproduce el párrafo único del original y se le agregan 15 nuevos párrafos referidos a la promoción del desarrollo económico y social; el Plan de Nación; el establecimiento de zonas sujetas a regímenes especiales (que es atribución de exclusiva del Congreso por mayoría calificada y previo plebiscito aprobatorio) y su régimen de seguridad; el golfo de Fonseca; y el rol de la PMOP en las mismas.

El mismo día, el Congreso agrega un nuevo inciso al Artículo 7 y reforma el contenido del artículo 8, cuarto párrafo, de la Ley de la Policía Militar de Orden Público. A las cuatro atribuciones originales se le suma una quinta: “Combatir los delitos de contrabando y defraudación fiscal, así como en aquellas otras funciones acciones que les sean ordenadas por el Presidente de la República”¹³². La discrecionalidad que esta adición conlleva es más que evidente y Hernández tendrá, a partir de 27 de enero de 2014, el control absoluto de las fuerzas de seguridad de Honduras, y a pesar de no tener mayoría en el Congreso cuenta con los recursos para negociar alianzas parlamentarias que le permitan avanzar su agenda política-legislativa.

Tanto es así que 10 días antes de la inauguración presidencial el Congreso aprueba la controvertida Ley de Protección de la Soberanía del Espacio Aéreo¹³³, y una semana antes se había aprobado otra cuestionada normativa: la Ley para la Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional¹³⁴, marco

¹³¹ Decreto n° 283-2013, 8 de enero de 2014, La Gaceta n° 33.346, 4 de febrero de 2014, disponible en <http://www.tsc.gob.hn/leyes/Decreto%20283%202013%20Reformar%20por%20adici%C3%B3n%20los%20Art%C3%ADculos%20274%20y%20329%20de%20la%20Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%ABlica.pdf>

¹³² Decreto n° 286-2013, 8 de enero de 2014, La Gaceta n° 33.354, 13 de febrero de 2014, disponible en http://www.observatoriodescentralizacion.org/download/leyes_vigentes/13-2-2014%20nuevo%20inciso%20de%20adici%C3%B3n%20Ley%20POM.pdf

¹³³ Decreto n° 347-2013, 17 de enero de 2014, La Gaceta n° 33.369, 3 de marzo de 2014, disponible en http://www.tsc.gob.hn/leyes/Ley_proteccion_soberania_espacio_aereo_2014.pdf

¹³⁴ Decreto n° 418-2013, La Gaceta, Año CXXXVII, no 33.373, 7 de marzo de 2014, Ley para la Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional, disponible en

Jurídico que regula la clasificación de documentos públicos relacionados por la Seguridad y Defensa Nacional, sus efectos y las medidas protectoras que se deben brindar a aquellas materias consideradas como Clasificadas. Establece y define la clasificación especial de información (documento): Reservada, Confidencial, Secreta y Ultra Secreta, así como los tiempos de desclasificación. Es evidente que esta Ley pone “bajo siete llaves” todo lo relacionado con la Seguridad y Defensa y la discrecionalidad con que la información será clasificada es una puerta abierta a la corrupción.

Los primeros 100 días, “mucho ruido y pocas nueces”

Durante los primeros tres meses de gobierno, el presidente Hernández trató de poner en práctica sus promesas de campaña. Inauguró la fuerza TIGRES, entrenada por la Escuela Jungla de Colombia y el Grupo 7 de Fuerzas Especiales de Estados Unidos; en marzo 2014 instaló el Comité de la Fuerza Nacional de Seguridad Interinstitucional (FUSINA) para supervisar el funcionamiento de los diferentes operadores de justicia y seguridad, que pretende beneficiar a 45 municipios de los departamentos de Valle y Choluteca¹³⁵. Ese mismo mes lanzó una nueva fuerza policial denominada Sistema Estratégico de Recolección, Cotejamiento, Análisis y Archivo de Información (SERCAA) que funciona bajo la dirección de la Policía Nacional y según miembros del Consejo de Defensa y Seguridad organiza la inteligencia policial y entró en operaciones el 5 de marzo de 2014, con un componente inicial de 253 policías con jurisdicción nacional, bajo el control operacional del director general de la Policía Nacional.

Julián Pacheco, director de la Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia del Estado (DNII) explicó que se trata de “una unidad reservada que incrementa las capacidades del Estado para dar respuesta a la búsqueda y procesamiento de la información para luchar contra la criminalidad. Esta unidad es de inteligencia policial que hacía falta en el país y que ha sido capacitada por asesores extranjeros”¹³⁶.

También dio inicio a la “Operación Morazán”, un operativo conjunto de la PMOP y la TIGRES, y anunció la conformación de una Fuerza Interagencial, un revoltijo de la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas, la TIGRES y la PMOP; impuso el bloqueo de las llamadas de telefonía móvil en los 24 centros penales del país; cambió casi la totalidad de la cúpula policial; promovió la “baja voluntaria” de unos 40 oficiales de policía e implementó la Ley de Protección de Espacios Aéreos, con la que se autoriza a la Fuerza Aérea Hondureña a derribar las aeronaves sospechosas de traficar drogas en territorio nacional¹³⁷. Pero todos esos esfuerzos han sido en vano, la violencia homicida persiste, y Honduras continúa siendo el país con la mayor tasa de homicidios del mundo.

<http://www.tsc.gob.hn/leyes/Ley%20para%20la%20Clasificaci%C3%B3n%20de%20Documentos%20P%C3%ABlicos%20relacionados%20con%20la%20Seguridad%20y%20Defensa%20Nacional.pdf>

¹³⁵ “Instalación de Fusina para darles seguridad a 45 municipios de la zona sur”, disponible en <http://www.presidencia.gob.hn/?p=302>

¹³⁶ Orellana, Xiomara. “Honduras crea Sercaa, la nueva policía que operará encubierta”, La Prensa, 24 de marzo de 2014, disponible en <http://honduprensa.wordpress.com/2014/03/25/honduras-crea-sercaa-la-nueva-policia-que-operara-encubierta/>

¹³⁷ Truchi, Giorgio. “Los primeros 100 días de Juan Orlando Hernández y la creciente militarización de Honduras”, 5 de julio de 2014, disponible en <http://alainet.org/active/73547>

Nicaragua: Militarización disimulada, politizada y partidarizada

La militarización de la seguridad pública en Nicaragua no es tan aparatosa. El Ejército no despliega soldados en las calles, pero sí en las zonas rurales, y copiosamente. Es relativamente discreta, más no por ello menos peligrosa que la de sus pares del Triángulo Norte, en especial por estar politizada y partidarizada. De hecho, la seguridad pública en Nicaragua ha estado militarizada desde antes de los años de la guerra civil. La Guardia Nacional de la familia Somoza, creada por Estados Unidos en 1927, era una fuerza constabularia que cumplía a la vez misiones militares y policiales.

Durante los años de la guerra civil el rol protagónico para garantizar la seguridad de la revolución, y con ésta la seguridad pública, lo tuvo el Ejército Popular Sandinista (EPS). La Policía Sandinista (PS) era apenas una agencia accesoria de la Dirección General de la Seguridad del Estado, la policía política del régimen, y en alguna medida del EPS. El artículo 97 de la Constitución Política de 1987 es claro: “La lucha contra las acciones promovidas desde el exterior para subvertir el orden revolucionario construido por el pueblo nicaragüense y el enfrentamiento a las actividades delictivas y antisociales, forman parte integral de la defensa de la Revolución”¹³⁸.

Los acuerdos de paz alcanzados en los procesos de negociación que pusieron fin a las guerras civiles en Nicaragua (1990), El Salvador (1992) y Guatemala (1996) fueron diferentes y sus resultados distintos. Dilatados, complejos y sumamente detallados los dos últimos, mientras que el de Nicaragua fue rápido y relativamente sencillo. En estos contrastes se encuentra la clave para comprender las diferencias en el cumplimiento de los compromisos alcanzados, algunos de los cuales son aún materia pendiente en El Salvador y Guatemala.

De la transición a la democracia a la involución autoritaria

La reconversión del Sector Defensa en Nicaragua no ha sido un proceso lineal ascendente, sino más bien accidentado y en la actualidad se encuentra en una alarmante etapa involutiva. Entre 1990 y 2006, se sucedieron importantes transformaciones formales y reales. Las principales expresiones formales fueron: la suscripción del “Protocolo de Procedimiento de la Transferencia del Poder Ejecutivo de la República de Nicaragua” (23 de marzo de 1990)¹³⁹, que establecía la despartidización del EPS; la

¹³⁸ Constitución Política de 1987, 19 de Noviembre de 1986, La Gaceta n° 05, del 9 de enero de 1987, disponible en http://www.tta.gob.ni/index.php?option=com_content&view=article&id=53:constitucion-politica-1987&catid=40:marco-legal&Itemid=48

¹³⁹ Ver Cajina, Roberto J. “Nicaragua: Transición Política, Democracia y Reconversión del Sector Defensa”, disponible en http://iugm.es/fileadmin/ADEFAL/documentacion/nuevos_analisis/ANALISIS%20NICARAGUA.pdf; y para el texto completo [file:///C:/Users/Roberto%20Cajina/Downloads/el%20documento%20de%20la%20transici%C3%B3n%20Protocolo%20de%20procedimiento%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Roberto%20Cajina/Downloads/el%20documento%20de%20la%20transici%C3%B3n%20Protocolo%20de%20procedimiento%20(1).pdf)

aprobación de la Ley 181, Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar (4 de agosto de 1994)¹⁴⁰; y las reformas a la Constitución un año después.

Ambos instrumentos jurídicos prescriben categóricamente que “El Ejército de Nicaragua se regirá en estricto apego a la Constitución Política, a la que guardará respeto y obediencia. Estará sometido a la autoridad civil que será ejercida directamente por el Presidente de la República en su carácter de Jefe Supremo del Ejército de Nicaragua, o a través del Ministerio correspondiente” (Art. 95 Cn)¹⁴¹. Entre las expresiones reales sobresalen su redimensionamiento (drástica y acelerada reducción de la fuerza en pie), el contundente recorte del gasto militar, su reorganización orgánica funcional, la aprobación de la Normativa Interna Militar y la creación del Instituto de Previsión Social Militar (IPSM).

Las cuatro jefaturas del Ejército que se sucedieron entre 1990 y 2006 tuvieron cada una su propio perfil, su propia identidad, y ello permite identificar los rasgos sobresalientes en cada una de ellas. Las dos primeras¹⁴², que coinciden con los complicados y difíciles primeros años de la transición política, marcan un cambio formal en la naturaleza de la institución armada, que pasa de ser un ejército partidario a uno nacional, cuya misión ya no es la defensa de la revolución sino el apego, respeto y defensa del orden constitucional y del nuevo régimen democrático sometido a intensas presiones de extremistas y radicales de dentro y fuera de Nicaragua¹⁴³. A medida que el clima político se iba haciendo menos hostil para el Ejército, las dos siguientes comandancias¹⁴⁴ fueron asumieron un perfil más castrense y pusieron más énfasis en el desarrollo de la institución militar.

Pero entre lo formal y lo real hay una densa área gris: ¿hasta dónde las transformaciones formales y reales calaron en la oficialidad para hacer de ésta un auténtico cuerpo de militares profesionales, capaces de administrar con sensatez sus preferencias políticas y sus compromisos institucionales con la sociedad y el Estado que le han confiado sus armas para garantizar su preservación y existencia? Durante las dos primeras jefaturas todo parecía indicar que desde el Comandante en Jefe hasta el oficial de grado más bajo habían interiorizado que ya no eran, como en el pasado inmediato, el “brazo armado de la revolución”, un ejército al servicio de una organización política —el FSLN—, sino de la nación entera, un ejército de todos los nicaragüenses, respetuoso de la Constitución y apegado a los principios democráticos. Las dos siguientes jefaturas (2000-2010) fueron una suerte de transición entre las primeras (1990-2000) y la actual. El énfasis que en esos diez años se puso en lo meramente castrense parecer haber contribuido a relegar como accesorios los principios que tutelan las relaciones civiles-militares en todo régimen democrático.

¹⁴⁰ La Gaceta n° 165, Managua, 2 de septiembre de 1994, disponible en <http://digesto.asamblea.gob.ni/iunp/docspdf/gacetitas/1994/9/g165.pdf>

¹⁴¹ Ley n° 192, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua, 1 de febrero de 1995, La Gaceta n° 124, 4 de julio de 1995, disponible en

[http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/927804DC295D0AE5062573080056DA6D?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/927804DC295D0AE5062573080056DA6D?OpenDocument)

¹⁴² Corresponden a los generales Humberto Ortega (1990-1995) y Joaquín Cuadra (1995-2000).

¹⁴³ Cajina, Roberto. *op. cit.*, p. 13.

¹⁴⁴ Corresponden a los generales Javier Carrión (2000-2005) y Omar Halleslevens (2005-2010).

La reforma constitucional de 1995 introduce, al igual que en Guatemala, El Salvador y Honduras, el principio de excepcionalidad para el empleo del Ejército en misiones de seguridad pública y orden interior. El artículo 92 establece que “Sólo en casos excepcionales, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá en apoyo a la Policía Nacional ordenar la intervención del Ejército de Nicaragua cuando la estabilidad de la República estuviere amenazada por grandes desórdenes internos, calamidades o desastres naturales”.

El largo brazo de la autonomía funcional del Ejército

El artículo 2 de la Ley n° 855, Ley de Reforma y Adiciones a la Ley n° 181, Ley de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar¹⁴⁵, dispone que son funciones del Ejército de Nicaragua “Coadyuvar en caso de suma necesidad, según lo determine el Presidente de la República en Consejo de Ministros, dentro de las responsabilidades que le señale la Ley, en el mantenimiento de la paz y el orden público de la nación”; “Disponer de sus fuerzas y medios para combatir las amenazas a la seguridad y defensa nacional, y cualquier actividad ilícita que pongan en peligro la existencia del Estado nicaragüense, sus instituciones y los principios fundamentales de la nación”; y “Coadyuvar con la Policía Nacional en la lucha contra el narcotráfico, crimen organizado, y sus actividades conexas conforme lo dispuesto en las leyes y de acuerdo a los planes e instrucciones emanadas del Presidente de la República”.

El ordinal 4 del artículo 6 de la misma Ley señala entre las atribuciones y deberes del Ejecutivo “Ordenar en Consejo de Ministros, en caso de suma necesidad, según lo determine el Presidente de la República en Consejo de Ministros, dentro de las responsabilidades que le señale la Ley, en el mantenimiento de la paz y el orden público de la nación, la intervención de las fuerzas del Ejército en asonadas o motines que excedan la capacidad de las fuerzas de la Policía Nacional para sofocarlos. En cada caso deberá informar a la Asamblea Nacional en un plazo no mayor de siete días”.

Aun con los principios jurídicos que dan licencia a la superposición de las funciones militares y policiales, ni el Presidente de la República ni el mismo Ejército los respetan. Sin que exista caso de suma necesidad ni motines y asonadas que excedan la capacidad de la Policía, ni está en peligro la existencia del Estado nicaragüense, sus instituciones y los principios fundamentales de la nación, la presencia operativa del Ejército en las zonas rurales se ha extendido desde los años de la guerra civil hasta el presente.

Cada año, en su Memoria Anual, el Ejército presenta los resultados operativos de los planes de Lucha contra el Crimen Organizado y Actividades Conexas, Plan Integral Conjunto con la Policía Nacional contra la Delincuencia, y Permanente de Seguridad en el Campo, que incluye la Protección de la Cosecha Cafetalera, Lucha contra el Abigeato y Protección al Traslado de Valores, en términos de delincuentes capturados, muertos y

¹⁴⁵ Ley de Reformas y Adiciones a la Ley n° 181 Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar, 30 de enero de 2014, La Gaceta no 27, 11 de febrero de 2014, disponible en <http://digesto.asamblea.gob.ni/iunp/docspdf/gacetas/2014/2/g27.pdf>

heridos; armas, municiones y explosivos incautados, vehículos y semovientes recuperados y grupos delincuenciales desarticulados¹⁴⁶. Por momentos, las Memoria del Ejército parecieran ser un informe policial anual, no de un cuerpo castrense.

Ninguno de esos planes es revisado y autorizado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, ni están sujetos a control civil y no se informa de ellos a la Asamblea Nacional, y si acaso las autoridades y los parlamentarios se enteran de los mismos es a través de la Memoria que anualmente el Ejército presenta con gran despliegue mediático a poderes e instituciones del Estado y personalidades civiles, y hasta religiosas.

Desmontaje de la institucionalidad militar: Borrón y cuenta vieja

El regreso de Daniel Ortega al poder en enero de 2007 marca el inicio de un turbador proceso de involución democrática, de reversión de los esfuerzos de construcción de institucionalidad democrática en Nicaragua. Ortega controla todos los poderes e instituciones del Estado y el Ejército no ha sido ajeno, pero disfruta de concesiones que generosamente le otorga el gobierno del presidente Ortega a cambio de su incondicionalidad política. El 15 de abril de 2007, antes de cumplir una semana en su cargo, introdujo con carácter de urgencia¹⁴⁷ ante la Asamblea Nacional un anteproyecto de Ley de Reforma y Adiciones a la Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo. Dos artículos —el 3 y el 5— de la propuesta del Ejecutivo afectan, aunque de forma asimétrica, al Ministerio de Defensa (MINDEF) y al Ejército de Nicaragua. La reforma fue aprobada por el Parlamento el 24 de enero de 2007¹⁴⁸.

Se eliminaron cinco de las once funciones que el artículo 20 de la Ley 290 original le fijaba al MINDEF, dos de las cuales eran sustantivas —las relativas a Inteligencia y Defensa Civil— y tres accesorias —sobre medio ambiente y recursos naturales; atención a retirados del Ejército; y recursos físicos del territorio, estudios territoriales, cartografía y meteorología. Las dos funciones sustantivas restantes —políticas de defensa y presupuesto de defensa— fueron modificadas sustancialmente al igual que cuatro accesorias, tanto en su contenido como en sus alcances —apoyo al Ministerio de Gobernación en las acciones conjuntas Policía-Ejército; participación en la Junta Directiva del Instituto de Previsión Social Militar; políticas de navegación aérea y acuática; y agregadurías militares en el extranjero—. Es obvio que la reforma de la Ley 290 no fortaleció al MINDEF, por el contrario, lo dejó literalmente en ruinas al restringirle el ámbito de sus competencias ministeriales y rebajándole su ya menguada estatura institucional, lo que favoreció al Ejército pues reafirmó su independencia con respecto al Ministerio, que no pasa de ser un adminículo para guardar las apariencias democráticas.

¹⁴⁶ La colección de Memoria Anual de 2006 a 2013 está disponible en <http://www.ejercito.mil.ni/contenido/relaciones-publicas/publicaciones/public-memorias.html>

¹⁴⁷ El carácter de urgencia dispensa que la iniciativa de ley presentada pase a la comisión legislativa correspondiente y se discuta directamente en el plenario.

¹⁴⁸ Ley nº 612, Ley de Reforma y Adiciones a la Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, La Gaceta nº 20, 29 de febrero de 2007, disponible en <http://digesto.asamblea.gob.ni/iunp/docspdf/gacetas/2007/1/g20.pdf>

La reforma a cinco de los 125 artículos de la Normativa Militar Interna (NIM) en 2009¹⁴⁹, amplía el tiempo de servicio de 30 a 35 años y “En el caso de Oficiales Generales el tiempo de servicio podrá ser mayor a los 35 años”. Extiende además la edad máxima de retiro a 60 años en la escala superior y media exceptuando a los generales. “Por necesidad institucional y la naturaleza del cargo, el Comandante en Jefe podrá autorizar la continuidad en el servicio de Oficiales Superiores, aunque hayan cumplido los 60 años de edad o los 35 años de servicio militar activo”. El entonces Inspector General del Ejército, mayor general Remón Calderón Vindell, no comparte esa idea ya que para él “no es ni un interés ni es sano para la institución la continuidad, digamos de alguien en un cargo, en un grado, que ya ha pasado el tiempo que tiene establecido, no en la Ley 181, pero sí en la Normativa [...] podemos ser necesarios para la institución, pero no indispensables”¹⁵⁰.

La ampliación del tiempo en servicio y de la edad de retiro parece marcar el inicio de la institucionalización de un sistema de generalato indefinido o vitalicio. Es evidente que lo que el Ejército y Ortega pretenden es mantener en las filas de la institución el mayor tiempo posible al mayor número de los guerrilleros que fueron fundadores del EPS, y así ejercer control sobre un Ejército complaciente que ha comenzado a quitarse la máscara del profesionalismo castrense tras la que se había ocultado por casi dos décadas para abrazar abiertamente el proyecto político de Ortega y volver a los tiempos de la confusión Estado-Partido-Ejército, que caracterizó la década de 1980.

Tres leyes necesarias pero inconsultas e imperfectas

Ortega vuelve a la carga disparando otra vez municiones proporcionadas por el mismo Ejército. A finales del 2010 introduce ante la Asamblea Nacional también con carácter de urgencia un paquete de tres iniciativas de ley: de Defensa Nacional, Régimen Jurídico de Fronteras y Seguridad Democrática, normas que en cualquier Estado democrático son fundamentales para su existencia y, por tanto, debieron haber sido sometidas a una amplia consulta nacional y a un sosegado debate parlamentario. Pero Ortega tenía prisa y solicitó trámite de urgencia para evadir la consulta y la discusión en las comisiones correspondientes de la Asamblea Nacional que sin duda hubieran modificado sustancialmente las propuestas preparadas por el Ejército e introducidas por Ortega al Parlamento, porque el Ejército no tiene iniciativa de ley.

Esas tres iniciativas se presentaron en un escenario regional enturbiado por los diferendos fronterizos Costa Rica-Nicaragua y Nicaragua-Colombia, porque justo lo que Ortega pretendía era capitalizar el arrebató de “nacionalismo” y “fervor patriótico” que con habilidad había montado a las puertas de un año electoral, y del que nadie podía escapar so pena de ser acusado de “traidor” o “vende patria”. Además, fue ese año en el que Ortega “hizo añicos la división de poderes en Nicaragua” y precisaba encubrir su desmedida ambición continuista y su proyecto autoritario.

¹⁴⁹ <http://digesto.asamblea.gob.ni/iunp/docspdf/gacetitas/2009/12/g237.pdf>

¹⁵⁰ Uriarte, María José. “Reforma militar fue elaborada en dos años”, La Prensa, 2 de diciembre de 2009, disponible en <http://www.laprensa.com.ni/2009/12/22/politica/11118-reforma-militar-elaborada-anos>

“El año 2010 comenzó con una urgencia legal con plazos fijos: 25 funcionarios de primer rango, al frente del Poder Electoral, la Corte Suprema de Justicia, la Contraloría, la Procuraduría de Derechos Humanos y la Superintendencia de Bancos terminaban en febrero, abril y junio su período constitucional y los diputados debían elegir a sus sustitutos”¹⁵¹. Sin embargo, violando la Constitución al arrogarse funciones legislativas que no le corresponden, el presidente Ortega decreta que “para evitar un vacío de poder, se ratifican y prorrogan en sus cargos a todas las Autoridades de los Poderes e Instituciones del Estado [...] hasta tanto la Asamblea Nacional no nombre a nuevos funcionarios o ratifique a los actuales”¹⁵².

Un diputado liberal sintetizó en términos dramáticos la situación: “Éste es el golpe más grave, es la muestra de una dictadura descarnada y descarada. Esto demuestra la imposición de una dictadura, [Ortega] quiere constituirse en poder supremo y absoluto”¹⁵³. El Ejército callaba y procuraba más prebendas del régimen autoritario que se entronizaba en Nicaragua, mientras la Corte Suprema de Justicia, usurpando funciones exclusivas del Poder Legislativo, interpretaba la Constitución y abría las puertas a la sucesión presidencial indefinida, ordenando “que el Consejo Supremo Electoral libre certificado que permite a los 117 ciudadanos [Ortega y todos los alcaldes del FSLN] estar aptos en sus derechos políticos-constitucionales-electorales para participar en las contiendas electorales en el 2011 y 2012”¹⁵⁴. El artículo 147 de la Constitución vigente entonces categóricamente establecía que “No podrá ser candidato a Presidente ni Vicepresidente de la República: el que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la Presidencia de la República en cualquier tiempo del período en que se efectúa la elección para el período siguiente, ni el que la hubiera ejercido por dos períodos presidenciales”.

El trámite de urgencia solicitado para las tres iniciativas de ley y el mismo contenido de éstas generó un amplio rechazo de agrupaciones políticas y organizaciones de la sociedad civil. “Estas leyes —aseguró la Coordinadora Civil en un comunicado— significan LA MILITARIZACIÓN de las fronteras, poniendo a todas las instituciones del Estado, regionales, departamentales y municipales bajo control del Ejército, para lo cual se justifican conceptos de amenazas internas y externas, riesgos, que generan la sensación de la existencia de conflictos ficticios, y bajo estos supuestos se crean políticas de seguridad y de defensa nacional. SE SUBORDINA TODO EL PODER CIVIL AL EJERCITO NACIONAL Y CON ELLO AL PRESIDENTE”¹⁵⁵.

¹⁵¹ “El caos, los caos”, Revista Envío, número 336, marzo 210, disponible en <http://www.envio.org.ni/articulo/4130>

¹⁵² Decreto 3-2010, disponible en http://www.laprensa.com.ni/blog/wp-content/uploads/2010/01/decreto_3-2010-de-daniel-ortega.pdf

¹⁵³ “Nicaragua: Tensa situación política alarma a la ciudadanía nicaragüense”, disponible en <http://anavarrettec-consultores.blogspot.com/2010/01/nicaragua-tensa-situacion-politica.html>

¹⁵⁴ Sala de lo Constitucional. Corte Suprema de Justicia. Sentencia n° 504, 19 de octubre de 2009, disponible en http://www.geneva-academy.ch/RULAC/pdf_state/sentencia-de-la-CSJ-para-la-reeleccion-de-presidentes-y-alcaldes.pdf

¹⁵⁵ Posición de la Coordinadora Civil ante el paquete de leyes que el ejecutivo pretende se aprueben de emergencia. 12 de diciembre de 2010, disponible en <http://revistamediosymensajes.blogspot.com/2010/12/posicion-de-la-coordinadora-civil-ante.html>. Las mayúsculas son del documento original.

El Centro Nicaragüense de los Derechos Humanos (Cenidh), propuso que los proyectos fuesen consultados en una comisión permanente del Parlamento y no que se discutieran con carácter de urgencia; sin embargo, la mayoría de diputados de Ortega y sus aliados liberales aprobaron atropelladamente las leyes de Defensa Nacional¹⁵⁶, de Seguridad Democrática¹⁵⁷ y del Régimen Jurídico de Fronteras¹⁵⁸, que dan al Ejército amplio poderes y mayores espacios de autonomía funcional. La primera es un calco de mal gusto de la Ley nº 181 (aún no reformada) y del Libro de la Defensa Nacional de 1995¹⁵⁹; la segunda es más una ley de inteligencia, que crea el Sistema Nacional de Seguridad Democrática (SNSD), cuya Secretaría Ejecutiva es ejercida por la Dirección de Información para la Defensa (DID), órgano de inteligencia del Ejército subordinada al Comandante en Jefe del Ejército.

Al establecer que “las actividades del Sistema Nacional de Seguridad Democrática, su organización y estructura interna, medios y procedimientos, personal, instalaciones, bases y centros de datos, fuentes de información y las informaciones o datos que puedan conducir al conocimiento de las anteriores materias, constituyen información pública reservada, conforme lo dispuesto en la Ley de Acceso a la Información Pública” (Art. 11), la Ley deja al Ejército y a la DID un vastísimo margen de discrecionalidad que, de hecho y a pesar de las prohibiciones (Art. 7), le permite incursionar en el campo de la inteligencia política en beneficio del coordinador del SNSD, es decir, del presidente Ortega y su proyecto autoritario.

La Ley de Régimen Jurídico de Fronteras otorga amplias facultades operativas a la DID y las tres armas —Fuerza Naval, Fuerza Aérea y Ejército. La institución castrense coadyuvará en la ejecución de obras de servicio social e infraestructura en el territorio fronterizo, en coordinación con las instituciones públicas competentes o las autoridades de los territorios de los pueblos indígenas y afro-descendientes, según sea el caso, y en la conservación, protección y renovación de los recursos naturales, en mejorar el medio ambiente y el equilibrio ecológico “y demás planes que establezca el Presidente de la República” (Art. 21).

Para Adam Isacson, Director del Programa de Seguridad Regional de WOLA, estas leyes son “exactamente lo opuesto de lo que necesita una democracia que lucha para establecer el control civil sobre sus instituciones militares. Si Nicaragua hiciera una evaluación honesta de sus necesidades en defensa del territorio y de la soberanía —el único papel estatal que no pueden jugar los civiles— haría un recorte importante a sus fuerzas militares, porque las amenazas a territorio y soberanía que enfrenta el país son escasas. Los recursos ahorrados irían a fortalecer a la Policía y a los ministerios que se encargan de proteger el medio ambiente, la construcción de carreteras y otros servicios

¹⁵⁶ [http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Gacetas.nsf/0/f667d5b93433208d0625780d0047ef2b/\\$FILE/2010-12-03-%20G-%20Ley%20No.%20748.%20Ley%20de%20la%20Defensa%20Nacional.pdf](http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Gacetas.nsf/0/f667d5b93433208d0625780d0047ef2b/$FILE/2010-12-03-%20G-%20Ley%20No.%20748.%20Ley%20de%20la%20Defensa%20Nacional.pdf)

¹⁵⁷ [http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Gacetas.nsf/0/1d0901e5c609450f0625781000473786/\\$FILE/2010-12-03-%20G-%20Ley%20No.%20750.%20Ley%20de%20seguridad%20democr%C3%A1tica%20de%20la%20Rep%C3%BAblica%20de%20Nicaragua.pdf](http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Gacetas.nsf/0/1d0901e5c609450f0625781000473786/$FILE/2010-12-03-%20G-%20Ley%20No.%20750.%20Ley%20de%20seguridad%20democr%C3%A1tica%20de%20la%20Rep%C3%BAblica%20de%20Nicaragua.pdf)

¹⁵⁸ [http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Gacetas.nsf/0/20133f0ec8892afb0625780d00484951/\\$FILE/2010-12-03-%20G-%20Ley%20No.%20749.%20Ley%20de%20r%C3%A9gimen%20jur%C3%ADdico%20de%20fronteras.pdf](http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Gacetas.nsf/0/20133f0ec8892afb0625780d00484951/$FILE/2010-12-03-%20G-%20Ley%20No.%20749.%20Ley%20de%20r%C3%A9gimen%20jur%C3%ADdico%20de%20fronteras.pdf)

¹⁵⁹ http://bibliotecageneral.enriquebolanos.org/ministerios_informes_pdf/EI%20estado%20de%20Nicaragua.pdf

básicos”¹⁶⁰. Equivalen “a darse por vencido como Estado. Es como decir: ‘Los civiles nicaragüenses no podemos ofrecer los bienes públicos que cualquier Estado tiene el deber de realizar. Acudiremos a los militares porque son más disciplinados’. Mejor que todo el Estado lleve uniforme. También parece que las reformas propuestas incrementarían el control presidencial directo a las Fuerzas Armadas, haciéndoles depender más de la figura del presidente. Eso arriesga politizarlos de nuevo, algo que es venenoso para la democracia”¹⁶¹.

La “grand finale” de Daniel Ortega: Reforma a la Constitución y a la Ley 181

El Ejército continuaba acumulando mayores cuotas de poder y nuevos espacios de autonomía funcional que prácticamente rayaba en la autonomía institucional al no estar sujeto a ninguna forma de control civil, pero todo indica que no era suficiente, faltaba la “*grand finale*” del proceso involutivo del Ejército: reformar la Constitución Política y la Ley 181, Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar. La reforma de los artículos 92 y 95 de la Carta Magna abre el abanico para el ingreso de fuerzas y medios militares extranjeros al territorio nacional; prescribe el rol del Comandante en Jefe en la formulación de los planes y políticas de la defensa y seguridad nacional, y en la coordinación de su ejecución; se asigna al Ejército funciones relativas a las comunicaciones nacionales y el espectro radioeléctrico y satelital; y se elimina la cláusula que prohibía a los militares ocupar cargos públicos. En las escasas y anodinas consultas hechas por la comisión dictaminadora de las reformas, el Ejército fue invitado de primera línea. El general de brigada Leonel Gutiérrez, jefe de la dirección de inteligencia, encabezó la delegación de los uniformados, y en sus breves declaraciones a la prensa aseguró: “Lo único que hemos señalado por instrucciones del comandante en jefe de Nicaragua, el general de Ejército Julio César Avilés, es que el Ejército de Nicaragua respalda plena y totalmente esta iniciativa de reforma constitucional”¹⁶², es decir, la daba un espaldarazo absoluto al continuismo y a la elección indefinida, la entronización perpetua de Ortega en el poder. La ambición de todo dictador.

Por las condiciones particulares de la transición política nicaragüense a inicios de la década de 1990, el orden lógico de la aprobación de las principales normas jurídicas se sucedió de forma asincrónica al aprobarse la Ley 181, Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar, antes que la Constitución Política. Pero esta vez los “reformadores” se cuidaron de no incurrir en ese desliz de forma. Así que primero se aprobó la reforma constitucional¹⁶³ y luego las reformas y adiciones a la Ley 181¹⁶⁴.

¹⁶⁰ Galeano, Luis. “Tres leyes frontalmente opuestas a la democracia”, entrevista con Adam Isacson, El Nuevo Diario, Managua, 6 de diciembre de 2010, disponible en <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/89709>

¹⁶¹ *Idem*.

¹⁶² <http://www.confidencial.com.ni/articulo/14748/#sthash.uK5ZzOrG.dpuf>

¹⁶³ Ley n° 854, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua, 4 de enero de 2014, La Gaceta n° 26, 10 de febrero de 2014, disponible en [http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Iniciativas.nsf/0/9e79461787f2f80f06257c1600609ea0/\\$FILE/29-01-2014%20Ley%20No.%20854%20Reformas%20Constitucionales.pdf](http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Iniciativas.nsf/0/9e79461787f2f80f06257c1600609ea0/$FILE/29-01-2014%20Ley%20No.%20854%20Reformas%20Constitucionales.pdf)

¹⁶⁴ Ley n° 855, Ley de Reforma y Adiciones a la Ley n° 181, Ley de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar, 30 de Enero del 2014, La Gaceta n° 27 del 11 de febrero de 2014, disponible en <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/b92aeea87dac762406257265005d21f7/a89bab2de4154e4306257c83007ba9e7?OpenDocument>

La reforma de la Ley 181 reitera lo prescrito en el artículo 95 constitucional que faculta a los militares para ocupar cargos públicos; profundiza la superposición de funciones al facultar a los militares a combatir “cualquier actividad ilícita que pongan en peligro la existencia del Estado nicaragüense, sus instituciones y los principios fundamentales de la nación”, lo que implica el enfrentamiento a movimientos sociales o de disidencia política, y contra el crimen organizado, y sus actividades conexas, así como la “seguridad y protección de los objetivos económicos y recursos estratégicos de la nación y la ejecución de planes que contribuyan a la seguridad y a la paz en el territorio nacional para propiciar el progreso y el desarrollo económico nacional. Las instituciones públicas o de capital mixto que administran tales objetivos y recursos, deberán garantizar al Ejército las facilidades necesarias conforme a lo establecido en las leyes de la materia”. La intervención del Ejército en esos negocios le permitirá percibir recursos financieros *off-budget*, lo que abre las puertas de par en par a la discrecionalidad y ésta a la corrupción.

Además, el Ejército queda facultado para participar en la protección a los sistemas de datos, registros informáticos, espectro radioeléctrico y satelital, para evitar alteraciones o afectaciones a los sistemas de comunicación nacional y lo dispuesto para los fines de defensa nacional, así como “en las distintas comisiones, consejos e instancias nacionales creadas de conformidad con las leyes de la materia y otras que disponga el Presidente de la República”. El Ejército ha sido convertido en una institución omnipresente en todos los ámbitos de la vida nacional y la administración pública, si se considera también que lo harán “en la elaboración de la reglamentación, normativas y directrices que se emitan sobre la ubicación, funcionamiento, seguridad, control, registro y protección de los puntos repetidores, sistemas de telecomunicaciones, telemática y de cualquier otra naturaleza”.

La reforma eliminó del artículo 8 original dos preceptos clave en cuanto al traspaso de mando y la legitimidad institucional y jurídica de éste: “El Comandante en Jefe del Ejército tomará posesión del cargo dos meses después del nombramiento, y continuará en el ejercicio del mismo hasta que el sucesor tome posesión”, y le cambió por: “El Comandante en Jefe del Ejército saliente, continuará en el ejercicio del mismo hasta que su sucesor tomare posesión del cargo”, dejando abierta la nada remota posibilidad de que el Comandante en Jefe continúe indefinidamente en su cargo si el Presidente de la República no nombra un nuevo Comandante en Jefe. Es el continuismo en la Presidencia de la República replicado en la Comandancia General del Ejército.

Desde su regresó al poder en enero de 2007, Daniel Ortega inició un plan de reclutamiento de militares en situación de retiro para incorporarles en diferentes puestos de la administración pública y cargos clave en distintas dependencias de los negocios ALBA en Nicaragua. Cerca de medio centenar de militares retirados, desde un General de Ejército —el actual Vicepresidente de la República— hasta una teniente primero, pasando por coroneles, tenientes coronas, mayores y capitanes, disfrutaban de la confianza del “Comandante” y del doble ingreso que perciben: la pensión de retiro más el salario

correspondiente al cargo que ocupan, que en el caso de los generales puede fluctuar entre los US\$ 7.000 y los US\$ 10.000 mensuales.

Con ello, asegura el experto Roberto Orozco, “El Presidente busca granjearse una fidelidad política de los miembros y de la institución misma y, para ello, utiliza lo que algunos le han llamado la “política del espejo”, la cual no es más que un mensaje indirecto para los miembros activos del Ejército: ‘si sos fiel podría premiarte como he hecho con estos que ahora tengo en el gobierno’”¹⁶⁵, aunque en realidad el mensaje a la oficialidad en alta es directo, muy directo: “Véanse en este espejo y decidan”.

Denominadores comunes

En el ámbito de las relaciones civiles-militares, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua tienen denominadores comunes. Uno de ellos es el empleo de sus instituciones militares en misiones de seguridad pública y orden interior, que inevitablemente ha conducido a una peligrosa superposición de las funciones Defensa Nacional y Seguridad Pública, tanto en lo formal como en lo real. Esta situación es más grave en el Triángulo Norte por la imposición de políticas de mano dura en la “guerra” contra las pandillas, el narcotráfico y el crimen organizado. Esta situación no es menos seria en Nicaragua, aunque no tiene el mismo reflejo mediático nacional e internacional que el del Triángulo Norte. El riesgo de la superposición de funciones es que en la medida en que se ha establecido como una práctica permanente, no excepcional como prescribe el ordenamiento jurídico de estos países, borra la delgada línea roja que separa Defensa Nacional de Seguridad Pública, desnaturaliza las instituciones que las ejercen —ejércitos y policía—, y “genera confusión y desprofesionaliza tanto a los militares como a la policía, además de debilitar la capacidad de conducción civil democrática”¹⁶⁶.

Otro denominador común. Con un ordenamiento jurídico laxo y extremadamente permisivo, frágiles e imperfectas democracias electorales y la arraigada cultura militarista en los países de la subregión, queda ensamblado el andamiaje jurídico de la militarización de la seguridad pública. Con su empleo en misiones de seguridad pública, los militares están acumulando mayores cuotas de poder y espacios de autonomía funcional poniendo en riesgo los escasos niveles de gobernabilidad democrática, debilitando aún más la poca institucionalidad de las policías, desnaturalizando a éstas y a los mismos ejércitos, y frustrando los débiles y lentos, difíciles y defectuosos procesos de construcción de institucionalidad democrática en la subregión.

“El principal desafío de las elites democráticas —señala Francisco Rojas Aravena— es evitar que las Fuerzas Armadas se involucren en la seguridad ciudadana. La superposición de funciones genera confusión y desprofesionaliza tanto a los militares como a la policía, además de debilitar la capacidad de conducción civil democrática. En una democracia —advierte—, es esencial que quienes ostentan el monopolio de las

¹⁶⁵ Enríquez, Octavio. “Ortega, el padrino de los militares”. Confidencial, 19 de febrero de 2013, disponible en <http://www.confidencial.com.ni/articulo/10349/ortega-el-padrino-de-los-militares#sthash.IMVaH7st.dpuf>

¹⁶⁶ ROJAS ARAVENA, Francisco. El riesgo de superposición entre las políticas de defensa y seguridad. Revista Nueva Sociedad, no 213, enero-febrero de 2008, p. 46, disponible en http://www.nuso.org/upload/articulos/3492_1.pdf

armas tengan claramente definidas sus funciones y sus misiones. En el caso de las Fuerzas Armadas, éstas son, básicamente, la protección de la soberanía del país, una tarea eminentemente de defensa que implica la no participación en la política interna. Sin embargo, si analizamos las misiones actuales de las Fuerzas Armadas en América Latina, es evidente que, cada vez más, están ejerciendo roles policiales en el ámbito de la seguridad pública y la seguridad ciudadana”¹⁶⁷.

Es evidente que existe un eje transversal que atraviesa Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. En los países del Triángulo Norte el empleo de militares en misiones de seguridad pública y orden interior guarda muchas similitudes, son casi copia al carbón, pero en Nicaragua es diferente, tiene una dinámica distinta, y no se ha precisado de decretos ejecutivos, acuerdos gubernativos, declaratorias de estado de emergencia ni cualquier otro artilugio de formalidad jurídica para que el Ejército ejecute permanentemente y sin control civil misiones de seguridad pública y orden interior, porque los gobiernos que se han sucedido desde el fin de la guerra civil en 1990 han sido extremadamente tolerantes con los militares nicaragüenses.

A pesar de que formalmente constituciones, leyes, decretos y acuerdos gubernativos estipulan la excepcionalidad en empleo de las fuerzas militares en misiones policiales y que se deben rendir informes circunstanciados de su actuación al Ejecutivo y/o a los parlamentos no existe evidencia de los mismos lo que trasgrede uno de los pilares esenciales de las relaciones civiles-militares: la obediencia y subordinación de los militares a las autoridades civiles legítimamente constituidas; éstas, sin embargo, en un inexplicable correlato concomitante, no parecieran estar interesadas o carecer de la capacidad y voluntad política necesaria para ejercer un efectivo control civil democrático. ¿Cómo pueden hacerlo dos militares que son ministros del ramo y dos civiles sin poder y sin la expertise necesaria para desempeñar sus funciones?

Militarizar la seguridad pública no es la solución a mediano o largo plazo a la amenaza del narcotráfico internacional y de la violencia derivada, así como de la violencia juvenil; es posible que en el corto término se logren resultados incluso “espectaculares”, pero objetivamente el empleo de los ejércitos tiene un alcance sumamente reducido ya que “su efectividad se mide exclusivamente por dos indicadores: cantidad de droga, armas y medios incautados, y narcotraficantes muertos y/o capturados, que las autoridades civiles, militares y policiales exhiben pomposamente como trofeos de guerra, una guerra prácticamente perdida y cuyo final es imposible de avizorar, incluso por el más optimista de los estrategas”¹⁶⁸.

El fracaso de la militarización de la seguridad pública es un denominador común, pero presenta una doble dimensión en el ámbito de la violencia homicida. Las cifras de la ONUDD sobre violencia homicida muestran dos claras tendencias en Centroamérica: por un lado, su persistencia, aunque con altibajos de país a país, de 1995 a 2012 (no hay

¹⁶⁷ Ídem.

¹⁶⁸ Cajina, Roberto. “Remilitarización en Centroamérica: El ‘retorno’ de los que nunca se fueron”. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 90/2014, 15 de agosto de 2014, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO90-2014_Remilitarizacion_Centroamerica_R.Cajina.pdf

registros estadísticos anteriores ni posteriores); y, por otro, su carácter geográfico diferenciado. Por casi dos décadas la violencia homicida ha partido en dos bloques a la subregión, uno con las mayores tasas de homicidios por 100.000 habitantes y otro con tasas sensiblemente menores: el Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) y el Triángulo Sur (Nicaragua, Costa Rica y Panamá), respectivamente, tal como se muestra en la siguiente tabla (Véase también la Tabla 10 *infra*).

Tabla 2
Tasa de homicidios por 100.000 habitantes en Centroamérica 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
El Salvador	57.3	51.9	70.6	64.7	69.2	41.2
Guatemala	43.3	46.0	46.3	41.4	38.5	39.9
Honduras	45.6	61.3	70.7	82.1	91.6	90.4
Costa Rica	8.3	11.3	11.4	11.3	10.0	8.5
Nicaragua	12.8	13.1	14.0	13.6	12.6	11.3
Panamá	13.3	19.2	23.6	21.6	19.3	17.2

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de ONUDD, disponible en http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf

Pero los datos de la ONUDD ofrecen una visión incompleta y reducida de los niveles de violencia criminal en Centroamérica, y si bien sus informes anuales contemplan otros delitos, sus registros estadísticos son más incompletos aún. Dejar por fuera los delitos que, de hecho, generan más inseguridad en la población, entre ellos: asaltos, robos con intimidación, robos con violencia, robos con fuerza, hurtos, violaciones, lesiones, y violencia sexual e intrafamiliar, no permite determinar el nivel real de violencia delictiva en Centroamérica, en el que la homicida es sólo uno de sus componentes, aunque el de mayor impacto mediático.

Con los registros de la ONUDD no es posible construir series estadísticas completas que permitan establecer tendencias y lograr una visión completa de la violencia delictiva en la región y no sólo un aspecto particular de la misma, es decir, la violencia homicida. Más aún, la tasa de homicidios que ofrece la ONUDD sólo refleja homicidios en general, sin diferenciar los propios de la delincuencia común de los atribuibles al crimen transnacional organizado en general y al narcotráfico y las maras en particular, de tal forma que es imposible, incluso, determinar la verdadera naturaleza y características de la violencia homicida. Igual sucede con los datos de homicidios cometidos con armas de fuego y los delitos relacionados con drogas.

Las cifras de la violencia criminal en Centroamérica, otro denominador común, son aterradoras —14.164 homicidios en 2007 contra 19.251 en 2011, para una tasa de crecimiento global de 35.91%—, tienen a su vez gravosos costos anuales. “Los costos económicos de la violencia para Centroamérica ascienden a más de US\$6.500 millones, cerca del 8% de su PIB, según informe del Banco Mundial. Más del 50% (US\$3.341 millones) son costos en pérdidas en salud, US\$1.281 millones en gastos privados de seguridad, US\$1.137 millones en costos institucionales y el resto en pérdidas

materiales”¹⁶⁹. Datos duros, pero imposible de atribuírselos en su totalidad al “Triángulo del mal” —crimen organizado, narcotráfico y maras.

Despliegue territorial de tropas y en el extranjero

La Fuerza Armada de El Salvador está desplegada territorialmente en cinco zonas militares y tres comandos. El Comando Zeus cuenta con 1.990 efectivos distribuidos en siete fuerzas de tarea desplegadas en igual número de departamentos en los que participan en misiones de seguridad pública; el Comando San Carlos, con 1.875 efectivos organizados en 10 grupos de tarea que garantizan la seguridad perimetral, e ingresos y salidas de 11 centros penitenciarios; y el Comando Sumpul compuesto por 785 efectivos desplegados en 30 posiciones permanentes del Estado Mayor General de la Fuerza Armada para garantizar la seguridad en pasos fronterizos no habilitados. Territorialmente las Fuerzas Armadas de Honduras están desplegadas en 11 regiones militares, cuatro bases aéreas y tres bases navales. El Ejército de Nicaragua despliega sus fuerzas en cinco comandos militares regionales y tres destacamentos militares: de Montaña, Norte y Sur.

El despliegue territorial de las fuerzas militares de estos tres países ha permanecido prácticamente sin variaciones al menos desde 2010. El Ejército de Guatemala es el que ha experimentado más y mayores modificaciones en su despliegue territorial, pasando de seis brigadas en 2004 a 10 en 2006; 11 en 2009; una más el año siguiente; 14 en 2012; una más en 2013 para totalizar 15, más seis nuevos destacamentos militares, cantidad que se mantuvo igual en 2014 aunque en algunos casos se modificó el área de responsabilidad jurisdiccional operacional (Véase Anexo C).

Centroamérica en las misiones de Paz de la ONU

Solo tres de los seis países centroamericanos participan en operaciones de mantenimiento de la paz: Guatemala, El Salvador y Honduras. Las tablas siguientes muestran la contribución individual de estos países en operaciones de paz de la ONU por país, misiones, efectivos y distribución de sus componentes.

Tabla 3
Guatemala 2014 Participación en operaciones de Paz

MISIÓN	Componente Militar			
	EMM ^{a/}		CT ^{b/}	
	Hombre	Mujeres	Hombres	Mujeres
MINUSTHA (Haití)	--	--	127	11
MONUSCO (Rep. Dem. Del Congo)	1	--	164	3
UNIFIL (Líbano)	--	--	2	--
UNMIS (Sudán)	1	--	3	--
UNOCI (Costa de Marfil)	5	--	--	--

^{b/}Contingente Tropa.

¹⁶⁹ “Hoja informativa del BID-Seguridad ciudadana”, disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36241971>

Fuente: RESDAL. Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe 2014, disponible en <http://www.resdal.org/ebook/AtlasRESDAL2012/print/atlas-completo.pdf> a/ Expertos militares en misión, incluye a los observadores militares, asesores militares y oficiales militares de enlace entre otros.

Tabla 4
El Salvador 2014 Participación en operaciones de Paz

MISIÓN	Componente Militar			
	EMM ^{a/}		CT ^{b/}	
	Hombre	Mujeres	Hombres	Mujeres
MINURSO (Sahara Occidental)	3	--	--	--
MINUSTHA (Haití)	--	--	35	--
UNIFIL (Líbano)	--	--	52	--
UNISFA (Sudán)	1	--	--	--
UNMIL (Liberia)	2	--	--	--
UNIMIS (Sudán)	1	--	--	--
UNOCI (Costa de Marfil)	3	--	--	--

a/ Expertos militares en misión, incluye a los observadores militares, asesores militares y oficiales militares de enlace entre otros.

b/Contingente Tropa.

Fuente: RESDAL. Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe 2014, disponible en <http://www.resdal.org/ebook/AtlasRESDAL2012/print/atlas-completo.pdf>

Tabla 5
Honduras 2014 Participación en operaciones de Paz

	Componente Militar			
	EMM ^{a/}		CT ^{b/}	
	Hombre	Mujeres	Hombres	Mujeres
MINURSO (Sahara Occidental)	12	--	--	--
MINUSTHA (Haití)	--	--	38	--

a/ Expertos militares en misión, incluye a los observadores militares, asesores militares y oficiales militares de enlace entre otros.

b/Contingente Tropa.

Fuente: RESDAL. Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe 2014, disponible en <http://www.resdal.org/ebook/AtlasRESDAL2012/print/atlas-completo.pdf>

La visión de Washington

Narcotráfico y Lavado de dinero en Centroamérica

En materia de drogas y actividades ilícitas relacionadas Washington utiliza dos lentes para ver a Centroamérica. Uno es cómo los países de la subregión afrontan el narcotráfico; y otro, cómo lo hacen con relación a lavado de dinero de procedencia ilícita. Los resultados de ese monitoreo son presentados anualmente en el *Bureau for International Narcotics Control Strategy Report*.

Desde 2012, todos los países de Centroamérica, incluyendo Belice, son considerados por Washington como países principales del tránsito de drogas (*major drug transit countries*) de conformidad con la Resolución Presidencial (*Presidential Determination*) que anualmente el Presidente de Estados Unidos dirige al Secretario de Estado, para que éste la remita al Congreso para fines de asignación o negación de recursos. Washington estima que en la primera mitad del 2013, 86 por ciento de la droga dirigida a Estados Unidos transitó por el corredor Centroamérica/México.

Narcotráfico¹⁷⁰

Guatemala

Por Guatemala pasa cerca del 80 por ciento de la droga que transita por el corredor Centroamérica/México, pero los esfuerzos del gobierno para combatir el narcotráfico son frustrados por la debilidad de las instituciones públicas, la corrupción generalizada y la falta de recursos. Además, la limitada presencia del Estado y de las agencias de seguridad en el territorio no contribuye a la aplicación de la ley y ni a la acción judicial, especialmente en las extensas zonas fronterizas, donde los narcotraficantes tienen capacidad para trasladar drogas, precursores químicos y dinero en efectivo sin mucha

¹⁷⁰ Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. "International Narcotics Control Strategy Report. Volume I Drug and Chemical Control". March 2014, disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/204265.pdf>.

dificultad. El gobierno tampoco ha logrado frenar el cultivo de la amapola para producir opio.

Si bien el presidente Otto Pérez Molina ha asegurado que la principal prioridad de su administración es reducir los niveles de violencia e inseguridad, los esfuerzos del gobierno se ven dificultados por la endeble aplicación de las leyes, la ineficacia de la policía y un sistema de justicia sobresaturado e inefectivo, sin capacidad para frenar el narcotráfico, los delitos violentos, y en general toda la actividad delictiva. A lo anterior se agregan las severas limitaciones presupuestarias, los bajos niveles de recaudación fiscal y la corrupción endémica, espoleada por los bajos salarios y la cultura de impunidad extendida entre el personal de los sectores Justicia y aplicación de la ley.

Los delitos más denunciados son, entre otros: peculado, incumplimiento de deberes, malversación, falsedad ideológica, caso especial de estafa, lavado de dinero y otros activos, falsedad material, abuso de autoridad, uso de documentos falsificados y manipulación de información. “Del 2004 a la fecha, el Ministerio Público ha recibido más de 4,900 denuncias por el delito de corrupción; el 69% todavía se encuentra en fase de investigación y solamente el 7% ha llegado a sentencia, 14% ha sido desestimada, el 1% archivada y solamente el 9% registra acusaciones”¹⁷¹.

La respuesta del presidente Pérez Molina al narcotráfico, la violencia y la inseguridad ha sido autorizar una mayor colaboración del Ejército con la Policía Nacional Civil (PNC), lo que es visto por algunos sectores como la militarización de la seguridad pública; sin embargo, hay evidencia de que esa colaboración cuenta con el apoyo de la población y que aparentemente ha rendido algunos frutos a finales del 2013, año en que Estados Unidos asesoró a la PNC en la formación de una nueva unidad de interdicción terrestre para combatir el trasiego de drogas y otros bienes ilícitos. Esta unidad completó su entrenamiento básico en octubre de ese año, mes en el que inició operaciones.

El Salvador

Las redes criminales salvadoreñas brindan protección al tráfico de drogas, armas y personas. Los narcotraficantes utilizan lanchas rápidas y embarcaciones comerciales para el tráfico de drogas a lo largo de la pequeña línea costera del Pacífico, así como la carretera Panamericana haciendo uso de autobuses y furgones. Pero las autoridades salvadoreñas carecen del personal entrenado, equipado y necesario para controlar efectivamente las fronteras nacionales y desarrollar operaciones de interdicción; a ello se suma los reducidos niveles de información precisa sobre la gravedad del narcotráfico y cómo los narcotraficantes utilizan el territorio salvadoreño.

La unidad certificada antinarcóticos, el Grupo Especial Antinarcóticos de la Policía Nacional Civil (PNC) es responsable de las investigaciones antinarcóticas más sensibles, pero pocos han sido sus logros desde 2012, debido principalmente a temas de retención,

¹⁷¹ RepúblicaGT. “10 años de Corrupción: 4,931 denuncias, 7% de sentencias”, disponible en <http://transdoc.com.gt/articulos/noticias-nacionales/Noticias-nacionales-al-instante-agosto-13-miercoles-pm/34758#1210>

escases de personal y problemas de liderazgo; fue reorganizada en agosto de 2013 y sus integrantes poligrafiados. Actualmente responde directamente al Director de la PNC. Estados Unidos y El Salvador firmaron en el año 2000 un acuerdo de cooperación que permite el acceso a y la utilización de las instalaciones del aeropuerto internacional de El Salvador para actividades aéreas antinarcóticas. El acuerdo fue renovado en 2009 por cinco años más, y en 2012 se estableció una Fuerza de Tarea Conjunta Interagencial, el Grupo Conjunto Cuscatlán (GCC), en procura de una mejor integración entre la PNC, autoridades portuarias y aduaneras y la Fuerza Armada para combatir el crimen transnacional organizado mediante la cooperación interagencial y proporcionar un equipo de reacción rápida para luchar contra las actividades delictivas en las costas salvadoreñas.

En la primera mitad del 2013 las autoridades salvadoreñas incautaron 664 kg de cocaína, casi el doble del mismo período el año anterior; otras incautaciones incluyeron 2 kg de heroína, 908.4 kg de marihuana, 23 vehículos, US\$ 2.213.210, US\$ 500.324 en otros activos, y 88 detenidos.

Si bien el gobierno salvadoreño no estimula ni facilita el tráfico ilegal de drogas, su producción y distribución, ni está implicado en operaciones de lavado de dinero producto de la venta de drogas, la corrupción continúa siendo un grave problema en el sistema político de El Salvador. Los logros del 2013 solo pueden ser sostenibles si el gobierno demuestra un liderazgo continuo en la prevención del delito, la seguridad y el imperio de la ley, incorporando más personal, recursos y equipos a la PNC, así como un salario adecuado para minimizar el riesgo de la corrupción.

Honduras

Cocaína y precursores químicos para la producción de heroína y drogas sintéticas transitan por Honduras. Estimados de Estados Unidos indican que Honduras en el primer punto de aterrizaje del 79 por ciento de los vuelos que transportan cocaína desde Suramérica, principalmente en la región caribeña, al igual que por la vía marítima, desde donde parten luego al Norte vía aérea, marítima, ribereña y por la carretera Panamericana. Esa región es particularmente vulnerable al narcotráfico por su lejanía, limitada infraestructura, ausencia de entidades gubernamentales y débiles instituciones de aplicación de la ley.

El gobierno hondureño estableció en 2013 una nueva unidad de la Policía Nacional, que recibe apoyo de Estados Unidos, Colombia y Chile, y dos batallones de policía militar en apoyo a ésta.

Si bien el gobierno de Honduras no alienta ni facilita la producción y distribución ilícita de narcóticos ni el lavado de dinero procedente de transacciones ilícitas de drogas, la corrupción persiste. Ese mismo año se incautaron más de US\$ 800 millones en bienes y efectivo relacionados con el narcotráfico, así como 1.7 toneladas métricas de cocaína, y 30 detenidos.

Los esfuerzos del gobierno de Tegucigalpa no han rendido los resultados deseados y debería continuar el proceso de institucionalización de los sectores seguridad y justicia.

Nicaragua

Las capacidades de interdicción de Nicaragua enfrentan problemas de limitadas capacidades de aplicación de la ley y regiones escasamente pobladas que hacen difícil el trabajo policial. La corrupción judicial y la interferencia política continúan siendo impedimentos para procesar el narcotráfico, y el desempleo en las dos regiones de la costa Caribe es superior a 55 por ciento. Estos factores crean un ambiente favorable para que las organizaciones narcotraficantes trafiquen drogas, armas y dinero, y establezcan instalaciones clandestinas. La mayor parte de las operaciones antinarcóticas del Ejército y la Policía Nacional (PN) se desarrollaron en las dos regiones —Norte y Sur— del Caribe en 2013. En este año 117 agentes especiales de la PN recibieron entrenamiento antinarcóticos como parte de un acuerdo con Rusia.

No obstante que no es política oficial del gobierno la producción, procesamiento y distribución del narcóticos ni facilitar en lavado de activos, los nicaragüenses lo continúan percibiendo como altamente corrupto¹⁷².

Para mejorar las capacidades de interdicción marítima de la Fuerza Naval, Estados Unidos donó equipos de interdicción y dos lanchas capaces de interceptar lanchas rápidas en alta mar, construyó en el Bluff un centro de operaciones antidrogas, una bodega y una rampa para las embarcaciones todo valorado en US\$ 5.4 millones; utilizando fondos previos donó unidades de detección de drogas valoradas en US\$ 87 mil, y entrenó en procedimientos de interdicción a 12 oficiales navales.

Los principales retos de Nicaragua en la lucha contra-narcóticos incluyen la necesidad de combatir la corrupción, mejorar el sistema judicial, reducir la demanda interna de drogas y combatir el narcotráfico, así como fortalecer el combate al crimen organizado en la vulnerable costa Caribe, una de las principales rutas del narcotráfico internacional.

Costa Rica

Aprovechando las porosas fronteras y el limitado patrullaje marítimo, los narcotraficantes han hecho de Costa Rica una de las principales rutas de tránsito de drogas ilícitas. El gobierno ha incrementado el gasto de las agencias de aplicación de la ley en los últimos años. En 2012 se aprobó un nuevo impuesto a las entidades corporativas que al año siguiente dejó US\$ 66 millones. La nueva Policía de Frontera para interdicción terrestre, el incremento de efectivos de la fuerza pública, la adquisición de vehículos, dos nuevos helicópteros y embarcaciones equipadas con GPS y aparatos de visión nocturna, y las mejoras en su Servicio Nacional de Guardacostas (siete nuevas estaciones en el Pacífico), muestran el compromiso de este país para impedir el tráfico de drogas por su territorio. En 2013, con el apoyo de Estados Unidos, Costa Rica incautó 19.67 toneladas métricas de cocaína, 25 por ciento más que al año anterior.

¹⁷² *Ídem*, p. 250.

La corrupción en el país está vinculada a la presencia de las organizaciones criminales transnacionales y muchos costarricenses perciben que policías, jueces y el gobierno en general son proclives a la corrupción, un problema que preocupa más que el costo de la vida, el narcotráfico y la inseguridad. La población confía poco en la Policía y cerca del 40 por ciento asegura que no llamaría a la Policía en el caso de un delito¹⁷³.

Panamá

Con la asistencia de Estados Unidos, la Policía Nacional inició en agosto de 2013 la implementación de un programa de modernización mediante la introducción de modernas estrategias policiales y la integración del modelo de estadísticas comparadas (COMPSTAT) que permite mapear y analizar en tiempo real la actividad delictiva.

Desde el 2010, el Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT) ejerce control en los centros poblados de la región del Darién y recluta indígenas y no indígenas de las comunidades de la zona. Tres años más tarde el Ministerio Público declaró el territorio panameño libre de la presencia de las FARC, crédito que se atribuye al SENAFRONT, cuyos efectivos son entrenados por militares de Estados Unidos y Colombia, y que en la actualidad han comenzado a brindar entrenamiento a sus aliados de Costa Rica, Belice y Honduras.

En cooperación con Estados Unidos, en 2013 Panamá incautó 41 toneladas métricas de cocaína, y cantidades importantes de cannabis, precursores químicos, heroína y US\$ 2.3 millones en efectivo, 54 por ciento menos que el año anterior.

Aunque se han logrado algunas mejoras, el Servicio Nacional Aeronaval (SENAN) enfrenta serias limitaciones incluyendo pobres sistemas de logística y mantenimiento, recursos humanos no adecuados, déficit de oficiales de marina intermedios y superiores, limitada capacidad para recolectar información de inteligencia e insuficientes recursos operativos para interceptación. Estados Unidos y Colombia trabajan conjuntamente para formar un cuerpo de instructores del SENAN que pueda ofrecer entrenamiento e institucionalizarlo.

En 2013, el tráfico de drogas a lo largo de la costa norte de Panamá se estabilizó, alcanzando los niveles del año anterior, pero se ha incrementado en la costa sur y en las regiones al oeste de ciudad Panamá. Por otra parte, la ampliación del canal significará un incremento del tráfico marítimo en 2015, y con ello un posible aumento del narcotráfico utilizando los barcos que transportan contenedores cargados de mercancías y otros bienes.

Es preocupante la corrupción en los servicios de seguridad y el sector justicia. El Ministerio Público ha expresado su preocupación por la influencia del narcotráfico en el proceso político panameño. Pocos casos de corrupción fueron llevados ante la justicia, en parte por la limitada capacidad investigativa, los lentos procesos de investigación y un sistema judicial débil. “Las organizaciones narcotraficantes han penetrado los

¹⁷³ *Ídem*, p. 138.

servicios de seguridad y muchos de sus miembros involucrados con el narcotráfico fueron detenidos en 2013”¹⁷⁴.

Washington continúa apoyando la implementación de reformas que garanticen que la Policía Nacional, SENAFRONT y SENAN se conviertan en servicios de seguridad fuertes y que el sector justicia pueda superar los corrosivos efectos del crimen transnacional organizado.

Lavado de dinero¹⁷⁵

Costa Rica

Las organizaciones criminales transnacionales apuntan a Costa Rica como uno de los principales destinos para cometer delitos financieros, en especial, lavado de dinero, situación que pone entredicho la capacidad del gobierno costarricense para prevenir las infiltraciones de estas organizaciones en el país. Una gran fuente de activos del lavado de dinero en Costa Rica es producto de las ganancias del tráfico internacional de cocaína, pero también se anotan en la lista negra las provenientes de otras actividades ilícitas entre ellas: trata de personas, fraude financiero, corrupción y contrabando. Anualmente millones de dólares en ganancias ilícitas se lavan en operaciones de juegos en líneas a través del país y centros extraterritoriales.

Las empresas o instituciones que corren mayor riesgo ante el lavado de dinero son las financieras; pero también las de transferencia de dinero en efectivo; el contrabando y las zonas de libre comercio, son otras utilizadas por las organizaciones criminales para blanquear el producto de sus actividades ilícitas. En algunos casos las empresas de servicios financieros también representan un potencial mecanismo de financiación del terrorismo, afirmación que se sustenta en “recientes investigaciones en Costa Rica donde se ha detectado tráfico de armas y estupefacientes vinculados a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)”¹⁷⁶.

Guatemala

Las debilidades de las fuerzas policiales y judiciales junto a la corrupción endémica y el incremento de la actividad del crimen organizado, contribuyen al fomento de un clima muy favorable para el lavado de dinero en Guatemala. De acuerdo con PNC, el narcotráfico, la corrupción y la extorsión son los principales destinos del dinero lavado en Guatemala; sin embargo, también proviene de otras actividades ilícitas como la trata de personas, el tráfico de armas, el contrabando, los secuestros, la evasión de impuestos y el robo de automóviles. Reportes policiales reflejan que las actividades de lavado de dinero se han incrementado, especialmente por grupos de viajeros aéreos que se dirigen

¹⁷⁴ *Ídem*, p. 263.

¹⁷⁵ Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs International Narcotics Control Strategy Report. Volume II. Money Laundering and Financial Crimes. March 2014, disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/222880.pdf>

¹⁷⁶ *Ídem*, p. 93.

a países como Panamá con cantidades de dinero ligeramente menor al requerido (\$10,000), así como mediante un vasto número de pequeños depósitos en bancos localizados en la frontera guatemalteca con México. Además, la falta de supervisión de los vuelos privados internacionales provee una vía adicional para el transporte de grandes cantidades de efectivo directamente hacia Suramérica. Aun así, no hay indicios de apoyo financiero a organizaciones terroristas.

La ubicación geográfica de Guatemala la convierte en un paraíso para grupos internacionales de crimen organizado. Un convenio entre El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua permite el libre movimiento de los ciudadanos de estos países a través de sus fronteras respectivas sin pasar inspección de migración. Este convenio representa una vulnerabilidad en cada país para el movimiento transfronterizo de contrabando y ganancias ilícitas que provienen del crimen organizado. Los casinos son usualmente muy poco regulados y muchos de ellos, juegos de azar y loterías en vivo, operan de manera local y extranjera. Las actividades de apuestas están poco reguladas presentan también un alto riesgo de lavado de dinero.

Panamá

Las 17 zonas francas, incluyendo la Zona Libre de Colón, la segunda más grande de las zonas francas del mundo, hace de Panamá uno de los centros financieros, comerciales y logísticos más importante a nivel internacional, un atractivo punto de oportunidades para que las actividades ilícitas florezcan y las ganancias de éstas se confundan en un débil sistema de regulación. Por su posición geográfica, Panamá es una de las principales rutas del tráfico de drogas a nivel mundial y gran parte de los ingresos procedentes del lavado de dinero son ganancias del narcotráfico; también la evasión de impuestos y la corrupción son otras de las principales fuentes de fondos de origen ilícito. La falta de colaboración entre agencias gubernamentales, la aplicación inconsistente de leyes y reglamentos, y un débil sistema judicial susceptible a la corrupción y el favoritismo representan algunos de los numerosos factores dificultan la lucha contra el lavado de dinero.

Hay muchos intereses financieros de por medio que corroen las acciones para tratar de detener esta actividad ilícita, como por ejemplo la medida o política de algunos centros financieros de protección del secreto del cliente, a menudo más fuerte que la capacidad de investigación de las autoridades para perforar el velo corporativo.

El crimen organizado transnacional ha encontrado en Centroamérica una zona segura en donde puedan legitimar las ganancias de sus operaciones ilícitas ya que la falta de institucionalidad y las insuficiencias de las fuerzas policiales y los sistemas judiciales, así como la corrupción de sus instituciones, la aplicación inconsistente de leyes y reglamentos, y la impunidad, se combinan para contribuir al fomento de un clima favorable para el lavado de dinero. Si bien el lavado de dinero y los delitos asociados no están directamente relacionados a hechos de sangre y violencia, sí tienen un alto poder corruptor de tal forma que violentan la convivencia democrática y la gobernabilidad de los países centroamericanos.

La “inversión” de Washington en la guerra contra las drogas

El general USM John F. Kelly, comandante del Comando Sur de Estados Unidos, publicó en *Military Times* un artículo en el que afirma que “En comparación con otras amenazas globales, las de sociedades en el hemisferio cercanas al colapso asociado con el flujo de drogas e inmigrantes ilegales son frecuentemente vistas como poco importantes. Muchos argumentan que esas amenazas no son existenciales y que no constituyen un desafío para nuestra seguridad nacional. Yo no estoy de acuerdo”¹⁷⁷—sentenció con firmeza. El escrito del general Kelly muestra con claridad la clave para comprender por qué Estados Unidos “invierte” en la “seguridad en Centroamérica”. Es indiscutible que para los *policymakers* y operadores políticos y militares de Washington la “inseguridad en Centroamérica” es un asunto vital para los intereses de la seguridad nacional de Estados Unidos, y obviamente que no se trata de una “asistencia” filantrópica.

Ésta se expresa en dos modalidades; de un lado, asistencia militar y policial, y entrenamiento a policías y militares, una inversión no reembolsable; y de otro, venta de armas y equipos —“bullets for dollars”. En la asistencia no reembolsable, los costos de entrenamiento a militares y policías (Tabla 7) están incluidos en la asistencia militar y policial (Tabla 6) y resarcidos con creces por la venta de armas y equipos (Tabla 8). Como puede constatarse en las tablas siguientes, la asistencia no reembolsable de Estados Unidos a Centroamérica es apenas una fracción del monto de la venta de armas y equipos, 28.90 por ciento de ésta. Sin lugar a dudas, un negocio más que rentable para la industria militar estadounidense.

Es de suponer que los recursos destinados a la compra de armas y equipos deben estar incluidos en el gasto militar anual de cada uno de los países de la subregión que por cierto, como se muestra más adelante, muestra una clara tendencia incremental.

Tabla 6
Asistencia militar y policial de Estados Unidos a Centroamérica 2004-2014 (US\$)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
C				2.22		51.8	51.6	64.24	73.65			241.5
A				5.00		25.0	18.0	8.000	5.556			71.55
R				0		00	00					6
E	1.26	906.99	717.02	928.	2.80	3.48	3.09	3.735	4.732	5.24	5.24	3.069.
R	8.37			961	1.40	2.73	6.29	.380	.556	4.55	4.55	7211
S	0				7	2	2			6	6	
E	13.0	10.441	18.646	10.7	10.6	13.2	8.45	10.80	11.33	11.8	10.8	129.9
S	31.5	.468	.533	19.0	72.2	13.6	2.62	9.032	2.798	39.7	39.7	98.56
	71			23	34	80	6			98	98	1

¹⁷⁷ Kelly, Gen. John F. “SOUTHCOM chief Central America drug war a dire threat to US national security”, *Army Times*, Jul. 8, 2014, disponible en <http://www.armytimes.com/article/20140708/NEWS01/307080064/SOUTHCOM-chief-Central-America-drug-war-dire-threat-U-S-national-security>

G T	2.99	3.422.	3.623.	16.0	5.78	3.71	20.1	28.99	29.35	17.5	17.5	149.3
	4.85	146	220	90.7	2.27	1.45	82.1	8.657	8.536	82.5	82.5	29.18
	2			38	4	4	33			85	85	0
H N	5.01	3.723.	3.451.	11.8	13.4	7.74	5.14	11.03	10.35	12.0	12.0	95.80
	7.12	465	600	24.8	06.3	0.02	9.95	2.591	4.171	54.1	54.1	8.483
	4			89	09	5	7			71	71	
NI	2.70	1.363.	2.510.	10.8	5.46	7.64	3.39	4.224	5.450	5.44	5.44	49.04
	4.40	650	422	32.6	5.98	8.32	0.22	.584	.546	9.54	9.54	0.284
	0			01	3	4	8			6	6	
P P A	8.17	6.337.	8.456.	9.75	6.39	8.36	7.57	11.59	8.026	8.23	8.27	91.20
	1.65	250	621	4.27	8.58	7.27	7.83	7.176	.386	8.38	8.38	3.827
	9			4	5	1	3			6	6	
T O T	33.1	25.288	33.237	62.3	44.5	95.9	99.4	134.6	142.9	60.4	59.4	546.0
	87.9	.885.9	.513.0	75.4	26.7	88.4	67.0	45.42	10.54	09.0	49.0	77.54
	76	9	2	86	92	86	69	0	9	42	42	6.

Fuente: http://securityassistance.org/data/country/military/country/2004/2014/is_all/Central%20America

Tabla 7

Militares y policías centroamericanos entrenados por Estados Unidos 2004-2012

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Costa Rica	21	17	34	45	149	243	222	151	131	1.013
El Salvador	415	479	502	656	817	562	806	451	320	5.008
Guatemala	190	167	124	693	616	594	503	194	170	3.251
Honduras	282	587	294	663	805	411	191	299	290	3.822
Nicaragua	111	167	150	263	549	112	181	59	38	1.630
Panamá	217	301	349	379	276	177	203	274	230	2.406
TOTAL	1.236	1.718	1.453	2.699	3.212	2.099	2.106	1.428	1.179	17.130

Fuente: http://securityassistance.org/data/country/trainee/country/2004/2014/is_all/Central%20America

Tabla 8

Venta de armas y equipos de Estados Unidos a Centroamérica 2004-2012 (US\$)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Costa Rica	3.439.777	9.774.916	22.303.459	1.662.610	25.418.012	7.852.471	21.278.275	8.876.226	37.332.444	137.938.190
El Salvador	6.815.926	3.292.169	4.657.164	4.510.109	16.217.575	15.863.813	8.214.579	11.480.151	5.539.202	76.590.688
Guatemala	1.915.754	1.316.331	1.431.433	2.151.455	7.910.285	28.635.156	5.390.671	6.432.741	21.294.458	76.478.284
Honduras	1.428.311	2.860.986	2.596.379	5.475.230	9.597.745	5.002.600	768.843	1.391.219.958	53.010.218	1.471.960.270
Nicaragua	1.061.824	1.646.849	1.157.072	1.550.967	1.514.817	1.987.374	1.516.832	1.424.661	2.261.412	14.121.808
Panamá	6.106.245	923.872	2.440.889	3.370.334	37.884.109	9.269.076	11.923.738	20.329.620	19.911.515	112.159.398
TOTAL	20.767.837	1.9815.123	34.586.396	18.720.705	98.542.543	68.610.490	49.092.938	143.9763.357	137.349.249	1.889.248.638

Fuente: http://securityassistance.org/data/country/arms/country/2004/2014/is_all/Central%20America

Por otra parte, las tablas revelan con claridad las prioridades de Estados Unidos en materia de seguridad en Centroamérica en el período 2004-2014. Los tres países del Triángulo Norte —Guatemala, El Salvador y Honduras— acaparan aproximadamente 70% de la asistencia militar y policial de Washington a la subregión; y 71 de cada 100 militares y policías entrenados por Estados Unidos entre 2004 y 2012 proceden de esos mismos países. La tabla de las ventas de armas y equipos a Centroamérica en este mismo período revela un panorama similar: 86% de las mismas han sido a los ejércitos y policías del Triángulo Norte. Sin embargo, llama la atención que, sin tener ejército, Costa Rica haya invertido más recursos (US\$ 137.938.190) que Nicaragua y Panamá

juntos (US\$ 126.281.206) en esos años. Pero quizás lo más sorprendente sea el brusco salto de compras militares dado por Honduras de 2010 a 2011, durante la administración del presidente Porfirio Lobo. Lo que no sorprende es la progresiva reducción de la cantidad militares y policías nicaragüenses que viajan a entrenarse a Estados Unidos. Es evidente que esto obedece al relativo alejamiento de Washington del gobierno del presidente Ortega y el creciente acercamiento a la Rusia de Vladimir Putin, y a la Venezuela del “socialismo del siglo XXI”.

Resulta un tanto difícil establecer con precisión qué tanto se han armado los ejércitos de Centroamérica y cuánto han incrementado la de sus efectivos entre 2010 y 2014, porque es dudosa la información que ofrece *The Military Balance 2014* (TMB 2014) del *International Institute for Strategic Studies*, de Londres. Al comparar los datos de éste con los del 2010 y contrastándola con otras fuentes, es notoria la desactualización sobre cuánto realmente se han armado e incrementado su personal los ejércitos de Centroamérica. En su contabilidad no incluyen adquisiciones con fondos propios o a través de empréstitos, así como donaciones importantes por parte de Estados Unidos, Taiwán e Italia a Guatemala, Honduras y Panamá, y tampoco el alquiler de Honduras de las Patrulleras Oceánicas e interceptoras navales a una firma holandesa. Además, es evidente la falta de consistencia con relación al aumento de efectivos militares en los últimos años en los países del Triángulo Norte de los que solo se ofrecen reducidos y casi imperceptibles cambios en el completamiento del personal militar al comparar TMB 2014 con TMB 2010.

Un primer recuento no oficial de las donaciones de Estados Unidos a Centroamérica, detallado en la tabla siguiente, muestra que luego de las adquisiciones con fondos propios, éstas constituyen la mayor parte del incremento de equipos y medios militares en la subregión entre 2011 y 2013. En perspectiva, esto guarda correspondencia con la interminable lista de decretos ejecutivos, leyes y planes de militarización de la seguridad pública para combatir el crimen organizado, el narcotráfico y la violencia juvenil (maras).

Si bien algunos la solicitan ocasionalmente, es desde “la visión de Washington” que se realizan estos “obsequios” a los países en los que se han impuesto las políticas mano dura. Aunque todas las naciones centroamericanas actúan en general guiados por la lógica de “guerra contra las drogas”, Guatemala, El Salvador y Honduras, los más aventajados en la aplicación de las políticas manoduristas, son los que han recibido la mayor parte de las donaciones en equipos militares y armamento entre 2011 y 2013: más de una veintena de medios navales, unos 20 aéreos y más de 200 vehículos de diferentes tipos, lo que totaliza un estimado de más de US\$ 100 millones. Es importante subrayar que los datos de este recuento provisional, no oficial, no coinciden con los presentados por *The Military Balance 2014* comparados con los del 2010¹⁷⁸.

¹⁷⁸ Las fuentes utilizadas para la elaboración de este primer recuento son en su mayoría portales especializados, diarios de la subregión y notas de prensa de las embajadas de Estados Unidos en Centroamérica, de tal forma que no se trata de un recuento exhaustivo ni oficial.

Tabla 9
Donaciones de Estados Unidos a toda Centroamérica entre 2011 y 2014

Fecha	País	Donación	Cantidad	Valor en US\$
8 de abril 2013	Guatemala	Vehículos tácticos marca Jeep J8	42	5.5 millones
		Camiones HINO para transporte de personal	34	1.15 millones
7 de octubre 2013	Guatemala	Equipamiento personal y organizaciones		9.2 millones
		Construcción de base de apoyo logístico y de operaciones		10.71 millones
		Helicópteros UH-1Y*	6	11.0 millones
21 de noviembre 2011	El Salvador	Vehículos blindados	8	24 millones
		Equipos de aeronavegación y comunicaciones		5.0 millones
		Construcción de infraestructura		
Marzo 2011	El Salvador	Patrulleras de ataque Safe Boat, clase Defender	4	5.5 millones
		Patrulleras de ataque Boston Whaler, clase Justice	2	
2 de julio 2012	El Salvador	Boston Whaler, tipo Guardian	1	
		Vehículos	47	1.8 millones
27 de julio 2012	El Salvador	Equipo informático		125.000
		Lanchas Tipo Zodiac modelo LE2400 (3) y modelo FC530 (3), Remolques para las lanchas	6	
30 de septiembre 2012	El Salvador	Vehículos para transportar las lanchas	6	+/-600.000
		Vehículos Pick-up 2011 todo terreno doble cabina (31) y Pick-up 2010 cabina sencilla (6)	37	1.0 millón
11 de julio 2013	Honduras	Helicópteros MD 500	3	9.7 millones
		Stock de repuestos y mantenimiento		
12 de julio 2013	Honduras	Avionetas ligeras "Maule" MXT-7-180	4	+/- 442.000
		¿Esta y las siguientes donaciones fueron realizadas a Honduras? Si es así, combinar filas. Igual en el caso de Costa Rica y Panamá o bien consignar el país beneficiario de las donaciones.	1	600.000
12 de julio 2013		Lanchas rápidas Eduardoño	6	600.000

8 de octubre de 2013		Helicópteros artillados** Vehículos blindados, Equipo de aeronavegación, comunicaciones e infraestructura	6	40.000.000
Septiembre 2013		Apoyo a construcción de bases navales en el Caribe	3	
5 de agosto 2014	Nicaragua	Lanchas interceptoras Boston Whaler BW370 Justice con equipos sofisticados de comunicación, cartas y mapas náuticos, y sus respectivos remolques Entrenamiento de 5 marinero en la Florida, EEUU, en mantenimiento y operación Paquete completo de partes de repuestos para el mantenimiento de estos medios navales Equipos y un centro de operaciones antidrogas Edificio de covachas, bodega de almacenamiento, rampa para botes, tanque de almacenamiento de agua de 10.000 litros, transformador de energía independiente, campo de infiltración y tanque séptico, carretera de conexión a la base naval	2	+/- 4.0 millones
16 de febrero 2011	Costa Rica	Equipo de comunicaciones		134.000
11 de junio 2011		Patrulleras SAFE Defender 33-1 y SAFE Defender 33-2 Contenedor con repuestos para ambas embarcaciones por un año Capacitación al personal	2	1.8 millones
23 de octubre 2012		Equipo de comunicaciones (Radio- bases) Cámaras térmicas Entrenamiento de personal	5 10	+500.000
26 de julio 2013		Compra de armamento, recurso móvil, tecnología, personal e infraestructura		4.0 millones
8 de agosto 2013		Construcción de complejo fronterizo en las Tablillas de Los Chiles, frontera con Nicaragua		+/-4.0 millones
4 de diciembre 2013		“Over the Horizon Tactical Tracking System” equipo especial de rastreo y orientación para el Servicio Nacional de Guardacostas (SNG) Capacitación de ocho buzos policiales.		850.000
6 de julio 2012	Panamá	Lanchas interceptoras Tipo BPC	5	
3 de agosto 2012		Lanchas interceptoras Boston Whaler Vehículo Pick Up 4X4 Ford 450 Polaris Vehículos Contenedor de 40 pies, con repuestos para motores fuera de borda Mercury y accesorios para las naves	2 1 4	900.000 72.000 56.000

31 de agosto 2012	Lanchas interceptoras Boston Whaler, modelo Challegger	2	1.0 millón
	Vehículo pick-up Ford 450 todo terreno	1	
	Cuadrimotos Polaris todo terreno	4	
28 de octubre 2013	Repotenciación de lanchas interceptoras modelo Nortech	4	ND
15 de febrero 2014	Financiamiento de programas de seguridad (capacitación de la Policía Nacional en manejo de equipos tácticos y unidades de investigación, mejoramiento del sistema penitenciario, más recursos a programas de interdicción marítima y terrestre)		7.58 millones

* Con esta donación se incrementó a diez los helicópteros a disposición de las fuerzas de seguridad de Guatemala.

** Solicitados a Estados Unidos en 2011, llegarían en febrero 2014

Fuente: Realización propia en base a reportes de medios de comunicación y algunas notas de las embajadas de Estados Unidos en Centroamérica

CARSI y ESCA: Dos modelos de cooperación en seguridad regional

Iniciativa de Seguridad Regional para América Central (CARSI)

Tardía, unilateral e insuficientemente financiada

La Iniciativa de Seguridad Regional para América Central (CARSI por sus siglas en inglés) es la respuesta tardía, unilateral e insuficientemente financiada del gobierno de Estados Unidos a la situación de violencia e inseguridad que vive Centroamérica, atrapada entre países productores de drogas en América del Sur y Estados Unidos, el mayor consumidor de drogas en el mundo¹⁷⁹.

La violencia delictiva en general y la homicida en particular no son, como erradamente se cree, fenómenos de reciente data en Centroamérica y su paternidad no es exclusiva del narcotráfico. Son dos fenómenos a los que no se prestó atención en su momento, quizás porque en la primera mitad de la década de 1990 la agenda centroamericana estaba cargada de temas más apremiantes en los años inmediatos al fin de las guerras civiles, como la transición democrática y los procesos de reconversión de los sectores Defensa Nacional y Seguridad Pública.

El registro más antiguo de la ONUDD sobre violencia homicida en Centroamérica data de 1995. La tabla siguiente muestra dos claras tendencias, ya antes señaladas, de la violencia homicida en la subregión: 1. Su continuidad a partir de 1995, aunque variable de país en país; y 2. Su carácter diferenciado: el Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador

¹⁷⁹ Cajina, Roberto. "CARSI y el marco regional de cooperación en Centroamérica". En Mainhold, Günther y Jost, Stefan (eds). "El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales" (Editores e Impresores Profesionales EDIMPRO, S.A de C.V., México, 2014), pp. 114-131.

y Honduras) con las mayores tasas de homicidios por 100.000 habitantes, y el Triángulo Sur (Nicaragua, Costa Rica y Panamá) con tasas notablemente menores.

Tabla 10

Tasa de homicidios por 100.000 habitantes en Centroamérica 1995-2007 Es un indicador básico para el cual existe información más actualizada. Ver por ejemplo Estadísticas de Centroamérica 2014 disponible aquí <http://www.estadonacion.or.cr/otras-publicaciones-pen/productos-intermedios-pen/estadisticas-de-centroamerica-2014>

País	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
El Salvador	139.1	117.3	112.6	95.0	65.0	59.8	60.2	55.9	64.6	62.4	64.7	57.3	57.3
Guatemala	32.5	35.3	38.1	30.9	24.2	25.8	28.1	35	36.3	42.0	45.1	43.3	43.3
Honduras	--	--	--	--	42.1	51.1	55.0	33.6	32.0	36.3	43.0	45.6	45.6
Costa Rica	5.3	5.3	5.8	6.0	6.4	6.4	6.4	7.2	7.2	6.6	7.8	8.0	8.3
Nicaragua	15.2	14.0	14.1	13.0	11.2	9.4	10.4	12.0	12.1	13.4	13.1	12.8	12.8
Panamá	14.1	9.1	11.3	9.9	9.8	10.1	10.2	10.8	9.7	11.2	11.3	13.3	13.3

Fuente: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html>

Como puede constatarse, transcurrieron 13 años sin que los gobiernos de Centroamérica, en particular los del Triángulo Norte, ni Washington prestaran la debida atención a un fenómeno que tempranamente había salido de su etapa de larvaria y entrado en una de pleno desarrollo. El Salvador reaccionó tardíamente —en 2003— y con políticas altamente represivas que, contrario a lo se pretendía, más bien exacerbaron la violencia juvenil. En 2007—el año antes que Centroamérica fuera incorporada como apéndice de la Iniciativa Mérida—, Guatemala, El Salvador y Honduras acumularon una tasa promedio de 48.73 homicidios por 100.000 habitantes de; mientras la de Nicaragua, Costa Rica y Panamá fue cuatro veces menor, con 11.46.

En su primera etapa, 2008-2009, la asistencia de Estados Unidos en seguridad a Centroamérica fue un mínimo apéndice de la Iniciativa Mérida, pero en 2010 Washington decide unilateralmente desprender la porción Centroamérica de Mérida en un concepto separado: la Iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica (CARSI por sus siglas en inglés). Fue la primera respuesta directa del Departamento de Estado al deterioro acelerado de la situación de seguridad en la subregión, “como consecuencia de la expansión [hacia el Sur] de las actividades de las organizaciones de narcotraficantes mexicanos, pandillas transnacionales y otros grupos criminales, contribuyendo así a escalar los niveles de delitos y violencia”¹⁸⁰.

En marzo de 2008, la Washington Office on Latin America (WOLA) advirtió, sin que Washington le prestara atención y como en efecto sucedió, que “Los problemas de

¹⁸⁰ U.S. Government Accountability Office (GAO), “Status of Funding for the Central America Regional Security Initiative”, GAO-13-295R, January 30, 2013. En: <http://www.gao.gov/assets/660/651675.pdf>

narcotráfico [en la subregión] podrían agravarse si el gobierno mexicano reduce las operaciones de narcotráfico en México, ya que los narcotraficantes podrían virar más operaciones hacia Centroamérica”¹⁸¹. La advertencia de WOLA fue reconocida un año después por Thomas Harrigan, director de operaciones de la DEA, quien declaró, justo un día antes de la primera visita oficial del presidente Barack Obama a México, que los cárteles mexicanos se estaban extendiendo por Centroamérica y que ya se habían dado enfrentamientos armados entre narcotraficantes en Guatemala y Honduras¹⁸². Harrigan aseguró además que estaban “...examinando lo que ocurre al sur de México también, porque eso es igual de importante de lo que sucede en nuestra frontera. A medida que el gobierno mexicano ha tenido éxito, ha logrado empujar hacia el sur a esos cárteles y sólo podría crear problemas en Centroamérica”¹⁸³.

Esta expansión hacia el Sur —efecto balón o efecto cucaracha— fue provocada por la “guerra contra las drogas” declarada por los presidentes Felipe Calderón, de México, y George W. Bush, de Estados Unidos. “La irrupción de la violencia relacionada con las drogas en [Guatemala y Honduras] está íntimamente relacionada con esos cambios de bases operacionales”¹⁸⁴. El narcotráfico se ha establecido con pie firme en esos dos Estados caracterizados por su extremada fragilidad institucional, su proximidad a México, sus autoridades maleables y cuya presencia en extensas zonas de sus respectivos territorios y porosas y dilatadas líneas fronterizas es prácticamente inexistente. El resultado fue inevitable y mortífero: la combinación de la tradicional violencia común y la narcoviencia.

CARSI es una iniciativa unilateral, impuesta por Estados Unidos a Centroamérica, sustancialmente diferente en su origen y procedimientos a la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (CBSI por sus siglas en inglés). Fue una decisión tomada en Washington sin consultar a los gobiernos de la subregión. La CBSI fue producto de un acuerdo entre los gobiernos de los países de CARICOM y República Dominicana con el gobierno de Estados Unidos, resultado de un proceso de consultas y negociaciones culminó con el Diálogo Inaugural de Cooperación en Seguridad del Caribe-Estados Unidos (Washington, D.C., 27 de mayo de 2010), en el que los 15 países de CARICOM, República Dominicana y Estados Unidos suscriben tres documentos fundacionales: Declaración de Principios, Plan de Acción Caribe-Estados Unidos para la Cooperación en Seguridad, y Marco Conjunto Caribe-Estados Unidos del Compromiso para la Cooperación en Seguridad.

Se estableció una estructura básica y un sistema de diálogos anuales en los que se analizan los resultados del año anterior y se precisan los lineamientos básicos de acción

¹⁸¹ WOLA. “The Merida Initiative and Citizen Security in Mexico and Central America”, March 19, 2008, disponible en http://www.wola.org/publications/the_merida_initiative_and_citizen_security_in_mexico_and_central_america

¹⁸² “Presión de México ha obligado a cárteles a migrar a CA: DEA”. El Economista, México, abril 15, 2009, disponible en <http://eleconomista.com.mx/politica/2009/04/15/presion-mexico-ha-obligado-carteles-migrar-ca-dea>

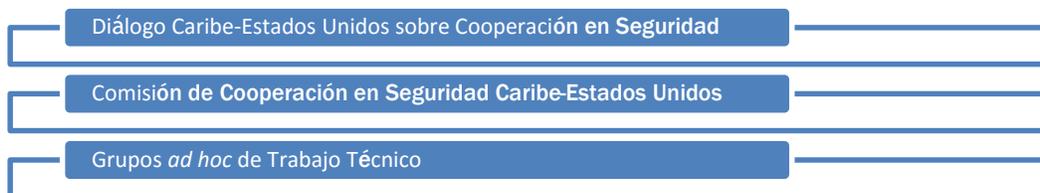
¹⁸³ *Ídem*.

¹⁸⁴ Bagley, Bruce. “Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the Twenty-First Century”, August 2012, Woodrow Wilson Center Update on the Americas. En: <http://www.wilsoncenter.org/publication/drug-trafficking-and-organized-crime-the-americas-major-trends-the-twenty-first-century>

para el siguiente. La Comisión establece los Grupos Técnicos de Trabajo y discute y supervisa las formas de implementar el Plan de Acción Conjunto¹⁸⁵.

Ilustración 1

Estructura básica de la CBSI



El Plan de Acción desarrolla en detalle los tres objetivos básicos de la CBSI: 1. Reducir sustancialmente el tráfico ilícito; 2. Incrementar la seguridad pública y la seguridad; y 3. Promover la justicia social.

Estados Unidos comprometió US\$ 203 millones para el financiamiento de los primeros tres años de la CBSI (2010-2012) —un poco más de US\$ 67 millones por año para 16 países (15 de CARICOM más República Dominicana), es decir, una “suma miserable” como la calificó un experto en seguridad radicado en Nueva York o “una gota en una cubeta”, en los términos de un académico caribeño— para asistencia en las siguientes áreas, todas desarrolladas a través del proceso de diálogo cooperativo de la CBSI: Cooperación en Seguridad Aérea y Marítima; Construcción de Capacidades para la Aplicación de la Ley; Interdicción Fronteriza/Seguridad Portuaria y Armas de Fuego; y Desarrollo de la Juventud/Prevención del Delito¹⁸⁶.

CARSI es todo lo contrario. Las decisiones sobre proyectos y programas, montos y países beneficiados se toman en Washington de forma inconsulta, unilateral. Los gobiernos de la región ni siquiera pueden considerarse receptores de esa “asistencia” porque usualmente los proyectos se definen y ejecutan al margen de ellos. Washington es quien decide “donar” bajo el paraguas de CARSI embarcaciones, lanchas y/o helicópteros, aviones, equipos y vehículos, o la construcción de instalaciones navales o aéreas en el país que escogen. Los fondos de CARSI no son asignados a proyectos específicos de la Iniciativa sino a agencias y programas estadounidenses y éstos deciden qué hacer con los mismos.

Los cinco objetivos o “pilares” de CARSI definidos unilateralmente por Washington¹⁸⁷

1. Crear calles seguras para los ciudadanos de la región;
2. Desbaratar el movimiento de los criminales y el contrabando en y entre los países centroamericanos;

¹⁸⁵ Embassy of the United States, Kingston, Jamaica. Julissa Reynoso, U.S. Deputy Asst. Sec. of State for Central America and the Caribbean, leads US delegation in Jamaica visit, disponible en http://kingston.usembassy.gov/pr_11032010.html

¹⁸⁶ The White House. “Facts on U.S. Support for Caribbean Basin Security Initiative”, May 28 2013, disponible en <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2013/05/20130528148085.html#ixzz2rGJUsNku>

¹⁸⁷ Departamento de Estado de los Estados Unidos. Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental. “Iniciativa Regional de Seguridad para América Central: Una alianza compartida”, disponible en <http://photos.state.gov/libraries/guatemala/788/pdfs/CARSIfactsheet20120718sp.pdf>

3. Apoyar el desarrollo de gobiernos fuertes, capaces y responsables en América Central;
4. Restablecer la presencia efectiva del Estado, los servicios y la seguridad en las comunidades en peligro; y
5. Fomentar mayores niveles de coordinación y cooperación entre los países de la región, otros asociados internacionales y donantes para combatir las amenazas a la seguridad regional.

En la lógica discursiva del Departamento de Estado, estos cinco “pilares” no expresan de forma explícita la estrategia de “guerra contra las drogas” impuesta por Washington (Plan Colombia, Iniciativa Mérida y CBSI) e intrínseca a CARSI; sin embargo, la entonces Secretaria de Estado Hillary Clinton fue enfática al asegurar en 2011 que Estados Unidos está “haciendo todo lo posible para luchar contra la corrupción y la impunidad, para proporcionar los equipos y el apoyo que la policía y los militares necesitan, y para ayudar a consolidar la sociedad civil para que resista el flagelo del narcotráfico”¹⁸⁸. En sectores de la comunidad académica centroamericana esto ha levantado temores y sospechas, y no es para menos. De acuerdo con un académico costarricense, “El gran actor a cargo de esta implementación [de CARSI] ha sido el Comando Sur Norteamericano, organismo militar que se ocupa de cuestiones de seguridad pública en Centroamérica”¹⁸⁹, y el Comando Sur lo confirma: “En apoyo a la Iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica del Departamento de Estado, el Comando Sur de Estados Unidos lanzó una operación conjunta, interagencial y combinada (Martillo) para contrarrestar el tráfico ilícito a lo largo de las costas centroamericanas, coordinándose con naciones socias del Hemisferio Occidental y europeas para maximizar todos los medios posibles de apoyo [...] Este nivel de cooperación sin precedentes podría servir como modelo para futuras operaciones en Centroamérica”¹⁹⁰.

La tabla siguiente muestra la distribución de los montos “asignados” por año, no a CARSI, que es en realidad una entelequia institucional creada por Washington, sino a agencias y programas de Estados Unidos como la Agencia Internacional para el Desarrollo, el Fondo de Apoyo Económico, el Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), y Financiamiento Militar al Exterior, entre otros. Como puede constatarse el grueso de esos recursos está destinado a la lucha antinarcóticos (resaltado en gris).

¹⁸⁸ Departamento de Estado, “Iniciativa de Seguridad Regional para América Central (CARSI): Una alianza solidaria”, 14 de marzo de 2011. En: <http://www.state.gov/documents/organization/179055.pdf>

¹⁸⁹ Urcuyo, Constantino. “La ampliación de una guerra fallida y sus peligros”. Anuario del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos, Universidad de Costa Rica, 2: 284-323, 2011.

¹⁹⁰ U.S. Southern Command, 2013 Posture Statement to Congress (Miami: Southern Command, March 2013). En: <http://www.southcom.mil/newsroom/layouts/mobile/view.aspx?List=3e309f12%2Da314%2D49a6%2Daa40%2D3a363647ca50&View=8dbe3574%2Db9f1%2D4ba9%2D90eb%2D87c24c4e9954>

Tabla 11
Financiamiento de CARSI AF ¿año fiscal? ¿qué significa AF? 2008-AF 2015 (millones de US\$)

	ESF	INCLE	NADR	FMF	TOTAL
AF 2008	25.0	24.8	6.2	4.0	60.0
AF 2009	18.0	70.0	0.0	17.0	105.0
AF 2010	23.0	65.0	0.0	7.0	95.0
AF 2011	30.0	71.5	0.0	0.0	101.5
AF 2012	50.0	85.0	0.0	0.0	135.0
AF 2013	50.6	95.0	0.0	0.0	145.6
AF 2014 (estimado)	61.5	100.0	0.0	0.0	161.5
Total 2008-2014	258.1	511.3	6.2	28.0	803.6
AF 2015 (requerido)	60.0	70.0	0.0	0.0	130.0

Notas: ESF= Fondo de Apoyo Económico; INCLE= Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley; NADR= No Proliferación, Antiterrorismo, Desminado y Programas Relacionados; FMF= Financiamiento Militar al Exterior; AF= Año Fiscal.

Fuente: Meyer, Peter J. and Ribando Seelke, Clare. "Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress", May 6, 2014, disponible en <http://fas.org/sqp/crs/row/R41731.pdf>

De acuerdo con Michael Shifter, Presidente de *Inter American Dialogue*, "El apoyo al Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley (INCLE) y el Financiamiento a Fuerzas Militares Extranjeras (FMF) continúan acaparando una parte desproporcionada del presupuesto. De acuerdo con la GAO, la asistencia INCLE y FMF representa más de los dos tercios [67.11%] comprometidos o desembolsados a través de CARSI entre 2008 y 2012"¹⁹¹. La evidencia muestra que "después de décadas de gastar en interdicción y cooperación en defensa, los niveles de incautación de cocaína —la métrica principal utilizada para medir el éxito de la ayuda de Estados Unidos en seguridad— no tienen correlación directa con las tasas de homicidios"¹⁹².

Como puede notarse en la tabla siguiente, las incauciones de cocaína entre 2007 y 2013 se desplomaron estrepitosamente. La tasa de decrecimiento global es de 437.44 por ciento. Dos hipótesis se han elevado para tratar de explicar esta ruidosa caída: la cantidad de cocaína que transita por el corredor centroamericano ha disminuido, o la cocaína que va del sur al norte está regresando a las viejas rutas del Caribe. En principio ninguna de las dos tiene suficiente sustento empírico. En el caso de la primera es preciso subrayar que Estimados del gobierno de Washington calculan que "aproximadamente 86 por ciento de la cocaína traficada hacia Estados Unidos en la primera mitad de 2013 transitó primero por el corredor Centroamérica/México"¹⁹³. "El reporte Estrategia Internacional de Control de Narcóticos de 2014 (INCSR, por sus siglas en inglés), del Departamento de Estado estima que aproximadamente el 86 por ciento de la cocaína

¹⁹¹ Shifter, Michael. (Statement). Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on the Western Hemisphere. "Regional Security Cooperation: An Examination of the Central America Regional Security Initiative (CARSI) and the Caribbean Basin Security Initiative (CBSI)", Wednesday, June 19, 2013, disponible en: <https://www.hsdl.org/?view&did=739412>

¹⁹² *Ídem*.

¹⁹³ United States Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs International Narcotics Control Strategy Report. Volume I. Drug and Chemical Control. March 2014, disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/222881.pdf>

traficada a Estados Unidos, en el primer semestre del 2013, se movió primero a través del corredor entre México y Centroamérica, superando el 80 por ciento en 2012”¹⁹⁴.

Por otra parte, en el de la segunda hipótesis, es importante considerar las declaraciones de William Brownfield, secretario asistente de Estado del Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), quien a finales de junio de 2014 aseguró que la tendencia del narcotráfico por el Caribe hacia estados Unidos evolucionó de 5 por ciento en 2011, a 9 por ciento en 2012 y 16 por ciento en 2013; sin embargo, acotó, “No quiero sugerir que la cantidad de producto (drogas) que fluye a través del Caribe [hacia Estados Unidos] remotamente se aproxime a los niveles de América Central y México. Lo inquietante es la tendencia”¹⁹⁵. En efecto, la tendencia debe preocupar a Estados Unidos y los pequeños Estados insulares del Caribe, pero hasta hoy estas cifras muestran que más de 80 por ciento de la droga continúa transitando por el corredor Centroamérica/México.

Por otra parte, es evidente que no se no se ha considerado que los cárteles de la droga estén utilizando medios y rutas no convencionales para transportar los estupefacientes que los organismos de inteligencia de la subregión y las mismas fuerzas de seguridad no han podido detectar¹⁹⁶, como el caso de los falsos periodistas de Televisa que durante cuatro años, entre 2008 y 2012, ingresaron a y salieron de Centroamérica en más de 40 ocasiones trasladando dinero de norte a sur y cocaína en sentido inverso. Lo irrefutable es que las drogas continúan fluyendo hacia el norte y poco es lo que CARSI puede hacer o está haciendo para frenarla, así como lo ha sido el empleo de los militares en la “guerra contra las drogas”.

Tabla 12

Estimado de cocaína incautada en Centroamérica 2007-2013 (Toneladas métricas)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Costa Rica	27.0	21.7	20.6	14.8	11.2	14.7	19.7	129.7
El Salvador	4.0	1.4	1.8	0.6	0.6	0.3	0.7	9.4
Guatemala	0.7	3.3	7.1	1.4	4.0	4.7	4.0	25.2
Honduras	6.0	6.5	6.6	6.1	22.0	22.0	1.7	70.9
Nicaragua	13.0	19.5	9.8	17.5	8.8	9.3	3.0	80.9
Panamá	60.0	51.0	52.4	49.5	34.0	30.8	41.0	318.7
Total	110.7	103.4	98.3	89.9	80.6	81.8	70.1	634.8

Fuente: U.S. Department of State, International Narcotics Control Strategy Reports, 2008-2014.

La tabla anterior muestra que entre 2007 y 2013, Panamá y Costa Rica, que no cuentan con ejércitos, incautaron 484.4 toneladas métricas de cocaína (aproximadamente 70 por

¹⁹⁴ In SightCrime. “Informe del Departamento de Estado de Estados Unidos muestra que Centroamérica sigue siendo principal corredor para la cocaína”, disponible en <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/informe-del-departamento-de-estado-de-estados-unidos-muestra-que-centroamerica-sigue-siendo-el-principal-corredor-de-cocaina>

¹⁹⁵ Charles, Jaqueline. “Caribbean drug flow increases concern U.S.”. The Miami Herald, June 29, 214, disponible en <http://www.miamiherald.com/opinion/issues-ideas/article1973327.html>

¹⁹⁶ Cajina, Roberto. “Seguridad en Nicaragua: ¿la excepción en Centroamérica?”. Inter American Dialogue. Working Paper, enero 2013, p. 12, disponible en http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/IAD8990_Security_Nicaragua_Span_web.pdf

ciento), contra 186.4 de los países del Triángulo Norte y Nicaragua que sí tienen instituciones castrenses.

Por otra parte, es importante subrayar que si bien los fondos CARSI han tenido una tendencia incremental entre 2008 y 2012, y se espera un modesto incremento en 2014, lo que debe discutirse es si este nivel de aumento es el adecuado y si se corresponde con la gravedad de los problemas de la región. Además de insuficiente, la gestión de CARSI enfrenta serios **empantanamientos logístico-financieros**. ¿cuáles son? Detallar Los recursos de Estados Unidos dirigidos a Centroamérica no son entregados de forma eficiente y en tiempo. “Se necesita hacer más para aligerar la entrega de fondos ya asignados. De acuerdo a la GAO, por ejemplo, hasta enero de 2013 sólo 28% del total de los fondos CARSI de 2008 a 2012 habían sido comprometidos o desembolsados, mientras un 58% adicional ha sido comprometido”¹⁹⁷. Confirmando lo planteado por Michael Shifter, la siguiente tabla muestra, como ejemplo, la brecha existente entre los montos asignados y los desembolsados hasta junio de 2013.

Tabla 13
Total de fondos asignados y desembolsados en apoyo a las actividades de la Iniciativa de Seguridad Regional para América Central (CARSI) hasta junio 1, 2013 (millones de US\$)

	Asignado	Desembolsado
Guatemala	111.190	43.669
Regional	86.484	40.789
Honduras	85.531	25.276
El Salvador	80.846	31.029
Panamá	51.301	25.565
Costa Rica	34.110	11.478
Belice	19.397	5.954
Nicaragua	14.817	5.629
Cuenta INCLE administrada centralmente	10.558	ND
TOTAL CARSI	494.564	189.398

Nota: Los datos corresponden al Año Fiscal 2008 hasta junio 2013. Los montos han sido redondeados y la suma total puede no coincidir.

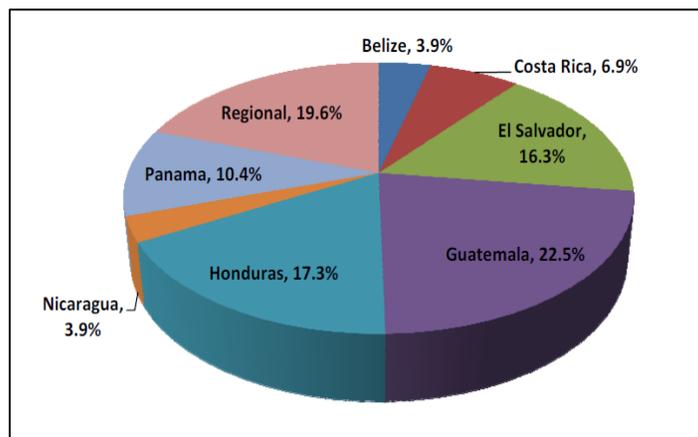
Fuente: Realización propia en base a datos de GAO. “Report to the Caucus on International Narcotics Control, U.S. Senate”, disponible en <http://www.gao.gov/assets/660/658145.pdf>

Como puede constarse en la tabla anterior, hasta el 1 de junio de 2013 apenas se había desembolsado 38.29 por ciento del total asignado para ese año fiscal, lo que revela la lentitud con que funciona la burocracia de Washington, que contrasta con las urgencias de seguridad de la subregión centroamericana.

¹⁹⁷ Schifter, *op. cit.*

Ilustración 2

Porcentaje de las asignaciones de CARSI por país De los fondos apropiados del Año Fiscal 2008 al 2012



Fuente: Congressional Research Service. “Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress”, disponible en <http://fas.org/sqp/crs/row/R41731.pdf>

La gráfica anterior muestra la distribución porcentual de las asignaciones CARSI por país del Año Fiscal 2008 al Año Fiscal 2012 (el más reciente dato disponible). Es notorio que en esos cinco años los países del Triángulo Norte han absorbido más de la mitad —56.1 por ciento— de los fondos de CARSI pero son los que menos cocaína han incautado en ese período—la métrica por excelencia para medir el éxito de CARSI— y en los que las tasas de homicidios se mantienen a la alza. Cabe preguntarse, ¿cuáles entonces son los criterios para determinar los montos y países a los que se asignan? Por la distribución mostrada de los fondos CARSI es claro que en esencia se trata de una Iniciativa de Seguridad reactiva y huérfana de toda perspectiva estratégica.

En todo caso, el éxito de CARSI no debe medirse por la cantidad de cocaína incautada y narcotraficantes muertos y/o capturados, sino por su capacidad de contribuir a subsanar las debilidades estructurales en los sistemas civiles de seguridad que han permitido que la violencia en el Triángulo Norte esté fuera de control, lo que sirvió como justificación del creciente involucramiento de los ejércitos de Guatemala, El Salvador y Honduras para combatir el narcotráfico y el crimen transnacional organizado.

Finalmente, es preciso subrayar que luego de un año de estudio de la Iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica (CARSI por sus siglas en inglés) en El Salvador, Guatemala y Honduras, el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center, llegó a las siguientes conclusiones¹⁹⁸:

- CARSI no representa una estrategia de seguridad sino una cantidad de iniciativas programáticas con metas loables que en gran parte operan independientes unas de otras. En ocasiones, Estados Unidos apoya programas que contradicen y minan esas metas.

¹⁹⁸ Crime and Violence in Central America's Northern Triangle. How U.S. Policy Responses are Helping, Hurting, and Can be Improved. Woodrow Wilson Center. Latin American Program, disponible en http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/CARSI%20Principal%20Conclusions_v2.pdf

- Al enfocarse estrechamente en antinarcoóticos Estados Unidos y los países anfitriones se han empantanado en un enfoque tradicional de aplicación de la ley que prioriza arrestos sobre enfoques basados en la comunidad para reducir los delitos y la violencia.
- La sustentabilidad a largo plazo de los programas de CARSI y de su capacidad para alcanzar las metas declaradas es puesta en duda cuando las prioridades de Estados Unidos no son compartidas por los países anfitriones.
- A medida que la violencia crece, los países tienden a incurrir en una estrategia antinarcoóticos y anti pandillas más tradicional para enfrentar el delitos y la violencia dependiendo mucho más en el incremento de la fuerza de seguridad en los vecindarios violentos y enfocándose principalmente en arrestos, especialmente de líderes de las organizaciones delictivas.
- Con pocas excepciones, los programas de CARSI no tienen evaluaciones adecuadas. Las actuales tienden a enfocarse en medir productos (inputs) —cuántos policías fueron entrenados o cuánta cocaína fue incautada— y no en el impacto y resultados del proyecto.
- Los programas de prevención del delito y la violencia de USAID son un punto luminoso de los esfuerzos de Estados Unidos. USAID ha realizado extensas evaluaciones de impacto que muestran una mejoría significativa en las percepciones del delito y la violencia en vecindarios donde ha implementado sus programas.
- Como puede constatarse los estudios del Woodrow Wilson Center se enfocaron en el funcionamiento, impacto y resultados de los programas de CARSI, no así en los aspectos financieros. Éstos usualmente los realizan la Government Accountability Office y el Congressional Research Service. La información que ambos ofrecen ha sido de gran valor para el presente estudio.

ESCA: ¿Una “estrategia” sin futuro?

La Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA) fue oficialmente presentada a la comunidad donante e instituciones financieras internacionales en la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (Guatemala, 22 y 23 de junio de 2011). Pero la ESCA tiene poco de original, ya que es una versión readaptada y ampliada de la Estrategia de Seguridad, su Plan de Acción con Costos y las Áreas de Intervención, que Centroamérica y México habían acordado en el III Diálogo SICA-México, celebrado tres años antes en México D.F. en septiembre de 2008¹⁹⁹.

Los resultados de la Conferencia no colmaron las expectativas del SICA. Centroamérica sólo logró ofrecimientos equivalentes a un tercio de los US\$ 6.000 millones que pretendía conseguir para echar andar los 22 proyectos de la ESCA: US\$ 2.000 millones, 80 por ciento, en créditos blandos y 20 por ciento en transferencias (capacitación, tecnología, entrenamiento e inversiones destinadas a las fuerzas de seguridad de los países de la región). Sin los recursos que aspiraba conseguir, el SICA se vio obligado a reformular los costos de los 22 proyectos y redujo a cerca de la mitad —US\$ 3.091 millones— los

¹⁹⁹ http://www.sre.gob.mx/images/stories/dgomra/iii_dialogo.pdf

US\$ 6.000 millones que originalmente pretendía. La gráfica siguiente muestra la redistribución de los costos por sus componentes.

Ilustración 3
Coste de los 22 proyectos de la ESCA por componente



Fuente: SICA

El SICA no solo achicó sus pretensiones financieras iniciales sino que también tuvo que priorizar ocho de los 22 proyectos cuya ejecución requiere US\$ 333 millones. Sin embargo, se desconocen los procedimientos de licitación, quiénes los ejecutan, los montos por proyecto, pero sobre todo avances y estado actual de los mismos, indicadores de impacto y resultados esperados.

Ilustración 4

Coste global y distribución porcentual del coste de los 8 proyectos priorizados de la ESCA



Fuente: SICA

En la Declaración de Guatemala se afirma que “la Estrategia de Seguridad de Centroamérica constituye un hito histórico que marca el inicio de una nueva etapa en los esfuerzos para consolidar a Centroamérica como una región segura, en paz, libertad, democracia y desarrollo. Con esa convicción, adoptan dicha Estrategia y se comprometen con su puesta en práctica”. Pero la Declaración deja más dudas que certezas, ya que parte de una concepción errada. No se trata de “consolidar a Centroamérica como una región segura, en paz, libertad, democracia y desarrollo”, porque lo que se precisa primero es construir esa Centroamérica que no existe, y luego consolidarla. Además, no existe información oficial que evidencie que la Estrategia haya sido diseñada sobre la base de un diagnóstico serio, profundo y realista de la seguridad en la subregión. Se desconoce también el Plan de Acción con Costos y si la Estrategia cuenta con un sistema de variables e indicadores que permitan dar seguimiento y evaluar consistentemente su ejecución.

Hasta la fecha el SICA y la Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSCA) han dado muestras claras de su enmarañada e ineficiente burocracia y de sus severas limitaciones estructurales e institucionales para administrar eficientemente los temas de su competencia y ejercer adecuadamente sus funciones. Ejemplo de ello es que desde su institución no ha sido capaz de concretar una de las más importantes aspiraciones del Tratado Marco: el balance razonable de fuerzas militares y de seguridad pública de la subregión; de hecho, el balance razonable de fuerzas ha sido una de las primeras bajas provocadas por la remilitarización de la región. Los países se rearmen, aumentan sus efectivos militares y ceban sus presupuestos de Defensa sin que al SICA le preocupe el cumplimiento de lo prescrito en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

Para finales del 2005, la parálisis e ineficiencia de la Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSCA) era tan notoria y preocupante que los mandatarios centroamericanos, reunidos en la ciudad de León, Nicaragua, la conminaron a preparar a la brevedad un documento de prioridades de la seguridad regional y a que se reuniese para el cumplimiento de sus funciones²⁰⁰. Adicionalmente, se engordó la estructura burocrática del SICA con la creación de la Unidad de Seguridad Democrática, luego convertida en Dirección, cuya función es supervisar el trabajo de la CSCA y dar seguimiento a los acuerdos que ésta tome.

Pero además es necesario reparar en la naturaleza misma de la ESCA, que no es realmente una estrategia sino un conglomerado de 22 proyectos distribuidos entre cuatro componentes: Combate al delito; Prevención de la violencia; Rehabilitación, Reinserción y Seguridad Penitenciaria; y Fortalecimiento institucional. Altos funcionarios gubernamentales centroamericanos indicaron cómo se podrían distribuir los recursos: 84% para combatir el crimen organizado, el narcotráfico y la violencia juvenil; 13% para prevención y rehabilitación; y apenas 3% al fortalecimiento institucional. Como puede constatarse, la lógica de la Estrategia es en esencia policializada y militarizada, y en consecuencia apunta a hacer frente a los efectos y no a las causas de la violencia ni a las debilidades estructurales del Sistema en general y de las agencias nacionales en particular. Es obvio que la Estrategia sigue la lógica de “guerra contra las drogas” de Washington y su éxito se medirá, casi de forma exclusiva, por la cantidad de narcotraficantes muertos y/o capturados, y la cantidad de droga incautada y que, por tanto, no ingresará a Estados Unidos.

Hasta diciembre de 2012, fecha de los últimos datos disponibles, “los ofrecimientos en el espíritu de la ESCA” totalizaban US\$ 575 millones, pero de éstos solo US\$ 22.4 millones habían entrado en caja²⁰¹. La ausencia de información oficial del SICA sobre la ESCA, particularmente en lo que se refiere los procesos de licitación y adjudicación de los proyectos, y el estado actual y niveles de ejecución de los ocho priorizados, engendra sospechas sobre la transparencia con que el organismo de integración regional actúa e imposibilita un análisis independiente de los mismos, lo que deja más dudas que certezas.

Las sendas de la militarización

La militarización de la seguridad pública no es una fantasía producto de la imaginación de organismos defensores de los derechos humanos, de la academia, de expertos civiles, ni de sectores de la clase política de Centroamérica. Tampoco es, como aseguró el presidente Funes, “una campaña de algunos sectores de la izquierda radical”²⁰². Es una realidad cuyas raíces se hunden en las profundidades de la atávica cultura militarista que pervive incrustada en el imaginario colectivo de guatemaltecos, salvadoreños,

²⁰⁰www.sica.int/busqueda/Reuniones%20Grupo%20de%20Autoridades.aspx?IDItem=5052&IDCat=9&IdEnt=1&Idm=1&IdmStyle=1

²⁰¹ Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. “Estado de gestión de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica. Diciembre 2012”. Archivo de Roberto Cajina.

²⁰² “Funes descarta militarización de la seguridad pública”. *La Prensa*. 1 de febrero de 2012, en www.laprensa.com.ni/2012/02/01/planeta/89239-funes-descarta-militarizacion-seguridad.

hondureños y nicaragüenses por igual. A esta falencia orgánica de las sociedades centroamericanas se suman las extremadas flaquezas institucionales, la falta de capacidad y voluntad política de las autoridades civiles que, sin el menor rubor, recurren a medidas facilistas, como el empleo de los militares en misiones de seguridad pública y orden interior, sin considerar el severo daño que causan a los endebles procesos de construcción de institucionalidad democrática en la subregión.

La militarización de la seguridad pública en Centroamérica tiene sendas claramente demarcadas: “incremento de efectivos y del gasto militar; nuevas adquisiciones de armamento y medios; construcción de nuevas instalaciones; nombramiento de oficiales activos o en retiro en ministerios de Gobernación (Seguridad), jefaturas policiales y otros cargos públicos; militarización de las policías; creación de unidades militares dentro de éstas; aprobación de leyes y decretos que conceden mayores cuotas de poder y espacios de autonomía funcional a los ejércitos, y operativos conjuntos ejército-policía”²⁰³.

Evidencia inobjetable de la militarización de la seguridad pública en la subregión es la nota de prensa emitida por la Dirección de Relaciones Públicas y Exteriores del Ejército de Nicaragua al concluir la XXXVII Reunión Ordinaria del Comité Ejecutivo de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), celebrada en Managua el 12 de octubre de 2012, en la que se manifiesta que entre enero y septiembre de 2012 las fuerzas armadas y ejércitos de la CFAC habían realizado 562 mil 941 misiones de seguridad²⁰⁴, que entre otros resultados dejaron, de acuerdo al informe presentado por el mayor general Óscar Balladares, entonces jefe del Estado Mayor del Ejército de Nicaragua, la incautación de US\$ 15.2 millones de dólares, 18.216 personas detenidas por narcotráfico, 13.552 por indocumentados, 1.587 por portar armas ilegales, 756 por trata de personas, 419 por robo de vehículos y 9.129 vinculados a otros ilícitos²⁰⁵.

Incremento de efectivos

Los pocos datos que existen sobre el completamiento militar —pie de fuerza/militares en alta— en Centroamérica no son homogéneos, en algunos casos poco confiables y discordantes en otros. Las cifras oficiales que los militares centroamericanos ofrecen a organismos internacionales especializados distan mucho de la realidad. De acuerdo con *The Military Balance 2010* del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS por sus siglas en inglés), la Fuerza Armada de El Salvador reportó 15.500 efectivos, el Ejército de Guatemala 15.212, las Fuerzas Armadas de Honduras 12.000 e igual cantidad el Ejército de Nicaragua. Pero al comparar estos datos con los del Balance Militar 2014, resulta que inexplicablemente la cantidad de efectivos militares en la

²⁰³ Cajina, Roberto. “Remilitarización en Centroamérica: El ‘retorno’ de los que nunca se fueron”. Instituto Español de Estudios Estratégicos 90/2014, 15 de agosto de 2014, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEE090-2014_Remilitarizacion_Centroamerica_R.Cajina.pdf

²⁰⁴ Dirección de Relaciones Públicas y Exteriores. Comandancia General del Ejército de Nicaragua. Nota de prensa n° 166/2012, disponible es <http://www.ejercito.mil.ni/contenido/relaciones-publicas/publicaciones/docs/np2012166.pdf>

²⁰⁵ <http://www.que.es/ultimas-noticias/sucesos/201210120500-militares-centroamerica-decomisan-toneladasdrogas-efe.html>

subregión ha permanecido prácticamente invariable. Las únicas variaciones corresponden a un incremento de 2.088 efectivos en el Ejército de Guatemala y una leve reducción —200 efectivos menos— de la fuerza en pie de la Fuerza Armada de El Salvador.

Tabla 14
Comparación del personal militar 2010-2014

	Guatemala		El Salvador		Honduras		Nicaragua	
	2010	2014	2010	2014	2010	2014	2010	2014
Ejército	13.444	15.550	13.500	13.850	8.300	8.300	10.000	10.000
Fuerza Naval	897	900	700	700	1.400	1.400	800	800
Fuerza Aérea	871	8510	950	750	2.300	2.300	1.200	1.200
Total	15.212	17.300	15.500	15.300	12.000	12.000	12.000	12.000

Fuente: *International Institute for Strategic Studies. "The Military Balance" 2010-2014*, versión electrónica

A diferencia de *The Military Balance 2010 y 2014*, la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) ofrece una serie bianual entre 2008 y 2014 del personal militar en Centroamérica construida en base a información oficial e indicando las fuentes, lo que le da un alto grado de confiabilidad. La serie de RESDAL refleja valores absolutos y tasas de crecimiento incrementales en Guatemala (57.30%); El Salvador (50.81%); Honduras (45.90%); y Nicaragua (10.50%). De 2008 a 2014 la cantidad de efectivos pasó de 50.658 a 72.983, para una tasa de crecimiento global regional de 44.07%, y un militar por 611 habitantes.

Tabla 15
Completamiento militar en Centroamérica 2008-2014

	2008	2010	2012	2014	TCG**
Guatemala	14.193	14.906	15.580	22.326	57.30
Ejército	12.425	13.078	13.669	15.568	
Fuerza Naval	897	909	996	1.666	
Fuerza Aérea	871	919	915	1.008	
El Salvador	16.430	14.262	15.770	24.799	50.81
Ejército	15.150	12.661	12.740	20.897	
Fuerza Naval	620	830	1.520	1.945	
Fuerza Aérea	660	771	1.550	1.957	
Honduras	10.623	8.566*	10.550	15.500	45.90
Ejército	6.077	6.467	7.200	7.200	
Fuerza Naval	884	994	1.100	1.100	
Fuerza Aérea	2.112	1.105	2.250	2.250	
Policía Militar				5.000	
Nicaragua	9.412	9.412	10.404	10.358	10.05
Ejército	ND	ND	ND		
Fuerza Naval	ND	ND	ND		
Fuerza Aérea	ND	ND	ND		
TOTAL	50.658	47.146	52.304	72.983	44.07

* Dato corresponde al 2009.

** Tasa de Crecimiento Global 2008-2014.

Fuente: Realización propia en base a datos de RESDAL. Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina 2008, 2010, 2012 y 2014

Es evidente que el IISS pasó por alto la ley aprobada por el Congreso de Honduras en 2013 autorizando “a las Fuerzas Armadas de Honduras (FFAA), de acuerdo a lo que establece su Ley Constitutiva, a aumentar el número de efectivos militares hasta cinco mil (5000) para fortalecer la defensa de la Soberanía Nacional, protección a la ciudadanía, el ambiente, las fronteras y el mar territorial”²⁰⁶. Tampoco el IISS tomó en consideración el decreto legislativo que autoriza “al Poder Ejecutivo, por medio de la Secretaría de Estado en el Despacho de Defensa Nacional, Creación de 1,000 plazas para efectivos de las Fuerzas Armadas de Honduras, los que deben ser asignados a la Fuerza Aérea, Fuerza Naval y Fuerza Ejército, y mediante el cual se autoriza al Consejo Nacional de Defensa y Seguridad y/o al Comité Técnico del Fideicomiso para la Administración del Fondo de Protección y Seguridad Poblacional, para que en el presente Ejercicio Fiscal 2013, asigne la cantidad presupuestaria de OCHENTA Y NUEVE MILLONES SETECIENTOS CUATRO MIL DOSCIENTOS SETENTA Y NUEVE LEMPIRAS CON SESENTA Y TRES CENTAVOS (LPS.89,704,279.63) del Fondo de Protección y Seguridad Poblacional, para cubrir el requerimiento presupuestario necesario para las plazas creadas en el Artículo 1 del Presente Decreto”²⁰⁷.

La espiral del gasto militar

Mantener a más de 70.000 militares le costó a los centroamericanos, solo en 2012 y 2013, más de US\$ 1.500 millones. La Tasa Global de Crecimiento del gasto militar regional en la década 2004-2013 alcanzó 51.12%, un monto más que ignominioso para una región sin guerras internas ni interestatales y cuya población sufre intolerables privaciones viviendo en situación de pobreza y pobreza extrema. El incremento, sin embargo, no fue homogéneo y sus disparidades llaman la atención, particularmente en los casos de Honduras y Nicaragua que se colocan por sobre la media subregional, a diferencia de Guatemala y El Salvador que se ubican por debajo de ésta.

Tabla 16
Gasto militar por país 2004-2013 (millones de US\$)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TCG ₂₀₀₄₋₂₀₁₃ *
El Salvador	211	212	221	229	224	228	237	256	269	257	21.8
Guatemala	182	147	172	170	182	170	187	197	218	241	32.41
Honduras	94.2	92.5	106	126	156	175	182	201	183	223	136.73
Nicaragua	43.7	43.7	46	46	43.6	43.1	45.6	51.5	68.7	81.3	86.04
TOTAL	530.9	495.2	545	571	605.6	616.1	651.6	705.5	738.7	802.3	51.12

Nota: Las cifras en azul son estimados de SIPRI

* TCG: Tasa de Crecimiento Global calculada por los Autores

Fuente: Realización propia en base a datos de SIPRI Military Expenditure 1988-2013, <http://mildata.sipri.org/files/?file=SIPRI+military+expenditure+database+1988-2013.xlsx>

²⁰⁶ Decreto nº 168-2013, Ley de la Policía Militar de Orden Público, 22 de agosto de 2013, La Gaceta nº 33.211, 24 de agosto de 2013, disponible en http://www.tsc.gob.hn/leyes/Ley_Policia_militar_orden_publico_2013.pdf

²⁰⁷ <http://www.congresonacional.hn/transparencia/images/transpa/INDICEDECRETOJULIO2013.pdf> Se respetan las mayúsculas del texto original. Esta cantidad es equivalente a un poco más de cuatro millones de dólares.

¿Hay alguna razón para no calcular y analizar el gasto militar por persona? El monto agregado es importante pero el per-cápita permite hacer análisis comparado entre países y respecto a otros países fuera de la región.

Tabla 17

Gasto militar por país como porcentaje del gasto total del gobierno 2004-2012

	2004	2005	2006	2007	20 08	2009	2010	2011	2012	2013
El Salvador	5.6	5.3	5.2	5.5	5.1	4.9	4.9	5.1	5.2	4.8
Guatemala	3.6	2.8	2.9	2.8	3.1	2.8	2.8	2.9	3.2	3.3
Honduras	2.5	2.6	2.7	3.0	3.4	3.7	4.0	4.4	3.8	4.2
Nicaragua	2.4	2.3	2.3	2.2	2.0	1.9	2.0	1.9	2.4	2.6

Nota: Las cifras en azul son estimados de SIPRI

Fuente: Realización propia en base a datos de SIPRI Military Expenditure 1988-2013, <http://mildata.sipri.org/files/?file=SIPRI+military+expenditure+database+1988-2013.xlsx>

¿Cómo se explica esa tendencia incremental del gasto militar en Centroamérica? La respuesta es simple. Por un lado, el incremento de personal y, por otro, las adquisiciones de medios, armamento y equipos, justificados por las autoridades civiles y militares, por la “guerra” que libran contra el crimen organizado en general, y el narcotráfico en particular. Entre 2008 y 2012 el gasto militar creció considerablemente en Honduras y Nicaragua, y de forma relativamente menor en Guatemala y El Salvador, mientras el gasto de personal (remuneraciones/salarios y otras prestaciones) creció de forma ostensible en Honduras y El Salvador, como se muestra en la tabla siguiente. El gasto militar no es una simple cifra sino parte consustancial de una ecuación de dos términos indisolublemente relacionados: gasto militar y militarización. De ahí la necesidad de estudiar a profundidad la composición gasto de Defensa de estos cuatro países.

Sin embargo, es preciso subrayar que ni los ministerios de Defensa ni las fuerzas armadas ofrecen en sus portales información oficial íntegra y confiable sobre presupuestos y la evolución del completamiento militar, aunque ocasionalmente los medios de comunicación reportan declaraciones como las del Ministro de Defensa de Honduras, quien aseguró a un diario de su país que en 2010 la mayoría de los ejércitos de la región incrementaron sus efectivos, El Salvador en aproximadamente 2.000 y Guatemala igual, dejando abierta la posibilidad de incorporar 4.000 más²⁰⁸. Estas declaraciones fueron corroboradas por el Jefe del Estado Mayor hondureño asegurando que para equipararse con sus vecinos, entre 2012 y 2013 esperaban sumar 2.000 efectivos a las Fuerzas Armadas, como en efecto lo han hecho en 2013. El presidente Porfirio Lobo prometió apoyarlas para reducir el riesgo de un desequilibrio militar en la región²⁰⁹.

²⁰⁸ “Centroamérica aumentó número de militares”. *El Heraldo*. 6 de febrero de 2011, en archivo.elheraldo.hn/Ediciones/2011/02/06/Noticias/Centroamerica-aumento-numero-de-militares.

²⁰⁹ Uribe Cantalejo, Alberto. “Centroamérica incrementa el número de militares en sus Fuerzas Armadas”. *Atenea Digital*. 17 de febrero de 2011, en www.ateneadigital.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias_4015_ESP.asp.

Tabla 18
Incremento comparado (Variación porcentual) 2008-2014

	Presupuesto de Defensa	Gasto de personal	Presupuesto del Estado	PIB
Guatemala	55%	41%	61%	64%
El Salvador	30%	38%	46%	17%
Honduras	108%	103%	56%	42%
Nicaragua	96%	44%	44%	83%

Fuente: Realización propia en base a datos de RESDAL. “Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina” 2014

La tabla anterior muestra la variación porcentual del gasto militar y del gasto de personal comparados con la variación porcentual del presupuesto del Estado y el PIB (remuneraciones) entre 2008 y 2014, sobresaliendo Honduras con una variación de 108% del Presupuesto de Defensa y 103% en Gasto de personal en el quinquenio, que se debe a las masivas adquisiciones militares del 2011 al 2012, y al incremento de personal y el aumento de salarios. En 2011, el subjefe del Estado Mayor Conjunto declaró, aunque sin dar cifras exactas, que “con la mejora salarial que han tenido nuestros soldados nosotros tenemos una gran estabilidad en nuestros cuadros”²¹⁰. En promedio, los ejércitos de Centroamérica destinan aproximadamente 60 por ciento de los recursos financieros que se les asignan al rubro “Gasto de personal”; con 75.58 por ciento y 66.10 por ciento respectivamente, El Salvador y Guatemala superan la media regional; mientras Nicaragua y Honduras, con 57.66 por ciento y 50.58 por ciento respectivamente se colocan por debajo de ésta. Los datos muestran que es más que clara la relación entre gasto militar, gasto de personal e incremento de la cantidad de efectivos.

Como si de los tiempos de la guerra fría se tratara, la generalizada ocultación de datos o la manipulación (reducción o aumento según convenga) de las cifras reales en cuanto a completamiento militar, inventarios de armamentos, equipos, municiones —incluyendo las donaciones militares— e información general sobre el gasto militar y de seguridad, se ha convertido en uno de los principales obstáculos para deducir con mayor certeza y claridad hacia donde apunta la gestión del sector defensa, que a pesar de tener pocos y dudosos datos, parte de la respuesta es la irracionalidad de las adquisiciones en armamentos y equipos y del gasto militar. Y como si fuera poco tal situación, irónicamente, empeora con la aprobación de las leyes de acceso a la información pública en cada uno de los países de la subregión (a excepción de Costa Rica que no la tiene) plagadas de excepciones que la “seguridad nacional” convierte en una camisa de fuerza, como candado, para no divulgar información o calidad de la información del sector defensa y seguridad pública.

Por ejemplo, en el caso de Honduras, además de la “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, tiene otra, la “Ley para la Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional” —Ley de Secretos Oficiales— que categoriza la información en cuatro niveles: Reservada, confidencial, secreta y ultra

²¹⁰ “FF.AA. de Honduras descartan volver a modalidad de servicio militar obligatorio”, América Economía, 27 de septiembre de 2011, disponible en <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/ffaa-de-honduras-descartan-volver-modalidad-de-servicio-militar-obligador>

secreta, esto lleva al argumento del secreto y la seguridad nacional al nivel más extremo del pretexto, que indirectamente se transmite el mensaje de “*my game, my rules*”, es decir, “es nuestro espacio, nuestras reglas” (mayor cuota de autonomía funcional y en alguna medida institucional), fatuo comportamiento consecuencia de la perniciosa actitud permisiva de las autoridades civiles para con los militares. Y sin necesidad de llegar a estos extremos, Nicaragua con su ley de acceso a la información solo ha logrado burocratizar la información de tal forma que no se obtiene nada de ella o una mínima información de calidad, si acaso. Estas situaciones se repiten a lo largo y ancho de la subregión y más cuando la inseguridad pública ha sido convertida en un asunto de seguridad nacional.

De compras otra vez

De forma sugestiva y quizás mordaz BBC Mundo tituló un reportaje de Thomas Sparrow —“Los ejércitos de Centroamérica vuelven a salir de compras”²¹¹— que resalta los aspectos más relevantes de la minicarrera armamentista emprendida por los gobiernos de la subregión argumentando la guerra contra el crimen organizado en general y el narcotráfico en particular, guerra concebida, alentada y dirigida por Washington y condescendida por las autoridades civiles centroamericanas, carentes de capacidad y voluntad política, arrobadas por el poder de Estados Unidos y embriagadas por la añeja y perniciosa cultura militarista centroamericana.

En septiembre de 2012, un día después de la celebración de la Independencia de Centroamérica, Marlon Pascua, entonces Ministro de Defensa de Honduras, declaraba a la prensa que los países de la región “se están preparando, armándose y adquiriendo el equipo necesario para enfrentar al crimen transnacional organizado”²¹². Las declaraciones del Ministro, sin embargo, no provocaron la reacción de los gobiernos de la subregión y prácticamente nadie, ni siquiera el SICA, invocó el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica que prescribe que el balance razonable de fuerzas militares y de seguridad pública es uno de los pilares sobre los que descansa el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática²¹³.

Nadie recapacitó entonces que, al suscribir el Tratado, las partes se comprometieron “a continuar los esfuerzos para la limitación y control de armamentos, por medio de un Balance Razonable de Fuerzas, de acuerdo a la situación interna y extrema de cada Estado” (Art. 32). La decisión de armarse con lo que puedan ha sido tomada por cada Estado reemplazando el principio de seguridad cooperativa por el de seguridad nacional. Pero no se trata de un simple “sálvese quien pueda” ni de prepararse mejor para la guerra contra el narcotráfico, es sencillamente la redición de una vieja y obsesiva ambición: la búsqueda de la superioridad militar en la subregión, en particular la superioridad aérea.

²¹¹ http://www.bbc.co.uk/mundo/movil/noticias/2011/10/111003_america_central_armamento_tsb.shtml

²¹² “Honduras combate narcotráfico con equipo obsoleto”. *La Prensa*. 16 de septiembre 2012, en www.laprensa.hn/Secciones-Principales/Honduras/Tegucigalpa/Honduras-combate-narcotrafico-con-equipo-obsoleto#.UH65lcUsBK1.

²¹³ Comisión de Seguridad Hemisférica, OEA. *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*. 16 de mayo de 2013. www.oas.org/csh/spanish/c&ttratadocentroamerica.asp.

Esto explica por qué cuando Guatemala anunció en septiembre de 2011 que adquiriría una flota de seis aviones de intercepción —EMB314/A-29 Súper Tucano—, una estación de comando, control, comunicación, Computación e Inteligencia (C4i) y tres radares terrestres 3D por valor de US\$169.1 millones²¹⁴, de inmediato se desató una reacción en cadena. Honduras primero y luego El Salvador anunciaron su intención de comprar una flota similar. Nicaragua, cuya fuerza aérea es la menos dotada y fuerte de la subregión, no entró directamente en la puja no porque no lo deseara sino por las severas limitaciones de la economía más enclenque de Centroamérica²¹⁵. “La sensatez y presión de organizaciones sociales, de la sociedad civil y de los partidos políticos frenó, al menos por el momento, las pretensiones de los militares, apoyados por el presidente Mauricio Funes, cuyo verdadero objetivo parecía ser no la lucha contra el narcotráfico, sino evitar la superioridad aérea de Guatemala”²¹⁶.

La historia, sin embargo, no terminó ahí y tendría dos desenlaces distintos. En noviembre de 2013, luego de frustradas reuniones con el proveedor brasileño de los aviones de ataque ligero, el gobierno de Guatemala dio marcha atrás. “El préstamo que hicimos para comprar los Súper Tucano no lo usaremos, porque ya no estamos interesados en adquirirlos”, anunció el presidente Otto Pérez Molina, quien meses antes había revelado un sobreprecio de entre US\$ 10 millones y US\$ 12 millones de dólares, que la brasileña EMBRAER nunca desmintió ni aclaró. Pero aun así “la broma le salió cara” a Guatemala ya que el Estado, más bien el pueblo guatemalteco tuvo que pagar al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil una penalidad superior a los US\$ 600.000 por no utilizar el crédito²¹⁷. Pero Guatemala no cesa en su interés de adquirir aeronaves nuevas para su Fuerza Aérea. A mediados de noviembre de 2013, el presidente Pérez Molina anunció que en su gira del 9 y 10 de diciembre buscará “la asistencia del gobierno de Israel en el tema de las armas apropiadas para las fuerzas de seguridad de Guatemala y en la posible adquisición de aviones”²¹⁸.

Funes y la Fuerza Armada salvadoreña se salieron con la suya, aunque lo que adquirieron fueron 10 Cessna A-37 Dragonfly usados que datan desde la guerra de Vietnam y fueron comprados a Chile por US\$ 8.57 millones que, según el entonces

²¹⁴ “Guatemala anuncia la compra de seis cazas Super Tucano y radares a Brasil”. infodefensa.com, 26 de septiembre de 2011, disponible en <http://www.infodefensa.com/latam/2011/09/26/noticia-guatemala-anuncia-la-compra-de-seis-cazas-super-tucano-y-radares-a-brasil.html>

²¹⁵ El embajador de Brasil en Honduras, Zenit Krawtschuk, declaró que la mala situación financiera por la que atraviesa el Gobierno de Porfirio Lobo, ha impedido que se repare una flota de unos diez aviones Tucano. “Lo que pasa —aseguró— es que la situación financiera de Honduras ahora, en este momento, no lo permite porque hay otras prioridades”, <http://www.defensasur.com.ar/index.php/centro-america/honduras/5798-honduras-carece-de-fondos-para-modernizar-sus-aviones-embraer-emb-312-a-27-tucano>; en octubre de 2012 delegación de ministros y empresarios de Honduras viajó a Brasil en busca de financiamiento para varios proyectos con este país, incluida la compra de una flota de aviones de ataque ligero de Embraer.

²¹⁶ Cajina, Roberto. “Remilitarización en Centroamérica: El ‘retorno’ de los que nunca se fueron”. Instituto Español de Estudios Estratégicos 90/2014, 15 de agosto de 2014, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEE090-2014_Remilitarizacion_Centroamerica_R.Cajina.pdf

²¹⁷ Infodefensa. “Guatemala penalizada por no usar un préstamo para comprar aviones Súper Tucano”, disponible en <http://www.infodefensa.com/latam/2014/05/23/noticia-guatemala-penalizada-prestamo-comprar-aviones-super-tucano.html>

²¹⁸ “Guatemala analiza comprar aviones a Israel”, disponible en http://www.centralamericadata.com/es/article/home/Guatemala_analiza_comprar_aviones_a_Israel

presidente Funes no resolvían el problema de falta de medio aéreos ya que lo ideal sería comprarlo, no de segunda mano, sino nuevos²¹⁹. El 7 de mayo de 2014, se celebró el Día del Soldado con un acto presidido por el presidente Funes, y el alto mando militar, en el que flota de aviones comprados a Chile hizo vuelos de exhibición como parte de los festejos, que incluían la conmemoración del 190 Aniversario de la Fuerza Armada salvadoreña. Pero desde antes que El Salvador festejara su reciente adquisición, medios de prensa de Honduras levantaban una voz de alerta indicando que la misma debilitaría la supremacía aérea que este país había mantenido en la subregión, que carecía de sentido porque el narcotráfico opera básicamente en el Atlántico no en el Pacífico y que con ello se “rompe el balance de fuerzas”²²⁰.

El pasado 17 de octubre el Presidente de El Salvador anunció que reforzará aún más la FAS con apoyo de Estados Unidos. Sánchez Cerén “no explicó de qué tipo de aeronaves se estaría requiriendo [pero se conoce] que una de las urgencias de la FAS era el refuerzo en su ala de ataque”. En la misma fecha, la Secretaría de Estrategia y Comunicación de Honduras informaba que el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad había determinado repotenciar seis aviones Tucano T27 y adquirir dos Súper Tucano de Embraer, aunque sin indicar el monto de la inversión, aunque se estima que el costo de los mismos podría oscilar entre US\$ 20 millones y US\$ 30 millones. Igualmente comunicaba que el Gobierno de China-Taiwán había donado cuatro helicópteros UH-1H y un avión de transporte Legacy 600, que se presume podría ser utilizado como avión presidencial. Oficialmente se informó que “el donativo asciende a una inversión total de 26 millones de dólares: 14 millones por el *Legacy* 600 y doce millones por los *UH-1H*”²²¹. El Consejo tomó esa determinación una semana después de que la empresa brasileña EMBRAER presentara al Gobierno de Honduras la propuesta técnica-económica para repotenciar una flota de al menos 12 aviones de entrenamiento/ataque ligero EMB312/T-27 Tucano. El coste de la inversión no se ha hecho público, pero por declaraciones del Embajador de Brasil en Honduras se estima que podría alcanzar los US\$ 30 millones²²².

Gasto militar versus gasto público social

Si el gasto público social como porcentaje del PIB se tomara como indicador de las prioridades de los gobiernos centroamericanos entre 2007 y 2013, no resulta muy difícil concluir que el orden de éstas es: salud, educación y viviendas/otros, tal como lo muestra la siguiente tabla.

Usar Estadísticas de Centroamérica 2014 para completar y actualizar esta información. Convendría utilizar US\$ per cápita en lugar de relación con el PIB pues esta medición

²¹⁹ “Fuerza Aérea de El Salvador estrena los aviones de combate comprados a Chile”. La Razón Digital, 7 de mayo de 2014, disponible en http://www.la-razon.com/mundo/Fuerza-Aerea-Salvador-comprados-Chile_0_2047595350.html

²²⁰ “A-37 de El Salvador generarán desbalance militar en CA”, El Herald, 14 de Mayo de 2013, disponible en <http://www.elheraldo.hn/csp/mediapool/sites/ElHeraldo/AlFrente/story.csp?cid=566110&sid=300&fid=209>

²²¹ “Taiwán dona a Honduras un avión Legacy 600 y cuatro helicópteros UH-1H”, disponible en <http://www.infodefensa.com/latam/2014/11/02/noticia-taiwan-honduras-avion-legacy-cuatro-helicopteros.html>

²²² Infodefensa. “Embraer entrega su propuesta a Honduras para repotenciar doce aviones Tucano”, disponible en <http://www.infodefensa.com/latam/2014/10/13/noticia-embraer-entrega-honduras-propuesta-repotenciar-aviones-tucano.html>

está muy afectada por el denominador (PIB) y la relación contra la población es más “limpia”

Tabla 19
Gasto público social como porcentaje del PIB según sector 2007-2013

Educación							
Países	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Costa Rica	4,7	5,0	6,3	7,4			
El Salvador	3,1	3,7	4,0	3,5	3,4		
Guatemala	3,0	3,2	3,4	2,8	2,9	3,0	
Honduras	6,9	7,1	8,0	7,6			
Nicaragua	5,2	5,5	6,0	4,6			
Panamá		3,8			3,5		
Salud							
Costa Rica	5,6	6,3	7,0	7,1	7,6	7,6	
El Salvador	3,7	3,7	4,1	4,3	4,3	4,2	
Guatemala	2,4	2,4	2,6	2,4	2,4	2,4	
Honduras	3,6	3,7	4,7	4,3	4,1	4,3	
Nicaragua	3,8	3,9	4,4	4,4	4,1	4,5	
Panamá	4,3	5,0	6,0	6,0	5,4	5,2	
Vivienda y otros							
Costa Rica	1,7	2,0	2,3	2,3			
El Salvador	0,9	0,9	0,7				
Guatemala	2,1	1,8	2,0				
Honduras				0,2			
Nicaragua	2,8	3,0	2,9				
Panamá	1,6	1,5	2,7				

Nota: Las cifras en azul corresponden a información disponible de la CEPAL

Las cifras en verde corresponden a información disponible del Banco Mundial

Fuentes: sector educación: 1. <http://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS2>.

<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=1&idTema=6&idIndicador=134&idioma=e>

Sector salud: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SH.XPD.PUBL.ZS>

Sector vivienda:

<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=1&idTema=6&idIndicador=134&idioma=e>

Tabla 20
Gasto militar por país como porcentaje del PIB 2004-2013

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
El Salvador	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8
Guatemala	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
Honduras	0,7	0,6	0,7	0,8	1	1,1	1,1	1,1	1	1,2
Nicaragua	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,7	0,8

Nota: Las cifras en azul son estimados de SIPRI

Fuente: Realización propia en base a datos de

<http://milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+military+expenditure+database+1988-2013.xlsx>

Además de relacionar el gasto militar con el gasto social, tendría mucho sentido compararlo con el gasto en administración de justicia pues evidencia la priorización de la represión versus la protección y defensa de derechos (Estado de derecho). Los datos de administración de justicia también están en Estadísticas de Centroamérica 2014.

Por otra parte, el gasto militar como porcentaje del PIB en el mismo periodo indica en su conjunto un leve crecimiento pero se ha mantenido relativamente constante por más de seis años. El de El Salvador se desarrolla en dos etapas; la primera, de 2004 a 2010, con 0.7; y la segunda, de 2008 a 2013, en la que crece a 0.8; el de Guatemala parece asemejarse a una llave que se abre (2004) y cierra (2013) con 0.5 marcando 0.4 en los años del medio (2005-2012). Los de Honduras y Nicaragua muestran una tendencia incremental. El primero prácticamente se duplica pasando de 0.7 en 2004 a 1.2 en 2013; el segundo, luego de una leve reducción del 2005 al 2006 y de mantenerse constante en 0.5 por seis años consecutivos (2006-2011) se incrementa en 2012 (0.7) y en 2013 (0.8). Nicaragua y El Salvador marcan 0.8 en 2013, situación que resulta llamativa ya que independientemente del tamaño de ambas economías y de sus PIB reales, ambos países difieren en lo relativo a los niveles de violencia homicida; el primero acusó una tasa de 12.6 homicidios por 100.000 habitantes en 2011, mientras en el segundo la tasa fue de 69.2 ese mismo año.

Al comparar el comportamiento entre el gasto público social —educación, salud, vivienda y otros— y el gasto militar, ambos como porcentajes del PIB, no se observa que se esté castigando al primero para fortalecer al segundo. Aunque es probable que esta afirmación no se aplique a un solo sector, el de “vivienda y otros”, especialmente para Honduras, ya que su gasto no llega ni al 1%. El único indicador disponible del porcentaje del gasto en vivienda es de 0.2% para el 2010 y su gasto militar para ese año es del 1.1% y pasa a 1.2% para el 2013. En el caso de El Salvador, en el 2009 refleja el mismo porcentaje tanto para el gasto militar como para vivienda. En los sectores educación y salud, a pesar que no son porcentajes modelos, sus gastos son relativamente más altos que los del gasto militar, aunque los países del Triángulo Norte reflejan los indicadores más bajos, confirmando de esta forma que sus tendencias porcentuales en cuanto a las diferencias del gasto militar y gasto social varían en décimas.

Racionalidad de las adquisiciones

En general, las adquisiciones de armas y medios carecen de una lógica racional clara que permita comprender por qué se hacen, aunque casi todos los países esgrimen la guerra contra las drogas como el principal y único argumento. El caso de la compra salvadoreña de aviones usados a Chile es quizás el más notorio de irracionalidad. La cantidad de droga que transita por El Salvador es menor que en el resto de Centroamérica, menos del 2% de la que circula por Guatemala. Para transportarla, los narcotraficantes utilizan en el Pacífico lanchas rápidas y barcos pesqueros y, por la vía terrestre, la Carretera Panamericana²²³. En tales condiciones, la racionalidad lógica apunta al fortalecimiento de la Fuerza Naval y del sistema de vigilancia y control de carreteras, no la adquisición de aviones de combate ligero, y además, usados. Por otra parte, la “ganga” de los diez Cessna A-37 Dragonfly comprados a Chile por US\$ 8.5 millones no es tal ya que uno de los principales problemas de los A-37 es que por su

²²³ ONUDD, *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una evaluación de las Amenazas*, septiembre 2012, en www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_spanish.pdf.

antigüedad resulta difícil conseguir repuestos, razón por la que Chile los descartó; además, “su costo de operación por hora triplica a la de un Super Tucano. Así, el “bajo precio” de los A-37 sale muy caro a mediano o, inclusive, a corto plazo”²²⁴.

En una oscura y clandestina sesión el Congreso de Honduras aprobó, a puertas cerradas bajo el argumento de “seguridad nacional” y obviando la Ley de Contrataciones del Estado, un contrato firmado en secreto por el Ministro de Defensa y el representante del astillero holandés B.V Scheepswerf Damen Gorinchem²²⁵, para el arriendo por 13 años con posterior opción a compra de seis lanchas interceptoras y dos lanchas patrulleras por US\$ 61 millones —US\$49 millones por el alquiler y US\$ 12 millones en concepto de intereses al Rabobank Nederland, que proveerá los recursos para el financiamiento del crédito, y Servicios Marítimos Internacionales S. A. de C. V., una empresa constituida para la ocasión, será el intermediario en la operación de alquiler²²⁶— cuando lo que se imponía, en principio, era hacer un esfuerzo por adquirir un moderno sistema de radares aéreos y una flota mínima de aviones de intercepción. La operación, señalada de irracional por amplios sectores, es conocida popularmente como el “lanchazo”.

En otra negociación, severamente cuestionada por los medios de comunicación e importantes sectores de la sociedad panameña, el presidente Ricardo Martinelli, de Panamá contrató con Selex Sistemi Integrati S.p.A., subsidiaria de la italiana Finmeccanica, la compra e instalación en el Caribe y el Pacífico de una cadena de 19 radares Lyra 50 con un rango teórico de detección de 48 km, por US\$ 120 millones. El gobierno panameño fue advertido de que lo pagado por esos aparatos “era más que lo desembolsado por otros países por equipos similares”²²⁷ y que podrían “tener limitaciones y no ser los mejores para el uso que pretende darles el Estado panameño para la vigilancia de las costas nacionales con el fin de combatir el narcotráfico”²²⁸, pero Martinelli no le prestó atención. Se desconocen además los criterios técnicos utilizados para determinar su cantidad y ubicación. El entonces ministro de Seguridad, José Raúl Mulino, se negó reiteradamente a explicar las especificaciones y detalles de los radares y demás equipos, alegando “razones de seguridad nacional”²²⁹.

Pasando sobre las advertencias, a inicios de octubre de 2012 el presidente Martinelli dio inicio a la instalación del primero de los 19 radares, y para mediados de junio de 2014 ya “funcionaban” ocho de ellos; dos meses más tarde, sin embargo, el gobierno panameño decide “suspender el desarrollo del proyecto de radares que adelanta la empresa Selex, del conglomerado Finmeccanica, debido a serias deficiencias en el desempeño de los

²²⁴ Infodefensa. “El Salvador reforzará su Fuerza Aérea con apoyo de EEUU”, 17 de octubre de 2014, disponible en <http://www.infodefensa.com/latam/2014/10/17/noticia-salvador-potenciara-fuerza-aerea-apoyo.html>

²²⁵ “Honduras: Multimillonario contrato para lanchas es irracional”, La Prensa, 6 de septiembre de 2013, disponible en <http://www.laprensa.hn/especiales/381939-273/honduras-multimillonario-contrato-para-lanchas-es-irracional>

²²⁶ Pedirán explicaciones a Ministro de Defensa por compra de lanchas, La Prensa, Tegucigalpa, Honduras, 20 de octubre 2012, disponible en <http://www.laprensa.hn/Secciones-Principales/Honduras/Tegucigalpa/Pediran-explicaciones-a-Ministro-de-Defensa-por-compra-de-lanchas#.UIM1ZsUsBKO>

²²⁷ Anel Cordero, Carlos. “Panamá paga 60% más por radares”. La Estrella. 7 de noviembre de 2011, en www.laestrella.com.pa/online/impreso/2011/11/07/panama-paga-60-mas-por-radares.asp

²²⁸ Anel Cordero, Carlos. “Efectividad de radares en duda”. La Estrella. 14 de diciembre de 2011, en www.laestrella.com.pa/online/impreso/2011/12/14/efectividad-de-radares-en-duda.asp

²²⁹ *Ídem*.

equipos instalados”, en referencia los 7 radares ya instalados en el país, recibidos durante la anterior Administración²³⁰. El Ejecutivo panameño ha asegurado que exigirá a la empresa Selex que habilite los siete radares instalados a la fecha y se realicen pruebas para demostrar si las deficiencias en el alcance pactado de los radares pueden ser corregidas, o de lo contrario se requiere la instalación de un nuevo equipo. Mientras, el gobierno ha conformado un equipo de abogados especialistas para emprender acciones legales en Panamá y en Italia.

Aunque en menor escala el caso de Costa Rica llamó la atención al anunciar que instalaría una cadena de radares en el Pacífico, además de construir una considerable cantidad de estaciones navales y haber duplicado las capacidades del Servicio Nacional de Guardacostas (SNGC), ya que entre 2007 y 2010 el Instituto Costarricense sobre Drogas detectó un 35% de incidentes por vía marítima, contra 247% vía aérea y 119% vía terrestre²³¹. ¿Qué sentido tiene entonces una cadena de radares costeros y más de 50 estaciones navales, cuando el mayor porcentaje de incidentes corresponde a las vías aérea y terrestre?

Aunque prácticamente no ha invertido en la adquisición de armas y equipos ni en la construcción de estaciones navales, Nicaragua no es la excepción al menos en términos de deseos expresados y anuncios fallidos. “En octubre de 2012, el gobierno del presidente Daniel Ortega anunció la compra de vehículos blindados 4x4 GAZ Tiger artillados a Rusia, a un costo aproximado de US\$300 mil por unidad, para combatir el narcotráfico. Pero la principal ruta por la que ingresa la droga a Nicaragua es la marítima, a lo largo de la costa Caribe, desde donde es trasladada a la Mosquitia hondureña a través de una densa selva tropical en la que las vías de comunicación son ríos y pequeños caños”²³². ¿Tiene sentido adquirir ese tipo de vehículos, si además la Policía Nacional asegura que ha frustrado todos los intentos de los cárteles de la droga por asentarse en el territorio nacional y que, en consecuencia, no se dan —y nunca se han dado— violentos enfrentamientos armados ni entre narcotraficantes por el control de rutas y territorio ni con los agentes de la ley?

Luego del fallo de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) del 12 de noviembre de 2012, en cada acto oficial del Ejército, la Naval y la Fuerza Aérea, el presidente Daniel Ortega anuncia que se están buscando medios navales y aéreos para defender la soberanía de Nicaragua en los aproximadamente 90.000 km² del mar territorial ampliado por la sentencia de la CIJ y la lucha contra el narcotráfico. Oficiales de la Fuerza Naval han visitado astilleros en varios países y al parecer Rusia es, si no la mejor, la opción escogida. Según el Director General del Astillero Fair-Nevsky, de San Petersburgo, ya se están preparando dos misileras Molniya (Rayo), del Proyecto 12418, con un costo de US\$ 45 millones por unidad, sin incluir entrenamiento, municiones, repuestos y gastos

²³⁰ “Panamá suspende un contrato de radares con Selex valorado en 120 millones de dólares”, disponible en http://www.defensa.com/index.php?option=com_content&view=article&id=12973:panama-suspende-un-contrato-de-radares-con-selex-valorado-en-120-millones-de-dolares&catid=55:latinoamerica&Itemid=163

²³¹ ONUDD, *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una evaluación de las Amenazas*, septiembre 2012, en www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_spanish.pdf.

²³² Cajina, Roberto. *op. cit.*

operacionales y de mantenimiento. También dijo que se está considerando la solicitud por parte de Nicaragua para el suministro de hasta cuatro patrulleras Mirage, del Astillero Rybinsk Vympel. En ambos casos se desconoce la fecha de entrega²³³.

El 13 de agosto de 2014, en su discurso en la celebración del XXXIV Aniversario de la fundación de la Fuerza Naval, Ortega aseguró que están “trabajando seriamente con la Federación Rusa el tema de la Fuerza Naval, como también trabajamos el tema de la Fuerza Aérea [...] en cuanto a la necesidad de algunos medios aéreos, aparte de los que ellos ya han entregado, que nos puedan aportar medios aéreos que tanta falta hacen para el combate al narcotráfico y para las labores humanitarias [...] El medio aéreo es fundamental en una situación de emergencia igual, el medio naval [...] Entonces, tenemos que seguir fortaleciendo al Ejército, y fortalecerlo en tanto es una fuerza fundamental para resguardar la soberanía del país, para fortalecer la paz, la seguridad y la estabilidad en el país, y contribuir también a fortalecer la Paz, la Estabilidad en la Región Centroamericana, en coordinación con todos los Hermanos y hermanas Centroamericanos. Librar Batallas conjuntas contra el narcotráfico, contra el crimen organizado”²³⁴.

El general Julio César Avilés, comandante en jefe del Ejército, declaró que han estado en contacto con diferentes países, incluido la Federación de Rusia, donde han visitado algunas fábricas para identificar con claridad cuáles son los medios militares que le conviene a Nicaragua adquirir. “Lógicamente nosotros tenemos que buscar cómo hacer reparaciones capitales de todos los medios aéreos que tenemos en la Fuerza Aérea, como también buscar cómo adquirir nuevos medios tan necesarios en la Fuerza Naval para tareas no solamente militares sino de orden civil, como la asistencia a la población en búsqueda de salvamento”²³⁵.

Avilés aseguró que esas adquisiciones no son inmediatas, sino que toman uno o dos años, lo cual no es necesariamente cierto como lo prueban los casos de El Salvador y Honduras; no obstante, el estribillo de Ortega se viene repitiendo desde que regresó al poder en enero de 2007, y con mayor estridencia luego del fallo de la CIJ, pero nada, excepto donaciones de Estados Unidos y Rusia, es lo que han podido conseguir. La precariedad de la Fuerza Naval fue puesta en blanco y negro por el mismo Avilés. Tratando de justificar el interés por los medios de superficie rusos reconoció que el mar territorial restituido por la CIJ a Nicaragua ha sido vigilado con dos naves guardacostas y cuatro lanchas pero que “La mayor cantidad de lanchas que tenemos (en la actualidad) para reaccionar con prontitud ante el narcotráfico son las mismas lanchas que les hemos capturado a los narcotraficantes”²³⁶. El jefe del Ejército ha declarado que las distancias a recorrer y los tiempos de permanencia en el mar exigen más medios, más combustible

²³³ “Rusia suministrará seis patrulleros navales a Nicaragua”, disponible en http://defensa.com/index.php?option=com_content&view=article&id=9709:rusia-suministrara-seis-patrulleros-navales-a-nicaragua&catid=55:latinoamerica&Itemid=163

²³⁴ <http://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:21514-acto-del-34-aniversario-de-fundacion-de-la-fuerza-naval-del-ejercito-de-nicaragua>

²³⁵ Carranza, Miguel. “Ejército comprará naves aéreas y acuáticas”, El Nuevo Diario, 16 de agosto de 2014, disponible en <http://www.elnuevodiario.com.ni/politica/327514-ejercito-comprara-naves-aereas-acuaticas>

²³⁶ “Ejército de Nicaragua confirma interés en patrulleras para vigilar el mar Caribe”, 2 de agosto de 2013, disponible en <http://www.americaeconomia.com/node/100092>

y más equipos. “Nicaragua deberá tomar decisiones en el futuro para asegurar la sostenibilidad y la permanencia en esos espacios territoriales” porque como país tiene la responsabilidad de “resguardar esos espacios aéreos y marítimos”²³⁷.

Pero éstas son reacciones tardías y por falta de evidencia que indique lo contrario, todo indica que ni el Ejecutivo ni el Ejército esperaban un fallo favorable de la CIJ. El presupuesto 2013 del Ejército, un poco más de US\$85 millones, no contempló inversión en armamento y equipos para de protección y defensa del mar territorial ampliado.

Hasta julio de 2014 la asistencia militar rusa a Nicaragua había sido del tipo no letal: un hospital de campaña dotado con varios quirófanos y otros medios modernos para la atención médica en emergencias; más de 40 camiones destinados a reforzar los cuerpos de bomberos; y 23 máquinas pesadas, como un módulo ingeniero para la reparación de carreteras y otros fines económicos, sociales y de la institución. Sin embargo, a fines de ese mes sucedió algo insólito: la donación de un simulador de helicópteros y paracaídas, así como un grupo de artillería antiaérea de ametralladoras de 23 milímetros altamente modernizadas y cañones automáticos Dúplex ZU-23-2 de 23 milímetros, con cadencia de fuego de 600 disparos por minuto y un alcance de 2.5 kilómetros²³⁸.

Insólito no porque Rusia haya saltado de la asistencia no letal a letal, sino porque la Fuerza Aérea no se moderniza con un grupo de artillería antiaérea ni con cañones automáticos con una impresionante cadencia de fuego. Lo que en todo caso se necesita son nuevas unidades de ala rotatoria que replacen los vetustos helicópteros rusos y al menos un par de aviones de interdicción, así como guardacostas y lanchas patrulleras para garantizar la defensa y protección del mar territorial ampliado en el Caribe.

Un futuro nada esperanzador

El fin de las guerras civiles en Centroamérica tuvo un doble y paradójico efecto. Por un lado, de júbilo y esperanza porque abrió las puertas a la democracia; y por otro, de incertidumbre y desasosiego porque sumió a los ejércitos de la subregión en una profunda triple crisis: de identidad, de misión y de legitimidad. En ese contexto, la reforma de los sectores Defensa Nacional y Seguridad Pública era una de las principales prioridades en la construcción de institucionalidad democrática. Si bien se lograron importantes avances en la subordinación de los militares a las autoridades civiles legítimamente constituidas, esto no pasó de ser una entelequia que quedó plasmada, pero congelada, en acuerdos de paz, constituciones y leyes, porque en la realidad los ejércitos continuaron desempeñando, quizás con menos ostentación que en el pasado pero con la misma raigambre, el rol de “poder moderador” que siempre han desempeñado en la subregión.

Al tiempo que las nacientes democracias se empeñaban en restañar las heridas causadas por los viejos regímenes autoritarios, y mientras las autoridades civiles daban

²³⁷ Álvarez, Leonor. “Ejército necesita recursos para ejercer soberanía”. *El Nuevo Diario*. 10 de enero de 2013, en www.elnuevodiario.com.ni/politica/274077-ejercito-necesita-recursos-ejercer-soberania.

²³⁸ Lara, Rafael. “Rusia dona simulador de vuelo”. *El Nuevo Diario*, 30 de julio de 2014, disponible en <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/326107>

inicio al proceso de construcción de institucionalidad democrática, los militares buscaban afanosamente repuestas a preguntas que les atormentaban sobre su identidad, su misión y su legitimidad: ¿Quiénes y qué somos ahora? ¿A quién servimos, quién es el enemigo a enfrentar y derrotar? y ¿Nos aceptará la sociedad ahora que la guerra ha terminado? Después de terminadas las guerra civiles los militares habían quedado huérfanos de casi todo, pero sobre todo de moral por los excesos cometidos durante las guerras civiles; y de doctrina, porque la Guerra Fría había terminado y la Doctrina de Seguridad Nacional que les capitaneó por décadas, ha pasado, aparentemente, a los anaqueles de la historia.

Pero las repuestas a esas interrogantes llegaron de donde menos podrían pensarlo. La irrupción del crimen organizado, el narcotráfico y la violencia juvenil en Centroamérica, fue como bálsamo para la incertidumbre de los uniformados, y la vieja cultura militarista incrustada en lo más hondo del imaginario colectivo centroamericano fue la argamasa con la que construyeron su nuevo edificio institucional, y se lanzaron al asalto de la seguridad pública, una presa que las autoridades civiles pusieron incondicionalmente a su disposición.

Impotentes ante la escalada de violencia criminal, con fuerzas policiales que durante las guerras civiles habían subsistido como cuerpos subsidiarios de los ejércitos —mal armadas y entrenadas, y peor dirigidas y pagadas, corruptas e ineficientes—, las autoridades civiles, incapaces de responder con sensatez a la crisis de inseguridad, reaccionaron con un “impulso cortoplacista”, es decir, tratando de responder “a la ansiedad pública en el menor tiempo posible”²³⁹ —principio que rige la lógica de las democracias electorales en la subregión. Así, la miope visión de los gobiernos centroamericanos y la política de “guerra contra las drogas” promovida por Washington y México se unieron en un sórdido maridaje.

El empleo de los ejércitos en misiones de naturaleza policial inevitablemente desembocó en la militarización de la seguridad pública y esto, a su vez, trastocó el clásico esquema de las relaciones civiles militares en una democracia. Aunque en los textos constitucionales y la legislación ordinaria se consigna el principio de subordinación de los militares a las autoridades civiles legítimamente constituidas, el poder excesivo otorgado a los uniformados y la ausencia de mecanismos de control civil democrático prácticamente han conducido a modelos de autonomía institucional de los cuerpos castrenses, iguales o superiores a la que detentaban en los años de las guerras civiles, cuando los militares eran “señores de horca y cuchillo”.

En la ejecución de sus políticas de mano dura, los gobiernos de los países del Triángulo Norte han desplegado sus fuerzas militares y militarizado sus policías para combatir el crimen organizado y la delincuencia común, también han endurecido las leyes antipandillas. Esto ha provocado arrestos masivos y violaciones del debido proceso y de los derechos humanos, tal como sucedió en la masacre de indígenas y campesinos en Totonicapán, Guatemala, en octubre de 2012; como ocurre sistemáticamente en el Bajo

²³⁹ Dammert, Lucía y Bailey, John. “¿Militarización de la seguridad pública en América Latina? Problemas y desafíos”, disponible en <http://www.nuevamayoria.com/ES/INVESTIGACIONES/?id=defensa&file=070620.html>

Aguán en Honduras, que ha dejado decenas de campesinos muertos y heridos y miles desalojados por fuerzas militares y policiales que protegen los intereses de terratenientes; en la Zona Libre de Colón, Panamá, en donde la violencia de la Policía y el militarizado Servicio Nacional de Fronteras (Senafron) dejaron cuatro víctimas fatales, 19 heridos, 32 allanamientos irregulares, 46 detenciones cuestionables en su forma legal, 41 golpizas policiales, tres casos de torturas durante la detención y negación de asistencia médica; sin embargo, en vez de frenar la violencia esto ha provocado un exponencial incremento de la misma²⁴⁰; y en Guatemala, El Salvador y Honduras con la aplicación de las políticas de mano dura y súper mano dura, y su correlato de nuevos “escuadrones de la muerte” compuestos por militares, policías y civiles que están reeditando las viejas prácticas de “limpieza social” y ejecuciones extrajudiciales²⁴¹.

“La intervención de los ejércitos en funciones de seguridad pública ha sido criticada por los abusos que cometen contra los derechos humanos y por no haber podido reducir los niveles de violencia”²⁴², y no obstante de saber que “Las Fuerzas Armadas carecen del entrenamiento, la lógica, la doctrina y el equipamiento para enfrentar problemas de carácter policial [y que ello] genera graves violaciones a los derechos humanos y, en definitiva, militariza las alternativas de políticas públicas”²⁴³, los gobiernos de Guatemala El Salvador y Honduras no han tenido reparo en desplegar miles de soldados en ciudades, carreteras y zonas rurales de sus países. Sin embargo, los resultados han sido ineficaces, inversos y negativos. Ineficaces, porque no han logrado siquiera contener la violencia criminal, ya no se diga reducirla o eliminarla; inversos, porque han exacerbado la violencia de las organizaciones criminales; y negativos, porque han generado más inseguridad en la ciudadanía.

No cabe duda que ni a Washington ni a las autoridades civiles, militares y policiales de la subregión les interesa ni quieren admitir que, aunque los cárteles de la droga operen con un grado relativo de jerarquización y sus operadores porten armas, no son ejércitos irregulares sino corporaciones criminales transnacionales cuyos negocios se rigen por las leyes del mercado y su propósito no es la “guerra contra la ley”, aunque la violen, sino generar lucros multimillonarios. En tal sentido, la ONUDD reconoce que “El narcotráfico organizado no necesariamente se hace visible mediante delitos violentos y letales. Por ejemplo, donde las áreas de influencia y/o las actividades ilegales se distribuyen claramente, los grupos criminales prefieren mantener un perfil bajo y no llamar la atención de las autoridades estatales. La violencia tiende a escalar cuando se rompe el statu quo a raíz de, por ejemplo, cambios en la estructura del mercado de drogas, la aparición de nuevos protagonistas o la ‘amenaza’ de represión policial”²⁴⁴.

²⁴⁰ Cajina, Roberto. *op. cit.*

²⁴¹ Véase por ejemplo: <http://www.tercerainformacion.es/spip.php?article74287>;
http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/gangs_report_spanish_final_nov_06.pdf;
<http://noticias.terra.com.co/internacional/la-violencia-le-consume-a-guatemala-el-73-del-pib-segun-estudio-del-pnud,6291abfa92d58310VqnVCM400009bcceb0aRCRD.html>

²⁴² Perlo-freeman, Sam et al. “Trends in World Military Expenditures 2012”. SIPRI Fact Sheet 2013, disponible en <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1304.pdf>

²⁴³ Rojas Aravena, Francisco. *op. cit.*, p. 48.

²⁴⁴ ONUDD. *Global Study on Homicide*. 2011, en www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf.

Sin embargo, la “guerra a contra las drogas” es apenas parte de un esquema mucho más complejo que tiene un “doble fondo”, un “compartimiento oculto”. Las cifras muestran que en el fondo del esfuerzo por impedir que las drogas entren a Estados Unidos hay un negocio más que lucrativo. En el período 2004-2012, Washington “invirtió” un poco más de US\$ 546 millones en asistencia militar y policial a Centroamérica y entrenó a 17.130 militares y policías de la subregión. Sin embargo, en el mismo período Estados Unidos vendió a los países centroamericanos armas y equipos hasta por US\$ 1.889 millones. El esquema es simple y funcional, pero perverso y oneroso: Estados Unidos recupera su “inversión” y además obtiene ganancias exorbitantes, casi cuatro dólares por cada dólar “invertido”. No hay duda que para la industria militar estadounidense la “guerra contra las drogas” es un pingue negocio, y siendo así ¿qué sentido tendría entonces girar a políticas de prevención y a la depuración y modernización de los órganos de los sistemas de justicia penal en Centroamérica? La respuesta es obvia.

Pero los ejércitos de Centroamérica no solo van de compras a Estados Unidos, también lo hacen en España, Italia, Brasil, Argentina y Chile, países a los que van en busca especialmente de aviones y sistemas de radares. Los gobiernos de Guatemala, El Salvador y Honduras arguyen al unísono que precisan de esos medios para combatir el narcotráfico, pero lo que en realidad está en juego es la superioridad aérea, el control de los cielos centroamericanos, como si la subregión estuviese a las puertas de un inminente conflicto armado interestatal. Aparentemente esto no preocupa a Nicaragua aunque sí ha hecho esfuerzos por adquirir aeronaves y medios de superficie para la protección del mar territorial ampliado que le otorgara la Corte Internacional de Justicia en noviembre de 2012, pero hasta ahora han sido infructuosos.

Al referirse a la repotenciación que su Gobierno autorizó en octubre pasado de al menos 12 aviones de entrenamiento/ataque ligero EMB312/T-27 Tucano, el Secretario de Defensa de Honduras fue muy franco sobre las intenciones de su país y sus Fuerzas Armadas: “Estamos muy contentos al continuar con el trabajo que instruye el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad para repotenciar a la Fuerza Aérea, ya que a nivel de la región siempre se ha destacado nuestra potencia aérea y no podemos permitir descuido”²⁴⁵. En esa desbocada carrera de adquisiciones de armas y equipos los militares presionan al máximo los presupuestos y obligan a elevar la deuda pública en países en los que, como los del Triángulo Norte, sus habitantes sufren ingentes carencias económicas y sociales que aún esperan respuestas. En esto —la satisfacción de un ego corporativo irracional, a costa del sufrimiento y penurias de una población sumida en la miseria y la desesperanza— es que radica la irracionalidad e inmoralidad de tales adquisiciones, consentidas y autorizadas sin el menor asomo de rubor por las autoridades civiles.

En Centroamérica, la misión clásica de los ejércitos —defensa de la soberanía e independencia nacional e integridad territorial— ha pasado a un segundo plano, pues ahora cumplen misiones “no tradicionales”, entre éstas la “guerra contra las drogas”. Es por ello que resulta más que paradójico y fuera de toda lógica que el armamento y los medios de los que disponen los militares sean los de fuerzas armadas preparadas para

²⁴⁵ Infodesensa. *op. cit.*

guerras convencionales: Tanques pesados y ligeros, vehículos blindados, cañones, cañones antitanque, artillería antiaérea, artillería reactiva, misiles tierra-aire, obuses, morteros, lanzacohetes, ametralladoras pesadas y livianas, fusiles de asalto, granadas y hasta minas antipersonal.

Es innegable que las policías del Triángulo Norte no tienen la capacidad necesaria para enfrentar al crimen organizado y el narcotráfico con alguna posibilidad de éxito. Carecen prácticamente de todo: doctrina, políticas, efectivos, medios y recursos, y es por ello que los ejércitos aparecieron como el paliativo inmediato y prácticamente inevitable, pero cargado de altos riesgos: la militarización de la seguridad pública y, con ella, de la sociedad, caldo de cultivo del que ha surgido una nueva forma de militarismo, distinta a la del pasado, pero tanto o más peligrosa por el atuendo democrático con el que se atavía, y porque los ejércitos han emergido como la única institución capaz —lo que obviamente no es cierto— de hacer frente y derrotar al crimen organizado y, por tanto, de garantizar la paz, la seguridad y la estabilidad. Independiente de su ropaje de ocasión, el militarismo es consustancialmente antidemocrático y, en consecuencia, quizás la más grave amenaza que se cierne sobre las frágiles e imperfectas democracias de la subregión.

Los militares resolvieron su crisis de identidad, de legitimidad y de misión, pero los centroamericanos han sido arrastrados a un dilema perverso y por demás falso, porque el menú que se les ofrece es brutalmente compulsivo y reducido: seguridad o democracia. Los represores y violadores de los derechos humanos del pasado reciente han sido elevados ahora por el liderazgo civil a la categoría de “paladines” de la seguridad pública y “ángeles tutelares” de las generaciones posconflictos.

Al reconocer la falta de políticas de prevención y la insolvencia de las policías de los países del Triángulo Norte, y asumiendo un importante nivel de flexibilidad, es posible admitir —a pesar de los riesgos que conlleva— la inevitabilidad del empleo de los militares en misiones de seguridad pública y orden interior; sin embargo, debe subrayarse que la superposición de funciones militares y policiales, asentada constitucionalmente solo como una medida excepcional, no puede ni debe ser permanente sino de duración estrictamente temporal y rigurosamente normada por leyes y/o protocolos que definan con precisión los roles y relaciones de ejércitos y policías, comando y control, líneas de mando, limitaciones al uso de armas y de la fuerza, responsabilidades individuales y colectivas, y procedimientos y mecanismos de control civil, e incluso de escrutinio social. Los ejércitos, por su parte, deben organizar, entrenar y dotar del armamento adecuado a unidades especializadas para cumplir misiones de seguridad pública y orden interior.

Pero lo excepcional se ha hecho rutina en Centroamérica, además que no existen leyes ni protocolos que regulen la acción de los militares haciendo de policías, y son los primeros los que de hecho están al mando de las patrullas y operativos conjuntos ejército-policía, por una suerte de “espíritu natural de sumisión histórica” de las policías ante a los ejércitos, y no hay evidencia de la existencia de mecanismos de control civil. Por otra parte, normalmente es el Poder Ejecutivo quien autoriza vía decretos/acuerdos

ejecutivos a los militares a ejercer funciones policiales, mientras los representantes ante los parlamentos si acaso alcanzan a ser espectadores silentes de la violación de la excepcionalidad consignada en las constituciones y las leyes de sus respectivos países. Militarizar la seguridad pública no es la solución a mediano o largo plazo al narcotráfico internacional y la violencia derivada, así como a la violencia juvenil; es posible que en el corto plazo se logren resultados incluso “espectaculares”, pero objetivamente el empleo de los ejércitos tiene un alcance sumamente reducido ya que “su efectividad se mide exclusivamente por dos indicadores: cantidad de droga, armas y medios incautados, y narcotraficantes muertos y/o capturados, que las autoridades civiles, militares y policiales exhiben pomposamente como trofeos de guerra, una guerra prácticamente perdida y cuyo final es imposible de avizorar, incluso por el más optimista de los estrategas”²⁴⁶.

Por otra parte, la superposición de funciones conlleva un riesgo mayúsculo: “debilita aún más las capacidades del Estado, erosiona su legitimidad y desprofesionaliza la débil institucionalidad construida en los últimos años, especialmente en el área de defensa”²⁴⁷. El carácter temporal de la participación de los militares en misiones policiales es clave y para que tenga algún sentido, mientras dure, las autoridades civiles deben ejecutar en paralelo agresivos programas de depuración, reforma, modernización y profesionalización de todas las instancias de los sistemas de justicia penal, policías incluidas, para que éstas sean capaces, en el mediano plazo, de asumir sus responsabilidades y cumplir las misiones de su competencia institucional. Así, los militares regresarían a sus cuarteles, y mantendrían su relación con las policías, pero no en misiones operativas sino en un área particularmente sensible: el trabajo de inteligencia.

Complementariamente es preciso que cada país analice a profundidad toda la legislación correspondiente a la defensa nacional y la seguridad pública, para detectar inconsistencias, vacíos, duplicaciones y contradicciones, de tal forma que las primeras sean solventadas dándoles coherencia, llenados los segundos, eliminadas las terceras y las contradicciones enmendadas. Se eliminarían así las ambigüedades y se delimitaría de forma precisa la naturaleza, funciones y misiones de ejércitos y policías, las áreas de intersección operativa y se establecerían rigurosos mecanismos de control civil.

La militarización de la seguridad pública y de las mismas fuerzas policiales obliga a replantearse el tema de las relaciones civiles-militares. No se trata de procurar otros tipos de relacionamientos que han surgido como consecuencia del empleo de los ejércitos en el combate contra el crimen organizado, el narcotráfico y la violencia juvenil, sino de adecuarlas a los escenarios emergentes de la defensa nacional y la seguridad pública, que deben ser temporales, como temporal tiene que ser la participación de los militares en misiones de seguridad pública.

Todo lo anterior no será posible si las agencias involucradas se enclaustran en una peligrosa endogamia institucional pretendiendo resolver por ellas mismas una situación tan compleja que demanda un debate nacional amplio, informado, profesional, desideologizado y sin tintes partidistas alrededor de la defensa nacional, la seguridad

²⁴⁶ Cajina, Roberto. *op.cit.*

²⁴⁷ Rojas Aravena, Francisco. *op. cit.*, p. 46.

pública y el rol de las instituciones relacionadas. Es preciso alcanzar un consenso nacional que abra espacio a la formulación expresa de políticas de seguridad pública como políticas de Estado.

Con el futuro de la democracia en Centroamérica y de la seguridad de los centroamericanos en juego, ésta es la única vía para restaurar la institucionalidad avasallada, y sus resultados serían beneficiosos para una ciudadanía desesperanzada y para los mismos Estados, porque los ejércitos y las policías recuperarían sus respectivas identidades, la seguridad pública tendería a mejorar, la población recobraría la confianza en la fuerza pública, el fantasma del militarismo comenzaría a desvanecerse y se abriría paso a la construcción de la institucionalidad democrática y la gobernabilidad que se han perdido en Guatemala, El Salvador y Honduras, así como en Nicaragua.

Bibliografía

General

AGUILAR VILLAMARIONA, Leannette. “Los efectos contraproducentes de los Planes Mano Dura”, Quorum 16, disponible en http://dspace.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/7848/efectos_aguilar_QUORUM_2006.pdf?sequence=1

ANEL CORDERO, Carlos. “Efectividad de radares en duda”. *La Estrella*. 14 de diciembre de 2011, disponible en www.laestrella.com.pa/online/impreso/2011/12/14/efectividad-de-radares-en-duda.asp.

ANEL Cordero, Carlos. “Panamá paga 60% más por radares”. *La Estrella*. 7 de noviembre de 2011, disponible en www.laestrella.com.pa/online/impreso/2011/11/07/panama-paga-60-mas-por-radares.asp

BAGLEY, Bruce. “Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the Twenty-First Century”, August 2012, Woodrow Wilson Center Update on the America, disponible en: <http://www.wilsoncenter.org/publication/drug-trafficking-and-organized-crime-the-americas-major-trends-the-twenty-first-century>

BUCHANAN, Cornelia et al. “Mano Dura en las Américas: ¿quién apoya a las políticas de mano dura? Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2012”. Número 80, disponible en <http://www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/>

Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs International Narcotics Control Strategy Report. Volume II. Money Laundering and Financial Crimes. March 2014, disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/222880.pdf>

Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. “International Narcotics Control Strategy Report. Volume I Drug and Chemical Control”. March 2014, disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/204265.pdf>;

CAJINA, Roberto J. “Nicaragua: Transición Política, Democracia y Reconversión del Sector Defensa”, disponible en http://iugm.es/fileadmin/ADEFAL/documentacion/nuevos_analisis/ANALISIS%20NICARAGUA.pdf

CAJINA, Roberto. “CARSI y el marco regional de cooperación en Centroamérica”. En Mainhold, Günther y Jost, Stefan (eds). “El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales” (Editores e Impresores Profesionales EDIMPRO, S.A de C.V., México, 2014), pp. 114-131.

CAJINA, Roberto. “Remilitarización en Centroamérica: El ‘retorno’ de los que nunca se fueron”. Instituto Español de Estudios Estratégicos 90/2014, 15 de agosto de 2014,

disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO90-2014_Remilitarizacion_Centroamerica_R.Cajina.pdf

CAJINA, Roberto. "Seguridad en Nicaragua: ¿la excepción en Centroamérica?". Inter American Dialogue. Working Paper, enero 2013, p. 12, disponible en http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/IAD8990_Security_Nicaragua_Span_web.pdf

Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM): "Informe sobre la Evolución de la Economía Mundial (2013)", p. 97, disponible en <http://www.ciem.cu/publicaciones/pub/Informe%20sobre%20la%20Evoluci%F3n%20de%20la%20Econom%EDa%20Mundial%202012.pdf>

CLAUSEWITZ, Carl von. "De la guerra", disponible en <http://lahaine.org/amauta/b2-img/Clausewitz%20Karl%20von%20-%20De%20la%20guerra.pdf>

Comisión de Seguridad Hemisférica, OEA. *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*. 16 de mayo de 2013. www.oas.org/csh/spanish/c&ttratadocentroamerica.asp.

DAMMERT, Lucía y BAILEY, John. "¿Militarización de la seguridad pública en América Latina? Problemas y desafíos", disponible en <http://www.nuevamayoria.com/ES/INVESTIGACIONES/?id=defensa&file=070620.html>

Departamento de Estado de los Estados Unidos. Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental. "Iniciativa Regional de Seguridad para América Central: Una alianza compartida", disponible en <http://photos.state.gov/libraries/guatemala/788/pdfs/CARSIfactsheet20120718sp.pdf>

Departamento de Estado. "Iniciativa de Seguridad Regional para América Central (CARSI): Una alianza solidaria", 14 de marzo de 2011, disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/179055.pdf>

Diálogo-Américas. "Entrevista con el General de Brigada César Acosta Bonilla, jefe del Estado Mayor Conjunto, Fuerzas Armadas de El Salvador", 29 de mayo de 2012, disponible en http://dialogo-americas.com/es/articles/rmisa/features/regional_news/2012/05/29/feature-ex-3183

Dirección de Relaciones Públicas y Exteriores. Comandancia General del Ejército de Nicaragua. Nota de prensa nº 166/2012, disponible es <http://www.ejercito.mil.ni/contenido/relaciones-publicas/publicaciones/docs/np2012166.pdf>

El caos, los caos, Revista Envío, número 336, marzo 210, disponible en <http://www.envio.org.ni/articulo/4130>

El gobierno 'seguro' de Otto Pérez Molina y el PP. El Observador, enero-junio de 2012, Año 7, Nos. 34 y 35, disponible en www.albedrio.org/htm/otrosdocs/comunicados/EIObservadorNos34-35enero-junio2012.pdf

Embassy of the United States, Kingston, Jamaica. "Julissa Reynoso, U.S. Deputy Asst. Sec. of State for Central America and the Caribbean, leads US delegation in Jamaica visit", disponible en http://kingston.usembassy.gov/pr_11032010.html

FESPAD. "Planes de seguridad fracasan", disponible en <http://www.fespad.org/sv/planes-de-seguridad-fracasan/>

Fuga masiva: 78 reos escapan de prisión. Prensa Libre, 18 de junio de 2001, disponible en http://www.prensalibre.com/noticias/Fuga-masiva-reosbrecapan-prision_0_37796895.html

Fund for Peace. "*The Fragile States Index Rankings 2014*", disponible en <http://library.fundforpeace.org/library/cfsir1423-fragilestatesindex2014-06d.pdf>

GALEANO, Luis. "Tres leyes frontalmente opuestas a la democracia", entrevista con Adam Isacson, El Nuevo Diario, Managua, 6 de diciembre de 2010, disponible en <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/89709>

Infodefensa. "El Salvador reforzará su Fuerza Aérea con apoyo de EEUU", 17 de octubre de 2014, disponible en <http://www.infodefensa.com/latam/2014/10/17/noticia-salvador-potenciara-fuerza-aerea-apoyo.html>

Infodefensa. "Embraer entrega su propuesta a Honduras para repotenciar doce aviones Tucano", disponible en <http://www.infodefensa.com/latam/2014/10/13/noticia-embraer-entrega-honduras-propuesta-repotenciar-aviones-tucano.html>

Infodefensa. "Guatemala penalizada por no usar un préstamo para comprar aviones Súper Tucano", disponible en <http://www.infodefensa.com/latam/2014/05/23/noticia-guatemala-penalizada-prestamo-comprar-aviones-super-tucano.html>

International Crisis Group. "Reforma policial en Guatemala: Obstáculos y oportunidades". Informe sobre América Latina No 43, 20 de julio de 2012, disponible en [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/Guatemala/43-policy-reform-in-guatemala-obstacle-and-opportunities-spanish.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/latin-america/Guatemala/43-policy-reform-in-guatemala-obstacle-and-opportunities-spanish.pdf)

KELLY, Gen. John F. "SOUTHCOM chief Central America drug war a dire threat to US national security", Army Times, Jul. 8, 2014, disponible en <http://www.armytimes.com/article/20140708/NEWS01/307080064/SOUTHCOM-chief-Central-America-drug-war-dire-threat-U-S-national-security>

Memoria Anual del Ejército de Nicaragua, 2006 a 2013, disponible en <http://www.ejercito.mil.ni/contenido/relaciones-publicas/publicaciones/public-memorias.html>

MEYER, Peter J. and RIBANDO SEELKE, Clare. "Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress", May 6, 2014, disponible en <http://fas.org/sgp/crs/row/R41731.pdf>

Nicaragua: Tensa situación política alarma a la ciudadanía nicaragüense, disponible en <http://anavarrettec-consultores.blogspot.com/2010/01/nicaragua-tensa-situacion-politica.html>

Noticias UCA. "Ante los nombramientos de dos generales al frente del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, y la Policía Nacional Civil", San Salvador, 30 de enero de 2012, disponible en <http://www.uca.edu.sv/noticias/texto-1832>

ONUDD, *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una evaluación de las Amenazas*, septiembre 2012, en www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_spanish.pdf.

ONUDD, *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una evaluación de las Amenazas*, septiembre 2012, en www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_spanish.pdf.

ONUDD. *Global Study on Homicide*. 2011, en www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf.

Panamá suspende un contrato de radares con Selex valorado en 120 millones de dólares, disponible en http://www.defensa.com/index.php?option=com_content&view=article&id=12973:panama-suspende-un-contrato-de-radares-con-selex-valorado-en-120-millones-de-dolares&catid=55:latinoamerica&Itemid=163

PERLO-FREEMAN, Sam et al. "Trends in World Military Expenditures 2012". SIPRI Fact Sheet 2013, disponible en <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1304.pdf>

Plaza Pública. "La PNC, cenicienta del Estado", 11 de octubre de 2012, ofrece un análisis descarnado de los orígenes, evolución y estado actual de la PNC, disponible en <http://www.plazapublica.com.gt/content/la-pnc-la-cenicienta-del-estado>

PNUD. "Avances en Seguridad y Justicia en Guatemala", http://www.pnud-gobernabilidaddemocratica.org/publicaciones/doc_download/226-avances-en-temas-de-seguridad-y-justicia-en-guatemala

PNUD. *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con Rostros humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina*, disponible en

<http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

Policía intermedia. Centro de Documentación de Honduras, disponible en <http://www.cedoh.org/resources/Proyectos-y-programas/Control-Civil/Policia-intermedia.pdf>

Posición de la Coordinadora Civil ante el paquete de leyes que el ejecutivo pretende se aprueben de emergencia. 12 de diciembre de 2010, disponible en <http://revistamediosymensajes.blogspot.com/2010/12/posicion-de-la-coordinadora-civil-ante.html>

Proyecto de Acompañamiento Internacional en Honduras. “Creciente militarización en Honduras”, disponible en <http://proah.wordpress.com/2013/04/24/creciente-militarizacion-en-honduras/>

RESDAL. “Atlas comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe 2014”, disponible en <http://www.resdal.org/assets/atlas-2014-completo.pdf>

Resumen Ejecutivo de la Presentación al tema Pandillas en El Salvador. Audiencia con la CIDH. Red Para La infancia y La Adolescencia y CEJIL. Washington 20 de octubre de 2005, disponible en http://redlamyc.info/Comunicaciones_Region/Correos%20Varios/Archivos%20adjuntos/Informe%20Ejecutivo-Audiencia%20CIDH%20al%20tema%20de%20Pandillas%20en%20El%20Salvador.doc

ROJAS ARAVENA, Francisco. El riesgo de superposición entre las políticas de defensa y seguridad. Revista Nueva Sociedad, n° 213, enero-febrero de 2008, p. 46, disponible en http://www.nuso.org/upload/articulos/3492_1.pdf

Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. “Estado de gestión de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica. Diciembre 2012”. Archivo de Roberto Cajina.

SHIFTER, Michael. (Statement). Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on the Western Hemisphere. “Regional Security Cooperation: An Examination of the Central America Regional Security Initiative (CARSI) and the Caribbean Basin Security Initiative (CBSI)”, Wednesday, June 19, 2013, disponible en: <https://www.hsdl.org/?view&did=739412>

SIPRI. Military Expenditure by Country Data Base 1988-2013, disponible en <http://milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+military+expenditure+database+1988-2013.xlsx>

The White House. “Facts on U.S. Support for Caribbean Basin Security Initiative”, May 28 2013, disponible en

<http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2013/05/20130528148085.html#ixzz2rGJUsNku>

Transparency International. “Corruption Perceptions Index 2014”, disponible en <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

TRUCHI, Giorgio. “Los primeros 100 días de Juan Orlando Hernández y la creciente militarización de Honduras”, 5 de julio de 2014, disponible en <http://alainet.org/active/73547>

U.S. Government Accountability Office (GAO), “Status of Funding for the Central America Regional Security Initiative”, GAO-13-295R, January 30, 2013. En: <http://www.gao.gov/assets/660/651675.pdf>

U.S. Southern Command, 2013 Posture Statement to Congress (Miami: Southern Command, March 2013), disponible en <http://www.southcom.mil/newsroom/layouts/mobile/view.aspx?List=3e309f12%2Da314%2D49a6%2Daa40%2D3a363647ca50&View=8dbe3574%2Db9f1%2D4ba9%2D90eb%2D87c24c4e9954>

United States Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs International Narcotics Control Strategy Report. Volume I. Drug and Chemical Control, March 2012, disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/184314.pdf>

Universidad Centroamericana (UCA). “Una PNC corrupta e infiltrada”, Editorial, 19 de mayo de 2014, disponible en <http://www.uca.edu.sv/noticias/editorial-2932>

UNODC Homicide Statistics 2013, disponible en <http://www.unodc.org/gsh/en/data.html>

UNODC. “Global Study on Homicide 2013”, disponible en <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html>

URCUYO, Constantino. “La ampliación de una guerra fallida y sus peligros”. Anuario del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos, Universidad de Costa Rica, 2: 284-323, 2011.

URIBE CANTALEJO, Alberto. “Centroamérica incrementa el número de militares en sus Fuerzas Armadas”. Atenea Digital. 17 de febrero de 2011, en www.ateneadigital.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias_4015_ESP.asp

WOLA. “The Merida Initiative and Citizen Security in Mexico and Central America”, March 19, 2008, disponible en http://www.wola.org/publications/the_merida_initiative_and_citizen_security_in_mexico_and_central_america

Legislativas

Acuerdo Ejecutivo n° 226, 22 de Julio de 2003, Diario Oficial n° 136, Tomo n° 360, 23 de julio de 2003, disponible en <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2003/07-julio/23-07-2003.pdf>

Acuerdo Gubernativo n° 105-2008, 24 de marzo de 2008, disponible en <http://sgp.gob.gt/soft/publico/descargas.php?codcategoria=379>

Acuerdo Gubernativo n° 216-2011, 29 de junio de 2011, disponible en <http://www.mindef.mil.gt/noticias/PDF/leyes%20y%20reglamentos/Acuerdo%20Gubernativo%20No.%20216-2011%20reforma%20Acuerdo%20Gubernativo%20178-2004.pdf>

Acuerdo Gubernativo n° 22- 2007, 1 de febrero de 2007, disponible en http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Guatemala/leyes/Ac_Gub_22-2007.pdf

Acuerdo Gubernativo n° 83-2006, 28 de febrero de 2006, disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Guatemala/leyes/acgub83-2006.pdf>

Acuerdo Gubernativo n° 88-2006, 3 de marzo de 2006, disponible en <http://www.mindef.mil.gt/noticias/PDF/leyes%20y%20reglamentos/empenamiento/ACUERDO%20GUBERNATIVO%20No.%2088-2006.pdf>

Constitución Política de El Salvador, Decreto n° 138, 20 de Diciembre 1983, disponible en http://www.asamblea.gob.sv/asamblealegislativa/constitucion/Constitucion_Actualizada_Republica_El_Salvador.pdf

Constitución Política de la República de Honduras, 1982, con las reformas desde 1982 hasta 2004, Decreto n° 131, 11 de enero de 1982, disponible en http://www.tsc.gob.hn/Portal_de_Transparencia/Constitucion_de_la_republica.pdf

Constitución Política de Nicaragua 1987, 19 de Noviembre de 1986, La Gaceta n° 5, 9 de enero de 1987, disponible en http://www.tta.gob.ni/index.php?option=com_content&view=article&id=53:constitucion-politica-1987&catid=40:marco-legal&Itemid=48

Constitución Política de Nicaragua, 29 de enero de 2014, La Gaceta n° 26, 10 de febrero de 2014, disponible en <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/b92aeea87dac762406257265005d21f7/a0c959ffe15fdf4906257c7e0059f947?OpenDocument>

Decreto n° 131. Constitución Política de Guatemala, disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Honduras/hond05.html>

Decreto Ejecutivo n° PCM-075-2011, Declaración de Estado de Emergencia a nivel nacional en materia de seguridad pública por 90 días prorrogables, 5 de diciembre de 2011, La Gaceta n° 32.686, 5 de diciembre de 2011, disponible en <http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2012/08/Dec-Eje-PCM-No-009-2012-Prorroga-el-Estado-Emergencia-Seguridad-Nacional1.pdf>

Decreto n° 72-90. Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala, disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_gtm_decreto_72-90.pdf

Decreto n° 98-84. Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas de Honduras, Diario Oficial La Gaceta n° 24517, 12 de enero de 1985, disponible en <http://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/5-ley-constitutiva-de-las-fuerzas-armadas-de-honduras>

Decreto n° 103-2013, 10 de junio de 2013, La Gaceta, Año CXXXVI, n° 33.161, 27 de junio de 2013, Estrategia Interinstitucional en Seguridad y Toma Integral Gubernamental de Respuesta Especial de Seguridad (TIGRES), disponible en http://www.observatoriodescentralizacion.org/download/leyes_vigentes/Ley_TIGRES_2013.pdf

Decreto n° 158, Ley Anti Maras, 9 de octubre de 2003, Diario Oficial n° 188, Tomo n° 361, 10 de octubre de 2003, disponible en <http://www.imprentanacional.gob.sv/index.php/servicios/en-linea/ciudadano/archivo-digital-del-diario-oficial>; cinco semanas después, el 12 de noviembre de 2003, esta Ley fue reformada por el Decreto Legislativo n° 189, Reformas a la Ley Anti Pandillas, Diario Oficial n° 216, Tomo n° 361, 19 de noviembre de 2003.

Decreto n° 168-2013, Ley de la Policía Militar de Orden Público, 22 de agosto de 2013, La Gaceta n° 33.211, 24 de agosto de 2013, disponible en http://www.tsc.gob.hn/leyes/Ley_Policia_militar_orden_publico_2013.pdf

Decreto n° 168-2013, Ley de la Policía Militar de Orden Público, 22 de agosto de 2013, La Gaceta n° 33.211, 24 de agosto de 2013, disponible en http://www.tsc.gob.hn/leyes/Ley_Policia_militar_orden_publico_2013.pdf

Decreto n° 223-2011, 29 de noviembre de 2011, La Gaceta n° 32.685, 3 de diciembre de 2011, disponible en <http://www.congresonacional.hn/transparencia/images/leyes/2011/DecretoNo2232011.pdf>

Decreto n° 230-2012, 23 de enero de 2013, La Gaceta n° 33.062, 27 de febrero de 2013, disponible en [file:///C:/Users/Administrator/Downloads/DECRETO%20LEGISLATIVO%20230-2012%20Reformas_art_40_66_187_ley_constitutiva%20%20de%20las%20Fuerzas_armadas_2013%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Administrator/Downloads/DECRETO%20LEGISLATIVO%20230-2012%20Reformas_art_40_66_187_ley_constitutiva%20%20de%20las%20Fuerzas_armadas_2013%20(1).pdf)

Decreto n° 234-2012, 23 de enero de 2013, La Gaceta n° 33.033, 24 de enero de 2013, disponible en http://www.tsc.gob.hn/leyes/Reformar_art_279_constitucion_2013.pdf

Decreto n° 283-2013, 8 de enero de 2014, La Gaceta n° 33.346, 4 de febrero de 2014, disponible en <http://www.tsc.gob.hn/leyes/Decreto%20283%202013%20Reformar%20por%20adici%C3%B3n%20los%20Art%C3%ADculos%20274%20y%20329%20de%20la%20Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%ABlica.pdf>

Decreto n° 286-2013, 8 de enero de 2014, La Gaceta n° 33.354, 13 de febrero de 2014, disponible en http://www.observatoriodescentralizacion.org/download/leyes_vigentes/13-2-2014%20nuevo%20inciso%20de%20adici%C3%B3n%20Ley%20POM.pdf

Decreto n° 305, 1 de abril de 2004, Diario Oficial n° 65, Tomo n° 363, 2 de abril de 2004, disponible en <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2004/04-abril/02-04-2004.pdf>

Decreto n° 3-2010, disponible en http://www.laprensa.com.ni/blog/wp-content/uploads/2010/01/decreto_3-2010-de-daniel-ortega.pdf

Decreto n° 347-2013, 17 de enero de 2014, La Gaceta n° 33.369, 3 de marzo de 2014, disponible en http://www.tsc.gob.hn/leyes/Ley_proteccion_soberania_espacio_aereo_2014.pdf

Decreto n° 39-2001, Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas, Año CXXV, n° 29.617, 29 de octubre de 2001, disponible en [http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/LEY%20CONSTITUTIVA%20DE%20LAS%20FUERZAS%20ARMADAS%20\(09\).pdf](http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/LEY%20CONSTITUTIVA%20DE%20LAS%20FUERZAS%20ARMADAS%20(09).pdf)

Decreto n° 418-2013, La Gaceta, Año CXXXVII, no 33.373, 7 de marzo de 2014, Ley para la Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional, disponible en <http://www.tsc.gob.hn/leyes/Ley%20para%20la%20Clasificaci%C3%B3n%20de%20Documentos%20P%C3%ABlicos%20relacionados%20con%20la%20Seguridad%20y%20Defensa%20Nacional.pdf>

Decreto n° 458, 1 de septiembre de 2010, disponible en <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-proscripcion-de-maras-pandillas-agrupaciones-asociaciones-y-organizaciones-de-naturaleza-criminal>

Decreto n° 70, 30 de octubre de 2009, Diario Oficial n° 205, Tomo n° 385, 4 de noviembre de 2009, disponible en http://biblioteca.utec.edu.sv/siab/virtual/DiarioOficial/publicaciones2009/noviembre/2009_1104.pdf

Decreto nº 76, 3 de mayo de 2013, Diario Oficial nº 80, Tomo no 399, 3 de mayo de 2013, estuvo vigente un año, hasta el 15 de junio de 2014, disponible en <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-proscripcion-de-maras-pandillas-agrupaciones-asociaciones-y-organizaciones-de-naturaleza-criminal>

Decreto nº 76, 3 de mayo de 2013, Diario Oficial nº 80, Tomo nº 399, 3 de mayo de 2013, disponible en <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2013/05-mayo/03-05-2013.pdf>

Diario de Centroamérica. “Ejército proyecta ampliar el número de efectivos”, 17 de noviembre de 2010, disponible en <http://noticias.com.gt/nacionales/20101117-ejercito-proyecta-ampliar-el-numero-de-efectivos.html>

Fallo 52-2003/56-2003/57-2003 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, El Salvador, disponible en [http://csj.gob.sv/ResSalaConst.nsf/3904032ec36cbce60625767f000945eb/474ea991587a55c3062577210063e819/\\$FILE/594-2008.pdf](http://csj.gob.sv/ResSalaConst.nsf/3904032ec36cbce60625767f000945eb/474ea991587a55c3062577210063e819/$FILE/594-2008.pdf)

Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal, 9 de septiembre de 2010, Diario Oficial nº 169, Tomo nº 388, 10 de septiembre de 2010, disponible en <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-proscripcion-de-maras-pandillas-agrupaciones-asociaciones-y-organizaciones-de-naturaleza-criminal>

Ley nº 192, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua, 1 de febrero de 1995, La Gaceta nº 124, 4 de julio de 1995, disponible en [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/927804DC295D0AE5062573080056DA6D?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/927804DC295D0AE5062573080056DA6D?OpenDocument)

Ley nº 612, Ley de Reforma y Adiciones a la Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, La Gaceta nº 20, 29 de febrero de 2007, disponible en <http://digesto.asamblea.gob.ni/iunp/docspdf/gacetas/2007/1/g20.pdf>

Ley nº 854, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua, 4 de enero de 2014, La Gaceta nº 26, 10 de febrero de 2014, disponible en [http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Iniciativas.nsf/0/9e79461787f2f80f06257c1600609ea0/\\$FILE/29-01-2014%20Ley%20No.%20854%20Reformas%20Constitucionales.pdf](http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Iniciativas.nsf/0/9e79461787f2f80f06257c1600609ea0/$FILE/29-01-2014%20Ley%20No.%20854%20Reformas%20Constitucionales.pdf)

Ley nº 855, Ley de Reforma y Adiciones a la Ley nº 181, Ley de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar, 30 de Enero del 2014, La Gaceta nº 27, 11 de febrero de 2014, disponible en <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/b92aeea87dac762406257265005d21f7/a89bab2de4154e4306257c83007ba9e7?OpenDocument>

Ley Orgánica de la Fuerza Armada de El Salvador, Decreto n° 353, 9 de Julio de 1998, Diario Oficial, 18 de julio 1998, disponible en http://www.vertic.org/media/National%20Legislation/El_Salvador/SV_Ley_Organica_de_la_Fuerza_Armada.pdf

Normativa Interna Militar, Ejército de Nicaragua, disponible en <http://digesto.asamblea.gob.ni/iunp/docspdf/gacetas/2009/12/q237.pdf>

Sala de lo Constitucional. Corte Suprema de Justicia. Sentencia n° 504, 19 de octubre de 2009, disponible en http://www.geneva-academy.ch/RULAC/pdf_state/sentencia-de-la-CSJ-para-la-reeleccion-de-presidentes-y-alcaldes.pdf

Textos anteriores por orden de antigüedad. Acuerdo Gubernativo n° 178-2004, 17 de junio de 2004, disponible en <http://www.mindef.mil.gt/noticias/PDF/leyes%20y%20reglamentos/ACUERDO%20GUBERNATIVO%20No.%20178-2004.pdf>

Acuerdos de paz

Acuerdo de Paz Firme y Duradera, disponible en <http://www.guatemalaun.org/bin/documents/Acuerdo%20de%20Paz%20Firme%20y%20Duradera.pdf>

Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, disponible en <http://www.guatemalaun.org/bin/documents/Acuerdo%20fortalecimiento%20poder%20civil%20y%20funci%C3%B3n%20del%20ej%C3%A9rcito.pdf>

Acuerdos de Chapultepec. Capítulo I. Fuerza Armada. Principios doctrinarios de la Fuerza Armada, disponible en <http://www.elsalvador.com/noticias/especiales/acuerdosdepaz2002/nota3.html#CAP01>

Acuerdos de Paz. Policía Nacional Civil, disponible en <http://www.elsalvador.com/noticias/especiales/acuerdosdepaz2002/nota4.html#CAPOII>

ANEXO A

Preceptos Constitucionales en Materia de Seguridad y Defensa en Centroamérica

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua
Poder Ejecutivo Presidente de la República	<p>Atribuciones</p> <ul style="list-style-type: none"> -Comandante General del Ejército. -Provee a la defensa, a la seguridad y al orden público. - Ejerce el mando de las Fuerzas Armadas e imparte sus órdenes por conducto del oficial general o coronel o su equivalente en la Marina de Guerra, que desempeñe el cargo de Ministro de la Defensa Nacional en materia de movilización y desmovilización; ascensos, condecoraciones y honores militares y pensiones extraordinarias. -Ejerce el mando de toda la fuerza pública. (Art. 246) 	<p>Atribuciones</p> <ul style="list-style-type: none"> -Comandante General de la Fuerza Armada. (Art. 157) - Mantener ilesa la soberanía de la República y la integridad del territorio. (Art. 168) - Nombrar, remover, aceptar renunciaciones y concede licencias de los ministros y viceministros, al Jefe de Seguridad Pública y al de Inteligencia de Estado. (Art. 169) - Disponer de la fuerza armada para la defensa de la soberanía del estado y de la integridad del territorio. - Disponer de la Fuerza Armada si se agotan los medios ordinarios para el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y la seguridad pública de lo que se debe informar a la Asamblea Legislativa. - Dirigir la guerra y hacer la paz, y someter inmediatamente el tratado que celebre con este último fin a la ratificación de la Asamblea Legislativa. - Organizar, conducir y mantener la Policía Nacional Civil. - Organizar, conducir y mantener el Organismo de Inteligencia del Estado. 	<p>Atribuciones</p> <ul style="list-style-type: none"> -Comandante General de las Fuerzas Armadas. (Art. 277) -Adoptar las medidas necesarias para la defensa de la Republica. -Mantener incólume la independencia y el honor de la Republica, la integridad e inviolabilidad del territorio nacional. -Mantener la paz y seguridad interior de la Republica y repeler todo ataque o agresión exterior. -Nombrar y/o remover al Secretario de Estado en el Despacho de Defensa y al igual que al Jefe del Estado Mayor Conjunto, quien será seleccionado por el Presidente de la República de entre los miembros de la Junta de Comandantes. (Art. 245) -Sus órdenes serán acatadas y ejecutadas en apego a la Constitución y los principios de legalidad, disciplina y profesionalismo militar. (Art. 278) -Declarar la guerra y hacer la paz en receso del Congreso Nacional, el cual deberá ser convocado Inmediatamente. -Conferir grados militares desde Subteniente hasta Capitán. -Velar porque las Fuerzas Armadas sean apolíticas, esencialmente profesionales, obedientes y no deliberantes. (Art. 245) 	<p>Atribuciones</p> <ul style="list-style-type: none"> -Jefe Supremo del Ejército -Sólo en casos excepcionales, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá en apoyo a la Policía Nacional ordenar la intervención del Ejército de Nicaragua cuando la estabilidad de la República estuviere amenazada por grandes desórdenes internos, calamidades o desastres naturales. (Art. 92)

Policía		- Fijar anualmente un número razonable de efectivos de la fuerza armada y de la Policía Nacional Civil. (Art. 168)		
	N/D	<p>Policía Nacional Civil</p> <p>-Naturaleza: Un cuerpo profesional, independiente de la fuerza armada y ajeno a toda actividad partidista.</p> <p>-Misión: Responsable de la Seguridad Pública (policía urbana y policía rural), garantizar el orden, la seguridad y la tranquilidad pública. (Art. 159)</p> <p>-Restricciones: Sus miembros no podrán pertenecer a partidos políticos, optar a cargos de elección popular, ni realizar propaganda política. (Art. 152)</p>	<p>Policía Nacional</p> <p>-Naturaleza: Institución profesional permanente del Estado, apolítica en el sentido partidista de naturaleza puramente civil.</p> <p>-Misión: Velar por la conservación del orden público, la prevención, control y combate al delito; proteger la seguridad de las personas y sus bienes; ejecutar las resoluciones, disposiciones, mandatos y decisiones legales de las autoridades y funcionarios públicos. (Art. 293)</p>	<p>Policía Nacional</p> <p>-Naturaleza: Cuerpo armado de naturaleza civil; es profesional, apolítica, apartidista, obediente y no deliberante que se rige en apego a la Constitución y sometida a la autoridad civil ejercida por el Presidente de la República a través del ministerio correspondiente.</p> <p>-Misión: garantizar el orden interno, la seguridad de las personas y sus bienes, la prevención y persecución del delito. (Art. 97)</p> <p>Restricciones</p> <p>-Se prohíbe a la Policía ejercer actividades de espionaje político.</p> <p>-No hay reclutamiento forzoso para integrar a la policía. (Art. 96)</p> <p>-Sus miembros no podrán desarrollar actividades político-partidistas, ni desempeñar cargo alguno en organizaciones políticas. Tampoco podrán optar a cargos públicos de elección popular si no hubieren renunciado de su calidad de militar o de policía en servicio activo, por lo menos un año antes de las elecciones en las que pretendan participar. (Art. 94)</p>
Poder Legislativo	Congreso de la República	Asamblea Legislativa	Congreso Nacional	Asamblea Nacional

	<p>-Declarar la guerra y aprobar o improbar los tratados de paz. (Art. 171)</p> <p>-Aprobar el paso de ejércitos extranjeros por el territorio nacional o al establecimiento temporal de bases militares extranjeras. (Art. 172)</p> <p>-Militares en servicio activo no pueden ser diputados. (Art.248)</p> <p>-Interpelar a ministros de Estado (incluye al Ministro de la Defensa Nacional), los que pueden ser destituidos. (Art. 165)</p>	<p>- Declarar la guerra y ratificar la paz.</p> <p>- Permitir o negar el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República, y el estacionamiento de naves o aeronaves de extranjeras.</p> <p>-Decretar imposiciones tributarias y/o empréstitos forzosos en caso de invasión guerra legalmente declarada o calamidad pública. Interpelar a ministros de Estado (incluye al de la Defensa Nacional). (Art. 131)</p>	<p>-Declarar la guerra y hacer la paz.</p> <p>-Conferir los grados de mayor a general de división, a propuesta del poder ejecutivo.</p> <p>-Fijar el número de miembros permanentes de la Fuerzas Armadas. (Art. 205)</p> <p>-Autorizar o negar el tránsito de tropas extranjeras por el territorio del país.</p> <p>- Autorizar al Poder Ejecutivo la salida de tropas de las Fuerzas Armadas para prestar servicios en territorio extranjero.</p> <p>- Interpelar a los Secretarios de Estado.</p>	<p>-Autorizar o negar la salida de tropas nicaragüenses del territorio nacional. (Art. 138)</p> <p>-autorizarse el tránsito o estacionamiento de naves, aeronaves, maquinarias y personal militar extranjero para fines humanitarios, adiestramiento e intercambio, siempre que sean solicitadas por el Presidente de la República. (Art. 92)</p>
<p>Poder Ejecutivo Ejército</p>	<p>Ejército de Guatemala</p> <p>-Misión: Mantener la independencia, la soberanía y el honor del país, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior. (Art. 244)</p> <p>- Naturaleza: Institución única e indivisible, esencialmente profesional, apolítica, obediente y no deliberante. (Art. 244)</p> <p>-Se rige por la ley Constitutiva del Ejército. (Art. 250)</p> <p>Restricciones</p> <p>-Militares activos no pueden ejercer el derecho al sufragio, ni el derecho de petición colectiva. (Art.248)</p> <p>-Militares no puede optar al cargo de Presidente de la República, salvo que estén de baja o en retiro cinco años antes de fecha de convocatoria. (Art. 186)</p>	<p>Fuerza Armada</p> <p>-Misión: Defensa de la soberanía del estado y de la integridad del territorio. (Art. 212)</p> <p>-Naturaleza: Es una institución permanente al servicio de la nación. Es obediente, profesional, apolítica y no deliberante. (Art. 211)</p> <p>-En casos excepcionales el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada para el mantenimiento de la paz interna. (Art. 212)</p> <p>-Forma parte del órgano ejecutivo y está subordinada a la autoridad del Presidente de la República, en su calidad de Comandante General. (Art. 213)</p> <p>Restricciones</p> <p>-No pueden ser candidatos a la Presidencia de la</p>	<p>Fuerzas Armadas</p> <p>-Misión: 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. (Art. 272)</p> <p>-Naturaleza: Institución Nacional de carácter permanente, esencialmente profesional, apolítica, obediente y no deliberante. (Art. 272)</p> <p>Restricciones</p> <p>-No pueden ser elegidos Presidente de la República los oficiales jefes y oficiales generales de las Fuerzas Armadas; jefes superiores de las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Policía o de Seguridad del Estado; los militares en servicio activo y miembros de cualquier otro cuerpo armado que hayan</p>	<p>Ejército de Nicaragua</p> <p>-Misión: Institución armada para la defensa de la soberanía, de la independencia y la integridad territorial. (Art. 92)</p> <p>-Naturaleza: Institución nacional, de carácter profesional, apartidista, apolítica, obediente y no deliberante. (Art. 93)</p> <p>Restricciones</p> <p>- Sus miembros no podrán desarrollar actividades político-partidistas, ni desempeñar cargo alguno en organizaciones políticas. Tampoco podrán optar a cargos públicos de elección popular si no hubieren renunciado de su calidad de militar o de policía en servicio activo, por lo menos un año antes de las elecciones en las que pretendan participar. (Art. 94)</p>

Constitución Política de la República de Guatemala, 31 de mayo de 1985, reformada por acuerdo legislativo n° 18-93 del 17 de noviembre de 1993.

República los profesionales militares de alta o que lo hayan estado tres años antes de la inauguración presidencial. (Art. 127)

-Militares no pueden pertenecer a partido políticos, optar a cargos de elección popular ni realizar propaganda política partidista. (Art. 82)

Roles complementarios

-Colabora en obras de beneficio público que ordene el Órgano Ejecutivo y auxiliará a la población en casos de desastres naturales. (Art. 212)

-Fuero Militar

Fuero militar para delitos puramente militares cometidos en servicio activo y falta puramente militares.

-Tribunales militares conocerán de los delitos o faltas cometidos por los integrantes del Ejército. Ningún civil podrá ser juzgado por tribunales militares. (Art. 216)

Servicio Militar

-Servicio militar obligatorio. (Art. 215)

Constitución Política de la República de El Salvador, Decreto n° 38, vigencia, 20 de diciembre de 1983, Diario Oficial el 16 de diciembre de 1983.

prestado servicio durante los doce meses anteriores a la fecha de elección. (Art. 240)

Roles complementarios

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

-Por disposición del Presidente de la República apoya los procesos electorales. (Art. 272)

-Sujeta a la Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas.

- Cooperarán con las distintas secretarías de Estado en alfabetización, educación, agricultura, protección del ambiente, vialidad, comunicaciones, sanidad y reforma agraria.

-Participarán en misiones de paz.

-Colaborarán en la lucha contra el narcotráfico, desastres naturales y programas de protección del ecosistema.

-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 el Tribunal de Elecciones. (Art. 274)

Servicio Militar

-Servicio militar voluntario. (Art. 276)

Constitución Política de la República de Honduras, Decreto n° 131, 11 de enero 1982, Actualizada hasta el Decreto 36 del 4 de

-Se prohíbe a la Policía ejercer actividades de espionaje político. (Art. 96)

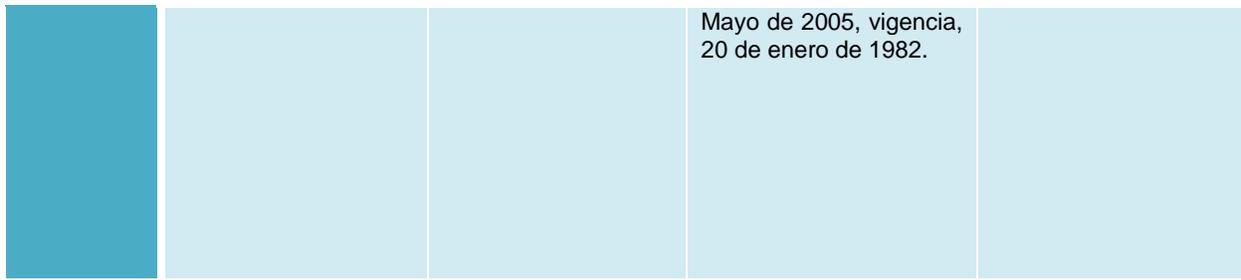
Fuero Militar

-No hay fuero militar para delitos comunes y ningún civil puede ser juzgado por tribunales militares. (Art. 93)

Servicio Militar

-No habrá servicio militar obligatorio, y se prohíbe toda forma de reclutamiento forzoso para integrar el Ejército. (Art. 96)

Constitución Política de la República de Nicaragua, 10 de noviembre de 1986, vigencia, la Gaceta, Diario Oficial n°5, 9 de enero de 1987.



Fuente: Realización de los Autores en base a las constituciones políticas y leyes ordinarias de esos cuatro países.

ANEXO B

Preceptos Básicos de la Legislación Ordinaria en Materia de Defensa y Seguridad Pública en Centroamérica

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua
Poder Ejecutivo Presidente de la República	<p>Ley Constitutiva del Ejército</p> <p>-El Presidente de la República en su carácter de <i>Comandante General del Ejército</i>, el Ministro de la Defensa Nacional y el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, constituyen el Alto Mando del Ejército. (Art. 13)</p> <p>-El Presidente de la República es el Comandante General del Ejército e impartirá sus órdenes por conducto del oficial militar que desempeñe el cargo de Ministro de la Defensa Nacional. (Art. 14)</p> <p>Funciones</p> <p>-Proveer a la Defensa y a la Seguridad de la Nación.</p> <p>-Mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala.</p> <p>-Decretar la movilización y desmovilización.</p> <p>-Otorgar ascensos en tiempo de paz y de guerra.</p> <p>-Extender título de Oficial del Ejército y el despacho respectivo a los Caballeros Cadetes graduados en la Escuela Politécnica.</p> <p>-Conferir condecoraciones y</p>	<p>Ley Orgánica de la Fuerza Armada</p> <p>-La Comandancia General de la Fuerza Armada, es ejercida por el Presidente de la República, en su carácter de <i>Comandante General de la Fuerza Armada</i>. (Art. 27)</p> <p>-El Presidente de la República y Comandante General de la Fuerza Armada ejerce la dirección político-militar de la Fuerza Armada, por medio del Ministro de la Defensa Nacional. (Art.28)</p> <p>-El Presidente de la República estará asistido por un Estado Mayor Presidencial. Un Reglamento regulará su organización y funcionamiento. (Art. 29)</p> <p>Atribuciones</p> <p>-Proveer lo que fuere necesario para que la Fuerza Armada mantenga su eficiencia operativa y cuente con los elementos humanos y materiales indispensables para el cometido de las funciones que la Constitución de la República y demás leyes le asignan;</p> <p>-Nombrar, remover, aceptar renunciaciones y conceder licencias a los miembros de la Fuerza Armada;</p> <p>-Resolver en última instancia, los recursos que se interpongan en contra de las</p>	<p>Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas</p> <p>-Constituyen el Alto Mando: el Presidente de la República en su carácter de <i>Comandante General</i>, el Secretario de Estado en el Despacho de Defensa Nacional y el Jefe del Estado Mayor Conjunto.</p> <p>-El presidente de la República ejerce el mando directo de las Fuerzas Armadas en su carácter de Comandante General. (Arts. 19 y 21)</p> <p>Atribuciones</p> <p>- Velar porque las Fuerzas Armadas sean apolíticas, esencialmente profesionales, obedientes y no deliberantes; y disponer de ellas de conformidad con la Ley. (Art. 1)</p> <p>- Mantener la paz y seguridad interior de la República y repeler todo ataque o agresión exterior;</p> <p>-Permitir, previa autorización del Congreso Nacional, la salida de tropas hondureñas a prestar servicio en territorio extranjero, de conformidad con los tratados y convenciones internacionales para operación sobre el mantenimiento de la paz;</p>	<p>Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar</p> <p>-El Presidente de la República es el <i>Jefe Supremo del Ejército</i>. (Art. 6)</p> <p>Atribuciones</p> <p>1) Disponer de las fuerzas del Ejército de conformidad con la Constitución Política y las leyes.</p> <p>2) Ejercer la conducción política de la defensa armada del Estado, en su calidad de Jefe Supremo del Ejército.</p> <p>3) Ordenar el inicio de operaciones militares por parte del Ejército en defensa del país en caso de agresión externa.</p> <p>4) Ordenar en Consejo de Ministros, en caso de suma necesidad la intervención de las fuerzas del Ejército en asonadas o motines que excedan la capacidad de las fuerzas de la Policía Nacional para sofocarlos. En cada caso deberá informar a la Asamblea Nacional en un plazo no mayor de siete días.</p> <p>5) Nombrar al Comandante en Jefe del Ejército a propuesta del Consejo Militar. La propuesta del Consejo Militar podrá ser desaprobada por el Presidente de la República, quien podrá solicitar otra propuesta.</p> <p>6) Remover al Comandante en Jefe del Ejército por las siguientes causales:</p> <p>1. Por insubordinación.</p>

	<p>honoros militares conforme la ley. -Conceder pensiones extraordinarias. (Art. 14)</p>	<p>resoluciones de las Cortes Marciales, con arreglo a las leyes correspondientes; y -Dictar los decretos, acuerdos, órdenes y providencias que tengan por finalidad organizar la defensa nacional, en la forma establecida en la Constitución de la República. (Art. 27)</p>	<p>-Declarar la guerra y hacer la paz en receso del Congreso Nacional, el cual será convocado inmediatamente; -Permitir o negar, previa autorización del Congreso Nacional, el tránsito por el territorio de Honduras de tropas de otro país; -Otorgar ascensos desde Sub-Teniente hasta Capitán o sus equivalentes inclusive, a Propuesta del Secretario de Estado en el Despacho de Defensa Nacional; - Proponer al Congreso Nacional por medio del Secretario de Estado en el Despacho de Defensa Nacional, los ascensos desde Mayor hasta General o su equivalente; -Movilizar las reservas por medio del Secretario de Estado en el Despacho de Defensa Nacional, en caso guerra, trastornos de las paz interna y emergencia nacional por razones de desastres naturales, prácticas y maniobras, de reemplazos personal y los que indique la Ley de la Defensa Nacional; -Asegurar la política general de defensa nacional de conformidad con la Ley; -Nombrar y remover libremente al Jefe de Estado Mayor Conjunto. -Aprobar los Reglamentos de la presente ley por conducto de la Secretaria de Estado en el Despacho de Defensa Nacional.</p>	<p>2. Por desobediencia de las órdenes dadas por el Presidente de la República en el ejercicio de sus atribuciones. 3. Por transgredir con sus opiniones o actuaciones la apoliticidad o apartidismo del Ejército resguardado en el artículo 1 y los numerales 1) y 2) del artículo 9 del presente Código. 4. Por haber sido condenado por sentencia firme por la comisión de delitos que merezca penas graves o muy graves. 5. Por incapacidad física o mental declarada de conformidad con la ley. 7) Aprobar y otorgar a los Oficiales, conforme lo establecido en el presente Código y a propuesta del Consejo Militar, los grados de General o equivalente. 8) Ordenar la movilización, por intermedio del Comandante en Jefe del Ejército, de los elementos indicados en el numeral 4, del artículo 2 en caso de declaratoria de Emergencia Nacional. 9) Nombrar a los Oficiales que ocuparán cargos de Agregados de Defensa, Militares, Navales y Aéreos y a los que representarán a Nicaragua ante los Organismos Militares Internacionales a propuesta del Comandante en Jefe del Ejército. 10) Otorgar condecoraciones y Órdenes de la Nación a los militares que hagan mérito, o proponer a las instancias correspondientes el otorgamiento de las mismas. 11) Tomar el juramento de lealtad a la Constitución Política y a las leyes de la República, a los miembros</p>
--	--	---	--	--

			<p>-Conferir condecoraciones, distinciones y honores de conformidad con el reglamento respectivo;</p> <p>-Asegurar las fuerzas armadas mantengan su unidad institucional, eficiencia operativa y que dispongan de los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de las funciones que la Constitución de la República y demás leyes les asigne;</p> <p>-Autorizar el ingreso y paso de tropas extranjeras al y a través del territorio nacional; y la salida de tropas hondureñas para ser empleadas en operaciones humanitarias, debiendo informar al Congreso Nacional en el término de quince días. (Art. 22, 50 y 52)</p>	<p>del Alto Mando y del Consejo Militar.</p> <p>12) Procurar las fuerzas, medios, bienes, condiciones y mecanismos para que el Ejército cumpla con la misión de la defensa armada de la Patria, de la integridad territorial, independencia y soberanía de la Nación; así como con el mantenimiento de la paz y la seguridad interior, y las demás misiones que se le asignan por la Constitución Política, este Código y demás leyes.</p> <p>13) Recibir la propuesta de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Ejército, para su posterior incorporación en el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República que deberá ser enviado a la Asamblea Nacional, así como revisar y controlar las finanzas del Ejército conforme las leyes de la República.</p> <p>14) Determinar las Políticas de Seguridad y Defensa Nacional. (Art. 6)</p>
Poder Ejecutivo Ejército	<p>Ley Constitutiva del Ejército</p> <p>Naturaleza Institución única e indivisible, esencialmente profesional, apolítica, obediente y no deliberante. (Art. 1)</p> <p>Misión Mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del</p>	<p>Ley Orgánica de la Fuerza Armada</p> <p>Naturaleza Institución permanente al servicio de la nación, es parte del Órgano Ejecutivo, está instituida para los fines que señala la Constitución de la República. (Art. 1 y 4)</p> <p>Misión -En tiempo de guerra cumplirá su misión Constitucional, asegurando mediante</p>	<p>Ley Constitutiva de las Fuerzas Armada</p> <p>Naturaleza Institución nacional e indivisible de carácter permanente, esencialmente profesional, apolítico, obediente y no deliberante, que se fundamenta en los principios de jerarquía, unidad de mando y disciplina. (Art. 1 y 2)</p> <p>Misión</p>	<p>Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar</p> <p>Naturaleza -Institución constitucional del Estado nicaragüense. (Art. 2) -Único cuerpo armado reconocido legalmente en el territorio nicaragüense. (Art. 1) El Ejército de Nicaragua, que en lo sucesivo se denominará "el Ejército", constitucionalmente es el único cuerpo militar armado de la República</p>

	<p>territorio, la paz y la seguridad interior y exterior. (Art. 1)</p> <p>Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala, Decreto n° 72-90, 13 de diciembre de 1990.</p>	<p>campañas y operaciones militares la defensa de la soberanía del Estado y la integridad del territorio. (Art. 2)</p> <p>- En tiempo de paz coadyuvará al desarrollo y la promoción de las políticas y objetivos de la defensa nacional, y excepcionalmente el mantenimiento de la paz interna. Organizará, equipará e instruirá Unidades en situación activa y de reserva, capacitándolas para cumplir la misión en tiempo de guerra. (Art. 3)</p> <p>Ley Orgánica de la Fuerza Armada de El Salvador, Decreto n° 353, 9 de Julio de 1998, Diario Oficial, 18 de julio de 1998.</p>	<p>-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. (Art. 1)</p> <p>-Cooperan con las secretarías de Estado, a solicitud de éstas en labores de alfabetización, educación, agricultura, protección del medio ambiente, vialidad, comunicaciones, sanidad, y reforma agraria. (Art. 3)</p> <p>-Participan en misiones internacionales de paz, en base a tratados internacionales. (Art. 22)</p> <p>-Prestan apoyo logístico de asesoramiento técnico en comunicaciones y transporte en la lucha contra el narcotráfico. (Arts. 122, 140 y 165)</p> <p>-Colaboran con personal y medios para hacer frente a desastres naturales y situaciones de emergencia que afecten a las personas y sus bienes, programas de protección y conservación del ecosistema, educación académica y formación técnica de sus miembros y otros de interés nacional. (Art. 22)</p> <p>Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas, Decreto n°</p>	<p>de Nicaragua. Es indivisible y tiene carácter nacional, patriótico, apartidista, apolítico, profesional, obediente y no deliberante. El Ejército se regirá en estricto apego a la Constitución Política y a las leyes a las que debe guardar respeto y obediencia; igualmente a los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y otros instrumentos de Derecho Internacional Público ratificados y aprobados por Nicaragua. Los miembros del Ejército no podrán realizar proselitismo político, partidario ni dentro ni fuera de la institución. - (Art. 1)</p> <p>Misión</p> <p>-Planificar, organizar, preparar, dirigir y ejecutar la defensa armada de la Patria; y defender la integridad territorial, independencia y soberanía de la Nación.</p> <p>- Coadyuvar en caso de suma necesidad, según lo determine el Presidente de la República en Consejo de Ministros, dentro de las responsabilidades que le señale la Ley, en el mantenimiento de la paz y el orden público de la nación.</p> <p>-Ejecutar, en coordinación con los ministerios y entes estatales las actividades encaminadas al cumplimiento de los fines de la Defensa Nacional según lo determine el Presidente de la República.</p> <p>-Organizar, de acuerdo a lo que ordene y establezca el Presidente de la República, las fuerzas, medios y bienes públicos a utilizarse en caso de emergencia</p>
--	---	--	--	---

			<p>98-84, 27 de octubre de 1984, Diario Oficial "La Gaceta" No. 24517 del 12 de enero de 1985.</p>	<p>nacional de acuerdo a la ley de la materia. Los bienes privados sólo podrán ser utilizados en caso de catástrofe nacional o guerra, con las responsabilidades e indemnizaciones que contempla la ley.</p> <p>-Disponer de sus fuerzas y medios para combatir las amenazas a la seguridad y defensa nacional, y cualquier actividad ilícita que pongan en peligro la existencia del Estado nicaragüense, sus instituciones y los principios fundamentales de la nación.</p> <p>-Coadyuvar con la Policía Nacional en la lucha contra el narcotráfico, crimen organizado, y sus actividades conexas conforme lo dispuesto en las leyes y de acuerdo a los planes e instrucciones emanadas del Presidente de la República.</p> <p>-En caso de desastres, catástrofes y otras situaciones similares, realizar acciones de defensa civil para proteger y auxiliar a la población y sus bienes, y colaborar en el mantenimiento del orden y las labores de reconstrucción supeditado a las autoridades civiles y en coordinación con ellas.</p> <p>-Colaborar conforme lo disponga el Presidente de la República, y sin ánimo de lucro, e la realización de obras que contribuyan al desarrollo del país, y colaborar de acuerdo a esta disposición en los planes de salud, educación y otras obras propias del servicio social. Asimismo coadyuvar en la conservación y renovación de los recursos naturales, en mejorar el medio ambiente y el equilibrio ecológico y demás planes estratégicos, que</p>
--	--	--	--	---

				<p>establezca el Presidente de la República.</p> <p>-Procurar el mejoramiento social y económico de sus miembros en servicio activo y cuando pasen a retiro, así como de los familiares de los mismos, mediante los correspondientes planes y programas.</p> <p>(Art. 2)</p> <p>Ley de reformas y adiciones a la ley 181, "código de organización, jurisdicción y previsión social militar", Ley n° 855; aprobada el 30 de enero del 2014, publicada en la gaceta no. 27 del 11 de febrero de 2014.</p>
--	--	--	--	--

Fuente: Realización propia en base a la legislación particular en cada país.

ANEXO C

Evolución de las Brigadas del Ejército de Guatemala Acuerdos Gubernativos 2004, 2006, 2009, 2010, 2012, 2013 y 2014

Cantidad de Brigadas	AG 240-2004	AG 278-2006	AG 33-2009	AG 279-2010	AG 63-2012	AG 287-2013	AG 128-2014
1	Primera Brigada de Infantería "General Luis García León"	Primera Brigada de Infantería "General Luis García León"	Primera Brigada de Infantería "General Luis García León"	Brigada Militar "Mariscal Zavala"	Primera Brigada de infantería "General Luis García León"	Primera Brigada de Infantería "General Luis García León"	Primera Brigada de Infantería "General Luis García León"
2	Segunda Brigada de Infantería "Capitan General Rafael Carrera"	Segunda Brigada de Infantería "Capitan General Rafael Carrera"	Segunda Brigada de Infantería "Capitán General Rafael Carrera".	Primera Brigada de Infantería "General Luis García León"	Segunda Brigada de infantería "Capitán General Rafael Carrera"	Segunda Brigada de infantería "Capitán General Rafael Carrera"	Segunda Brigada de infantería "Capitán General Rafael Carrera"
3	Tercera Brigada de Infantería "General Manuel Aguilar Santamaría"	Tercera Brigada de Infantería "General Manuel Aguilar Santamaría"	Tercera Brigada de Infantería "General Manuel Aguilar Santamaría".	Segunda Brigada de Infantería "Capitán General Rafael Carrera".	Tercera Brigada de infantería "General Manuel Aguilar Santamaría"	Tercera Brigada de infantería "General Manuel Aguilar Santamaría"	Tercera Brigada de infantería "General Manuel Aguilar Santamaría"
4	Cuarta Brigada de Infantería "General Justo Rufino Barrios"	Cuarta Brigada de Infantería "General Justo Rufino Barrios"	Cuarta Brigada de Infantería "General Justo Rufino Barrios".	Tercera Brigada de Infantería "General Manuel Aguilar Santamaría".	Cuarta Brigada de infantería "General Justo Rufino Barrios"	Cuarta Brigada de infantería "General Justo Rufino Barrios"	Cuarta Brigada de infantería "General Justo Rufino Barrios"
5	Quinta Brigada de Infantería "Mariscal Gregorio Solares"	Quinta Brigada de Infantería "Mariscal Gregorio Solares"	Quinta Brigada de Infantería "Mariscal Gregorio Solares"	Cuarta Brigada de Infantería "General Justo Rufino Barrios".	Quinta Brigada de infantería "Mariscal Gregario Solares"	Quinta Brigada de infantería "Mariscal Gregario Solares"	Quinta Brigada de infantería "Mariscal Gregario Solares"
6	Brigada de Fuerzas Especiales	Brigada de Fuerzas Especiales	Brigada de Fuerzas Especiales	Quinta Brigada de Infantería "Mariscal Gregorio Solares"	Sexta Brigada de Infantería "Coronel Antonio José de Irisarri"	Sexta Brigada de Infantería "Coronel Antonio José de Irisarri"	Sexta Brigada de Infantería "Coronel Antonio José de Irisarri"
7		Brigada de Paracaidistas "General Felipe Cruz"	Brigada de Paracaidistas "General Felipe Cruz"	Sexta Brigada de Infantería "Coronel Antonio José Irisarri"	Brigada Militar "Mariscal Zavala"	Brigada Militar "Mariscal Zavala"	Brigada Militar "Mariscal Zavala"
8		Brigada Militar "Mariscal Zavala"	Brigada Militar "Mariscal Zavala"	Brigada de Fuerzas Especiales	Brigada de Policía Militar "Guardia de Honor"	Brigada de Policía Militar "Guardia de Honor"	Brigada de Policía Militar "Guardia de Honor"
9		Brigada de Policía Militar "Guardia de Honor"	Brigada de Policía Militar "Guardia de Honor"	Brigada de Paracaidistas "General Felipe Cruz"	Segunda Brigada de Policía Militar "General de División Héctor Alejandro Gramajo Morales"	Segunda Brigada de Policía Militar "General de División Héctor Alejandro Gramajo Morales"	Segunda Brigada de Policía Militar "General de División Héctor Alejandro Gramajo Morales"
10		Cuerpo de Transporte del Ejército	Brigada de Artillería de Campaña	Brigada de Artillería de Campaña	Brigada de Fuerzas Especiales	Brigada de Fuerzas Especiales	Brigada de Fuerzas Especiales

11				"Santa Bárbara"			
			Cuerpo de Transporte del Ejército	Brigada Policía Militar "Guardia de Honor"	Brigada Especial de Operaciones de Selva "Teniente Coronel de Infantería DEM. Víctor Augusto Quilo Ayuso"	Brigada Especial de Operaciones de Selva "Teniente Coronel de Infantería DEM. Víctor Augusto Quilo Ayuso"	Brigada Especial de Operaciones de Selva "Teniente Coronel de Infantería DEM. Víctor Augusto Quilo Ayuso"
12				Cuerpo de Transporte del Ejército de Guatemala	Brigada de Paracaidistas "General Felipe Cruz"	Brigada de Paracaidistas "General Felipe Cruz"	Brigada de Paracaidistas "General Felipe Cruz"
13					Brigada de Artillería de Campaña "Santa Bárbara"	Brigada de Artillería de Campaña "Santa Bárbara"	Brigada de Artillería de Campaña "Santa Bárbara"
14					Cuerpo de Transporte del Ejército de Guatemala	Cuerpo de Transporte del Ejército de Guatemala	Cuerpo de Transporte del Ejército de Guatemala
15						Brigada de Operaciones de Montaña	Brigada de Operaciones de Montaña

Nota: Los colores que cambian indican nuevas brigadas que se van creando con cada acuerdo gubernativo.

Fuente: Realización propia en base a los acuerdos gubernativos de los años indicados.