



CUARTO INFORME ESTADO DE LA REGIÓN



Relaciones Civiles - Militares en Centroamérica

Informe final

Investigador
Roberto Cajina

2010

Nota: El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de las ponencias (investigaciones) pueden diferir de lo publicado en el Cuarto Informe Estado de la Región en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Contenido

Introducción	3
Contrastes y asimetrías en Centroamérica.....	4
Relaciones político-militares en Centroamérica: Proceso defectuoso e inconcluso	8
Lo formal: Constituciones y leyes ordinarias	9
Lo real: Nicaragua y Honduras, relaciones civiles-militares en riesgo.....	9
Regreso del FSLN al poder y las relaciones político-militares en Nicaragua	10
Rol de los militares en la crisis política en Honduras.....	13
El Salvador y Guatemala: Las deudas con los acuerdos de paz.....	16
Completamiento militar en Centroamérica	16
Gasto militar en Centroamérica 2005-2009	17
Control parlamentario del Sector Defensa en Centroamérica.....	22
Atribuciones constitucionales de los parlamentos de Centroamérica en el ámbito de la Defensa.....	23
Normativas internas de los órganos legislativos.....	25
Comisiones Legislativas	25
Guatemala	26
El Salvador.....	26
Honduras	26
Nicaragua.....	26
Deberes y derechos de los diputados conforme sus leyes orgánicas y/o reglamentos .	27
Iniciativa de Seguridad Regional en Centroamérica, CARSI	31
¿Balance razonable de fuerzas en Centroamérica?.....	33
Capacidades, fuerzas, equipos y despliegue en misiones de paz.....	34
Bibliografía.....	46
Notas	49

Resumen

La ponencia contiene información sobre los estados de la subregión que tienen instituciones militares: Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Se analiza la naturaleza y forma del relacionamiento entre el poder político, representado por las autoridades civiles legítimamente constituidas, y el poder militar, encarnado en las instituciones castrenses. Igualmente se procura establecer y diferenciar lo formal de lo real y comparar sus capacidades financieras, materiales y técnicas. Complementariamente se analizan tres aspectos específicos de las relaciones político-militares: los efectos del ascenso a la Presidencia de la República de Daniel Ortega en enero de 2007, la crisis política en Honduras en el 2009 y la movilización de fuerzas policiales y militares por el diferendo fronterizo entre Nicaragua y Costa Rica. Asimismo, se presenta una valoración sobre el balance razonable de fuerzas en la subregión, conforme lo establecido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (1995).

Descriptores

ejército Centroamérica, militares Centroamérica, Marco Seguridad Democrática, seguridad Centroamérica, milicia Centroamérica, ley antimaras, crisis política, crisis Honduras, política Honduras, acuerdos de paz, gasto militar, defensa Centroamérica, tareas militares, comisiones legislativas, ley defensa, CARSI, seguridad regional, efectivos militares, servicio militar, labor militar, golpe estado.

Introducción

Es común, incluso en el ámbito académico, la tendencia de referirse a Centroamérica asumiendo que se trata de una entidad geográfica y política homogénea conformada por cinco países¹. Nada más alejado de la realidad, ya que la existencia de varias “centroaméricas” es innegable. Todo depende de la óptica con que se vea a la subregión y de los objetivos que se persigan desde la perspectiva analítica.

Una de esas “Centroaméricas” es la que puede caracterizarse como la Centroamérica “restringida”, conformada por los Estados de la subregión que tienen instituciones militares y que suscribieron y ratificaron íntegramente y sin reservas el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica². Ésa es la Centroamérica objeto de este estudio, la integrada por Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, países que se encuentran entre los siete más vulnerables de América Latina y que se caracterizan, entre otros aspectos, por “...la precariedad de las instituciones políticas democráticas y el escaso sustento democrático en la historia de dichos países”³.

El eje articulador de este análisis, que está precedido por una breve caracterización del entorno económico y político de esos cuatro países, son las relaciones civiles-militares, es decir, la naturaleza y forma del relacionamiento entre el poder político, representado por las autoridades civiles legítimamente constituidas, y el poder militar, encarnado en las instituciones castrenses. Igualmente se procura establecer y diferenciar lo formal de lo real y comparar sus capacidades financieras, materiales y técnicas.

Los componentes básicos de este estudio comprenden el ordenamiento constitucional y de la legislación ordinaria —lo formal—, los recursos de los que disponen, las misiones —clásicas y emergentes⁴—, y su relación funcional. Complementariamente se analizan otros componentes del Sector Defensa, como los parlamentos, por ejemplo, y tres aspectos específicos de las relaciones político-militares: los efectos del ascenso a la Presidencia de la República de Daniel Ortega en enero de 2007, la crisis política en Honduras en el 2009 y la movilización de fuerzas policiales y militares por el diferendo fronterizo entre Nicaragua y Costa Rica. Asimismo, se presenta una valoración sobre el balance razonable de fuerzas en la subregión, conforme lo establecido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (1995).

Contrastes y asimetrías en Centroamérica

Centroamérica es una subregión de contrastes y asimetrías. The Military Balance 2010 del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, de Londres, ofrece datos económicos y demográficos para el período 2008-2009 que muestran con claridad las asimetrías y contrastes entre estos cuatro países, y que sirven como telón de fondo al análisis de las relaciones civiles-militares y sus aspectos cuantitativos y cualitativos (políticos).

Cuadro 1
Relaciones civiles-militares de Guatemala. Aspectos cuantitativos y cualitativos (políticos)

GUATEMALA			
Quetzal guatemalteco q		2008	2009
PIB	q	231bn	333bn
	US\$	42.5	40.0bn
Per cápita	US\$	3266	3.011
Crecimiento	%	4	0.4
Inflación	%	11.4	2.2
Presupuesto de Defensa	q	1.36bn	1.30bn
	US\$	179m	156m
1 US\$=q		7.56	8.33
Población	13.276.517		

Convenciones
 bn: billones (mil millones)
 m: millones

Fuente: The International Institute for Strategic Studies. The Military Balance 2010, (Versión electrónica), pp. 83-84

Cuadro 2

Relaciones civiles-militares de el Salvador
Aspectos cuantitativos y cualitativos (políticos)

EL SALVADOR

Colón salvadoreño C		2008	2009	2010
PIB	C	192bn	198bn	
	US\$	21.9bn	22.2bn	
Per cápita	US\$	3.105	3.096	
Crecimiento	%	2.5	-2.5	
Inflación	%	7.3	1.0	
Presupuesto de Defensa	q	1.0bn	1.15bn	
	US\$	115m	132m	
FMA	US\$	5.6m	3.5m	4.8m
US\$1=C		8.75	8.75	
Población	7.185.218			

Convenciones

FMA: Asistencia Militar Extranjera

bn: billones (mil millones)

m: millones

Fuente: The International Institute for Strategic Studies. The Military Balance 2010 (Versión electrónica), pp.82-83

Cuadro 3

Relaciones civiles-militares de Honduras. Aspectos cuantitativos y cualitativos (políticos)
HONDURAS

Lempira hondureño L		2008	2009
PIB	L	270bn	276bn
	US\$	14.3bn	14.6bn
Per cápita	US\$	1.861	1.864
Crecimiento	%	4	-2.0
Inflación	%	11.4	5.0
Presupuesto de Defensa	L	1.80bn	1.93bn
	US\$	95m	102m
Población	7.833.696		

Convenciones

bn: billones (mil millones)

m: millones

Fuente: The International Institute for Strategic Studies. The Military Balance 2010 (Versión electrónica), pp.85-86

Cuadro 4
Relaciones civiles-militares de Nicaragua. Aspectos cuantitativos y cualitativos (políticos)

NICARAGUA			
Córdoba Oro		2008	2009
Córdoba Co			
PIB	Co	123bn	129bn
	US\$	6.4bn	6.31bn
Per cápita	US\$	1.101	1.063
Crecimiento	%	3.2	-1.0
Inflación	%	19.9	4.3
Presupuesto de Defensa	q	809m	837m
	US\$	41m	40m
US\$ 1=Co		19.3	20.6
Población	5.891.199		

Convenciones
 bn: billones (mil millones)
 m: millones

Fuente: The International Institute for Strategic Studies. The Military Balance 2010, pp. 89-90 (Versión electrónica)

Como puede constatarse, las asimetrías y contrastes van desde las principales variables macroeconómicas y la demografía hasta los sistemas políticos. Con relación a estos últimos, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua ofrecen una combinación que va desde un régimen caracterizado como de derecha (Honduras) hasta uno de izquierda populista autoritario (Nicaragua), pasando por una extraña y dudosa variedad de centro-centroizquierda (Guatemala) y la singular mixtura de otro en el que se combinan, hasta ahora con relativo éxito, una antigua guerrilla dividida entre ortodoxos y pragmáticos con un presidente más inclinado a una socialdemocracia moderada identificado con el proyecto político brasileño de Lula da Silva (El Salvador).

En materia económica se reiteran las diferencias en el PIB y entre el per cápita de éste. En la banda superior Guatemala y El Salvador, y en la inferior, Honduras y Nicaragua, ambos grupos separados por un considerable margen (cerca de dos mil dólares de Estados Unidos de América). El crecimiento económico es dispar y de los cuatro países sólo Nicaragua acusa en 2009 un decrecimiento de -1.0 por ciento. La población está distribuida de forma irregular y existen claras desproporciones en densidad poblacional. El Salvador en el extremo superior y Nicaragua en el inferior.

En el ámbito de Seguridad y Defensa también existen importantes contrastes, pero lo más relevante es que al finalizar los conflictos armados e iniciarse los procesos de transición del autoritarismo a la democracia, la violencia política armada comenzó a desdibujarse, al tiempo que era sustituida por dos expresiones tanto o más peligrosas: la violencia social y la criminal. Esta última expresada en el narcotráfico, el crimen

transnacional organizado, el tráfico de armas y de personas, y la violencia juvenil (maras).

Lo singular de la lucha contra estas amenazas emergentes es la utilización cada vez mayor de las fuerzas armadas para enfrentar fenómenos que corresponden al ámbito de la seguridad pública, ya que las policías, mal equipadas, mal entrenadas, peor conducidas y sin políticas de Estado de seguridad pública que enfatizan la prevención y la rehabilitación, han sido rebasadas en sus capacidades. Pero el radio de acción de las maras está circunscrito, hasta ahora, a los países del Triángulo del Norte: Guatemala, El Salvador y Honduras. Sin embargo, esto no significa que las restantes naciones del istmo estén libres de violencia juvenil. Nicaragua es el único país de esos cuatro que no ha recurrido al fácil pero peligroso expediente de utilizar a los militares para neutralizar la violencia juvenil. Las políticas de “mano dura” y “súper mano dura” han probado ser un completo fracaso y su desempeño parece medirse solamente por la cantidad de jóvenes muertos y/o capturados, sin componentes de prevención y rehabilitación.

La Ley Antimaras de El Salvador, aprobada en septiembre 2010, que sustituye a la de 2003, apoyada incluso por la iglesia católica, revela el estado de desesperación e impotencia de un Estado que no fue capaz, desde el inicio, de entender que la violencia juvenil es un fenómeno de hondas raíces económicas, sociales y culturales que debía ser enfrentado no con políticas de “mano dura” o “súper dura” sino de “mano inteligente”.

Las fuerzas armadas de El Salvador, Guatemala y Honduras han sido sacadas a las calles a combatir un problema de seguridad pública. Incluso, recientemente el Ministro de Defensa de El Salvador aseguró que la institución armada aplicará la Ley Antimaras, pero el Director de la Policía Nacional Civil y el Ministro de Seguridad reaccionaron porque esta norma no faculta a los militares a aplicarla. Lo preocupante es que otros países de la subregión parecen estar dispuestos a seguir los pasos de El Salvador aun sabiendo que la ley por la ley no resolverá el problema, como la utilización de las fuerzas militares tampoco lo ha hecho.

El presidente Álvaro Colom, de Guatemala, fue aun más lejos al sugerir una única ley antimaras para los países del Triángulo del Norte⁵ y en febrero de 2010 solicitó a la secretaria de Estado Hillary R. Clinton “ayuda en logística militar de Estados Unidos” a Guatemala para recuperar “territorios que ahora puedan o sean susceptibles de estar en poder del narcotráfico”, según el secretario de Comunicación Social de la Presidencia⁶.

Desde otra perspectiva, es sorprendente la resolución del Congreso de Costa Rica del 1 de julio pasado que autoriza la presencia de efectivos y medios militares estadounidense en su territorio: 46 buques de guerra y 7.000 soldados por un período de seis meses en territorio costarricense. Podrán ingresar además, submarinos de combate, naves del tipo catamarán, un buque hospital y vehículos de reconocimiento y combate con la capacidad de movimiento tanto por mar como por tierra Según informaciones de prensa la presencia militar de Estados Unidos fue solicitada por la presidenta Laura Chinchilla⁷. La autorización legislativa garantiza que “El personal de

los Estados Unidos en Costa Rica podrá disfrutar de libertad de movimiento y el derecho de realizar las actividades que considere necesarias en el desempeño de su misión”, lo que ha sido interpretado en medios políticos como inmunidad de hecho para las tropas estadounidenses⁸.

A pesar de manifestaciones de rechazo a esta primera presencia militar estadounidense en Costa Rica, el Ministerio Público ha solicitado a la Asamblea Legislativa una nueva autorización para que ingresen a territorio de Costa Rica 46 barcos de guerra, 42 helicópteros artillados y cuatro mil efectivos de Estados Unidos para desarrollar operaciones conjuntas marítimas, terrestres y aéreas de lucha contra el narcotráfico con policías costarricenses, entre el 1 de enero y en 30 de junio del 2011. Por lo sucedido a mediados de 2010, todo apunta a que las autoridades legislativas de Costa Rica aprobarán la solicitud del Ministerio Público⁹.

Frente a esta realidad casi inverosímil en la “pacífica y desmilitarizada” Costa Rica, que se precia de no contar con un ejército desde hace ya más de medio siglo y que durante las dos administraciones del presidente Óscar Arias clamó por la abolición de los ejércitos en Centroamérica para convertir el gasto militar en gasto social, sólo queda preguntarse si ése es el precio que tiene que pagar un país por no contar con un ejército propio.

Relaciones político-militares en Centroamérica: Proceso defectuoso e inconcluso

El tema de las relaciones político-militares, o civiles-militares —y por tanto el control político o control civil, y la conducción política de la defensa— en Centroamérica es relativamente nuevo. Aparece en las agendas nacionales de la subregión con el fin de las guerras civiles en Nicaragua (1990), El Salvador (1992) y Guatemala (1996), que marcan el inicio de concomitantes procesos de transición del autoritarismo a la democracia y de reconversión del Sector Defensa. Lamentablemente la esencia de ese relacionamiento —la conducción política de la Defensa— prácticamente quedó reducida a pomposas referencias en la típica retórica de la transición política; y en la inerte formalidad de los textos constitucionales y de la legislación ordinaria de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. En estos países aún no se logra superar la brecha entre lo formal y lo real.

Para ahondar esas limitaciones, la ecuación de las relaciones político-militares fue planteada de forma unidireccional, colocando prácticamente todo el peso de responsabilidad sobre las fuerzas armadas, con lo que se obvia —conscientemente o no— las correspondientes a las autoridades civiles legítimamente constituidas. Esto ha sido particularmente grave en sociedades en las que, como las centroamericanas, las capacidades y competencias del poder político —y de la misma sociedad civil— en materia de Defensa y Seguridad prácticamente han estado ausentes. Así, el énfasis se puso sobre los uniformados y se descuidó la construcción de capacidades de conducción y supervisión del liderazgo político civil. Como resultado, los militares continúan preservando importantes niveles de autonomía funcional bajo la lógica del viejo aforismo que reza “La guerra para los militares y la política para los políticos”.

Más aún, en sociedades de enraizada preeminencia de regímenes presidencialistas, como las centroamericanas, los parlamentos de la subregión han dejado en manos del Ejecutivo el monopolio de los temas de seguridad y defensa, y han asumido condescendentemente el rol de simples sancionadores de la voluntad presidencial, mientras el Ejecutivo administra a discreción —y según sus conveniencias políticas y partidarias— la relación con las fuerzas armadas. Se descuidó casi por completo y se soslayó así el tema de la conducción política de la defensa en los cuatro países, de tal forma que es imposible negar que en la Centroamérica de hoy los ejércitos de la subregión han sido y son los ejércitos de los presidentes y que además actúan como verdaderos poderes moderadores fácticos en estas sociedades con débiles niveles de institucionalidad democrática.

En tales condiciones, la conducción política de la Defensa no ha pasado de ser una entelequia jurídica en las jóvenes e imperfectas democracias de Centroamérica y un deseo reclamado apenas por sectores minoritarios de la sociedad civil, en general más comprometida con las urgencias de la agenda económica y social que por los temas de Seguridad y Defensa, de tal forma que la conducción política de ésta y en consecuencia el control político es aún tema pendiente al que no se le ve posibilidad de ser asumida eficientemente por el liderazgo civil siquiera en el mediano plazo.

Las frágiles democracias centroamericanas acusan serias deficiencias en ambos campos, a pesar de que fue en ellos en donde se dieron los avances más significativos al inicio de los procesos de transición del autoritarismo a la democracia, al menos en términos de la formalidad constitucional y jurídica. Con el pasar del tiempo, la conducción política de la defensa se ha venido desdibujando a causa de la ignorancia, indolencia y falta de voluntad política de las autoridades civiles legítimamente constituidas, como ya se indicó antes.

Lo formal: Constituciones y leyes ordinarias

En el ordenamiento constitucional de Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala, se establece con claridad la supremacía de la autoridad civil y la subordinación de las instituciones militares a ésta, representada en la figura del Presidente de la República como Jefe Supremo del Ejército o Comandante General de las Fuerzas Armadas. Las leyes constitutivas de las fuerzas armadas reflejan con mucha nitidez esos mismos principios. Además, los textos constitucionales y la legislación ordinaria otorgan facultades amplias tanto al Ejecutivo como a los parlamentos para ejercer la conducción política de la Defensa. No obstante, las fuerzas armadas centroamericanas continúan detentando importantes niveles de autonomía funcional.

Lo real: Nicaragua y Honduras, relaciones civiles-militares en riesgo

Con el desarrollo de procesos de reconversión del Sector Defensa, la subordinación de las instituciones militares a la autoridad del poder civil legítimamente constituido en Centroamérica se daba por un hecho, sin embargo, desde dos experiencias diferentes,

Nicaragua y Honduras han demostrado que no es así y que aún falta mucho por hacer si realmente se pretende construir una sólida institucionalidad democrática.

Regreso del FSLN al poder y las relaciones político-militares en Nicaragua

La transición política nicaragüense se inicia en julio de 1979 con el derrocamiento de la dictadura de la familia Somoza, pero como consecuencia de un complejo conjunto de factores desencadenados por una década de intervención extranjera, la guerra civil y los errores de política interna y exterior de la dirigencia del Frente Sandinista de Liberación Nacional, FSLN, el proyecto democratizador se estanca y se frustra.

Con la derrota del FSLN en las elecciones generales de febrero de 1990, se inaugura la segunda etapa de la transición política y se inicia a su vez un triple proceso de transición: de la guerra a la paz, del autoritarismo de izquierda a la democracia, y de una economía centralizada a una economía de mercado, pero además se desarrolla una forma singular de transición: de la violencia política a la violencia criminal.

Es, pues, en ese contexto que se desarrolla el proceso de reforma del Sector Defensa, inaugurado en 1986 con la reconversión del régimen de grados militares, de los típicos rangos de una organización armada irregular a los universalmente aceptados de un cuerpo castrense profesional¹⁰. En el plano internacional y subregional, el fin de la guerra fría y del enfrentamiento bipolar, así como el proceso negociador centroamericano (Contadora¹¹ y Esquipulas II¹²), sellan el inicio de la segunda etapa de la transición política en Nicaragua y sientan las bases sobre las que se desarrolla el proceso de reconversión del Sector Defensa.

Los principios básicos de ese proceso están contenidos en el “Protocolo de Procedimiento de la Transferencia del Poder Ejecutivo en Nicaragua”, conocido como Acuerdos de Transición del 27 de marzo de 1990, pacto político entre los gobiernos saliente (FSLN) y entrante (Unión Nacional Opositora, UNO) en el que se conviene el redimensionamiento del presupuesto y efectivos del Ejército, la subordinación de éste a la autoridad del poder civil, el carácter profesional y apolítico de la institución militar, y el respeto de la integridad y profesionalismo, rangos, escalafones y mandos de la misma¹³.

Sin embargo, al igual que el proceso de pacificación, ni la transición política ni la reconversión del Sector Defensa obedecieron a un plan estratégico concebido y conducido por las autoridades civiles, sino que fueron resultado de decisiones del liderazgo militar espoleado por la necesidad de sobrevivir en un escenario adverso y altamente polarizado. Es así que los oficiales del Ejército que detentaban cargos de dirección en el FSLN renuncian públicamente a los mismos, rompiendo formalmente sus vínculos orgánicos partidarios, a la vez que se inicia un drástico y acelerado proceso de reducción de efectivos y del gasto de defensa, así como de reorganización de la estructura castrense.

En términos políticos, la reconversión de la Defensa bien puede caracterizarse como un intenso proceso de “desandinización” que hizo del Ejército una institución de carácter

nacional, profesional, apolítica, obediente y no deliberante. Esto se daba por hecho, y funcionó en términos de formalidad, hasta el ascenso de Daniel Ortega a la Presidencia de la República de Nicaragua en enero de 2007, lo que ha revivido los temores de que se reedite la confusión Estado-Partido-Ejército de la década de los años 80 del siglo pasado.

La renovación de las relaciones entre Nicaragua y la Federación de Rusia con acuerdos de cooperación militar bilateral; la estrecha relación entre Ortega y el presidente Hugo Chávez, de Venezuela, y la suscripción de acuerdos de cooperación bilateral militar, que se mantienen en secreto, aumentan ese temor. Más aún, los mismos no han sido conocidos ni aprobados por la Asamblea Nacional como constitucionalmente debe hacerse con cualquier instrumento de carácter internacional.

Hasta inicios de diciembre 2009, el Ejército había permanecido relativamente ileso y preservaba su institucionalidad, aparentemente ajeno a la voluntad político-partidista del presidente Daniel Ortega. Pero, en la clausura del Sexto Curso de Defensa y Seguridad Nacional, éste se refirió a los tiempos para el pase a retiro de los oficiales y señaló que no era posible que dejaran la institución armada estando todavía “enteros”. En otros ejércitos, dijo, se ven “generales de 60 años, 70 años” y que consideraba necesario buscar la forma de “flexibilizar” las normas, “para potenciar la experiencia” acumulada por los oficiales superiores, en especial los que habían alcanzado el grado de general¹⁴.

La Normativa Interna Militar, NIM, vigente desde 1998¹⁵, establecía que el tiempo de servicio de los oficiales hasta el grado de Coronel era de 30 años, mientras que para los oficiales generales podría ser mayor de 35 años, y que la edad máxima de retiro era de “55 años en la escala superior y 60 años en la escala media, excepto para el caso de los Oficiales Generales, que se regirán de acuerdo a normas particulares”¹⁶. Sin embargo, casi dos semanas después de la intervención del presidente Ortega, el 15 de diciembre, se publicó la primera e inesperada reforma a la NIM¹⁷, que incrementa a 35 años el tiempo de servicio y deja abierta la posibilidad de permanencia indefinida al establecer que “En el caso de Oficiales Generales el tiempo de servicio podrá ser mayor a los 35 años”.

Igualmente la reforma precisa que “La edad máxima de retiro de los oficiales será de hasta 60 años, tanto en la escala superior como en la escala media, excepto para el caso de los Oficiales 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”¹⁸.

La Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, fue aprobada por la Asamblea Nacional el 1 de junio de 1998 y entró en vigencia 90 días después de su publicación en *La Gaceta*, Diario Oficial. El 3 de octubre de ese mismo año el Ejecutivo promulgó el Decreto No. 71-98, Reglamento de la Ley 290¹⁹. Esta Ley listaba once funciones específicas del Ministerio de Defensa, cuatro de ellas sustantivas y siete accesorias. El Reglamento, por su parte, define, en sus artículos 69

al 79, la estructura orgánica del Ministerio y precisa las funciones de cada uno de sus componentes (direcciones y divisiones generales y específicas).

Antes de cumplir una semana en su cargo²⁰ el presidente Daniel Ortega introdujo con carácter de urgencia ante la Asamblea Nacional, un anteproyecto de Ley de Reforma y Adiciones a la Ley 290. Dos artículos —3 y 5— de la propuesta del Ejecutivo afectaron, aunque de forma asimétrica, al Ministerio de Defensa, MINDEF, y al Ejército de Nicaragua. La reforma fue finalmente aprobada por el Parlamento y entró en vigencia a finales de ese mismo mes.

La reforma eliminó cinco de las once funciones que el artículo 20 de la Ley 290 le fijaba al MINDEF, siete de las cuales eran accesorias; de las cinco eliminadas, dos 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 restantes funciones sustantivas —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—. A primera vista resulta evidente que la reforma de la Ley 290 no fortaleció al MINDEF sino que, por el contrario, lo dejó literalmente en ruinas al restringirle de forma desmedida el ámbito de las competencias ministeriales al rebajarle considerablemente su ya menguada estatura institucional.

A las seis funciones que sobrevivieron modificadas se le añadieron siete, de las cuales sólo tres —Desminado Humanitario, Limitación y Control de Armas, y Relaciones Civiles-Militares— que siendo flexibles podrían ser imaginadas como relativamente sustantivas, aunque para ellas se precisa definir si se construyen nuevas estructuras en el MINDEF o se ajustan a las aún existentes. Nada de esto se ha hecho. Las cuatro restantes son accesorias, o de relleno.

Las reformas y adiciones a la Ley 290 prácticamente dejaron en ruinas al Ministerio de Defensa y a ello debe agregarse la falta de una Política de Defensa, como política de Estado, no de gobierno ni de partido, y la incapacidad del MINDEF para asumir la conducción política de la Defensa, como en todo gobierno democrático, en tanto entidad civil rectora del Sector. El Ministerio no tiene la más mínima capacidad para incidir siquiera marginalmente en la toma de las decisiones políticas más importantes con relación a la Defensa Nacional y ha quedado relegado a participar en y/o desarrollar actividades protocolarias y otras de poca monta que de ninguna manera inciden efectivamente en la conducción política de la defensa para la defensa de la soberanía e independencia nacional y la integridad territorial de Nicaragua como manda la Constitución Política.

A lo anterior debe sumarse algunas decisiones políticas tomadas por el presidente Ortega. En primer lugar, la incorporación de cerca de una veintena de oficiales

superiores en situación de retiro a cargos públicos de alto nivel; en segundo, la posibilidad de que el anterior Comandante en Jefe del Ejército, general (R) Omar Halleslevens²¹, sea propuesto por Ortega para ocupar la Presidencia del Consejo Supremo Electoral, CSE, poder del Estado ampliamente cuestionado por acusaciones de supuesto fraude en los comicios municipales de 2008.

En tercer lugar, la introducción ante la Asamblea Nacional de tres iniciativas de ley, presentadas con carácter de urgencia: defensa nacional, seguridad nacional y régimen jurídico de fronteras, que dan al Ejército amplios poderes en esos tres ámbitos. Las mismas fueron aprobadas en tiempo récord luego de intensos cabildeos de los militares a pesar de ser normas jurídicas vitales para la existencia del Estado.

Todo hace indicar que el presidente Ortega está concediendo al Ejército amplios espacios de autonomía funcional con el fin de asegurarse la lealtad de los fusiles a su proyecto político autoritario calcado casi íntegramente del que su par venezolano, Hugo Chávez, impulsa desde Caracas y que rebota además en La Paz y Quito.

Rol de los militares en la crisis política en Honduras

La crisis política en Honduras, que estalla el 28 de junio de 2009, fue un proceso que comenzó a incubarse casi un año antes cuando el presidente Zelaya anunció su decisión de incorporar a Honduras a la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA, y que se materializó en el 2008. No se trató, pues, de una explosión imprevista sino de un proceso en el que se fueron acumulando tensiones en una especie de “olla de presión” hasta que finalmente estalló con el allanamiento de la vivienda, captura y extradición del presidente Zelaya.

Un análisis comprensivo y profundo del ordenamiento constitucional y la legislación ordinaria de Honduras realizado por Norma C. Gutiérrez, especialista principal del Congressional Research Service del Congreso de Estados Unidos de América, sobre las acciones políticas del presidente Manuel Zelaya Rosales relacionadas con el referéndum, consulta o encuesta que pretendía realizar sobre la posibilidad de reformar la Constitución Política, específicamente en lo relacionado con el principio de la no reelección presidencial; las facultades de la Corte Suprema de Justicia para conocer de la causa incoada por el Ministerio Público (Fiscalía) contra el presidente Zelaya conforme el Código Procesal Penal; la orden de allanamiento y captura; y el rol de las Fuerzas Armadas de Honduras en el cumplimiento de esa orden, revela que tanto Washington como los gobiernos de América Latina y algunos de Europa no lograron comprender adecuadamente la crisis política hondureña.

Dos son los principales hallazgos de esa investigación²², El primero, que de acuerdo con el ordenamiento constitucional y las leyes ordinarias, lo que sucedió en Honduras fue una sucesión constitucional y, por inferencia, no hubo golpe de Estado y menos golpe de Estado militar como denunciaron los presidentes de los países de la ALBA, posición a la que se sumaron los mandatarios del hemisferio, incluso de Europa; y el segundo, que al extraditar al presidente Zelaya a Costa Rica, las Fuerzas Armadas —la

Junta de Comandantes— violaron el artículo 102 de la Constitución Política de Honduras que expresamente prohíbe que “Ningún hondureño podrá ser expatriado ni entregado por las autoridades a un Estado extranjero”. Los militares se excedieron en sus funciones.

Esto, obviamente, es un delito grave por el que la Junta de Comandante, encabezada por el Jefe del Estado Mayor Conjunto, general Romeo Vásquez, debía responder ante la justicia. Pocos días después del extrañamiento del presidente Zelaya, el jefe de la Asesoría Legal de las Fuerzas Armadas de Honduras, coronel Herberth Inestroza, reconoció que enviar a Zelaya a Costa Rica, había sido un delito, asegurando: “Nosotros sabemos que van a llegar requerimientos. No han llegado, pero van a llegar. Porque sabemos que ahí hay un delito. En el momento en el que nosotros lo sacamos del país en la forma en que se sacó hay un delito. Lo que pasa es que ese delito, en el momento en que se conozcan las circunstancias en que se dio, va a haber una justificación y un eximente que nos va a proteger”²³. Posteriormente el presidente interino Roberto Micheletti aceptó que expatriar a Zelaya había sido un “error”. Es obvio que él estaba valorando era el efecto político de la decisión de los militares, no la magnitud jurídica del “error” de los uniformados.

En un final deslucido y penoso de ese capítulo de la crisis política en Honduras —que aún no termina— el Congreso declaró diputado vitalicio al presidente interino Roberto Micheletti, una figura que no existe en el ordenamiento constitucional hondureño. Al mismo tiempo le rindió honores condecorándole con la Gran Cruz Extraordinaria. Pero la gracia otorgada queda decolorada por la intencionalidad política subyacente: concederle inmunidad vitalicia, que para todos los efectos es igual a impunidad vitalicia.

Si Micheletti, como él mismo reiteró en numerosas ocasiones, salvaguardó el orden constitucional de su país —que el depuesto presidente Manuel Zelaya trataba de violentar— y defendió la democracia hondureña ante la agresividad del expansionismo chavista, no habría cometido delito alguno y no necesitaba protegerse de cualquier proceso penal que la justicia de su país pudiese levantar en su contra.

La graciosa distinción que el Congreso le ha conferido y el hecho de que él la haya aceptado sin rubor, abre un mar de dudas acerca de la legalidad y legitimidad de sus actos. Sin embargo, el manto con el que le han protegido no le cubre completamente porque no le permitirá eludir un eventual proceso que la Corte Penal Internacional pudiese incoarle.

Luego, en otro acto melodramático, la Corte Suprema de Justicia, a solicitud del Ministerio Público (Fiscalía), abrió causa judicial a los seis integrantes de la Junta de Comandantes de las Fuerzas Armadas de Honduras a los que se acusó de abuso de autoridad y expatriación, y les impuso leves medidas cautelares que les permitirán enfrentar el proceso en libertad. Finalmente, alegando “estado de necesidad”, figura contemplada en el Código Penal de Honduras, la cúpula militar hondureña fue eximida de toda responsabilidad.

Sin pretender exculpar a las Fuerzas Armadas hondureñas, ni mucho menos, es innegable que el liderazgo civil hondureño —incluido el mismo presidente Zelaya— las llevó a una comprometedor y de riesgo. Para los militares se trató de un dilema de sobrevivencia institucional. Si obedecían la orden de Zelaya de dar “apoyo logístico” a la consulta que pretendía realizar, como primer paso para una reforma constitucional que permitiese la reelección presidencial, el continuismo, violaban la Constitución y su propia Ley Constitutiva porque la consulta había sido declarada ilegal por la autoridad judicial; y si desacataban la esa resolución de la Corte Suprema de Justicia, también infringían la Carta Magna y su Ley Constitutiva. Fue así que frente a esa disyuntiva, el Consejo de Comandantes tomó la decisión de cumplir con la orden judicial sobre la base del principio constitucional que les ordena “mantener [...] el imperio de la Constitución [...] y la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República” (artículo 272 Cn). Fue así que tuvieron que bailar con la más fea de la fiesta. Pero se excedieron, violaron la Constitución. De eso no cabe la menor duda.

La crisis política en Honduras y el rol de los militares en ella ha abierto de nuevo el debate —al menos en el mundo académico— sobre un tema que todos daban por seguro: la naturaleza y funcionamiento real de las relaciones civiles-militares y sus componentes esenciales, es decir, la conducción política de la Defensa, el control civil, la preeminencia del poder político y la subordinación de los militares a éste. Incluso, hay quienes llegaron a asegurar que los militares latinoamericanos habían dejado de ser una amenaza o un peligro para las democracias en construcción.

La experiencia hondureña, sin embargo, ha mostrado con claridad que, por una parte, es necesario repensar el tema; y por otra, las severas limitaciones del liderazgo político de ese país, que incapaz de resolver una crisis esencialmente política generada por ellos mismo recurrió al expediente más sencillo, pero más peligroso: utilizar a las Fuerzas Armadas para resolver sus diferencias e incapacidades.

Es evidente que el presidente Zelaya buscaba implicarlas en su proyecto político para lograr mayor apoyo a sus pretensiones reeleccionistas, y a ello abonan dos elementos esenciales. Uno, la reelección inconstitucional y contra los preceptos de la Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas, del general Romeo Vásquez Velázquez como jefe de éstas a pesar de haber ocupado ese puesto en al período inmediato anterior; y dos, el inexplicable incremento del gasto de defensa entre 2005 y 2009 con una TCG de 57.18 por ciento y el crecimiento de la participación porcentual del presupuesto de Defensa con relación al PIB. Mientras tanto, sus adversarios, incapaces de hacerlo por los cauces constitucionales, de la legislación ordinarias y de la institucionalidad democrática, recurrieron a los militares a quienes le dieron, de hecho, el rol de poder moderador, y contrario a lo que buscaban, todos perdieron, pero más perdió Honduras, el pueblo hondureño y la institucionalidad democrática en ese país.

El Salvador y Guatemala: Las deudas con los acuerdos de paz

Completamiento militar en Centroamérica

La tabla siguiente muestra dos de las principales características de los institutos militares de Centroamérica. La primera, la notoria reducción del número de efectivos al compararlo con los volúmenes del completamiento militar de los años 80 del siglo pasado; la segunda, la más importante, que son instituciones militares cuya principal fuerza es el ejército, es decir, que son fuerzas esencialmente terrestres que por su composición y equipos, con fuerzas navales y aéreas pequeñas y pobremente equipadas, están básicamente preparadas para librar guerras convencionales del tipo interestatal y no para hacer frente a las amenazas emergentes que enfrenta la subregión, como el narcotráfico, que se realiza en una importante proporción por vía marítima y aérea. Esto se podrá percibir con mayor claridad más adelante al presentar los datos de las capacidades, organización por tipo de servicio y equipos.

Cuadro 5

Completamiento militar en Centroamérica por tipo de fuerza 2010

Tipo de Fuerza	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua*
Ejército	13.444	13.850	8.300	10.000
Fuerza Naval	897	700	1.400	800
Fuerza Aérea	871	950	2.300	1.200
TOTAL	15.212	15.500	12.000	12.000

* La cifra del Ejército es estimada.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de The Military Balance 2010 del IISS (Londres).

Los datos que The Military Balance 2010 ofrece con relación a Nicaragua ameritan dos aclaraciones. La primera, como se indica en la nota al pie de la tabla anterior, que la cifra de efectivos del Ejército es estimada; y la segunda, que no diferencia militares de civiles²⁴. Es por ello que a continuación se incluye una tabla en la que se presenta el completamiento militar desagregado por categorías, de tal forma que los totales de efectivos militares del Ejército de Nicaragua en el período 2005-2009, que no son estimados sino reales más aún si se considera que los mismos son tomados de una fuente oficial clave: el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP, en su publicación anual del Presupuesto General de la República, PGR.

Cuadro 6
Completamiento y Detalle de Cargos. MINDEF – Ejército por categorías 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Oficiales	1.475	1.475	ND	1.500	1.500
Suboficiales	330	330	ND	302	302
Clases	1463	1.436	ND	1.200	1.200
Soldados	6.158	6.158	ND	6.410	6.410
Civiles (Ejército)	1.020	1.020	ND	904	904
Civiles (MINDEF)	40	48	ND	49	49
Funcionarios (Ejército)	85	86	ND	189	189
Militares	9.494	9.485	ND	9.601	9.601

portal del MHCP.

Fuente: Elaboración propia con base a los PGR publicados en el

Gasto militar en Centroamérica 2005-2009

Como puede apreciarse en las tablas siguientes, el gasto militar en Centroamérica durante el quinquenio 2005-2009 se movió entre extremos en términos de valores absolutos (dólares de Estados Unidos de América). La Tasa de Crecimiento Global, TCG, más alta se registra en Honduras con 57.18 por ciento, seguida por Guatemala con 34.61 por ciento, mientras en Nicaragua acusa un crecimiento negativo de -2.11 por ciento, y la de El Salvador fue leve al alcanzar 6.34 por ciento.

Si tomásemos la moneda local de cada uno de esos países para calcular la TCG los resultados serían distintos justo porque con excepción de El Salvador, cuya moneda local es el dólar de Estados Unidos de América, en los otros tres se aplica una política de deslizamiento frente al dólar. Esto se expresa cada año en un aparente incremento, pero que en realidad no es más que un sencillo ajuste a la tasa de cambio. El deslizamiento se programa para cada día del año calendario, de tal forma que a medida que avanza el tiempo los recursos asignados a todas las entidades presupuestadas, incluidos los ministerios de Defensa, va perdiendo poder adquisitivo, de tal forma que al mantenerse constantes los salarios tienen un decrecimiento real (más aún si se considera la tasa de inflación) y quizás su impacto institucional mayor sea en el rubro Materiales y Suministros, en el que se encuentran Combustibles y Lubricantes, porque afecta directamente la capacidad operativa de las fuerzas castrenses.

A pesar de esas variaciones en los valores absolutos, es interesante hacer notar que, salvo en el caso de Honduras, la relación porcentual del gasto militar de esos países con el Producto Interno Bruto prácticamente se ha mantenido constante en el período. También es preciso considerar, por una parte, los efectos negativos de la crisis financiera internacional; y por otra, la misma naturaleza inercial de los presupuestos, es decir, que se trata de presupuestos cuya composición es relativamente simple y mecánica: al monto asignado el año anterior se le suma la tasa de deslizamiento planificada para el siguiente año calendario.

Por otro lado, el crecimiento de la asignación presupuestaria a Defensa en Honduras no debe verse solamente desde una óptica cuantitativa, sino que es necesario analizar el

trasfondo cualitativo, político, de ese sustancial incremento —una TCG de 57.18 por ciento y el crecimiento de la participación porcentual del presupuesto de Defensa con relación al PIB—, porque esto se sucede justamente durante la administración del presidente Manuel Zelaya Rosales.

Lo anterior lleva a pensar una hipótesis provocadora: el mandatario hondureño estaba alimentando con mayores recursos a las Fuerzas Armadas para que éstas se sintieran agradecidas por su generosidad y por tanto comprometidas a apoyarle institucionalmente en las acciones que tenía previstas para buscar la reforma a la Constitución que eliminaría el principio de la no reelección absoluta contenida en uno de los llamados “artículos pétreos” de la Carta Magna. En efecto, el presidente Zelaya pidió a las Fuerzas Armadas le apoyaran en la consulta que pretendía realizar, a lo que los uniformados se negaron.

En el caso de Nicaragua el presupuesto de Defensa, MINDEF, es bifurcado. El Ministerio y el Ejército presentan por separado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP, sus respectivos requerimientos presupuestarios. En Hacienda son sumados mecánicamente y luego divididos en dos “programas”: Actividades Centrales y Defensa Nacional. El primero corresponde al MINDEF y el segundo al Ejército. Como puede notarse esto no es más que una ficción (química presupuestaria) para amparar la supuesta existencia del modelo de Presupuesto por Programas y Resultados, PPR, ya que ni el Ministerio ni el Ejércitos son “programas” sino dos instituciones del Sector Defensa.

Fusionados ambos presupuestos en uno solo y divididos en esos dos programas, el MHCP los presenta a la Asamblea Nacional para su aprobación. Luego de la sanción parlamentaria, la ejecución del presupuesto asignado al Ministerio de Defensa vuelve a bifurcarse y los desembolsos correspondientes se hace independientemente a cada uno de los “programas”.

El análisis comparativo de los presupuestos militares en Centroamérica revela que el gasto de Defensa global en el período 2005-2009 ascendió a un poco más de US\$ 2.000 millones; que no existe balance razonable en términos de presupuesto. Los dos países con mayor gasto de Defensa en el mismo períodos son Guatemala con US\$ 763 millones y El Salvador con US\$ 637 millones; Honduras se coloca en un nivel intermedio con US\$ 444.6 millones; y Nicaragua en la banda inferior con menor gasto de Defensa: US\$ 212.7 millones.

En términos generales es evidente que se trata de establecimientos militares chicos y más o menos equiparables en términos de la cantidad de efectivos. Mientras Guatemala y El Salvador se sitúan en el rango de los 15.000, Honduras y Nicaragua en el de los 12.000. Tampoco la diferencia entre esos dos grupos puede explicarse por el tipo de equipos que poseen, ya que ninguno de ellos tiene armamento sofisticado ni tecnología de punta, que sí son costosos y no están al alcance de sus economías.

Quizás una hipotética razón de esas diferencias estribe en el rubro Servicios Personales (salarios, prestaciones sociales y conexos) que, por cierto, es el que se

lleva la mayor parte, casi siempre más del 50 por ciento de los recursos presupuestarios asignados, mientras lo que resta debe ser distribuido entre Servicios No Personales, Materiales y Suministros, Transferencias Corrientes y Gasto de Capital.

Cuadro 7
Gasto militar por país en Centroamérica, 2008-2010

Gasto Militar de Guatemala					
En quetzales, moneda local (El año presupuesto inicia en enero)					
Año	2005	2006	2007	2008	2009
Valor	768	993	1,043	1,259	1,351
En dólares constantes de Estados Unidos (2008)					
Año	2005	2006	2007	2008	2009
Valor US\$m	130	157	155	166	175
Porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB)					
Año	2005	2006	2007	2008	2009
Valor %	0.4	0.4	0.4	0.4	

US\$ m = Millones de dólares de Estados Unidos;

Las cifras del gasto militar en moneda local se presenta de acuerdo con el año fiscal de cada país. Las cifras en dólares constantes de Estados Unidos y el porcentaje del PIB corresponden al año calendario.

Gasto Militar de El Salvador*					
En dólares de Estados Unidos, moneda local (El año presupuesto inicia en enero)					
Año	2005	2006	2007	2008	2009
Valor	109	116	122	117	135
En dólares constantes de Estados Unidos (2008)					
Año	2005	2006	2007	2008	2009
Valor US\$m	126	130	130	117	134
Porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB)					
Año	2005	2006	2007	2008	2009
Valor %	0.6	0.6	0.6	0.5	

* Las cifras de El Salvador no incluyen el gasto del gobierno local en el Fondo de Pensiones de la Fuerza Armada o el Centro Farmacéutico de la Fuerza Armada. Si se incluyeran el gasto total para 2007 aumentaría a US\$ \$205.7 millones.

Relaciones Civiles-Militares en Centroamérica

Gasto Militar de Honduras*

En lempiras, moneda local

El año presupuesto inicia en enero

Año	2005	2006	2007	2008	2009
Valor	1,004	1,041	1,598	2,199	2,101

En dólares constantes de Estados Unidos (2008)

Año	2005	2006	2007	2008	2009
Valor US\$m	66.8	65.6	94.2	116	105

Porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB)

Año	2005	2006	2007	2008	2009
Valor %	0.5	0.5	0.7	0.8	

* Las cifras de Honduras no incluyen importaciones de armas. Para los años 2005, 2006 y 2007, el gasto en pensiones militares fue presupuestado adicionalmente con 58.9, 73.6 y 107.4 millones de lempiras respectivamente.

Las cifras para este país no incluyen las pensiones militares.

Gasto Militar de Nicaragua*

En córdobas, moneda local

El año presupuesto inicia en enero

Año	2005	2006	2007	2008	2009
Valor	568	614	717	809	838

En dólares constantes de Estados Unidos (2008)

Año	2005	2006	2007	2008	2009
Valor US\$m	42.6	42.2	44.4	41.8	41.7

Porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB)

Año	2005	2006	2007	2008	2009
Valor %	0.7	0.7	0.7	0.7	

* Las cifras de Nicaragua incluyen asistencia militar de Estados Unidos y Taiwán en los años 2002 - 2009 de 12.5, 16.9, 13.6, 11.1, 7.3, 28.8, 12.2 y 11.6 millones de córdobas oro respectivamente.

Fuente (para las cuatro tablas): *Stockholm International Peace Research Institute*.

<http://milexdata.sipri.org/result.php4>

Las tablas siguientes ofrecen un útil resumen comparativo del gasto en Defensa y efectivos militares, dos de las principales variables, pero además agrega una nueva: el gasto de Defensa per cápita en cada uno de los países, es decir, cuánto invierte el gobierno por cada ciudadano para garantizar la defensa de la nación. Pero, ¿defenderse de qué o de quién? Las amenazas tradicionales han desaparecido y la probabilidad de conflictos interestatales en la subregión es bastante reducida. ¿Cómo se explica el gasto de Defensa per cápita con ejércitos cuya principal fortaleza son las

fuerzas terrestres mientras sus fuerzas navales y aéreas son pequeñas y relativamente mal equipadas para las misiones de interdicción del narcotráfico? Es innegable que existen “nuevas amenazas”, que no son tales, sino que algunas de vieja data han sido potenciadas como el mismo narcotráfico, el crimen transnacional organizado, el tráfico de armas y de personas, la violencia juvenil (maras), desastres naturales y/o antropogénicos. Pero todas, excepto la última, son amenazas a la seguridad pública y como tales deberían ser enfrentadas por las fuerzas de seguridad pública.

Sin embargo, con policías rebasadas en sus limitadas capacidades por organizaciones criminales estructuradas casi militarmente y que utilizan armas de guerra e incluso con sistemas propios de Inteligencia, los ejércitos, conforme el ordenamiento constitucional y la legislación ordinaria de cada país, apoyan a las fuerzas públicas de la subregión y coadyuvan con ellas en el enfrentamiento de esas amenazas emergentes al cumplir misiones específicas no típicamente militares. Si bien esto justifica, en parte, el gasto de Defensa en general y la cuota que corresponde a cada ciudadano en particular (per cápita), al no destinarse recursos a la modernización y fortalecimiento de las policías se corre el riesgo de convertir estas misiones no militares —que deberían ser temporales— en permanentes y de desnaturalizar la esencia de ejércitos y policías.

Es igualmente importante el hecho de que las diferencias evidencian que alcanzar un balance razonable de fuerzas es aún una aspiración lejos de lograrse, a pesar que lo que establece el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, TMSDCA. Éste, en su artículo 32, prescribe que “Las Partes se comprometen 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”; y en el 33, que “El balance razonable [de fuerzas] y la correspondiente adecuación de las fuerzas militares y presupuestos, tomarán en cuenta lo establecido en la Constitución de cada una de Las Partes, y sus necesidades de defensa, teniendo como base factores tales como condiciones geográficas y fronterizas relevantes, y la presencia de fuerza o asesores militares extranjeros, entre otros”.

Esto lo único que muestra es la falta de voluntad política del liderazgo civil para aplicar estos principios y lo cómodo que aparentemente se sienten los militares preservando sus niveles de presupuesto, completamiento, equipos y medios. Ni las fuerzas, ni los presupuestos, ni los armamentos han sido adecuados, menos que se haya preparado siquiera una matriz con las variables que permitirían establecer al menos las bases metodológicas para iniciar el proceso que debería culminar con el balance razonable de fuerzas y la necesaria racionalidad de la Defensa en la subregión.

Cuadro 8

Comparación entre el Gasto de Defensa y Efectivos Militares en Centroamérica 2006-2009²⁵

País	Gasto de Defensa en millones de US\$			Gasto de Defensa per cápita		
	2006	2007	2009	2006	2007	2009
Guatemala	146	166	180	12	13	14
El Salvador	106	111	115	16	16	16
Honduras	55	76	96	8	10	12
Nicaragua	35	37	42	6	6	7

País	Gasto de Defensa % del PIB			Efectivos Fuerzas Armadas /en miles	Reserva en miles (estimado)
	2006	2007	2009		
Guatemala	0.48	0.48	0.42	15	64
El Salvador	0.57	0.55	0.52	16	10
Honduras	0.5	0.61	0.56	12	60
Nicaragua	0.66	0.64	0.66	12	0

Fuente: The International Institute for Strategic Studies. The Military Balance 2010 (version electronica), p. 466.

Por otra parte, es necesario señalar que tres son las principales dificultades que se presentan cuando se intenta hacer un análisis de la evolución del gasto de Defensa en los cuatro países indicados; la primera es la notoria diferencia que existe entre las diversas fuentes a las que puede recurrirse; la segunda, las diferencias que existen de un país a otro en el formato y estructura con que los presupuestos se presentan; y la tercera, que es bastante difícil tener información fidedigna y confiable debido a que los presupuestos aprobados sufren reformas y modificaciones a lo largo del año calendario y no es muy común encontrar datos sobre la ejecución presupuestaria real.

Para superar estas limitaciones quizás la forma más adecuada sería aplicar, como lo hicieron Chile y Argentina con el apoyo de la CEPAL, un instrumento para la medición estandarizada del gasto de Defensa, que implicaría en el caso de Centroamérica una revisión de los modelos o sistemas de presupuestación y su homologación. Esto no sólo facilitaría el análisis presupuestario, sino que abonaría en mucho a la transparencia y a determinar la calidad y eficiencia de la ejecución de los recursos públicos asignados a las instituciones militares.

Control parlamentario del Sector Defensa en Centroamérica

El análisis de los mecanismos de control parlamentario en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, países con instituciones políticas precarias y una historia de poco o nulo sustento democrático, precisa encuadrarse en el contexto de los procesos de transición política, construcción de la institucionalidad democrática y reconversión de

la Defensa que la Centroamérica restringida comenzó a experimentar desde la segunda mitad de la década de los años 80 del siglo pasado, catalizados por el proceso negociador subregional, el colapso de Pacto de Varsovia y la resolución de los conflictos armados en Nicaragua (1990), El Salvador (1992) y Guatemala (1996).

Como parte sustancial de los procesos de transición política, los países de la subregión entraron a su vez en concomitantes procesos de reconversión de la Defensa, “la transición en la transición”, como la ha caracterizado Felipe Agüero²⁶. Pero, de la misma forma en que no fueron iguales las negociaciones que condujeron a la conclusión de los conflictos armados ni sus resultados finales, la transición política, la construcción democrática y la reconversión de la Defensa presentan notables diferencias en América Central. Y a pesar de los avances logrados, esos procesos aún están en curso y su conclusión no puede preverse siquiera en el mediano plazo. Numerosos son los obstáculos que deben ser superados y muchas veces es poca o nula la voluntad política para enfrentarlos.

No puede ponerse en duda que la competencia institucional y la responsabilidad política de los parlamentos en general, y de las comisiones de Defensa en particular, trascienden el clásico quehacer de legislar en tanto se extienden —o deberían extenderse— a su inherente función de control, pero tanto o más importante aún es su participación efectiva en la formulación de las políticas de defensa nacional y su conducción. Estos procesos entrañan la toma de decisiones en temas altamente sensibles como: doctrina y política de seguridad y defensa; misión y función militar; estructura y completamiento; presupuesto y adquisiciones; Inteligencia; educación y carrera militar, límites entre defensa nacional y seguridad pública; operaciones de paz; ascensos en grados y nombramiento en cargos, sólo para citar algunos de los aspectos más relevantes.

Frente a la paradoja de los parlamentos de ser instrumentos clave, pero con escaso desarrollo conceptual y práctico, es importante subrayar que la realidad evidencia la indolencia, desconocimiento y nula comprensión de quienes ejercen la labor legislativa —y en general de todas las autoridades civiles legítimamente constituidas— de lo que significa conducción política de la defensa, su importancia, su práctica, alcances y responsabilidades.

Lo anterior es una característica de las sociedades latinoamericanas cuyas élites políticas e intelectuales casi nunca se han preocupado por los temas de Seguridad y Defensa, dejándolos siempre en manos de los uniformados. En tal sentido, es importante reconocer y aceptar que el asunto de fondo aquí no es cómo controlar a los militares, sino más bien “cómo conducir una de las áreas más sensibles de un Estado como es su defensa nacional”²⁷.

Atribuciones constitucionales de los parlamentos de Centroamérica en el ámbito de la Defensa

Las constituciones de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua precisan las atribuciones de los órganos legislativos relacionadas con el quehacer de la Defensa, en

las que incluyen funciones genéricas que complementan las que tradicionalmente se reconocen: “Establecer las tropas, establecer normas para las Fuerzas Armadas, declaración de guerra, celebración de la paz, ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional, egreso de tropas nacionales del territorio nacional y nombramiento de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas”²⁸.

Al analizar las atribuciones constitucionales identificadas en la tabla siguiente, se hace evidente la disparidad en la relación atribuciones-países, a pesar de tratarse de un tema común: la Defensa Nacional, y de países cercanos no sólo geográficamente sino que además de vecinos que a lo largo de su vida republicana han compartido una accidentada historia de violencia, dictaduras, golpes de Estado, asesinatos políticos, guerras civiles e intervenciones militares extranjeras.

Cuadro 9
Atribuciones Constitucionales de los Parlamentos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua en Materia de Defensa

PAÍSES		GT	ES	HN	NI
ATRIBUCIONES					
1	Decretar, reformar y derogar las leyes.	X	X	X	X
2	Aprobar el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado.	X	X	X	X
3	Ejercer control de las rentas públicas.			X	
4	Aprobar o improbar la liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República del año fiscal anterior.			X	
5	Aprobar o improbar la conducta administrativa del Poder Ejecutivo.			X	
6	Solicitar informes, a los ministros y viceministros de Estado.				X
7	Interpelar a los ministros de Estado.	X	X	X	X
8	Recomendar a la Presidencia de la República la destitución de los Ministros de Estado. ^{a/}		X		
9	Aprobar, antes de su ratificación los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional.	X	X	X	X
10	Nombrar comisiones especiales y de investigación.	X	X	X	X
11	Recibir el informe de labores que debe rendir el Ejecutivo por medio de sus Ministros, y aprobarlo o desaprobarlo.		X		
12	Declarar la guerra y aprobar o no los tratados de paz.	X	X	X	
13	Permitir o negar el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República. ^{b/}		X	X	
14	Autorizar la salida de tropas para prestar servicios en territorio extranjero.			X	X
15	Conferir los grados de Mayor a General de División, a propuesta del Poder Ejecutivo.			X	
16	Fijar el número de miembros permanentes de la Fuerzas Armadas.			X	
17	Ejercer las demás atribuciones que le señale esta Constitución.		X	X	X

^{a/} Si como consecuencia de la interpelación, la Asamblea Nacional de Nicaragua, por mayoría absoluta de sus miembros, considera que ha lugar a formación de causa, el funcionario interpelado perderá desde ese momento su inmunidad.

^{b/} No está expresamente indicado en la Constitución de Nicaragua pero en la práctica el Legislativo ejerce esta facultad a solicitud del Ejecutivo.

Fuente: Elaboración propia en base a las Constituciones de Centroamérica.

Formalmente sólo cinco de esas atribuciones constitucionales, las referidas a legislar, presupuesto, interpelar a los ministros de Estado, aprobación de tratados o convenios

internacionales, y nombrar comisiones especiales, son comunes a los cuatro países. Pero no se trata de atribuciones específicas o exclusivas del ámbito de la Defensa, sino genéricas y se aplican a cualquier ministerio de gobierno, entidades de la administración pública e incluso poderes del Estado.

Además, no existe evidencia alguna que revele involucramiento de los parlamentos en la dinámica de los procesos de formulación de las políticas de defensa y de conducción política de la Defensa. Paradójicamente, lo más próximo que podría encontrarse a esta última es la atribución legislativa de “Declarar la guerra y ratificar o no los tratados de paz”, aunque ésta es una facultad más hipotética que real y en consecuencia debe tomarse como una formalidad política y no como expresión de la voluntad de los parlamentos de la subregión de asumir a plenitud su responsabilidad en un tema tan sensible como la Defensa Nacional.

De las diecisiete atribuciones identificadas, doce son de aplicación común a todos los ministerios de gobierno y demás entidades de la administración pública y en general del Estado. Si bien cuatro de las cinco restantes corresponden específicamente al tema Defensa —“Permitir o no el ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional”, y “Permitir o no la salida de tropas nacionales al extranjero”—, generalmente no pasan de ser simples trámites de formalidad legislativa, al igual que sucede con las atribuciones referidas a “Fijar el número de miembros permanentes de las Fuerzas Armadas” y “Otorgar los grados de Mayor a General de División”. En relación con estas dos últimas es preciso aclarar que la primera usualmente es subsumida por la aprobación del presupuesto, mientras la segunda está determinada reglamentariamente por el ordenamiento normativo de la carrera militar, pero además debe hacerse la salvedad de que solamente se presentan en Honduras y por tanto no son evidencia de un comportamiento uniforme en Centroamérica.

Normativas internas de los órganos legislativos

Las leyes orgánicas y/o reglamentos de los parlamentos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua complementa las atribuciones constitucionales de éstos y aunque con algunas insuficiencias permiten tener una visión más completa al menos desde la perspectiva de la formalidad institucional del quehacer legislativo en materia de Defensa, pero además explicitan la naturaleza de los regímenes parlamentarios de la subregión e incluso sus propias debilidades.

Comisiones Legislativas

En términos muy amplios, las comisiones legislativas pueden definirse como “...grupos de trabajo, temporales o permanentes, estructuradas a partir de áreas temáticas y constituidos por una parte de los integrantes de una asamblea a los que ésta delega parte de sus funciones con el fin de promover mayor eficiencia en el desempeño de los asuntos propios de la función legislativa”²⁹. Estos grupos parten del principio de la división del trabajo y teóricamente están integrados por personas informadas sobre los

temas de su competencia y cuentan o deben contar con los recursos materiales y humanos (asesores y especialistas) adecuados.

Guatemala

La Ley Orgánica del Organismo Legislativo establece la existencia de comisiones ordinarias, extraordinarias y específicas, definidas como “órganos técnicos de estudio y conocimiento de los diversos asuntos que les someta a consideración el Congreso de la República o que promuevan por su propia iniciativa” (Art. 27), y cuyos dictámenes e informes deberán presentar a consideración del Pleno del Congreso, ya que su principal objeto es ilustrarlo con sus conocimientos y los estudios que hayan realizado (Art. 39). La participación de los diputados en las comisiones es obligatoria y éstos deben a su vez concurrir en un mínimo de dos y un máximo de cuatro (Art. 28).

A la Comisión de la Defensa Nacional la Ley no le precisa las áreas específicas de su competencia general. Como todas las comisiones, la de la Defensa Nacional cuenta con un asesor permanente y además tiene “derecho a que la Junta Directiva le nombre otros asesores para proyectos específicos y técnicos que se requieran temporalmente” (Art. 38).

El Salvador

Con la finalidad de estudiar “los asuntos de la competencia de la Asamblea” (Art. 12), el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de El Salvador establece 14 comisiones (Art. 8), cada una de las cuales designa su Junta Directiva: Presidente, Relator y Secretario, y acuerda las normas internas de su actuación según su competencia general (Art. 13), emite dictámenes razonados (Art. 15) y en cada sesión podrá tener un asesor debidamente acreditado (Art. 13). La Junta Directiva de la Asamblea Legislativa Determina el número de sus integrantes (Art. 7, g). Una de esas 14 comisiones es la Comisión de Defensa Nacional, a la que tampoco el Reglamento le define las áreas temáticas específicas de su competencia general.

Honduras

El Reglamento Interior del Congreso Nacional estatuye tres tipos de comisiones legislativas: Ordinarias, Específicas y Especiales de Investigación, Las primeras tienen como finalidad “el estudio de los asuntos cuya resolución compete al Congreso Nacional”, y están integradas por no menos de tres ni más de siete miembros, los que se organizan internamente y determinan los procedimientos de trabajo (Art. 69). Una de esas comisiones ordinarias es la Comisión de Defensa; sin embargo, al igual que en los dos casos anteriores el instrumento normativo no le señala las áreas temáticas específicas de su competencia general.

Nicaragua

La Ley Orgánica de la Asamblea Nacional de Nicaragua instituye cuatro tipos de comisiones legislativas: Permanentes, Constitucionales, Especiales y de Investigación

(Art. 48), a las que define como “...órganos colegiados [...] para el adecuado ejercicio de las funciones constitucionales, legales y reglamentarias, con el propósito de analizar las iniciativas de ley sometidas a su conocimiento, los asuntos que la Constitución o las leyes encomendaren [...] y lo que ellos decidan en el ámbito de su competencia”.

Cada comisión dispondrá de uno o más asesores y asistentes legislativos según la necesidad, considerando capacidad y especialización temática. En el ámbito de su competencia las comisiones tienen las siguientes facultades generales (Art. 50): Dictaminar los Proyectos de Ley, Decretos y Resoluciones sometidos a su conocimiento; solicitar a los funcionarios de los Poderes del Estado y entes autónomos y descentralizados, toda la información y documentación que precisaren, así como solicitar su presencia, para que expongan sobre asuntos relacionados con el desempeño de sus funciones; solicitar información y documentación y aún la presencia de personas naturales y jurídicas a fin de obtener mayor ilustración para una mejor decisión en el asunto de que se trate; visitar los sitios e instalaciones que estimen necesarios para ilustrar su criterio; y desarrollar consultas de conformidad con la Ley de Participación Ciudadana y la misma Ley Orgánica.

La Ley Orgánica establece 15 Comisiones Permanentes, una de ellas es la Comisión de Paz, Defensa, Gobernación y Derechos Humanos, entre cuyas once “materias de su competencia” se encuentran: el Ejército de Nicaragua y la Policía Nacional, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Gobernación (Art. 62), pasando desde “Amnistía e Indultos” y “Protección de hombres, mujeres, niños y niñas contra las violaciones a sus derechos humanos”, hasta “Cedulación Ciudadana” y “Defensa Civil” (Art. 62).

Deberes y derechos de los diputados conforme sus leyes orgánicas y/o reglamentos

Como puede apreciarse en la tabla siguiente, las leyes orgánicas y/o reglamentos facultan a los parlamentarios de Guatemala a recabar de la administración pública datos, informes o documentos, y a fiscalizar la programación y ejecución del presupuesto; a los de Honduras, a interpelar a los Secretarios de Estado y a otros funcionarios del Gobierno Central, organismos descentralizados, empresas estatales y cualquiera otra entidad en que tenga interés el Estado, y éstos deben contestar en sesión pública los cuestionamientos que se les hagan sobre asuntos referentes a la Administración Pública, salvo lo relacionado con actividades diplomáticas o militares, en que se juzgare necesaria la reserva en cuyo caso se hará en sesión secreta; y a los de Nicaragua, a presentar iniciativas de ley, decretos, resoluciones y declaraciones; solicitar que ministros o viceministros de Estado, presidentes o directores de entes autónomos y gubernamentales rindan informes por escrito; comparezcan personalmente ante la Asamblea Nacional a informar verbalmente, así como al ser interpelados. El Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de El Salvador no precisa facultades específicas para sus parlamentarios.

Cuadro 10

Deberes y derechos reglamentarios de los parlamentos

País	Deberes y derechos
Guatemala	ARTICULO 55. Derechos y deberes de los Diputados. Sin perjuicio de otros derechos establecidos en esta ley, son derechos de los diputados: a) Recabar de la administración pública los datos, informes o documentos, o copia de los mismos que obren en su poder, debiendo facilitar ésta la información solicitada, por escrito, en un plazo perentorio, no mayor de treinta días. f) En cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, deberá comprobar la programación y ejecución de los gastos del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, pudiendo verificar en forma directa su cumplimiento, con la finalidad de explicitar las políticas públicas y verificar su consistencia programática.
El Salvador	ND
Honduras	Artículo 36. El Congreso Nacional puede interpellar a los Secretarios de Estado y a otros funcionarios del Gobierno Central, organismos descentralizados, empresas estatales y cualquiera otra entidad en que tenga interés el Estado, y éstos deben contestar en sesión pública los cuestionamientos que se les hagan sobre asuntos referentes a la Administración Pública, salvo lo relacionado con actividades diplomáticas o militares, en que se juzgare necesaria la reserva en cuyo caso se hará en sesión secreta.
Nicaragua	Artículo 14. Derechos.- De acuerdo a lo establecido en la Constitución Política y en la presente Ley, los Diputados tienen, durante el ejercicio de sus funciones los siguientes derechos: 2. Presentar Iniciativas de Ley, Decretos, Resoluciones y Declaraciones. 7. Solicitar, a través de la Junta Directiva, que los Ministros o Viceministros de Estado, Presidentes o Directores de Entes Autónomos y Gubernamentales: a) Rindan Informe por escrito; b) Comparezcan personalmente ante la Asamblea Nacional a informar verbalmente; y, c) Comparezcan al ser interpellados. 9. Presentar mociones, así como retirarlas antes de ser votadas, sin perjuicio del derecho de cualquier otro Diputado a asumirlas como propia.

Fuente: Elaboración propia con base a las leyes orgánicas y/o reglamentos legislativos de Centroamérica.

Tales atribuciones reiteran algunas de las establecidas en los textos constitucionales de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, como las referidas a solicitar información a cualquier instancia de la administración pública e interpellar a cualquier funcionario público. Salvo en el caso de Honduras, en esta atribución se establece la restricción de sesionar en secreto cuando se trate de actividades diplomáticas y militares. Por otra parte, es preciso señalar que sólo en el caso de Nicaragua la Ley Orgánica de la Asamblea Nacional establece explícitamente la facultad de los parlamentarios de presentar iniciativas de ley y mociones.

Lo reiterativo no debe considerarse como un exceso innecesario, sino que por el contrario es preciso reconocerlo como fehaciente constatación de que a pesar de algunas inconsistencias y limitaciones, en las constituciones y las normativas internas centroamericanas están plasmadas las facultades de las que están investidos los parlamentos. El tema de fondo es determinar si éstos ejercen esas potestades particularmente en el ámbito de la Defensa, y si no lo hacen preguntarse por qué.

Los textos constitucionales y las leyes orgánicas y/o reglamentos de los parlamentos centroamericanos revelan que éstos están dotados de atribuciones básicas y cuentan

con las formalidades esenciales de un ordenamiento organizativo y procedimental para el ejercicio de su función legislativa y de control al Poder Ejecutivo y las instancias que de éste dependen. No obstante, la falta de evidencia documental y empírica sobre el ejercicio de su facultad fiscalizadora, así como de definiciones conceptuales, políticas y operativas expresamente formuladas y claramente explicitadas sobre su participación en la formulación de las políticas de seguridad y defensa nacional y en la conducción política de la Defensa, abre las puertas a la duda sobre su capacidad y voluntad política para ejercer esas potestades, condición fundamental para la construcción de una nueva institucionalidad democrática en Centroamérica desde la perspectiva del quehacer parlamentario en el ámbito de la Defensa.

Constitucional y reglamentariamente los parlamentos de la subregión están facultados para aprobar el presupuesto general (que incluye el de Defensa); sancionar o no la liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del ejercicio presupuestario del año anterior; solicitar informes a los ministros de Estado, interpelarlos y recomendar su destitución; nombrar comisiones especiales y de investigación; y aprobar convenios y tratados internacionales que involucren la seguridad nacional, entre otras atribuciones.

Sin embargo, si se considera, por ejemplo, que no existe en las atribuciones constitucionales ni en las normativas internas de los órganos legislativos centroamericanos indicios de una articulación estratégica y funcional entre las comisiones de Defensa, Relaciones Exteriores, Presupuesto y Seguridad Pública, a fin de abordar adecuadamente la complejidad del Sector Defensa y ejercer influencia sobre el Poder Ejecutivo³⁰.

El control o fiscalización real del Sector, la formulación de las políticas de seguridad y defensa nacional y la conducción política de los asuntos de Defensa demandan una estrecha y coordinada relación política y funcional entre esas comisiones de tal forma que compartiendo la información necesaria puedan analizarla, discutirla y tomar decisiones sobre temas cruciales como: misión, organización, personal, operaciones, adquisiciones y financiamiento de las fuerzas militares, servicio militar; operaciones de paz, ingreso de tropas extranjeras a territorio nacional, salida de tropas nacionales al extranjero, seguridad internacional, organizaciones, tratados y acuerdos internacionales, regionales y binacionales; y el vínculo operativo entre fuerzas militares y policiales³¹.

Pero en sociedades como las centroamericanas, en las que desde siempre ha prevalecido un fuerte sistema presidencialista y una arraigada cultura de supremacía del Poder Ejecutivo en el Sector Defensa, resulta casi inevitable que los parlamentos no sólo luzcan, sino que en realidad funcionen como apéndices de aquél, “como si se tratara de una institución formal que por disposiciones constitucionales obliga a realizar allí la legitimación de las propuestas presidenciales”³². Baste sólo señalar, a manera de ilustración, que prácticamente todos los proyectos de ley referidos al ámbito de la Defensa en Centroamérica han sido introducidos al Parlamento por el Ejecutivo y/o por los mismos militares a través de éste.

Cuadro 11

Leyes relacionadas con las defensas aprobadas en Centroamérica, 2003-2006

País	Año	Leyes
Guatemala	2003	Propuesta de Reformas al Código Militar. Propuesta de Reformas a la Ley Constitutiva del Ejército.
	2005	Ley de Desclasificación de Información sobre Asuntos Militares, Diplomáticos y de Seguridad Nacional. Ley de Inteligencia. Ley de Régimen de Clases Pasivas para Discapacitados del Estado en el Orden Militar.
	2006	Aporte Financiero para la Supervivencia del Instituto de Previsión Militar.
El Salvador		ND
Honduras	2005	Sobre previsión social y retirados, y salario mínimo de soldados.
Nicaragua	2005	Ley Orgánica de Tribunales Militares. Ley de Adición a la Ley de 523 Ley Orgánica de Tribunales Militares.
	2006	Código Penal Militar.

Los parlamentos centroamericanos aprueban el presupuesto de Defensa como parte del presupuesto general en cada uno de sus países, proceso en el que sus comisiones de Defensa no tienen participación directa y decisiva ya que esa atribución está reservada a una comisión específica. Y si los miembros de las comisiones de Defensa acaso intervienen es en el debate que se desarrolla en el plenario para su aprobación, cuando ya prácticamente todo está consumado. Pero más grave aún —y más lamentable todavía— es el hecho de que usualmente quienes integran las comisiones de Defensa carecen de los conocimientos especializados en la materia y no están debidamente informados sobre los temas de su competencia, ni cuentan con los recursos materiales y humanos (asesores y especialistas) apropiados.

En respuesta a un breve cuestionario, especialistas centroamericanos coinciden en que las comisiones de Defensa no cumplen a cabalidad sus funciones reglamentarias ya que éstas solamente son instancias de trámite y negociación entre las partes; no tienen participación en el dictamen del presupuesto de Defensa y poco o nada en la supervisión sobre la ejecución del mismo; no ejercen ningún tipo de control democrático en el ámbito de sus competencias; es poca o nula la comunicación con los ministerios de Defensa e instituciones militares; y en general su desempeño es valorado como malo o muy malo. Más grave aún es que no intervienen en los procesos de formulación de las políticas de seguridad y defensa nacional y de conducción política de la Defensa, responsabilidad que de hecho han dejado al Ejecutivo e incluso a los mismos militares.

El análisis de las atribuciones constitucionales de los parlamentos de Centroamérica y de sus leyes orgánicas y/o reglamentos, evidencia la precariedad de los cuerpos legislativos de la subregión, instituciones políticas democráticas clave en la Centroamérica restringida cuya función no puede ni debe limitarse al simple acto de legislar. Sus competencias funcionales y sus responsabilidades políticas deben comprender el ejercicio activo y real del control democrático efectivo de los ministerios de Defensa y de las instituciones militares, así como su participación decisiva en el

proceso de conducción política de la Defensa. En el fondo de esta precariedad subyace, como un pesado lastre, el escaso sustento democrático en la historia de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua³³, que al parecer la “tercera ola de democratización” huntingtoniana³⁴ no ha logrado enmendar.

Todo indica que los procesos de modernización experimentados por los parlamentos de Centroamérica en los últimos años, a instancias y con financiamiento de organismos internacionales, no han podido liberarlos de la intrincada maraña tejida por el aparatoso formalismo legislativo procedimental, carente de sustancia y falta de resultados tangibles de utilidad política en el ámbito de la Defensa, en términos de legislación, control y conducción.

Así las cosas, el control parlamentario y la conducción política de la defensa, al igual que el de la apremiante necesidad de construir una nueva institucionalidad democrática en Centroamérica parece incierta y aparentemente no hay conciencia de ello, o no se le quiere reconocer y aceptar. Tal es el estado de las precarias democracias electorales centroamericanas y de sus parlamentos, y no hay indicios de que deseen o estén dispuestos a superar tan lamentable condición siquiera en el mediano plazo.

Iniciativa de Seguridad Regional en Centroamérica, CARSI

El crecimiento exponencial del narcotráfico del sur productor al norte consumidor (y en general de la narcoactividad), el crimen transnacional organizado, el tráfico de armas y de personas, la violencia juvenil (maras), tuvo una primera respuesta en la Iniciativa Mérida, anunciada el 22 de octubre de 2007 por los gobiernos de Estados Unidos y México, a la que fueron añadidos, en condiciones de socios minoritarios, todos los países de Centroamérica (por donde se estima que transita cerca del 90 por ciento de la droga que es dirigida a Estados Unidos). De los US\$ 1.300 millones asignados a la Iniciativa Mérida para el período 2008-2010, los socios minoritarios solamente han recibido una ínfima fracción.

Las cifras de la subregión son aterradoras: 13.855 homicidios y unos US\$ 6.506 millones en costos económicos equivalentes al 7.7% del PIB subregional en 2006. Centroamérica se ha colocado “...a la cabeza de las subregiones más violentas de América Latina y del mundo”³⁵. Ante la incapacidad de los gobiernos para garantizar la seguridad pública, ciudadanos y empresas invirtieron en ese año \$ 1.238 millones en seguridad privada, cifra superior a los US\$ 1.137 millones presupuestados para todas las agencias involucradas en la prevención y combate de la violencia criminal en Centroamérica³⁶.

Pero los recursos asignados a los países del istmo son ínfimos y los efectos de la Iniciativa Mérida severos. Mérida ha provocado lo que se conoce como “efecto derrame” (spillover effect”) en tanto ha obligado a los cárteles mexicanos de la droga a trasladar parte sus operaciones a Centroamérica, tal como lo advirtió en su oportunidad la Washington Office on Latin America, WOLA³⁷. En Guatemala y Honduras ya se han producido enfrentamientos de bandas de narcotraficantes que se disputan el control del

territorio³⁸, y en Nicaragua buscan cómo establecer bases y redes logísticas de apoyo, almacenamiento y refresco.

En un reacomodo de la estrategia de Washington en su “guerra contra las drogas”, la secretaria de Estado Hillary R. Clinton, aseguró, durante una reunión con la mayoría de los presidentes de la subregión que “Estados Unidos está comprometido con la seguridad ciudadana en Centroamérica... Estamos haciendo todo lo que podemos en el combate contra la corrupción y la impunidad proveyendo equipos y el apoyo que las agencias de aplicación de la ley y las fuerzas militares requieren, y ayudando a la construcción de una sociedad civil que se alce contra la plaga del tráfico de drogas”³⁹. Las palabras de la secretaria Clinton no dejan duda sobre la militarización de la lucha contra el narcotráfico y se materializaron en una segunda respuesta: la Iniciativa de Seguridad Regional en Centroamérica” (CARSI, por sus siglas en inglés), separada de la Iniciativa Mérida y para la que se ha destinado un monto inicial de US\$ 165 millones, de los cuales US\$ 83 millones corresponden al Año Fiscal 2010 de Estados Unidos⁴⁰.

A la Iniciativa Mérida y CARSI también se suma una nueva: la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (CBSI por sus siglas en inglés), con lo que se cierra el círculo de la redefinición de la estrategia de Estados Unidos: subregionalizar la guerra contra las drogas y, aparentemente, distribuir los recursos financieros de forma racional y equitativa. Sin embargo, al menos en los casos de Mérida y CARSI es evidente que el núcleo básico de la estrategia no cambia: hacer de la lucha contra las drogas una guerra —una estrategia fracasada desde los tiempos del presidente Richard N. Nixon⁴¹— y en consecuencia militarizar a las policías y policializar a los ejércitos, rasgando aún más la delgada línea roja que precariamente existe entre defensa nacional y seguridad pública.

Dicha estrategia ha conducido inevitablemente a la desnaturalización y pérdida de identidad corporativa y funcional de ejércitos y policías. Y mientras Washington continúa con su guerra contra el narcotráfico, siguen ausentes en Centroamérica programas de prevención y rehabilitación, reforma y modernización de los sistemas de administración de justicia —burocratizados, ineficientes y corruptos—, de los sistemas penitenciarios —sobrepoblados, sin efectivos controles internos ni programas de rehabilitación— y de las mismas instituciones policiales de la subregión, generalmente mal entrenadas y limitadas de recursos.

Más aún, el mismo Zar Antidrogas de Estados Unidos reconoció que continuar llamándole “guerra” a la lucha contra las drogas limita el acceso a recursos. “Tenemos que abordarlo como un problema de seguridad, pero también de salud”⁴². No obstante ni Estados Unidos ni los gobiernos de Centroamérica lo ven como un problema de salud pública y siguen considerándole una amenaza a la seguridad que debe ser combatida militarmente.

El primer país centroamericano en responder a CARSI fue Honduras, al constituir una fuerza de tarea conjunta con Estados Unidos, compuesta por “ocho mesas de trabajo con representantes de los tres Poderes del Estado y delegados de agencias estadounidenses que tendrán la responsabilidad de generar propuestas en materia de

prevención y combate de la delincuencia internacional, principalmente, la que se origina en las actividades de narcotráfico”⁴³. En la instalación de la fuerza de tarea conjunta, Hugo Llorens, embajador de Estados Unidos en Tegucigalpa, aseguró que “La idea es tener dos países multi-agencias que colaboren, además, con sus hermanos centroamericanos, México y Colombia”⁴⁴. De los US\$ 83 millones Nicaragua ha recibido ya US\$ 1.5 millones, que el presidente Ortega calificó como “centavos” y demandó más recursos para la lucha contra el narcotráfico y las otras amenazas emergentes⁴⁵. Robert Callahan, embajador de Estados Unidos en Nicaragua, contradujo a Ortega asegurando que en los últimos tres años su país había dado US\$ 24 millones en ayuda militar a Nicaragua⁴⁶.

De nuevo se dibuja con claridad la estrategia de Washington: subregionalizar la “guerra contra las drogas” a través del Plan Colombia, la Iniciativa Mérida, CARSI y la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe. Colombia el principal productor de cocaína; Centroamérica y el Caribe puentes de paso de la droga hacia el norte; y México, la antesala de la droga que ingresa al “mayor consumidor de drogas en el mundo”: Estados Unidos⁴⁷.

¿Balance razonable de fuerzas en Centroamérica?

El TMSDCA (1995) establece la necesidad de alcanzar un balance razonable de fuerzas en Centroamérica, indicando incluso algunos de los criterios (variables) que deben tomarse en cuenta para ello. Sin embargo, las tablas siguientes no evidencian que esto se haya alcanzado en la subregión. Cada una de las fuerzas armadas de los países de la subregión tiene capacidades (cantidad de efectivos, organización y despliegue territorial y medios) y dispone de equipos para sus ejércitos, fuerzas navales y fuerzas aéreas sin que se haya demostrado que es lo que realmente necesitan para garantizar la defensa nacional.

En lo concerniente al cumplimiento de misiones específicas o misiones no militares frente a las amenazas emergentes o amenazas no tradicionales, es evidente que las fuerza navales y aéreas no disponen del equipo adecuado mientras las fuerzas terrestres poseen transporte blindado de personal, artillería convencional y de defensa aérea, tanques, obuses y cañones, misiles aire-aire y tierra-aire, es decir que están preparados para una guerra convencional contra un eventual Estado agresor.

Cuadro 12

Relación efectivos militares-gasto de defensa-población-superficie

País	Efectivos militares	Población	Superficie en km²	Gasto de Defensa en millones de US\$	Gasto de Defensa per cápita
Guatemala	15.212	13.276.517	118.889	180	14
El Salvador	15.500	7.185.218	21.041	115	16
Honduras	12.000	7.833.696	112.492	96	12
Nicaragua	12.000	5.891.199	134.000	42	7

Fuente: Elaboración propia en basa a datos de The Military Balance 2010, SIPRI y datos oficiales de cada país.

Cuadro 13

Relación efectivos militares-población-superficie en Centroamérica 2008

País	Militares por cada 10.000 habitantes	Militares por 10.000 km²	Gasto de Defensa per cápita
Guatemala	11	1.276	14
El Salvador	21	7.366	16
Honduras	31	1.066	12
Nicaragua	36	896	07

Fuente: Elaboración propia en base a datos de The Military Balance 2010, SIPRI y datos oficiales de cada país.

Las tablas anteriores muestran aspectos importantes del desbalance de fuerzas en Centroamérica, y frente a esta realidad, los gobiernos centroamericanos y con ellos sus ejércitos y policías están en la obligación de redefinir sus estrategias de lucha contra el narcotráfico en particular —considerando la doble naturaleza de la amenaza: a la seguridad y a la salud, enfatizando en la prevención y rehabilitación— y la narcoactividad en general. Antes, sin embargo, es preciso también desarrollar un proceso de redefinición doctrinaria que conduzca a la formulación de políticas públicas específicas en las que se precise el rol de las instituciones militares; modernización de la legislación correspondiente, de los sistemas de administración de justicia y de los sistemas penitenciarios; y búsqueda de recursos para aplicar esas políticas.

Capacidades, fuerzas, equipos y despliegue en misiones de paz

Los datos que se presentan a continuación corresponden, traducidos al español, a los que ofrece la versión electrónica The Military Balance 2010 del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS por sus siglas en inglés) de Londres.

GUATEMALA

Capacidades

Personal activo: 15.212; Ejército 13.444; Armada 897; Fuerza Aérea 871

Fuerzas paramilitares: 18.536

Reserva: 68.863

(Las Fuerzas Armadas Nacionales son combinadas; el Ejército provee apoyo logístico a la Armada y la Fuerza Aérea.

ORGANIZACIONES POR SERVICIO

Ejército 13.444

Los regimientos de Caballería tienen una fuerza de 118 efectivos, 7 AFV. El grupo artillero se conforma con 3 batallones y 4 cañones.

FUERZAS POR FUNCIÓN

15 zonas militares
 Blindados 6 escuadrones
 Caballería 2 regimientos
 Infantería 1 brigada (estratégica, dos batallones de infantería), 1 pelotón de fuerzas especiales; 1 escuadrón de reconocimiento, 1 batallón blindado (ligero), 1 grupo de artillería, 5 brigadas (regionales) (cada una con 3 batallones de infantería), 1 regimiento de caballería, 1 grupo de artillería; 1 destacamento de (frontera)

Fuerzas Especiales 1 brigada (1 batallón de entrenamiento, 1 batallón de fuerzas especiales)
Fuerzas aerotransportadas 2 batallones
Tropas ingenieras 2 batallones
Patrulla marítima 1 brigada (3 batallones)
Seguridad 1 batallón (Guardia Presidencial)
Entrenamiento 1 batallón

EQUIPO POR TIPO

Reconocimiento 7 en almacén

Transporte blindado de personal 52
Transporte blindado de personal (T) 15: 10M-113; 5 en almacén
Transporte blindado de personal (W) 37: 30 *Armadillo*; 7 V- 100 *Commando*

Artillería 161
Cañones ópticamente dirigidos 105mm 76; 12 M-101; 8 M-102; 56 M-56
Morteros 85: 81mm 55 M-1; 107mm 12 M-30 en almacén; 120mm 18 ECIA
Cañones anti tanque
Vehículos de apoyo logístico Más de 120: 105mm 64 M-1974 FMK-1 (lanza granadas automáticas); 106mm 56 34 M-40A1; 75mm M-20

Lanza Cohetes 89mm M-20 (en almacén) (3.5 pulgadas)

**DEFENSA AÉREA+CAÑONES+
 CÑONES ÓPTICAMENTE DIRIGIDOS** 32: 20mm 16 GAI-DO1; 16 M-55

Armada (Fuerza de Mar) 897

EQUIPO POR TIPO

PATRULLERAS Y COSTERAS DE COMBATE más de 39

Lanchas patrulleras en costas 10: 6 *Cutlass*; 1 **Kukulkan** (*US Roadsword* 32m); 2 *Sewart*; 1 *Dauntless* (todas las embarcaciones de menos de 100m)

PATRULLERAS FLUVIALES 29
BOTES DE PATRULLA EN COSTAS 6 *Vigilante*; 3 BW-32
9:

Marinos 650 reservistas

Marina 2 batallones

Fuerza Aérea 871

2 Comandos Aéreos, 3 bases aéreas – Ciudad Guatemala, Santa Elena Petén, Retalhuleu

FUERZAS POR FUNCIONES

Disponibilidad de aviones para servicio es menos del 50%

Aviones de ataque a tierra/Entrenamiento 1 escuadrón con A-37B *Dragonfly*; 1 escuadrón con PC-7 *Turbo Trainer*

Transporte 1 escuadrón con Basker *Turbo- 47*; Beach 100 *King Air*, F-27 *Friendship* IAI-201 *Arava*; PA-31 *Navajo*

Enlace 1 escuadrón con Cessna 310; Cessna 206

Entrenamiento Cerca de un escuadrón con Cessna R172K; *Hawk XP*; T-35B

Helicópteros 1 escuadrón con Bell 206 *Jet Ranger*; Bell 212 (artillado); Bell 412 *Twin Huey* (artillado); UH-1H *Iroquois*

EQUIPO POR TIPO

AVIONES 9 con capacidad de combate

Aviones de ataque a tierra 2 A—37B *Dragonfly*; 2 PC-7 *Turbo Trainer*; 6 EMB-314 *Super Tucano* en proceso de adquisición

Transporte 14: 4 Basker *Turbo-67*; 1 Beach 100 *King Air*; 1 Beach 90 *King Air*; 1 Cessna 310; 2 F-27 *Friendship*; 4 IAI-201 *Arava*; 1 PA-31 *Navajo*; 1 CE-208B

Servicios 2 Cessna 206

Entrenamiento 15: 5 Cessna R172K *Hawk XP*; 5 PC-7 *Turbo Trainer* (con capacidad de combate); 4 T-35B *Pillan*

HELICÓPTEROS

Servicios 20: 9 Bell 206 *Jet Ranger*; 7 Bell 212 (artillados); 1 Bell 412 *Twin Huey* (artillado); 3 UH-1H *Iroquois*

Grupo Táctico de Seguridad

Policía Militar Aérea

Artillado 1 escuadrón

CCT 3 compañías

Defensa Aérea 1 batería (unidades del Ejército para seguridad de las bases aéreas)

Fuerzas paramilitares 19.000 Activos (incluyen la Policía de Hacienda)

Policía Nacional	16.500
Ejército	1 unidad (fuerza de tarea integrada) incluye la policía militar la de hacienda)
Fuerzas Especiales	1 batallón
Fuerzas paramilitares	21 regiones (departamentos)

HELICÓPTEROS

Servicios 4 UH-1PHuey 2 (rentados para el período 2008-2010 com opción a compra)

Policía de Hacienda 2.500

DESPLIEGUE (al exterior))

COSTA DE MARFIL

UNOCI 5 observadores

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO

HAITÍ	MONUC	150; 4 observadores
LÍBANO	MINUSTAH	118; 1 destacamento de policía militar
NEPAL	UNIFIL	2
SUDÁN	UNMIN	1 observador
	UNAMID	1; 2 OBSERVADORES

EL SALVADOR

Capacidades

ACTIVOS 15.500 (Ejército 13.850 Armada 700 Fuerza Aérea 950)

Fuerzas paramilitares 17.000

Tiempo de servicio 18 meses voluntario

RESERVA 9.900 (Conjunta 9.900)

ORGANIZACIONES POR FUNCIONES

Ejército 9.850; 4.000 reclutas (total 13.850)

FUERZAS POR FUNCIONES

6 zonas militares

Relaciones Civiles-Militares en Centroamérica

Caballería blindada	1 regimiento (2 batallones de caballería blindada)
Infantería	5 brigadas (<i>cada una</i> con tres batallones de infantería)
Operaciones Especiales	1 grupo (1 destacamento de fuerzas especiales; 1 batallón de paracaidistas; 1 destacamento de infantería naval)
Artillería	1 brigada (1 batallón de defensa aérea; 2 batallones de artillería de campo)
Ingenieras	1 comando (2 batallones ingenieros)
Seguridad	1 brigada (especial de seguridad) (2 batallones guarda fronteras; 2 batallones de policía marítima)

EQUIPO POR TIPO

Reconocimiento 5 AML-90; 4 en almacén

Transporte blindado de personal (W) 38: 30M-37B1 *Cashuat* (modificado); 8 UR-416

Artillería Más de 217

CAÑONES ÓPTICAMENTE DIRIGIDOS 105mm 54: 36 M-102; 14 M-16 (yug)

MORTEROS más de 136: **81mm** 151 M-29; **120mm** más de 12; M-74 en almacén 12 UBM 52

CAÑONES

RCL 399: 106mm 20 M-40A1 (incluye 16 de fuerzas especiales); **90mm** 379 M-67

LANZACOHETES 94mm 791 LAW

DEFENSA AÉREA

CAÑONES 35: **20mm** 31 M-55; 4 TCM-20

FUERZA NAVAL 700 (incluyendo unos 90 de infantería naval y fuerzas especiales)

EQUIPO PO TIPO

PATRULLAS Y LANCHAS COSTERAS DE COMBATE 39

Lanchas de patrulla costera 3 *Camcraft* (30m)

Patrulleras 3 de menos de 100m

Embarcaciones diversas 33 River Boat

ANFIBIOS

LANCHA MEDIAS DE DESEMBARCO 3

INSTALACIONES

Bases Ubicada en La Unión

Bases menores Ubicadas en La Libertad, Acajutla, El Triunfo, isla Meanguera, lago Guija

Infantería Naval (Comandos de Fuerzas Especiales) 90

Fuerzas Especiales 1 compañía

Fuerza Aérea 950 (incluye 200 de la Defensa Aérea)

Horas de vuelo 90 horas/año en A-37 *Dragonfly* Aviones de Ataque a Tierra

FUERZAS POR FUNCIONES

Aviones de Ataque a Tierra/ Escuadrón con A-37B; O-2A *Skymaster*; CM-170 Reconocimiento *Magister*

Transporte 1 escuadrón con Bell 407; Bell 4121 *Twin Huey* MD- 500; UH-1H *Iroquois* (incluyendo 4 SAR): 1 escuadrón con Basker *Turbo-67*; IAI-21 *Arava*; SA-226T *Merlin IIIB*; Cessna 210 *Centurion*; C-47; Cessna 337G

Entrenamiento Escuadrón con *Rallye 235GT*; T-35 *Pillan*; T-41D *Mescalero*; TH-300

EQUIPO POR TIPO

AVIONES 19 con capacidad de combate

Aviones de Ataque a Tierra 5 A-37B *Dragonfly*

Reconocimiento 14: 10 O-2^a O-2^a/B *Skymaster* (con capacidad de combate); 4 OA-37B *Dragonfly* (con capacidad de combate)

Transporte 10: 3 Basker *Turbo-67*; 2 C-47R *Skytrain*; 1 Cessna 337G *Skymaster*, 1 SA-226T *Merlin IIIB*; 3 IAI-201 *Arava*

Servicios 2 Cessna 210 *Centurion*

Entrenamiento 11: 3 *Rallye 235GT*; 5 T-35 *Pillan*; T-41D *Mescalero*

HELICÓPTEROS

Servicios 39: 4 Bell 412 *Twin Huey*; 7 MD-500; 22 UH-1H *Iroquois* (incluye 4 Búsqueda y Rescate); 3 UH-1M *Iroquois* con capacidad de combate; 1 Bell 407 (VIP) transporte, propiedad del Gobierno);

Entrenamiento 6 TH-300

MISILES+MISILES AIRE-AIRE *Shafir*

Fuerzas paramilitares 17.000

Policía Nacional Civil 17.000

Ministerio de Seguridad Pública

LANCHAS PATRULLERAS Y COSTERAS DE COMBATE *River Boats*

AVIONES * RECONOCIMIENTO 1 O-2 *Skymaster*

HELICÓPTEROS +Servicios 3: 1 MD-300D; 1 MD-520N; 1 UH-1H *Iroquois*

DESPLIEGUE

COSTA DE MARFIL

UNOCI 3 observadores

Líbano

UNIFIL 52, 1 pelotón de infantería

LIBERIA

UNMIL 2 observadores

SUDÁN

UNMIS 4 observadores

SAHARA OCCIDENTAL

MINURSO 3 observadores

FUERZAS EXTRANJERAS

Estados Unidos Comando Sur: Ejército 6; Armada 1; Fuerza Aérea 2; Cuerpo de Marineros 12; 1 Locación de Operaciones de Avanzada

HONDURAS

CAPACIDADES

ACTIVOS 12.000 (Ejército 8.300 Armada 1.400 Fuerza Aérea 2.300)

RESERVA 60.000 (Conjunta 60.000, quienes ya prestaron el servicio y están refistrados)

ORGANIZACIÓN POR SERVICIO

FUERZAS POR FUNCIONES

6 Zonas Militares

Caballería blindada 1 regimiento (1 escuadrón de tanques ligeros, 1 batallón de artillería de defensa aérea, 1 batallón de artillería, 1 escuadrón de reconocimiento, 2 batallones mecanizados Infantería 1 brigada (3 batallones de infantería; 3 brigadas (cada una de tres batallones de); 3 brigadas (cada una con 1 batallón de artillería, 3 batallones de infantería)

Operaciones Especiales 1 grupo (táctico especial) (1 batallón de fuerzas especiales, 1 batallón de infantería aerotransportado)

Ingenieras 1 batallón

Guardia Presidencial 1 compañía

EQUIPO POR TIPO

Tanques ligeros 12 *Scorpion*

Reconocimiento 57: 13 RBY-1 *RAMTA*; 40 *Saladin*; 3 *Scimitar*; 1 *Sultán*

Artillería más de 118

Cañones ópticamente guiados 28: 105mm 24 M-102; 155mm 4 M-198

Morteros más de 30: 60mm; 81mm; 120mm; 60 FMK-2; 160mm 30 M-66 *Soltmam*

Cañones – RCL 170 (106mm 50 M-40^{a1}; 84mm 120 *Carl Gustav*)

Defensa Aérea – Cañones 48: 20mm M-55^{a2}; 24 TCM-20

Reserva

1 brigada de infantería

FUERZA NAVAL 1.400

EQUIPO POR TIPO

Lanchas patrulleras y costeras de combate 35

Lanchas Rápidas Costeras 3 *Guaymuras* (*Swift* 31m)

Lanchas rápidas ribereñas *Copan* menos de 100 toneladas (US *Guardian* 323m)

Lanchas patrulleras 7: 6 *Swift*, 26m

Patrulleras fluviales 9: 5 diversas menores de 100 toneladas; 4 BW-32

Diversos botes/lanchas 15 (botes de río)

ANFIBIOS – 1 Lancha de desembarco y servicios

INSTALACIONES

Bases Localizadas en Puerto Cortés, Puerto Castilla, Amapala Marinos 830

Armada 3 compañías independientes

Fuerza Aérea 2.300

FUERZAS POR FUNCIONES

Aviones de Ataque a Tierra 1 escuadrón con 8 A-37B *Dragonfly*; 1 escuadrón con 8 F-5E *Tiger II*

Transporte Escuadrón con 1 C-130^a *Hercules*; 2 C-47 *Skytrain*

Entrenamiento/Contrainsurgencia Cerca de 1 escuadrón con 2 Cessna 182 *Skylane*; 5 T-41B/ID; 9 EMB-312

Enlace Cerca de 1 escuadrón con 4 Cessna 182; 1 Cessna 401; 1 PA-31 *Navajo*; PA-32T *Saratoga*

Helicópteros 2 escuadrones con 5 Bell 412SP *Twin Huey*; 2 Hughes 800; 2 UH-1H *Iroquois*

EQUPO POR TIPO

AVIONES 16 con capacidad de combate

Aviones de combate 8 F-5E *Tiger II*

Aviones de Ataque a Tierra 8 A-37B *Dragonfly*

Transporte 12: 1 C-130^a *Hercules*; 2 C-47 *Skyrain*; 2 Cessna 182 *Skylane*; 4 Cessna 185; 1 Cessna 401; 1 PA-31 *Navajo*; 1 PA-32T *Saratoga*

Entrenamiento 14: 5 T-41B/D; 9 EMB-312

MISILES – MISILES AIRE-AIRE *Shafir*

Fuerzas paramilitares 8.000

Ministerio de Seguridad Púyblica y Defensa

Regionalización 11 comandos

DESPLIEGUE

Sahara Occidental

MINURSO 12 observadores

FUERZAS EXTRANJERAS

Estados Unidos Comando Sur, Ejército 228, Armada 2; Fuerza Aérea 183, Cuerpo de Marinos 81, batallón de aviación con CH-47 *Chinook*;UH-60 *Black Hawk*

NICARAGUA

Capacidades

Activos 12.000 (Ejército10.000 Fuerza Naval 800 Fuerza Aérea 1.200)

Términos os del servicio: voluntario, 18-36meses

ORGANIZACIONES POR SERVICIO

Ejército 10.000

Fuerzas por funciones

Regionalización	1 Comando Militar Regional, CMR, (3 batallones de infantería); 5 CMR (cada uno con dos batallones de infantería)
Comandos	1 Cuartel General (1 batallón de seguridad, 1 batallón de infantería, 1 batallón sigs, 1 batallón de reconocimiento, 1 brigada de fuerzas especiales (3 batallones de fuerzas especiales)
Infantería	2 destacamentos (total 2 batallones de infantería)
Mecanizada	1 brigada ligera (1 batallón de tanques,1 batallón de infantería mecanizada, 1 batallón de reconocimiento, 1 grupo de cañones, 1 grupo de artillería de campo (2 batallones de artillería de campo)

Fuerzas Especiales	1 brigada (3 batallones de fuerzas especiales)
Ingenieras	1 batallón
Transporte	1 regimiento (batallón de transporte blindado de personal)

EQUIPO POR TIPO

Tanques principales de batalla	127: 62 T-55; 36 en almacén
Tanques ligeros	10 PT-76 en almacén
Reconocimiento	20 BRDM-2
Transporte Blindado de Personal	166: 102BTR-152 en almacén; 64 BTR-60

Artillería 800

Cañones ópticamente guiados 42: 122mm 12 D-30; 152mm 30 D-20 en almacén

Lanzar Cohetes Múltiple 151: 107mm 33 Tipo-63; 122mm 118 BM-21; 100

Defensa Aérea Terrestre1P (BM-21P) (lanza cohetes de tubo sencillo, lanza cohetes portátiles

Morteros 607: 82mm 579; 120mm 24 M-43; 160mm 4 M-60 en almacén

Cañones

Misiles

Autopropulsados 12 BRDM-2 *Sagger*

Lanza Cohetes Portátiles AT-3 9K11 *Sagger*

RCL 82mm B-10

Lanza Cohetes73mm RPG-16/RPG-7*Knoul*

Cañones 461: 100mm 24 M-1944; 57mm 264 ZIS-2 M-1948, 90 en almacén; 76mm 83 ZIS-3

DEFENSA AÉREA – MISILES TIERRA AIRE – LANZA MISILES PORTÁTILES más de 200 SA-14 *Gimlet, Sa-7 Grail*

Fuerza Naval 800 (estimado)

EQUIPO POR TIPO

LANCHAS PATRULLERAS Y COSTERAS DE COMBATE 24

Embarcaciones rápidas 5: 3 Dabour de menos de 100 toneladas; 2 Zhuk (de dudosa capacidad para el servicio) menos de 100 toneladas; (PSU)

Lanchas patrulleros de asalto 19

INSTALACIONES

Bases Localizadas en Corinto, Puerto Cabezas, El Bluff

Fuerza Aérea 1.200

FUERZAS POR MISIONES

Transporte	Escuadrón con An-2 <i>Colt</i> ; An-26 <i>Curl</i> ; Cessna 404 <i>Titan</i> (VIP)
Entrenamiento/Servicios	Cerca de un escuadrón con T-41D <i>Mescalero</i>
Artillería de Defensa Aérea	1 grupo con ZU-23; C3 <i>Morigla</i> M1
Helicópteros	Cerca de un escuadrón de Mi-17 (Mi-8MT) <i>Hip H</i> (VIP/Transporte) artillado

EQUIPO POR TIPO

Aviones

Transporte 6	1 An-2 <i>Colt</i> ; 4 An-26 <i>Curl</i> ; 1 Cessna 404 <i>Titan</i> (VIP)
Entrenamiento 1	T-41D <i>Mescalero</i>

HELICÓPTEROS

Apoyo 16:	1 Mi-17 (Mi-8MT) <i>Hip H</i> ; 3 (transporte/artillados) más de 12 (transporte/artillados) 2 Mi-17 a disposición
------------------	---

DEFENSA AÉREA – CAÑONES 36: 18 zu-23; 18 C3 *Morigla* M1

MISILES – MISILES AIRE-TIERRA AT-2 *Swater*

Cuadro 14
Comparación entre el gasto de defensa y efectivos militares en Centroamérica 2006-2009⁴⁸

País	Gasto de Defensa en millones de US\$			Gasto de Defensa per cápita		
	2006	2007	2009	2006	2007	2009
Guatemala	146	166	180	12	13	14
El Salvador	106	111	115	16	16	16
Honduras	55	76	96	8	10	12
Nicaragua	35	37	42	6	6	7

País	Gasto de Defensa % del PIB			Efectivos Fuerzas Armadas /en miles	Reserva en miles (estimado)
	2006	2007	2009		
Guatemala	0.48	0.48	0.42	15	64
El Salvador	0.57	0.55	0.52	16	10
Honduras	0.5	0.61	0.56	12	60
Nicaragua	0.66	0.64	0.66	12	0

Fuente: The International Institute for Strategic Studies. The Military Balance 2010 (version electronica), p. 466.

**Líneas costeras de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua
en kilómetros lineales**

	Pacífico	Caribe	Total
Guatemala	255	148	402
El Salvador	307		207
Honduras	64	640	704
Nicaragua	410	551	961
Total	1.036	1.239	2.275

Fuente: Elaboración propia en base a información oficial de cada país

Por extensión territorial y líneas costeras —ambas las mayores de Centroamérica— Nicaragua debería tener más efectivos y medios, especialmente en su Fuerza Naval, y por las mismas variables El Salvador, menos efectivos y medios de su Fuerza Naval.

Bibliografía

Acevedo, C. 2008. Los costos económicos de la violencia en Centroamérica, en http://www.ocavi.com/docs_files/file_538.pdf. El Salvador, CNSP.

Agüero, F. 1995. Militares, civiles y democracia. La España postfranquista en perspectiva comparada. Madrid, Alianza Editorial.

Alba Tv. 2010. “Masiva presencia militar de Estados Unidos en Costa Rica”, en <http://www.albatv.org/Masiva-presencia-militar-de-EEUU.html>. Caracas, Alba Tv. America.gov Archive. 2010. Sitio oficial, en <http://www.america.gov/>.

Cajina, R. 1996. *Transición política y reconversión militar en Nicaragua*. Managua, CRIES.

Cajina, R. Centroamérica: Región de contrastes y asimetrías. Argentina, RESDAL.

Clare Ribando, C. y Beittel, J. 2009. Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues, en <http://fpc.state.gov/documents/organization/127288.pdf>. Estados Unidos, CRS.

El Universal. 2010. EU cambia estrategia antidrogas, en <http://www.eluniversal.com.mx/primer/34922.html>. México, D.F. El Universal.

END. 2009. “Ortega por la reelección castrense”, en <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/63310>. Managua, El Nuevo Diario.

END. 2010. “Nueva oleada de militares USA llegará a Costa Rica en próximo semestre”, en <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/90109>. Managua, El Nuevo Diario.

Folietti, G. 2004. “Las Facultades Constitucionales del Parlamento en Defensa”, en Folietti, G. y Tibiletti, L. (Editores). *Parlamento y Defensa en América Latina: El papel de las comisiones*. Buenos Aires, Ser.

Fuentes, C. et al. 2004. *Gobernabilidad en América Latina. Informe Regional 2004*, en [http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/GOBERNABILIDAD_EN AMERICA LATINA INFORME REGIONAL 2004.pdf](http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/GOBERNABILIDAD_EN_AMERICA_LATINA_INFORME_REGIONAL_2004.pdf). Chile, FLACSO.

García, M. y Sánchez, F. 2002. *Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica*. Barcelona, Institut de Ciènses Politiques i Socials.

Gobierno de Nicaragua. 2009. *La Gaceta*, n° 237. Managua, Diario Oficial La Gaceta.

Gobierno de Nicaragua. 2009. *La Gaceta*, n°. 237. Managua, Diario Oficial La Gaceta.

Gobierno de Nicaragua. 1998. *La Gaceta*, n°. 165. Managua, Diario Oficial La Gaceta.

Gobierno de Nicaragua. 1998. *La Gaceta*, n^{os}. 205 y 206. Managua, Diario Oficial La Gaceta.

Gutiérrez, N. 2009. Honduras: Temas de Derecho Constitucional. Honduras, Dirección de Investigación Jurídica de la Legislación Extranjera, Comparativa e Internacional.

Huntington, S. La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX. México, Ediciones Paidós.

IISS. 2010. The Military Balance 2010. London, The International Institute For Strategic Studies.

Philipp, F. y Johnsson, A. 2003. Control parlamentario del Sector de la Seguridad. Principios, mecanismos y prácticas. Ginebra, Unión Interparlamentaria, Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas.

Prensa Libre. 2010. Sitio oficial, en <http://www.prensalibre.com.gt/>

WOLA. 2008. The Merida Initiative and Citizen Security in Mexico and Central America. Washington, Washington Office on Latin America.

Entrevista

Bayardo, E. 2009. Coronel, Ejército Hondureño.

Notas

- ¹ Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.
- ² San Pedro Sula, Honduras, 15 de diciembre de 1995.
- ³ FLACSO. *Gobernabilidad en América Latina. Informe Regional 2004*. ISBN 956-205-189-7. p. 49.
- ⁴ También conocidas como misiones específicas y misiones no militares.
- ⁵ www.prensalibre.com.gt
- ⁶ www.sigloxxi.com/nacional.php?id=2848
- ⁷ www.albatv.org/Masiva-presencia-militar-de-EEUU.html
- ⁸ Ídem
- ⁹ “Nueva oleada de militares USA llegará a Costa Rica en próximo semestre”. *El Nuevo Diario*, Managua, Nicaragua, 13 de diciembre de 2010. p. 5A.
- ¹⁰ Cajina, Roberto J. *Transición política y reconversión militar en Nicaragua*. (Managua: CTIES, 1997), pp. 108-114.
- ¹¹ Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, Panamá, 6 de junio de 1986.
- ¹² Proceso para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica, Esquipulas, Guatemala, 7 de agosto de 1987.
- ¹³ Cajina, Roberto J. Op. Cit, p. 72.
- ¹⁴ En una analogía alusiva a las pretensiones del Presidente de Nicaragua de reelegirse indefinidamente en el cargo, *El Nuevo Diario* tituló la nota periodística sobre la intervención del Mandatario: “Ortega por la ‘reelección’ castrense” <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/63310>
- ¹⁵ *La Gaceta*, n°. 165, Managua, Nicaragua, 2 de Septiembre de 1998
- ¹⁶ Se desconoce si existen o en qué consisten esas “normas particulares”.
- ¹⁷ *La Gaceta*, n°. 237, Managua, Nicaragua, 15 de diciembre de 2009
- ¹⁸ *La Gaceta*, Diario Oficial, n° 237. Managua, Nicaragua, 15 de diciembre de 2009,
- ¹⁹ *La Gaceta*, n°. 205 y 206, 30 y 31 de octubre de 1998.
- ²⁰ 15 de abril de 2007.
- ²¹ Halleslevens dejó el cargo el 21 de febrero de 2010 cuando fue sustituido por el general Julio César Avilés conforme establece el Código Militar.
- ²² Gutiérrez, Norma C. “Honduras: Temas de Derecho Constitucional”, Reporte para el Congreso. Agosto de 2009 (Versión electrónica). Dirección de Investigación Jurídica de la Legislación Extranjera, Comparativa e Internacional
- ²³ Dada, Carlos y Sanz, José Luis. “Cometimos un delito al sacar a Zelaya, pero había que hacerlo”. Entrevista al Coronel Herberth Bayardo Inestroza, asesor jurídico del Ejército hondureño. *El Faro* (El Salvador), 2 de julio de 2009

²⁴ Es probable que esto mismo suceda con los otros tres países.

²⁵ Los datos de estas tablas (que en realidad es una sola, pero tuvo que partirse en dos por razones de espacio), son tomados de una tabla mayor "International Comparisons of Defense Expenditures and Military Manpower" de The Military Balance 2010, p. 466. De la misma se han eliminado los datos referidos a Fuerzas Paramilitares, término con el que The Military Balance califica a las policías.

²⁶ Agüero, Felipe. *Militares, civiles y democracia. La España postfranquista en perspectiva comparada*. (Alianza Editorial: Madrid, 1995).

²⁷ *Ídem*.

²⁸ Folietti, Gilda. "Las Facultades Constitucionales del Parlamento en Defensa". En: Gilda Folietti y Luis Tibiletti (Editores). *Parlamento y Defensa en América Latina: El papel de las comisiones* (Buenos Aires: Ser en el 2000, 2004). p. 41

²⁹ García Montero, Mercedes y Sánchez López, Francisco. "Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica". WP n° 212. Institut de Ciènses Politiques i Socials. Barcelona, 2002. (Disponible en: www.resdal.org.ar).

³⁰ Fluri, Philipp y Johnsson, Anders B. *Control parlamentario del Sector de la Seguridad. Principios, mecanismos y prácticas. Guía práctica para parlamentarios*. n° 5 2003. (Ginebra: Unión Interparlamentaria/Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, 2003.), p. 86.

³¹ *Ídem*.

³² Donadio, Marcela. op. cit. p. 145.

³³ FLACSO. *Gobernabilidad en América Latina. Informe Regional 2004*. ISBN 956-205-189-7.

³⁴ Huntington, Samuel P. *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX* (México: Ediciones Paidós, 1994), pp. 30-36.

³⁵ "Los costos económicos de la violencia en Centroamérica". En: www.ocavi.com/docs_files/file_538.pdf

³⁶ *Ídem*.

³⁷ "The Merida Initiative and Citizen Security in Mexico and Central America". En: www.wola.org

³⁸ Cajina, Roberto J. "Centroamérica: Región de contrastes y asimetrías". Ensayo preparado para una publicación colectiva que será editada próximamente por la Red de Seguridad y Defensa de América Latina, RSDAL.

³⁹ www.america.gov

⁴⁰ Clare Ribando Seelke. "Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues". En: www.wilsoncenter.org

⁴¹ Entre 1968 y 1974 el presidente Richard Nixon desarrolló la estrategia de guerra contra el flagelo de las drogas. Recientemente, el llamado Zar Antidrogas de Estados Unidos reconoció el fracaso de esa estrategia asegurando que "... y la verdad, no creo que los estadounidenses hayan visto un gran nivel de éxito". En: <http://www.eluniversal.com.mx/primer/34922.html>

⁴² <http://www.eluniversal.com.mx/primer/34922.html>

⁴³ www.laprensa.hn (6 de julio de 2010).

⁴⁴ Ídem

⁴⁵ www.elsoca.org

⁴⁶ Idem

⁴⁷ The Merida Initiative and Citizen Security in Mexico and Central America. En: www.wola.org

⁴⁸ Los datos de estas tablas (que en realidad es una sola, pero tuvo que partirse en dos por razones de espacio), son tomados de una tabla mayor "International Comparisons of Defense Expenditures and Military Manpower" de The Military Balance 2010, p. 466.