

90/2014

15 de agosto de 2014

*Roberto Cajina\**

REMILITARIZACIÓN EN  
CENTROAMÉRICA: EL “RETORNO”  
DE LOS QUE NUNCA SE FUERON

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## REMILITARIZACIÓN EN CENTROAMÉRICA: EL “RETORNO” DE LOS QUE NUNCA SE FUERON

### Resumen:

Este artículo está dedicado a mostrar cómo el empleo de los ejércitos en misiones de seguridad pública y orden interior en Centroamérica evidencia una peligrosa superposición de las funciones militares y policiales —prácticamente convertida en permanente—, cuya realidad plantea una situación aún más amenazante: el preocupante proceso de remilitarización de Centroamérica, que justificada por la “guerra contra el narcotráfico”, y alimentado con la tradicional cultura militarista de la región, dificulta la construcción de la institucionalidad democrática en Centroamérica. En este sentido, se analiza la lógica racional del incremento de efectivos; equipamiento y gasto militar frente a la falta de modernización y profesionalización policial; aprobación de leyes y decretos conceden una mayor autonomía funcional a los ejércitos; militares activos y retirados que han asumido cargos en la administración pública centroamericana; y los puntos de partida para la búsqueda de nuevos modelos de relaciones civiles-militares, civiles-policiales, y militares-policiales adecuados a los nuevos escenarios de la defensa nacional y seguridad pública.

### *Abstract:*

*This article is devoted to expose how the employment of Central American armies on public safety and internal order, exposes a great overlap of military and police functions, this reality undercovers an even more threatening situation: the disturbing Central American remilitarization process, self-justified under the flag of the war on drugs, and fed by the traditional militaristic culture of the region, difficult to build democratic institutions on Central America. In this regards it is analyzed: the rational logic of increasing troops, equipment and military expenses contrasted against the lack of modernization and professionalization of police forces; how come the adoption of laws and decrees grants greater functional autonomy to the armies; active and retired military who have assumed positions in the central government or public administration; and which are the starting points for the research of new models on civil-military civilian- police and police military exchange models that can effectively suit the new scenarios on national defense and public safety.*

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

### Palabras clave:

Ejercito Centroamérica, militares Centroamérica, policías de Centroamérica, función militar, función policial, seguridad pública, crimen organizado, narcotráfico, cultura militarista, democracia, seguridad ciudadana, gobernabilidad, derechos humanos, institucionalidad democrática, remilitarización, gasto militar, Washington y el flujo de armas y equipos a la región, corrupción, ordenamiento jurídico militar.

### Keywords:

*Central American armies, Central American police forces, military function, public safety, organized crime, narcotrafic, militaristic culture, democracy, public safety, governance, human rights, democratic institutions, re-militarization, military spending, Washington and the flux of weapons and equipment, corruption, military law.*

*“Hasta la fecha, la mayoría de los esfuerzos contra el crimen en la región se han centrado en un enfoque cada vez más militarizado y represivo de la labor policial. Este enfoque conlleva el riesgo de dañar aún más la gobernanza a través de la erosión de los derechos civiles, y hasta ahora ha demostrado gran ineffectividad debido a otras debilidades en el sistema de justicia penal”.*

*ONUDD. Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe.  
Una evaluación de las amenazas. Septiembre 2012*

*The involvement of the military in public security functions has brought criticism for leading to human rights abuses while failing to bring down levels of violence.*

*SIPRI. “Trends in Military Expenditure 2012”, April 2013*

## INTRODUCCIÓN

En tanto que escenario marginal de la Guerra Fría, y con excepción de Costa Rica, Centroamérica pasó cinco décadas bajo dictaduras militares o regímenes militarizados. No fue sino hasta la década de los noventa que el fin de los conflictos armados pareció abrir espacios a la desmilitarización. Se inició el desmontaje del protagonismo de los militares, se redujeron sus efectivos y presupuestos y las policías fueron “rescatadas” de los cuarteles militares para darles vida autónoma como agencias civiles separadas de los ejércitos a los que estaban sometidas. En apariencia, dejaban de ser el poder moderador —“señores de horca y cuchillo”— en las naciones del istmo.

Estas reformas, sin embargo, fueron simples formalidades que no terminaron con la cultura militarista incrustada en el imaginario colectivo de las élites políticas y, paradójicamente, en el de los centroamericanos en general. Las reformas al sector seguridad pública “fueron lentas, a veces formalistas, y en general desbordadas por la nueva ola de criminalidad”.<sup>1</sup> El viejo militarismo fue relevado casi de inmediato por nuevas formas de predominio castrense.

El fin de las guerras civiles y el tránsito del autoritarismo a la democracia sumieron a los militares en una triple crisis: de identidad, de legitimidad y de misión. En su afanosa búsqueda de una nueva identidad institucional, reconocimiento social y nuevos “enemigos” a quienes combatir y aniquilar, esa cultura militarista y la irrupción del crimen organizado, sumadas a la insuficiencia de las policías, se confabularon para darles la salida que desesperadamente requerían en un escenario que los incontables excesos y violaciones a los

---

<sup>1</sup> PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010: Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el Desarrollo Humano, en [hdr.undp.org/en/reports/regional/latinamericathecaribbean/Central\\_America\\_RHDR\\_2009-10\\_ES.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/regional/latinamericathecaribbean/Central_America_RHDR_2009-10_ES.pdf).

derechos humanos de los años de guerra civil habían tornado adverso. En la medida en que la violencia criminal reemplazó, sin solución de continuidad, a la violencia política, los militares fueron convertidos en paladines de la seguridad pública, pasando a combatir el crimen organizado, el narcotráfico, la violencia juvenil y hasta la delincuencia común.

Con su tradicional largueza para con los uniformados, las autoridades civiles accedieron sin reparos al incremento de efectivos, el engorde de los presupuestos y la adquisición de equipos y armamento que ostentadamente exhiben en cuanta ocasión se les presenta. Y las policías, mal entrenadas y conducidas, peor armadas y sin recursos, continúan siendo el vagón de cola del convoy militar y sobreviven apenas, corroídas por la ineficiencia, la desidia gubernamental y, en no pocos casos, la corrupción.

Es claro que las policías de Centroamérica han sido rebasadas por la violencia criminal. Pero en lugar de concebir y ejecutar vigorosos programas de depuración, reforma, modernización y profesionalización policial, los gobiernos de la región, arrastrados por la estrategia de “guerra contra las drogas” impuesta por Washington (Plan Colombia, Iniciativa Mérida, CARSI y CBSI), no han vacilado en recurrir al expediente más fácil pero más peligroso: el empleo de los ejércitos en misiones de seguridad pública y orden interior. En este nuevo escenario, la delgada línea roja que separa la función militar de la policial se desdibuja aceleradamente, las instituciones que las ejercen se desnaturalizan, y naufraga el débil e incipiente proceso de construcción de institucionalidad democrática en Centroamérica.

## REMILITARIZACIÓN LEGALIZADA

Los defectuosos procesos de pacificación y transición política y la falta de visión estratégica se conjugaron para que en las constituciones políticas y leyes ordinarias de defensa nacional y seguridad pública quedara montado el andamiaje legal de la remilitarización que vive Centroamérica. La tradicional cultura militarista de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua le jugó una mala pasada a sus frágiles e imperfectas democracias, porque erigieron a sus ejércitos en garantes de la paz y seguridad interior y, en algunos casos, de la Constitución y la democracia.

El Salvador y Nicaragua son salvedades sólo relativas, ya que las normas constitucionales sobre la excepcionalidad del empleo de la fuerza militar en apoyo a las policías y algunas formas de control parlamentario son, en la práctica, letra muerta. Incluso en las constituciones políticas de Costa Rica, que proscribió el ejército hace más de 60 años, y de Panamá, que lo hizo después de la invasión estadounidense de finales de 1989, se consignan las circunstancias en que pueden organizar fuerzas militares o militarizadas.

## HOJA DE RUTA DE LA REMILITARIZACIÓN

Centroamérica vive un preocupante proceso de remilitarización que se manifiesta en incremento de efectivos y del gasto militar; nuevas adquisiciones de armamento y medios; construcción de nuevas instalaciones; nombramiento de oficiales activos o en retiro en ministerios de Gobernación (Seguridad), jefaturas policiales y otros cargos públicos; militarización de las policías; creación de unidades militares dentro de éstas; aprobación de leyes y decretos que conceden mayores cuotas de poder y espacios de autonomía funcional a los ejércitos, y operativos conjuntos ejército-policía.

### ***Incremento de efectivos militares***

A inicios de 2011, el Ministro de Defensa de Honduras aseguró que en 2010 la mayoría de los ejércitos de la región incrementaron sus efectivos, El Salvador en aproximadamente 2.000 y Guatemala igual, dejando abierta la posibilidad de incorporar 4.000 más.<sup>2</sup> El Jefe del Estado Mayor hondureño corroboró estas declaraciones, señalando que, para equipararse con sus vecinos, entre 2012 y 2013 esperaban sumar 2.000 efectivos a las Fuerzas Armadas. El presidente Porfirio Lobo prometió apoyarlas para reducir el riesgo de un desequilibrio militar en la región.<sup>3</sup>

Pero las cifras oficiales que los militares centroamericanos ofrecen a organismos internacionales especializados distan mucho de esa realidad. De acuerdo con el *Military Balance 2010* del IISS, la Fuerza Armada de El Salvador reportó 15.500 efectivos, el Ejército de Guatemala 15.212 y las Fuerzas Armadas de Honduras 12.000. Si estos datos son reales, ¿cómo se explica entonces el incremento de los presupuestos militares si más del 65% se destina a salarios?

### ***La espiral del gasto militar***

Entre 2006 y 2012 el gasto militar en Centroamérica experimentó una tendencia incremental: Honduras 199.05%, Nicaragua 81.17%, Guatemala 56.76% y El Salvador 35.44%.<sup>4</sup> En ese período, el gasto militar total en estos países ascendió a US\$2.276.224.715, cantidad que se eleva al incluir los recursos asignados por Costa Rica al Servicio Nacional de Guardacostas (SNG), Servicio de Vigilancia Aérea (SVA) y Policía de Fronteras (PF) y por

<sup>2</sup> “Centroamérica aumentó número de militares”. *El Heraldo*. 6 de febrero de 2011, en [archivo.elheraldo.hn/Ediciones/2011/02/06/Noticias/Centroamerica-aumento-numero-de-militares](http://archivo.elheraldo.hn/Ediciones/2011/02/06/Noticias/Centroamerica-aumento-numero-de-militares).

<sup>3</sup> Uribe Cantalejo, Alberto. “Centroamérica incrementa el número de militares en sus Fuerzas Armadas”. Atenea Digital. 17 de febrero de 2011, en

[www.ateneadigital.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias\\_4015\\_ESP.asp](http://www.ateneadigital.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias_4015_ESP.asp).

<sup>4</sup> RESDAL. *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe 2012* ofrece los valores absolutos. Versión electrónica en [www.resdal.org](http://www.resdal.org).

Panamá al Servicio Nacional Aeronaval (Senan) y al Servicio Nacional de Fronteras (Senafrent).

### ***Nuevas adquisiciones e instalaciones militares***

En septiembre de 2012 el Ministro de Defensa de Honduras reveló un secreto a voces: que los países de la región “se están preparando, armándose y adquiriendo el equipo necesario para enfrentar al crimen transnacional organizado”.<sup>5</sup> Pero las palabras del ministro, que confiesan explícitamente la remilitarización en la región, no hicieron sonar las alarmas de la gobernabilidad democrática en la región. Nadie parece haberse inmutado: ni siquiera el SICA reparó sobre el “balance razonable de fuerzas militares y de seguridad pública” prescrito en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.<sup>6</sup>

En los dos últimos años se han hecho millonarias inversiones en adquisición de armamento y equipos y en construcción de instalaciones militares, especialmente navales, pero determinar su monto real es prácticamente imposible ya que muchas de ellas se guardan como secreto de Estado y las que salen a la luz pública son protegidas pretextando “razones de seguridad nacional”. La falta de transparencia oficial es más que notoria. Investigaciones periodísticas en Panamá, Guatemala, Honduras y Costa Rica estiman conservadoramente que en 2011-2012 estos países han invertido cerca de US\$1.000 millones en armas y equipos. De lo que sí se tiene certeza es que entre 2006 y 2011 Centroamérica compró a Estados Unidos US\$1.709.316.429 en armas y equipos y que entre 2006 y 2012 Washington desembolsó US\$638.941.763 en asistencia financiera policial y militar a Centroamérica.<sup>7</sup>

La “guerra contra el narcotráfico” ha sido el mejor pretexto para justificar la remilitarización de Centroamérica y el consecuente reposicionamiento político de los militares. Sin embargo, las voces de alerta se han limitado a denunciar los riesgos políticos y las nuevas violaciones a los derechos humanos que los uniformados cometen. Si bien estos son aspectos que requieren especial atención y acción inmediata, no agotan la totalidad del fenómeno.

La “guerra contra las drogas” es el argumento genérico que gobiernos y militares esgrimen, pero, ¿cuál es la lógica racional, si alguna tienen, de las adquisiciones y por ende de la remilitarización? El narcotráfico y la violencia derivada irrumpieron con mayor empuje en la

---

<sup>5</sup> “Honduras combate narcotráfico con equipo obsoleto”. *La Prensa*. 16 de septiembre 2012, en [www.laprensa.hn/Secciones-Principales/Honduras/Tegucigalpa/Honduras-combate-narcotrafico-con-equipo-obsoleto#.UH65IcUsBK1](http://www.laprensa.hn/Secciones-Principales/Honduras/Tegucigalpa/Honduras-combate-narcotrafico-con-equipo-obsoleto#.UH65IcUsBK1).

<sup>6</sup> Comisión de Seguridad Hemisférica, OEA. *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*. 16 de mayo de 2013. [www.oas.org/csh/spanish/c&ttratadocentroamerica.asp](http://www.oas.org/csh/spanish/c&ttratadocentroamerica.asp).

<sup>7</sup> Just the Facts. “Grant U.S. Aid Listed by Program: 2006-2012”. En [justf.org/All\\_Grants\\_Program?year1=2006&year2=2012&funding=All+Programs&subregion=Central+America&x=126&y=14](http://justf.org/All_Grants_Program?year1=2006&year2=2012&funding=All+Programs&subregion=Central+America&x=126&y=14)

región cuando los ejércitos centroamericanos recién salían de prolongadas y sangrientas guerras civiles en las que habían quedado agotados de todo: de doctrina, identidad, misión, legitimidad, y quizás hasta de municiones. En tales condiciones, reabastecerlos y modernizarlos pudo ser una decisión en principio correcta, pero hacerlo para cumplir misiones de seguridad pública y orden interior, en detrimento de policías mal organizadas, mal entrenadas, mal armadas y peor dirigidas, es más que cuestionable.<sup>8</sup>

Lo primero que salta a la vista es el carácter reactivo de las adquisiciones, carentes de sustento doctrinario, político y técnico. Para justificar la “guerra contra las drogas”, gobiernos y militares utilizan como argumento el descomunal poder económico de los cárteles y su extraordinaria capacidad corruptiva; sin embargo, ni lo uno ni lo otro se combaten militarmente. Una aproximación lógica tendría que apuntar a políticas públicas expresamente formuladas, a un ordenamiento jurídico sólido, al imperio de la ley, a sistemas de justicia penal institucionalizados, fuertes y eficientes, a autoridades y funcionarios íntegros y a un sistema de inteligencia civil y militar profesional y eficaz.

Si la naturaleza de la amenaza determina la respuesta, la racionalidad de la “guerra contra el narcotráfico” y de las adquisiciones de armamento y equipos queda más que en entredicho, ya que la “amenaza militar” del narcotráfico ha sido hasta ahora relativamente marginal. Paradójicamente, como ha sucedido en México, la militarización de la seguridad ha provocado la respuesta militar de los cárteles, con resultados ominosos. El aumento del gasto militar (41.69%) y el de seguridad interna (239%)<sup>9</sup> en el sexenio del presidente Felipe Calderón dejó 70.000 muertos y más de 25.000 desaparecidos. “El secuestro se incrementó en 83 por ciento; el robo con violencia, 65 por ciento; la extorsión, 40 por ciento; los delitos sexuales, 16 por ciento; el robo en carretera, más de 100 por ciento; el robo de vehículos asegurados se ha duplicado”.<sup>10</sup>

Tal pareciera que las autoridades civiles y militares aún no se percatan —o no quieren hacerlo— de que, aunque sus estructuras operen con un relativo grado de jerarquización y sus integrantes porten armas, los cárteles de la droga no son ejércitos sino corporaciones transnacionales criminales que operan bajo las leyes del mercado y cuya finalidad, aunque la violen, no es la “guerra contra la ley”. El Estudio Global sobre Homicidios 2011 de la ONUDD reconoce que “El narcotráfico organizado no necesariamente se hace visible mediante

<sup>8</sup> Cajina, Roberto. “Guatemala, un escenario nada esperanzador”. Atenea. Seguridad y Defensa, Año V, n° 35, p. 45.

<sup>9</sup> SIPRI. “Trends in Military Expenditure 2012”, abril 2013, en [books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1304.pdf](http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1304.pdf).

<sup>10</sup> Palabras del Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, del Procurador Jesús Murillo Karam y del Gobernador César Duarte Jáquez, en la II Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, en [www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/palabras-del-secretario-de-gobernacion-miguel-angel-osorio-chong-del-procurador-jesus-murillo-karam-y-del-gobernador-cesar-duarte-jaquez-en-la-ii-sesion-extraordinaria-del-consejo-nacional-de-seguri/](http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/palabras-del-secretario-de-gobernacion-miguel-angel-osorio-chong-del-procurador-jesus-murillo-karam-y-del-gobernador-cesar-duarte-jaquez-en-la-ii-sesion-extraordinaria-del-consejo-nacional-de-seguri/).

delitos violentos y letales. Por ejemplo, donde las áreas de influencia y/o las actividades ilegales se distribuyen claramente, los grupos criminales prefieren mantener un perfil bajo y no llamar la atención de las autoridades estatales. La violencia tiende a escalar cuando se rompe el statu quo a raíz de, por ejemplo, cambios en la estructura del mercado de drogas, la aparición de nuevos protagonistas o la ‘amenaza’ de represión policial”<sup>11</sup>.

Es preciso, entonces, conocer a fondo la lógica operativa del narcotráfico –que es altamente flexible, se enmascara y se adapta constantemente a condiciones cambiantes– para tener suficientes elementos que permitan el diseño de una política antinarcóticos que defina, entre otros aspectos, la naturaleza real de la amenaza y, como respuesta a ésta, los requerimientos y responsabilidades institucionales, procedimientos de intervención y prioridades de adquisiciones.

Los reportes 2012 y 2013 de la *International Narcotics Control Strategy*, del Departamento de Estado, señalan que cerca del 15% del flujo primario de cocaína hacia Estados Unidos pasa por Guatemala debido a la debilidad de sus instituciones públicas, corrupción generalizada y vastas áreas fronterizas fuera del control gubernamental,<sup>12</sup> y que los cárteles internacionales y locales explotan la debilidad de las instituciones públicas, la corrupción generalizada y los porosos puertos y fronteras guatemaltecas para mover productos ilícitos, personas y dinero en efectivo. “Los principales problemas que enfrenta Guatemala son los altos niveles de violencia que genera el tráfico de drogas, el lavado de dinero y otras actividades criminales; la corrupción de la Policía (Nacional Civil); un sistema judicial saturado e ineficiente y altos niveles de impunidad”.<sup>13</sup>

¿Cuáles fueron entonces los criterios para priorizar, por sobre tamañas flaquezas institucionales, la inversión de US\$169.1 millones para adquirir seis aviones de intercepción, una estación de comando y control y tres radares terrestres 3D, si además, en 2012, la *Joint Inter-Agency Task Force South* detectó sólo siete vuelos sospechosos de transportar drogas a Guatemala, contra 60 en 2009?<sup>14</sup> ¿Una decisión para establecer superioridad aérea en Centroamérica?

Entre 2007 y 2009 el tráfico aéreo de cocaína se redirigió de República Dominicana y Haití hacia Honduras. “De acuerdo con el Gobierno de los Estados Unidos, aproximadamente 65

<sup>11</sup> ONUDD. *Global Study on Homicide*. 2011, en [www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa\\_study\\_on\\_homicide\\_2011\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf).

<sup>12</sup> U.S. Department of State, *2012 International Drug Control Strategy Report*, en [www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2012/vol1/index.htm](http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2012/vol1/index.htm).

<sup>13</sup> U.S. Department of State, *2013 International Drug Control Strategy Report*, en [www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2013/vol1/index.htm](http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2013/vol1/index.htm).

<sup>14</sup> *Ídem*.



de las 80 toneladas transportadas por aire hacia los Estados Unidos aterrizan en Honduras, representando el 15% del flujo de cocaína relacionado a los EUA”.<sup>15</sup> A pesar de esto, el Gobierno hondureño —en una dudosa transacción— decidió rentar dos corbetas y seis lanchas interceptoras de alta velocidad por US\$62 millones, cuando lo que se imponía, en principio, era hacer un esfuerzo por adquirir un moderno sistema de radares aéreos y una flota mínima de aviones de intercepción.

La cantidad de droga que transita actualmente por El Salvador es menor que en el resto de Centroamérica, menos del 2% de la que circula por Guatemala,<sup>16</sup> por ejemplo. Para transportarla, los narcotraficantes utilizan en el Pacífico lanchas rápidas y barcos pesqueros y, por la vía terrestre, la Carretera Panamericana. En tales condiciones, la racionalidad lógica apunta al fortalecimiento de la Fuerza Naval y del sistema de vigilancia y control de carreteras, no anunciar que, al igual que Guatemala, adquirirían una flota de aviones de intercepción. La sensatez y presión de organizaciones sociales, de la sociedad civil y de los partidos políticos frenó, al menos por el momento, las pretensiones de los militares, apoyados por el presidente Mauricio Funes, cuyo verdadero objetivo parecía ser no la lucha contra el narcotráfico, sino evitar la superioridad aérea de Guatemala.

En una oscura negociación salpicada de corrupción, Panamá está instalando en el Caribe y el Pacífico una cadena de 18 radares Lyra 50 con un rango teórico de detección de 48 km, por los que se pagaron “US\$89 millones más que lo desembolsado por otros países por equipos similares”<sup>17</sup> y que podrían “tener limitaciones y no ser los mejores para el uso que pretende darles el Estado panameño para la vigilancia de las costas nacionales con el fin de combatir el narcotráfico”.<sup>18</sup> Se desconocen además los criterios técnicos utilizados para determinar su cantidad y ubicación.

Costa Rica anunció que instalará una cadena de radares en el Pacífico para controlar el tráfico marítimo de drogas, y además ha construido una cantidad considerable de estaciones navales y duplicado las capacidades del Servicio Nacional de Guardacostas. Pero entre 2007 y 2010 el Instituto Costarricense sobre Drogas detectó apenas un 35% de incidentes por vía marítima, contra 247% vía aérea y 119% vía terrestre.<sup>19</sup> ¿Qué sentido tiene entonces una

---

<sup>15</sup> ONUDD, *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una evaluación de las Amenazas*, septiembre 2012, en [www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC\\_Central\\_America\\_and\\_the\\_Caribbean\\_spanish.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_spanish.pdf).

<sup>16</sup> *Ídem*.

<sup>17</sup> Anel Cordero, Carlos. “Panamá paga 60% más por radares”. *La Estrella*. 7 de noviembre de 2011, en [www.laestrella.com.pa/online/impreso/2011/11/07/panama-paga-60-mas-por-radares.asp](http://www.laestrella.com.pa/online/impreso/2011/11/07/panama-paga-60-mas-por-radares.asp).

<sup>18</sup> Anel Cordero, Carlos. “Efectividad de radares en duda”. *La Estrella*. 14 de diciembre de 2011, en [www.laestrella.com.pa/online/impreso/2011/12/14/efectividad-de-radares-en-duda.asp](http://www.laestrella.com.pa/online/impreso/2011/12/14/efectividad-de-radares-en-duda.asp).

<sup>19</sup> ONUDD, *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe*. Op. cit.

cadena de radares costeros y más de 50 estaciones navales, cuando el mayor porcentaje de incidentes corresponde a las vías aérea y terrestre?

La irracionalidad de las adquisiciones alcanza también a Nicaragua. En octubre de 2012, el gobierno del presidente Daniel Ortega anunció la compra de vehículos blindados 4x4 GAZ Tiger artillados a Rusia, a un costo aproximado de US\$300 mil por unidad, para combatir el narcotráfico. Pero la principal ruta por la que ingresa la droga a Nicaragua es la marítima, a lo largo de la costa Caribe, desde donde es trasladada a la Mosquitia hondureña a través de una densa pluviselva en la que las vías de comunicación son ríos y pequeños caños. ¿Qué sentido entonces tiene adquirir ese tipo de vehículos, si además la Policía Nacional asegura que ha frustrado todos los intentos de los cárteles de la droga por asentarse en el territorio nacional y que, en consecuencia, no se dan —y nunca se han dado— violentos enfrentamientos armados ni entre narcotraficantes por el control de rutas y territorio ni con los agentes de la ley? Pero la Ministra de Gobernación caracterizó uno de esos vehículos como “puro escáner, está filmando todo lo que está viendo (...). Para la seguridad ciudadana, para la fuerza pública es excelente, es un antidisturbio, es un puesto de mando que está filmando (...), después identificás a las personas que participaron, esa es una prueba para la Fiscalía. ¡Súper excelente!”.<sup>20</sup> ¿Antidisturbios o lucha contra el narcotráfico?

Por otra parte, en noviembre de 2012 un fallo de la Corte Internacional de Justicia restituyó al país aproximadamente 90.000 km<sup>2</sup> de mar territorial en el Caribe, pero el gobierno del presidente Ortega no tiene capacidad para ejercer soberanía en esa extensa zona: el Ejército cuenta con una precaria flota naval que apenas le permite patrullar costas y zonas aledañas, y una flota aérea reducida a vetustos AN 26 y AN 2 y a unos cuantos helicópteros rusos adquiridos a mediados de los ochenta que ya cumplieron su vida útil. Ortega ha ofrecido dotar a las fuerzas Aérea y Naval de medios modernos, pero con su frágil economía Nicaragua no está en capacidad adquirir aviones de intercepción y fragatas que le permitan ejercer soberanía y garanticen la seguridad del rico ecosistema y de las embarcaciones de pesca industrial y artesanal en esa zona o la contención del flujo de aeronaves y embarcaciones que transportan droga hacia Estados Unidos.

El presupuesto 2013 del Ejército, un poco más de US\$85 millones, no contempla inversión en armamento y equipos, y el Jefe del Ejército ha declarado que las distancias a recorrer y los tiempos de permanencia en el mar exigen más medios, más combustible y más equipos. “Nicaragua deberá tomar decisiones en el futuro para asegurar la sostenibilidad y la

---

<sup>20</sup> Romero, Elizabeth. “Más que blindados, anuncia Morales”. *La Prensa*. 11 de octubre de 2011, en [www.laprensa.com.ni/2012/10/11/ambito/119538](http://www.laprensa.com.ni/2012/10/11/ambito/119538).

permanencia en esos espacios territoriales” porque como país tiene la responsabilidad de “resguardar esos espacios aéreos y marítimos”.<sup>21</sup>

En el fondo de estas adquisiciones de armamento y equipos y de construcción de instalaciones navales sin sentido lógico subyace una grave limitación estructural: la falta de políticas antinarcóticos expresamente formuladas, integrales y realistas. A la ausencia de esos principios y lineamientos generales debe sumarse la largueza de las autoridades civiles para con los militares, el oportunismo de las instituciones armadas, y la inveterada corrupción que campea en Centroamérica, combinación en la que lo que parece primar es la política de adquirir lo que se pueda, no lo que se necesita.

### MILITARES AL ASALTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Es considerable la cantidad de militares activos y retirados que han asumido cargos de importancia en la administración pública centroamericana, particularmente en las agencias de seguridad. En Guatemala se está produciendo “una militarización de nuevo tipo, una suerte de entronización de estamentos militares que están de regreso para asumir el control político del Estado como factor de poder real y dispuestos a disputarle a los grupos empresariales oligárquicos, al empresariado emergente así como a los nuevos factores de poder que representan las redes de crimen organizado, un lugar en el Bloque en el Poder”.<sup>22</sup> Más de una veintena de oficiales en retiro —en su mayoría generales, coroneles y tenientes coroneles— han copado puestos clave que van desde la Presidencia de la República, las secretarías Privada y de la Presidencia, el Ministerio de Gobernación y todos los aparatos de Inteligencia y Seguridad<sup>23</sup> hasta el Sistema Penitenciario, el Fondo Nacional para la Paz y una importante cantidad de asesorías en casi todas esas agencias, todo ello sin contar al Ministerio de Defensa, cuyo titular es por ley un militar activo.

A finales de 2011 e inicios de 2012 el presidente Funes conmocionó al El Salvador nombrando a un general en retiro como Ministro de Seguridad y Justicia y a otro como Director de la PNC. A pesar de toda la evidencia, Funes asegura, sin ofrecer mayores argumentos, que “La policía sigue siendo un cuerpo organizado en forma jerárquica, pero bajo la responsabilidad de una autoridad civil. La policía no está en proceso de militarización (...) está en un proceso de profesionalización y de adaptación a las nuevas circunstancias”<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Álvarez, Leonor. “Ejército necesita recursos para ejercer soberanía”. *El Nuevo Diario*. 10 de enero de 2013, en [www.elnuevodiario.com.ni/politica/274077-ejercito-necesita-recursos-ejercer-soberania](http://www.elnuevodiario.com.ni/politica/274077-ejercito-necesita-recursos-ejercer-soberania).

<sup>22</sup> “El gobierno seguro de Otto Pérez Molina y el PP”. *El Observador*, enero-junio de 2012, Año 7, Nos. 34 y 35, en [www.albedrio.org/htm/otrosdocs/comunicados/ElObservadorNos34-35enero-junio2012.pdf](http://www.albedrio.org/htm/otrosdocs/comunicados/ElObservadorNos34-35enero-junio2012.pdf).

<sup>23</sup> *Ídem*.

<sup>24</sup> “Funes descarta militarización de la seguridad pública”. *La Prensa*. 1 de febrero de 2012, en

A inicios de diciembre pasado afirmó que “La inseguridad está disminuyendo gracias a la Fuerza Armada, la Policía Nacional Civil y otros sectores de la sociedad”.<sup>25</sup>

La retórica política de Funes invirtió perversamente la realidad. Efectivamente, El Salvador está experimentando un inédito proceso de “pacificación”, pero no “gracias” a la Fuerza Armada y la PNC, sino al inédito esfuerzo de “otros sectores de la sociedad”: un obispo católico y un exguerrillero que lograron concertar una tregua entre las dos principales pandillas (maras), en un genuino acto de “mano inteligente” que el Presidente y los generales en retiro no fueron capaces siquiera de imaginar. En coro con Funes, el representante residente adjunto del PNUD en El Salvador aseguró a inicios de 2012 que esa agencia internacional observa “con claridad [...] que no hay tal cosa como una militarización de la PNC en sí”.<sup>26</sup>

Un mes después, Funes declaraba que los señalamientos de militarización son “una campaña de algunos sectores de la izquierda radical que no han entendido bien la evolución que ha tenido la institución armada en los últimos 20 años luego de la firma de los Acuerdos de Paz en 1992. La institución armada es profesional, pero en ningún momento por el hecho de poner militares en retiro al frente del Ministerio de Justicia y de la PNC, con esto se está militarizando o retrocediendo al pasado”.<sup>27</sup>

En Nicaragua, entre 2007 y 2012 cerca de una treintena de militares en retiro han pasado a ocupar cargos en distintas instituciones del Estado y empresas privadas creadas para administrar la cooperación venezolana.<sup>28</sup> Más del 90% por ciento provienen del Ejército y el resto de la antigua y temida Dirección General de Seguridad del Estado (DGSE) y de la Policía Sandinista. De los que ocupan puestos públicos, 82% son oficiales de alto rango que ocuparon puestos estratégicos en el Ejército: jefaturas de Estado Mayor, Operaciones y Fuerza Naval, Inspectoría General y Asesoría Legal de la Comandancia, entre otros. Incluso, el actual Vicepresidente de la República es el general (R) Omar Halleslevens, anterior comandante en jefe del Ejército.

El caso más controvertido es el de un Mayor General que se desempeñaba como Inspector General del Ejército —tercero en la línea de mando—, nombrado en febrero de 2012 como

---

[www.laprensa.com.ni/2012/02/01/planeta/89239-funes-descarta-militarizacion-seguridad](http://www.laprensa.com.ni/2012/02/01/planeta/89239-funes-descarta-militarizacion-seguridad).

<sup>25</sup> Serrano, Israel. “Funes reitera apoyo a militares al frente de seguridad pública”. *La Página*. 5 de diciembre de 2012, en [www.lapagina.com.sv/nacionales/74824/2012/12/05/-Funes-reitera-apoyo-a-militares-al-frente-de-seguridad-publica-](http://www.lapagina.com.sv/nacionales/74824/2012/12/05/-Funes-reitera-apoyo-a-militares-al-frente-de-seguridad-publica-).

<sup>26</sup> Arbaiza, Gerardo. “Entrevista: PNUD no ve militarización en PNC”. *ContraPunto*. 5 de febrero de 2012, en [www.archivocp.contrapunto.com.sv/politica-entrevistas/entrevista-pnud-no-ve-militarizacion-en-pnc](http://www.archivocp.contrapunto.com.sv/politica-entrevistas/entrevista-pnud-no-ve-militarizacion-en-pnc).

<sup>27</sup> “Presidente: Eso de que hay militarización es campaña de la izquierda radical”. *La Página*. 5 de marzo de 2012, en [www.lapagina.com.sv/nacionales/63368/2012/03/05/Presidente-Eso-de-que-hay-militarizacion-es-campana-de-la-izquierda-radical-](http://www.lapagina.com.sv/nacionales/63368/2012/03/05/Presidente-Eso-de-que-hay-militarizacion-es-campana-de-la-izquierda-radical-).

<sup>28</sup> Enríquez, Octavio. “30 retirados del Ejército en el Estado y Albanisa desde 2007”. *Confidencial*. 19 de febrero de 2013, en [www.confidencial.com.ni/articulo/10349/ortega-el-padrino-de-los-militares](http://www.confidencial.com.ni/articulo/10349/ortega-el-padrino-de-los-militares).

Director de la Unidad de Análisis Financiero, agencia civil clave en la lucha contra el crimen organizado. Esa designación viola el Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar que prescribe expresamente que los miembros del Ejército no podrán desempeñar cargos públicos de carácter civil.<sup>29</sup> No fue dado de baja ni pasó a retiro, sino que quedó activo en situación de “disponibilidad”, figura inexistente en el ordenamiento jurídico militar de Nicaragua. La población, al parecer, no ve esto o no lo considera importante. La más reciente encuesta de opinión revela que el Ejército es la institución de mayor confianza entre los nicaragüenses, muy por encima de los medios de comunicación, la Iglesia Católica, el Parlamento, las organizaciones no gubernamentales y la Policía Nacional.<sup>30</sup>

La crisis política que vivió Honduras a mediados de 2009 parece haberle redituado al entonces jefe del Ejército de ese país, general Romeo Vásquez. Al pasar a retiro, Vásquez ocupó la gerencia de la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones, y recientemente —siguiendo los pasos de su par guatemalteco Otto Pérez Molina, y al igual que éste, ofreciendo seguridad— lanzó su candidatura presidencial, asegurando que cuenta con el apoyo de más de un millón de personas, entre éstas reservistas militares y sus familias.<sup>31</sup>

## MILITARES DISFRAZADOS DE POLICÍAS

En marzo de 2008, Robert Gates, entonces Secretario de Defensa de Estados Unidos, soltó en Washington una frase lapidaria: “La fuerza pública panameña es militar en todo, menos en el nombre.”<sup>32</sup> Pretendía justificar así la asistencia militar a Panamá, que en la formalidad constitucional no tiene ejército, frente a los reparos del liderazgo demócrata y republicano del Comité de Servicios Armados de la Cámara de Representantes. Ese año la fuerza pública panameña fue reorganizada, creándose el Servicio Nacional de Fronteras (Senafrent), con su grupo élite de Reconocimiento y Combate (Recom), y el Servicio Nacional Aeronaval (Senan). En 2010, éste contaba con aproximadamente 1.000 efectivos y el Senafrent con un poco más de 2.500, con tendencia a crecer.<sup>33</sup> Los entrenan Estados Unidos, Colombia y Francia, visten uniforme de combate y portan armas de guerra, entre ellas fusiles de asalto M4, ametralladoras M249 y M60, morteros y lanzagranadas<sup>34</sup> que fastuosamente exhibieron

<sup>29</sup> *Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar, Ley N° 181*, Ejército de Nicaragua, en [www.ejercito.mil.ni/contenido/ejercito/funciones/funciones-ley-181.html](http://www.ejercito.mil.ni/contenido/ejercito/funciones/funciones-ley-181.html).

<sup>30</sup> Córdoba, Matilde. “Ejército con 85.6% de confianza”. *El Nuevo Diario*, 14 de enero de 2013, en [www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/274420-ejercito-856-de-confianza](http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/274420-ejercito-856-de-confianza).

<sup>31</sup> “Romeo Vásquez acepta candidatura a la Presidencia de Honduras”. *El Herald*. 20 de enero de 2013, en [www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Pais/Romeo-Vasquez-acepta-candidatura-presidencial](http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Pais/Romeo-Vasquez-acepta-candidatura-presidencial).

<sup>32</sup> Brannan Jaén, Betty. “Fuerza Pública ejerce ‘funciones militares’, dice Pentágono”. *La Prensa*. 13 de mayo de 2008, en [mensual.prensa.com/mensual/contenido/2008/05/13/hoy/panorama/1348046.html](http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2008/05/13/hoy/panorama/1348046.html).

<sup>33</sup> Vásquez Chambonnet, Ramiro y Toro Lozano, Ramiro. “Políticas de seguridad de Panamá”. Cuaderno N° 1, Panamá, mayo de 2010 en [www.fesamericacentral.org/uploaded/content/article/311475865.pdf](http://www.fesamericacentral.org/uploaded/content/article/311475865.pdf).

<sup>34</sup> Ese armamento, además de lanchas patrulleras y helicópteros, fue también exhibido en los desfiles patrios de noviembre de 2012, véase [www.prensa.com/impreso/panorama/desfile-civico-o-militar/135309](http://www.prensa.com/impreso/panorama/desfile-civico-o-militar/135309).

durante las pasadas festividades patrias. Están organizados en dos brigadas, seis batallones y una agrupación de fuerzas especiales, su jefe es un militar de carrera Diplomado de Estado Mayor (DEM), y el presidente Martinelli se refiere a ellos como “nuestros soldados”.

En Costa Rica, en tanto, los servicios de Vigilancia Aérea y Guardacostas y Policía de Fronteras guardan las apariencias de “civilidad”, ya que al menos no visten uniforme de combate. Sin embargo, portan armas de guerra. Entre 2006 y 2011 Costa Rica compró a Estados Unidos armamento y equipos por US\$86.322.053.<sup>35</sup> Estados Unidos y Colombia brindan entrenamiento militar a los efectivos del SNG, SVA y PF. De acuerdo con el *Military Balance 2010* del IISS, la PF cuenta con 2.500 efectivos y el SNG y el SVA con 400 cada uno. A finales de marzo de 2011 el Ministro de Seguridad aseguró que el entrenamiento de los “policías de frontera” incluye operaciones rurales, manejo de armas, primeros auxilios, GPS y cartografía, patrullaje de combate y operaciones de alto riesgo, manejo de explosivos y preparación física.<sup>36</sup>

## MAYORES CUOTAS DE PODER Y ESPACIOS DE AUTONOMÍA FUNCIONAL A LOS EJÉRCITOS

Los parlamentos de Centroamérica son una de las vías por donde la remilitarización se cuela de forma nada discreta. Constitucionalmente, el Ejército de Guatemala es la institución destinada a mantener “la paz y la seguridad interior y exterior”, atribución que reitera su Ley Constitutiva. La Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil (Decreto N° 40-2000) faculta al Ejército a apoyar a éstas “en sus funciones de prevenir y combatir el crimen organizado y la delincuencia común” con las unidades “que se estimen necesarias, cuando las circunstancias de seguridad del país demanden la asistencia, o los medios ordinarios de que dispongan las fuerzas de seguridad civil se estimaren insuficientes.”<sup>37</sup> La generalizada condena por la ejecución extrajudicial de seis campesinos en Totonicapán en octubre de 2012<sup>38</sup> obligó al Ejecutivo a emitir el Acuerdo Gubernativo N° 285-2012,<sup>39</sup> el que sin embargo no resuelve el problema de fondo: la facultad de los militares para intervenir en misiones de seguridad pública. Simplemente lo escamotea en una maraña de burocratismo de coordinación interinstitucional.

<sup>35</sup> Just the Facts. U.S. Arms and Equipment Sales Listed By Country, All Programs, Central America, 1996-2011. En [justf.org/All\\_Sales\\_Country?year1=1996&year2=2011&subregion=Central+America&x=53&y=8](http://justf.org/All_Sales_Country?year1=1996&year2=2011&subregion=Central+America&x=53&y=8).

<sup>36</sup> Valladares, Sixto. “Policía de elite tica para fronteras usará fusiles”. *El Nuevo Diario*. 31 de marzo de 2011, en [www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/98525](http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/98525).

<sup>37</sup> Decreto Número 40-2000. El Congreso de la República de Guatemala. *Diario de Centroamérica*. 16 de junio de 2000, en [www.mindef.mil.gt/ftierra/emdn/sage/directivas/documentos/leyesyreglamentos/09.pdf](http://www.mindef.mil.gt/ftierra/emdn/sage/directivas/documentos/leyesyreglamentos/09.pdf).

<sup>38</sup> Véase “Totonicapán: A Familiar Tale with the Hope for An Unlikely Outcome.” Anita Isaacs y Rachel Schwartz, en [americasquarterly.org/totonicapan-a-familiar-tale-with-the-hope-for-an-unlikely-outcome](http://americasquarterly.org/totonicapan-a-familiar-tale-with-the-hope-for-an-unlikely-outcome).

<sup>39</sup> *Diario de Centroamérica*, n° 74, Tomo CCXCV, Guatemala, 7 de noviembre de 2012.

Una semana después de su toma de posesión, el presidente Pérez Molina puso en marcha un “Plan de Operaciones de Interdicción 2012” que sacó 7.200 soldados a desarrollar operaciones de seguridad ciudadana y patrullar las carreteras buscando frenar la violencia, el narcotráfico y el contrabando.<sup>40</sup> Los resultados de los operativos conjuntos Ejército-PNC revelan la incompetencia de ambas instituciones y lo inútil de confiar en la capacidad disuasiva de los militares: entre enero y agosto de 2012 se realizaron 11.490 operativos que dejaron la asombrosa cantidad de 11 armas incautadas y 225 personas detenidas.<sup>41</sup>

A mediados de 2012, el jefe del Estado Mayor de la Fuerza Armada de El Salvador reconoció que los militares apoyan a la Policía Nacional Civil (PNC) desde un año después de la firma de los Acuerdos de Paz.<sup>42</sup> Dos años antes del despliegue de los llamados Grupos Conjuntos de Apoyo a la Comunidad (GCAC) —fuerzas de tarea militar-policial— el Ejecutivo salvadoreño había iniciado una maratónica carrera de decretos para darle visos de legalidad al empleo de la Fuerza Armada en “operaciones conjuntas antidelincuenciales mediante patrullajes conjuntos para prevenir, disuadir y capturar delincuentes comunes u organizados en todo el territorio nacional”<sup>43</sup> e incluso brindar seguridad perimetral externa a centros penitenciarios.<sup>44</sup> Entre noviembre de 2005 y mayo de 2010 el Ejecutivo aprobó cinco decretos ad hoc, dos firmados por Antonio Saca y tres por Mauricio Funes, que suman cuatro años y medio de militarización “decretada” de la seguridad pública.

Al interpretar el artículo 274 de la Constitución Política<sup>45</sup>, el Congreso hondureño amplió las facultades de las Fuerzas Armadas para ejercer funciones policiales. El presidente Porfirio Lobo emitió un decreto de emergencia, prorrogado en tres ocasiones consecutivas, de tal forma que los militares hondureños han tenido licencia ejecutiva para hacer de policías desde el 5 de diciembre de 2011 hasta el 24 de marzo de 2013.<sup>46</sup>

<sup>40</sup> Véase [cerigua.org/1520/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6514:ejercito-inicia-operativos-de-control-en-carreteras&catid=8:seguridad&Itemid=10](http://cerigua.org/1520/index.php?option=com_content&view=article&id=6514:ejercito-inicia-operativos-de-control-en-carreteras&catid=8:seguridad&Itemid=10).

<sup>41</sup> Grupo de Apoyo Mutuo. “GAM denuncia fortalecimiento del Ejército durante el 2012”. 30 de octubre de 2012, en [areadetransparencia.blogspot.com/2012/10/fortalecimiento-al-ejercito-durante-el.html](http://areadetransparencia.blogspot.com/2012/10/fortalecimiento-al-ejercito-durante-el.html)

<sup>42</sup> Marina, Sandra. “Entrevista con el General de Brigada César Acosta Bonilla, jefe del Estado Mayor Conjunto, Fuerzas Armadas de El Salvador.” *Diálogo*. 29 de mayo de 2012, en [www.dialogo-amicas.com/es/articulos/rmisa/features/regional\\_news/2012/05/29/feature-ex-3183](http://www.dialogo-amicas.com/es/articulos/rmisa/features/regional_news/2012/05/29/feature-ex-3183).

<sup>43</sup> República de El Salvador, *Diario Oficial Tomo Nº 385*. 4 de noviembre de 2009, en [biblioteca.utec.edu.sv/siab/virtual/DiarioOficial/publicaciones2009/noviembre/20091104.pdf](http://biblioteca.utec.edu.sv/siab/virtual/DiarioOficial/publicaciones2009/noviembre/20091104.pdf)

<sup>44</sup> República de El Salvador, *Diario Oficial Tomo Nº 387*. 5 de mayo de 2010, en [www.mtps.gob.sv/mtps2012/administrador/components/com\\_docestandar/upload/documentos/lgrprt.PDF](http://www.mtps.gob.sv/mtps2012/administrador/components/com_docestandar/upload/documentos/lgrprt.PDF)

<sup>45</sup> Decreto Ley que interpreta el artículo 274 Constitucional, en: [www.congresonacional.hn/phocadownload/Proyectos/LeyAsuntosinvestigativos/interpretacion%20constitucional%20art.274.pdf](http://www.congresonacional.hn/phocadownload/Proyectos/LeyAsuntosinvestigativos/interpretacion%20constitucional%20art.274.pdf).

<sup>46</sup> El artículo 3 del Decreto Número PCM-037-2012, del 25 de septiembre de 2012, da fe de ello: “Los operativos de seguridad interna realizados por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, de conformidad con el Estado de Emergencia declarado en el Decreto Ejecutivo Número PCM-075-2011, prorrogado mediante Decretos Ejecutivos PCM-009-2012 de fecha diecinueve (19) de abril del año dos mil doce (2012), y PCM-020-2012 en fecha veintiséis (26) de junio de dos mil doce (2012) y nueva prórroga que ha sido ratificada mediante el presente Decreto”.

Nicaragua no ha recurrido a esos artilugios jurídicos porque los gobiernos que se han sucedido desde el fin de la guerra civil en 1990 han sido muy complacientes con los militares. La Constitución Política y el Código Militar establecen límites y procedimientos precisos al empleo del Ejército en misiones de seguridad pública, pero los uniformados lo hacen sin que autoridad alguna les autorice ni controle. A finales de 2010 la Asamblea Nacional aprobó tres leyes —de Seguridad Democrática, Defensa Nacional y Régimen Jurídico de Fronteras— que otorgan al Ejército mayores cuotas de poder institucional y nuevos espacios de autonomía funcional.

### REMILITARIZACIÓN, DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

El empleo de los ejércitos en misiones de seguridad pública y orden interior en Centroamérica evidencia una peligrosa superposición de las funciones militares y policiales que desnaturaliza a las instituciones que las ejercen: los ejércitos han sido policializados, y las policías militarizadas. En todo régimen democrático “es esencial que quienes ostentan el monopolio de las armas tengan claramente definidas sus funciones y sus misiones. En el caso de las Fuerzas Armadas, éstas son, básicamente, la protección de la soberanía del país, una tarea eminentemente de defensa que implica la no participación en la política interna”.<sup>47</sup> Pero en Centroamérica se ha pasado por alto este cardinal principio democrático.

Es un hecho que las policías de la región no tienen la capacidad necesaria para enfrentar al crimen organizado con alguna posibilidad de éxito, ya que carecen prácticamente de todo: doctrina, políticas, efectivos, medios y recursos, y es en tales condiciones que los ejércitos aparecen como el paliativo inmediato y prácticamente inevitable. Esto, sin embargo, conlleva altos riesgos: la militarización de la seguridad pública y, con ella, de la sociedad, caldo de cultivo del que ha surgido una nueva forma de militarismo, distinta a la del pasado pero tanto o más peligrosa por el ropaje democrático con el que se viste, y porque los ejércitos han emergido como la única institución capaz —lo que debe ponerse en duda— de hacer frente y derrotar al crimen organizado y, por tanto, de garantizar la paz, la seguridad y la estabilidad. Independiente de su ropaje, el militarismo es consustancialmente antidemocrático y, en consecuencia, quizás la más grave amenaza que se cierne sobre las frágiles e imperfectas democracias de la región.

Los militares resolvieron su crisis de identidad, de legitimidad y de misión, pero los centroamericanos han sido arrastrados a una disyuntiva perversa y por lo demás falsa, ya que el menú de vida que se les ofrece es brutalmente estrecho: seguridad o democracia. Los

---

<sup>47</sup> Rojas Aravena, Francisco. “El riesgo de la superposición de funciones entre las políticas de defensa y seguridad”. Nueva Sociedad, No 213, enero-febrero de 2008, ISSN: 0251-3552, p. 46, en: [www.nuso.org/upload/articulos/3492\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3492_1.pdf).



represores y violadores de los derechos humanos del pasado reciente han sido convertidos ahora en los ángeles tutelares de las generaciones posconflictos.

También es un hecho que los militares “carecen del entrenamiento, la lógica, la doctrina y el equipamiento para enfrentar problemas de carácter policial. Esto genera graves violaciones a los derechos humanos y [...] militariza las alternativas de políticas públicas.”<sup>48</sup> No son pocos los casos de desproporcionada respuesta militar ante protestas populares, de criminalización de movimientos sociales y comunidades indígenas, y hasta de ejecuciones extrajudiciales.

Entre los más dramáticos sobresalen el prolongado conflicto por el derecho a la tierra en el Bajo Aguán, Honduras, que ha dejado decenas de campesinos muertos y heridos y miles desalojados por fuerzas militares y policiales que protegen los intereses de terratenientes; la sangrienta represión por parte de una patrulla militar contra campesinos e indígenas que protestaban en Totonicapán, Guatemala, en octubre de 2012, por el incremento de la tarifa de energía eléctrica, cambios a la carrera magisterial y la reforma constitucional, que dejó como saldo seis muertos y más de 30 heridos; y el uso desmedido de la fuerza por parte de la Policía panameña y efectivos del Senafront, utilizando incluso armas de guerra, contra pobladores, estudiantes, campesinos, trabajadores y sindicalistas que protestaban por la aprobación de una ley que permitía privatizar las tierras de la Zona Libre de Colón, que dejó un saldo de cuatro víctimas fatales, 19 heridos, 32 allanamientos irregulares, 46 detenciones cuestionables en su forma legal, 41 golpizas policiales, tres casos de torturas durante la detención y negación de asistencia médica.<sup>49</sup>

Pero lo realmente paradójico es que militarizar la seguridad pública no es la solución a mediano o largo plazo al narcotráfico internacional y la violencia derivada; puede que en el corto plazo llegue a tener resultados incluso “espectaculares”, pero el empleo de las fuerzas armadas tiene, en términos de objetivos, un alcance sumamente estrecho ya que su efectividad se mide exclusivamente en base a dos indicadores: cantidad de droga, armas y medios incautados y de narcotraficantes muertos y/o capturados, que las autoridades civiles, militares y policiales exhiben como trofeos de una guerra cuyo final es imposible de avizorar, incluso por el más optimista de los estrategas.

La superposición de funciones es riesgosa porque “debilita aún más las capacidades del Estado, erosiona su legitimidad y desprofesionaliza la débil institucionalidad construida en los últimos años, especialmente en el área de defensa”.<sup>50</sup> Reconocer la inevitabilidad de la

<sup>48</sup> *Ídem*, p. 48.

<sup>49</sup> “Hubo evidente violación de derechos humanos y colectivos en Colón”. *La Estrella*. 1 de noviembre de 2012, en [www.laestrella.com.pa/online/noticias/2012/11/01/hubo-evidente-violacion-de-derechos-humanos-y-colectivos-en-colon.asp](http://www.laestrella.com.pa/online/noticias/2012/11/01/hubo-evidente-violacion-de-derechos-humanos-y-colectivos-en-colon.asp)

<sup>50</sup> Rojas Aravena, Francisco. Op. cit, p. 46.

superposición de funciones es una posición razonable y flexible dadas las notorias insuficiencias de las policías, pero dicha superposición no puede ser eterna. Las tareas policiales de los ejércitos deben tener límites precisos de tiempo y ser reguladas por normas que establezcan con claridad funciones y responsabilidades, protocolos de uso de armas y de la fuerza, procedimientos, y mecanismos de control civil.

La temporalidad es clave, pero además el empleo de las fuerzas armadas debe ser acompañado en paralelo por sólidos programas de depuración, reforma, modernización y profesionalización de las policías de tal forma que éstas sean capaces, en el mediano plazo, de cumplir las misiones de su competencia institucional. Los militares regresarán a sus cuarteles, manteniendo su relación con las policías no en misiones operativas sino en un área particularmente sensible: el trabajo de inteligencia.

Sólo así podría restaurarse la institucionalidad atropellada, los ejércitos y las policías recuperarían sus respectivas identidades, la seguridad pública tendería a mejorar, la población recuperaría la confianza en la fuerza pública, el fantasma del militarismo desaparecería y la construcción de la institucionalidad democrática en Centroamérica emprendería de nuevo el camino.

## ¿QUÉ HACER?

Es mucho lo que se debe hacer. Las soluciones de corto plazo no son tales y, al contrario, como en el caso del empleo de militares en misiones de seguridad pública y orden interior, los resultados han sido ciertamente catastróficos. Centroamérica debe verse en el espejo de México, y si bien los cárteles han sido fuertemente golpeados, al igual que la mítica Hydra de Lerna multiplican sus cabezas perdidas y continúan operando, incluso con más fuerza y violencia que antes. La militarización permanente de la seguridad sólo podría conducir a la “mexicanización” o “colombianización” de Centroamérica.

Evitar ese ominoso presagio no será fácil porque hay muchos intereses en juego, y es tradicional en Centroamérica la defensa cerrada de feudos que se consideran inexpugnables. Pero los actores involucrados, particularmente las autoridades civiles y los jefes militares y policiales, tienen que comprender que se trata de un esfuerzo necesario para corregir la desinstitucionalización provocada por la prolongada superposición de funciones y su impacto en la construcción de la democracia en la región.

La solución que ofrece, por ejemplo, el Presidente del Congreso Nacional hondureño en el sentido de crear una “policía intermedia” militarizada a imagen y semejanza de los

Carabineros chilenos<sup>51</sup> —a lo que se han opuesto incluso las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional<sup>52</sup>— implica una considerable inversión de tiempo y recursos, escasos por cierto, y no resuelve el problema de fondo. Es en esencia una solución “intermedia”, ya que se trata de crear una fuerza militar disfrazada de policía, como un estamento más en las estructuras de seguridad.

La solución real debe partir por el abandono de la cultura militarista y las políticas facilistas. Es preciso poner en marcha un profundo proceso de reconversión del sector seguridad pública —como parte de una reconversión mayor que no debe postergarse: la de todas las instituciones de los sistemas de justicia penal— a partir de un análisis de la situación estratégica y de un diagnóstico que establezca una línea de base y permita la formulación de doctrinas, estrategias, políticas, programas y planes que definan de forma precisa los cursos de acción y los recursos necesarios para ejecutarlos.

Mientras persista la superposición de funciones es preciso aplicar en lo inmediato mecanismos correctivos, entre ellos protocolos que definan con claridad los procedimientos de intervención, los límites de las fuerzas militares, las líneas de mando y las responsabilidades individuales y colectivas. Los ejércitos, por su parte, deben organizar, entrenar y dotar del armamento adecuado a unidades especializadas para cumplir misiones de seguridad pública y orden interior.

Por otra parte, a pesar de contar con atribuciones que les permiten ejercer control civil sobre fuerzas armadas y policías, exigir informes a las distintas agencias gubernamentales e interpelar a ministros y otros funcionarios, los legisladores centroamericanos no han calibrado la magnitud del problema ni hacen uso de estas facultades. Todo pareciera indicar que la cultura militarista de la región los hace condescendientes y permisivos con los militares.

Al mismo tiempo, es preciso emprender una exhaustiva revisión del ordenamiento legal en materia de defensa nacional y seguridad pública, desde las constituciones políticas hasta la última de las leyes ordinarias, a fin de proponer reformas que eliminen ambigüedades y delimiten de forma meridiana la naturaleza, funciones y misiones de ejércitos y policías, las áreas de intersección y estrictos mecanismos de control civil. Se trata de la búsqueda de nuevos modelos de relaciones civiles-militares, civiles-policiales y militares-policiales adecuados a los nuevos escenarios de la defensa nacional y la seguridad pública.

---

<sup>51</sup> “Anuncian creación de nueva policía en Honduras”. *StarMedia Latinoamérica*. 28 de mayo de 2012, en [noticias.starmedia.com/sociedad/anuncian-creacion-nueva-policia-en-honduras.html](http://noticias.starmedia.com/sociedad/anuncian-creacion-nueva-policia-en-honduras.html).

<sup>52</sup> “Dudas y oposición a la policía intermedia”. *La Prensa*. 8 de junio de 2012, en [www.laprensa.hn/Secciones-Principales/Honduras/Tegucigalpa/Dudas-y-oposicion-a-la-policia-intermedia#.UJ\\_OCIcsBTI](http://www.laprensa.hn/Secciones-Principales/Honduras/Tegucigalpa/Dudas-y-oposicion-a-la-policia-intermedia#.UJ_OCIcsBTI).

Entendiendo que “La superposición de funciones genera confusión y desprofesionaliza tanto a los militares como a la policía, además de debilitar la capacidad de conducción civil democrática”,<sup>53</sup> la reconversión del sector seguridad pública es una responsabilidad compartida de autoridades civiles, militares y policiales, parlamentos, expertos civiles, organizaciones de la sociedad civil y la academia.

En tal sentido, el telón de fondo debe ser un amplio debate nacional alrededor de la seguridad pública y el rol de las agencias relacionadas. Tiene que ser, además, profesional, desideologizado y sin tintes partidistas para poder alcanzar un consenso nacional que abra espacio a la formulación expresa de políticas de seguridad pública como políticas de Estado. Los ejércitos y las policías no deben ver este proceso como un anodino esfuerzo intelectual ni como una amenaza a su integridad y existencia, ni menos aún como un juego de reducción/ampliación de “espacios vitales”, sino como un genuino empeño para restaurarles la identidad perdida y garantizar un auténtico y efectivo control civil en beneficio de la democracia, la institucionalidad, la gobernabilidad y la seguridad ciudadana.

i

*Roberto Cajina\***Consultor Civil Seg. Def. y Gobernabilidad Democrática*

---

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

---

<sup>53</sup> Rojas Aravena, Francisco. *Op. cit.*, p. 46.