

El rol de las Fuerzas Armadas y su impacto sobre la democracia: Análisis de la situación en América Central

Orlando J. Pérez, Ph.D.
Associate Professor
Department of Political Science
Central Michigan University
Estados Unidos
Orlando.j.perez@cmich.edu

Ricardo Córdova Macias, Ph.D.
Director ejecutivo
Fundación Guillermo Manuel Ungo
(FUNDAUNGO)
El Salvador
fungo@es.com.sv

Abstract

En este trabajo se abordan tres temas en el análisis de las relaciones civiles-militares en América Central: (1) Las misiones específicas que tienen que ver con la participación de las Fuerzas Armadas en el tema del combate a la delincuencia, el combate al narcotráfico, el medio ambiente, la atención en caso de desastres naturales, la promoción del desarrollo económico y social de la nación, y en misiones de paz en el ámbito internacional; (2) La subordinación de los militares al poder civil y las prerrogativas existentes; Y (3) la opinión pública sobre los gobiernos democráticos de la región y el apoyo hacia las Fuerzas Armadas. El trabajo se concentra en el análisis de tres casos: Guatemala, El Salvador, y Nicaragua.

Las misiones de las Fuerzas Armadas¹

En este trabajo se abordan tres temas importantes en el análisis de las relaciones civiles-militares en América Central: (1) Las misiones específicas que tienen que ver con la participación de las Fuerzas Armadas en el tema del combate a la delincuencia, el combate al narcotráfico, el medio ambiente, la atención en caso de desastres naturales, la promoción del desarrollo económico y social de la nación, y en misiones de paz en el ámbito internacional; (2) La subordinación de los militares al poder civil y las prerrogativas existentes; Y (3) Analizamos la opinión pública sobre los gobiernos democráticos de la región y el apoyo hacia las Fuerzas Armadas. El trabajo se concentra en el análisis de tres casos: Guatemala, El Salvador, y Nicaragua.

Uno de los retos más importantes que enfrentan las nuevas democracias de América Latina es la transformación de las instituciones armadas de un participante activo y beligerante en la política doméstica, a uno que se dedique exclusivamente a la defensa nacional o a temas de seguridad nacional, para lo cual se requiere de una

¹ Este trabajo forma parte del capítulo “La Transformación de las Relaciones Civiles - Militares en Centroamérica”, en *Las relaciones civiles militares en el mundo Iberoamericano*, editado por José Antonio Olmeda, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Madrid, 2003.

redefinición de lo que se entiende por seguridad nacional, y este proceso se hace más difícil en la medida que la definición de “seguridad” se amplíe para incluir temas como la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia, y el desarrollo económico y social, porque estos problemas tienen que ver con la seguridad interna de los países.

Un sistema democrático implica la subordinación de la institución castrense al poder civil legalmente constituido. Esta subordinación debe extenderse a la definición de las misiones que los militares deben ejercer. En un sistema democrático el presidente y el congreso deciden cuando, dónde, y cómo se utilizarán las Fuerzas Armadas. En los sistemas presidenciales, la Fuerza Armada debe sujetarse a las decisiones del Poder Ejecutivo y a los controles fiscalizadores que la Constitución le ha asignado al Poder Legislativo. Esto no implica, por supuesto, que la opinión de los militares no se tome en cuenta, pero la decisión final debe estar en manos de las autoridades civiles.

Hoy en día, las Fuerzas Armadas de la región son instituciones multipropósito cuyo accionar central está fundamentalmente en operaciones que no son las convencionales para la defensa de la soberanía del Estado y la integridad del territorio. Sin embargo, como se puede observar en el Cuadro 1, jurídicamente siguen definiéndose y justificando su acción en forma tradicional.

Cuadro 1
Texto Constitucional sobre las Fuerzas Armadas

El Salvador	Guatemala	Nicaragua
<p>ARTICULO 211.- La Fuerza Armada es una institución permanente al Servicio de la Nación. Es obediente, profesional, apolítica y no deliberante.</p> <p>ARTICULO 212.- La Fuerza Armada tiene por misión la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio. El Presidente de la República podrá disponer excepcionalmente de la Fuerza Armada para el mantenimiento de la paz interna, de acuerdo con lo dispuesto por esta Constitución.</p> <p>Los órganos fundamentales del Gobierno mencionados en el Art. 86, podrán disponer de la Fuerza Armada para hacer efectivas las disposiciones que hayan adoptado, dentro de sus respectivas áreas constitucionales</p>	<p>ARTICULO 244.- Integración, organización y fines del Ejército. El Ejército de Guatemala, es una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior. Es único e indivisible, esencialmente profesional, apolítico, obediente y no deliberante.</p> <p>Está integrado por fuerzas de tierra, aire y mar.</p> <p>Su organización es jerárquica y se basa en los principios de disciplina y obediencia.</p> <p>ARTICULO 245.- Prohibición de grupos armados ilegales. Es punible la organización y funcionamiento de grupos armados no regulados por las leyes de la República y sus reglamentos.</p>	<p>ARTICULO 92.- El Ejército de Nicaragua es la institución armada para la defensa de la soberanía, de la independencia y de la integridad territorial. Sólo en casos excepcionales el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá, en apoyo de la Policía Nacional, ordenar la intervención del Ejército de Nicaragua cuando la estabilidad de la República estuviera amenazada por grandes desórdenes internos, calamidades o desastres naturales. Se prohíbe el establecimiento de bases militares extranjeras en el territorio nacional. Podrá autorizarse el tránsito o estacionamiento de naves, aeronaves y maquinarias extranjeras militares para fines humanitarios, siempre que sean solicitadas por el Gobierno de la</p>

El Salvador	Guatemala	Nicaragua
<p>de competencia, para hacer cumplir esta Constitución.</p> <p>La Fuerza Armada colaborará en las obras de beneficio público que le encomiende el Órgano Ejecutivo y auxiliará a la población en casos de desastre nacional.</p> <p>ARTICULO 213.- La Fuerza Armada forma parte del Órgano Ejecutivo y está subordinada a la autoridad del Presidente de la República, en su calidad de Comandante General. Su estructura, régimen jurídico, doctrina, composición y funcionamiento son definidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones especiales que adopte el Presidente de la República.</p> <p>ARTICULO 214.- La carrera militar es profesional y en ella sólo se reconocen los grados obtenidos por escala rigurosa y conforme a la ley.</p> <p>Los militares no podrán ser privados de sus grados, honores y prestaciones, salvo en los casos determinados por la ley.</p> <p>ARTICULO 215.- El servicio militar es obligatorio para todos los salvadoreños comprendidos entre los dieciocho y los treinta años de edad.</p> <p>En caso de necesidad serán soldados todos los salvadoreños aptos para actuar en las tareas militares.</p> <p>Una ley especial regulará esta materia.</p> <p>ARTICULO 216.- Se establece la jurisdicción militar. Para el juzgamiento de los delitos y faltas puramente militares habrá procedimientos y tribunales especiales de conformidad con la ley. La jurisdicción militar, como régimen excepcional respecto de</p>	<p>ARTICULO 246.- Cargos y atribuciones del Presidente en el Ejército. El Presidente de la República es el Comandante General del Ejército e impartirá sus órdenes por conducto del oficial general o coronel o su equivalente en la Marina de Guerra, que desempeñe el cargo de Ministro de la Defensa Nacional.</p> <p>En ese carácter tiene las atribuciones que le señale la ley y en especial las siguientes:</p> <p>a) Decretar la movilización y desmovilización; y</p> <p>b) Otorgar los ascensos de la oficialidad del Ejército de Guatemala en tiempo de paz y en estado de guerra, así como conferir condecoraciones y honores militares en los casos y formas establecidas por la Ley Constitutiva del Ejército y demás leyes y reglamentos militares. Puede, asimismo, conceder pensiones extraordinarias.</p> <p>ARTICULO 247.- Requisitos para ser oficial del Ejército. Para ser oficial del Ejército de Guatemala, se requiere ser guatemalteco de origen y no haber adoptado en ningún tiempo nacionalidad extranjera.</p> <p>ARTICULO 248.- Prohibiciones. Los integrantes del Ejército de Guatemala en servicio activo, no pueden ejercer el derecho de sufragio, ni el derecho de petición en materia política. Tampoco pueden ejercer el derecho de petición en forma colectiva.</p> <p>ARTICULO 249.- Cooperación del Ejército. El Ejército prestará su cooperación en situaciones de emergencia o calamidad pública.</p> <p>ARTICULO 250.- Régimen legal del Ejército. El Ejército de</p>	<p>República y ratificados por la Asamblea Nacional.</p> <p>ARTICULO 93.- El Ejército de Nicaragua es una institución nacional, de carácter profesional, apartidista, apolítica, obediente y no deliberante. Los miembros del Ejército deberán recibir capacitación cívica y en materia de derechos humanos. Los delitos y faltas estrictamente militares cometidos por miembros del ejército y la policía, serán conocidos por los tribunales militares establecidos por ley. Los delitos y faltas comunes cometidos por los militares y policías serán conocidos por los tribunales comunes. En ningún caso los civiles podrán ser juzgados por tribunales militares.</p> <p>ARTICULO 94.- Los miembros del Ejército de Nicaragua y de la Policía Nacional no podrán desarrollar actividades político partidistas ni desempeñar cargo alguno en organizaciones políticas. Tampoco podrán optar a cargos públicos de elección popular, si no hubieren renunciado de su calidad de militar o de policía en servicio activo, por lo menos un año antes de las elecciones en las que pretendan participar. La organización, estructuras, actividades, escalafón, ascensos, jubilaciones y todo lo relativo al desarrollo operacional de estos organismos, se regirán por la ley de la materia.</p> <p>ARTICULO 95.- El Ejército de Nicaragua se regirá en estricto apego a la Constitución Política, a la que guardará respeto y obediencia. Estará sometido a la autoridad civil que será ejercida directamente por el Presidente de la República en su carácter de</p>

El Salvador	Guatemala	Nicaragua
<p>la unidad de la justicia, se reducirá al conocimiento de delitos y faltas de servicio puramente militares, entendiéndose por tales los que afecten de modo exclusivo un interés jurídico estrictamente militar. Gozan de fuero militar los miembros de la Fuerza Armada en servicio activo por delitos y faltas puramente militares.</p> <p>ARTICULO 217.- La fabricación, importación, exportación, comercio, tenencia y portación de armas, municiones, explosivos y artículos similares, sólo podrán efectuarse con la autorización y bajo la supervisión directa del Órgano Ejecutivo en el Ramo de Defensa. Una ley especial regulará esta materia.</p>	<p>Guatemala se rige por lo preceptuado en la Constitución, su Ley Constitutiva y demás leyes y reglamentos militares.</p>	<p>Jefe Supremo del Ejército de Nicaragua, o a través del ministerio correspondiente. No pueden existir mas cuerpos armados en el territorio nacional, ni rangos militares que los establecidos por la ley.</p> <p>ARTICULO 96.- No habrá servicio militar obligatorio, y se prohíbe toda forma de reclutamiento forzoso para integrar el Ejército de Nicaragua y la Policía Nacional. Se prohíbe a los organismos del ejército y la policía y a cualquier otra institución del Estado, ejercer actividades de espionaje político.</p> <p>ARTICULO 97.- La Policía Nacional es un cuerpo armado de naturaleza civil. Tiene por misión garantizar el orden interno, la seguridad de los ciudadanos, la prevención y persecución del delito y los demás que le señale la ley. La Policía Nacional es profesional, apolítica, apartidista, obediente y no deliberante. La Policía Nacional se regirá en estricto apego a la Constitución Política, a la que guardará respeto y obediencia. Estará sometida a la autoridad civil que será ejercida por el Presidente de la República a través del ministerio correspondiente. Dentro de sus funciones, la Policía Nacional auxiliará al poder jurisdiccional. La organización interna de la Policía Nacional se fundamenta en la jerarquía y disciplina de sus mandos.</p>

Fuentes: Constitución Política de la República de El Salvador de 1983, actualizada hasta la reforma introducida en el Diario Oficial N° 56, del 06.07.2000; Constitución Política de la República de Guatemala, 1985 con las reformas de 1993; Constitución de Nicaragua de 1987, con las reformas de 1995.

Nos parece que dentro del contexto de democracias débiles, donde las instituciones civiles carecen de presupuesto y recursos humanos, el Ejecutivo bajo presión popular, utiliza las Fuerzas Armadas para suplir las necesidades que el Estado de

otra forma no pudiera atender. Adicionalmente, en los tres países que aquí examinamos existe una falta de definición de la doctrina militar, cuyo eje fundamental sería la redefinición de las misiones específicas de la institución militar. Sobre la base de esta redefinición, las Fuerzas Armadas desarrollarían un plan de capacitación y equipamiento que les permita ejercer en forma eficaz cualquiera que sean las nuevas misiones específicas. En ausencia de una doctrina y planes bien definidos los militares buscan realizar cualquier misión que les dé visibilidad y prestigio ante el público para justificar los recursos que reciben.

Un primer campo importante de las actividades de los militares es en el desarrollo de tareas policiales. Diversas circunstancias han llevado a esto, desde un significativo incremento de la actividad delictiva, organizada o no, pasando por las deficiencias técnicas y limitaciones en los recursos con que cuentan las policías, hasta un aumento en los niveles de percepción de inseguridad ciudadana. Esto ha llevado a los gobiernos a utilizar a la Fuerza Armada en operativos de combate a la delincuencia o patrullajes para dar seguridad a la ciudadanía.

Más recientemente se ha estado discutiendo en torno a la participación de la Fuerza Armada en la lucha contra el narcotráfico. Por lo general, los mandos profesionales de las Fuerzas Armadas intentan resistir involucrarse en operaciones contra el narcotráfico, puesto que los aleja de las concepciones clásicas de lo que debe ser y hacer una fuerza militar. En entrevista con uno de los autores un coronel salvadoreño dijo: “Involucrarnos en la lucha contra las drogas pudiera implicar un aumento en la corrupción dentro de la institución y por lo tanto reducir el nivel de profesionalismo de las Fuerzas Armadas”.² Además, el documento denominado “Strategic Assessment, 1999” publicado por el Institute for National Strategic Studies de la Universidad Nacional de Defensa dice: “La mayoría [de los oficiales de la región] se muestran reacios a participar en operaciones contra drogas”.³ El Mayor Samuel Humberto Castro Vargas, en un artículo en la Revista Docente donde elabora una propuesta para la re-estructuración de la lucha contra las drogas en El Salvador, dice que: “La lucha contra el narcotráfico presenta desafíos complejos para el profesional de las armas”. El Mayor salvadoreño además argumenta que las actividades contra el narcotráfico “chocan con el concepto del profesionalismo militar donde ‘nuestra labor es la de vaporizar, no la de mirandizar’”.⁴ Por otro lado, el Mayor Eduardo Antonio Carballo Majano argumenta que: “Resulta claro determinar que la institución armada posee muchas peculiaridades que la hacen idónea para combatir este tipo [narcotráfico] de flagelo, entre las que se pueden mencionar: su régimen disciplinario y estatus penal, personal adiestrado para trabajar en cualquier terreno y por supuesto su capacidad de planificación”. Aunque también nos advierte que: “es necesario no perder de vista que si bien es cierto la F.A. posee toda la versatilidad anteriormente expuesta, también es cierto que su papel primordial no es el combate al

² Entrevista personal, Coronel del Ejército de El Salvador (identidad reservada), San Salvador, El Salvador, 15 de julio de 1999.

³ Institute for National Strategic Studies, “Strategic Assessment, 1999,” National Defense University, Washington, DC., 2000, p. 182.

⁴ Mayor. Inf. DEM Samuel Humberto Castro Vargas, “La información elemento importante en el combate del Narcotráfico”, *Revista Docente*, Comando de Doctrina y Educación Militar, Fuerzas Armadas de El Salvador, San Salvador, El Salvador, Año VI, Numero XII, Diciembre de 2000, p. 51.

narcotráfico, sino salvaguardar la seguridad nacional y la integridad territorial, por lo que su utilización en aspectos de combate al tráfico de drogas deberá en todo momento ser analizado cuidadosamente tanto por el mando militar como por el estamento político, a fin de determinar el momento y los medios idóneos que utilizar ante la amenaza, precisamente para evitar que su uso sea politizado”.⁵

Pero las presiones tanto internacionales como locales suelen ser altas, y son escasas las Fuerzas Armadas que no están involucradas en la “policianización” de la actividad militar. Una variante importante es la realización de esas tareas en los espacios aéreo, fluvial y marítimo, que supone la disposición de materiales y entrenamiento que, por lo general, no disponen las fuerzas de la región. Por lo tanto, la posibilidad de obtener equipos y entrenamiento de los Estados Unidos, más el vínculo directo con las Fuerzas Armadas norteamericanas, es un estímulo difícil de rechazar para los militares de la región. Así por ejemplo, el gobierno salvadoreño en el 2002 aceptó la instalación de una base de monitoreo aéreo manejada por efectivos de Estados Unidos con el fin de combatir el narcotráfico en la región. La base está ubicada al lado del aeropuerto internacional de El Salvador, 44 kilómetros al sureste de la capital, y cuenta con modernos equipos y radares, para monitorear el Océano Pacífico y el Mar Caribe.⁶

Además de la lucha contra el narcotráfico, las Fuerzas Armadas llevan acabo numerosas operaciones de apoyo a las fuerzas policiales. En los países que aquí se analizan, las Policías Nacionales Civiles fueron creadas en el marco de los procesos de paz como un componente central de la desmilitarización del Estado. Sin embargo, la incapacidad de las policías para controlar al creciente problema de la delincuencia, ha impulsado a los líderes civiles a utilizar a las Fuerzas Armadas. Por ejemplo, en El Salvador el “Plan Guardianes” se creó para coordinar los esfuerzos entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional Civil. Bajo el marco de este plan se ha creado el Comando Conjunto de Seguridad Publica Central (CCSPC) dentro del Ministerio de Gobernación. La memoria de este ministerio para el 2001-2002 indica que los resultados del Plan Guardianes “consisten en 283 Operaciones conjuntas; 831 detenciones; decomiso de 23 armas de uso privativo de la Fuerza Armada, 55 armas largas, 105 revólveres, 3,732 municiones, 56 granadas, 225 explosivos, 34 armas blancas; 49 allanamientos; 27 vehículos remitidos; 13 vehículos recuperados; 1,012 controles vehiculares; 46,067 patrullajes”.⁷ Bajo este plan se han creado Grupos de Tarea Conjunta (GTC), integrados por soldados y policías. Por medio de una serie de entrevistas con militares y policías salvadoreños hemos podido conocer que existe en muchos casos un nivel de tensión entre los policías y soldados que participan en estos grupos.

En el caso de Nicaragua, las operaciones conjuntas entre la policía y ejército se dan a partir de 1994 y primordialmente en áreas rurales. El Ejército de Nicaragua como

⁵ Mayor Art. DEM Eduardo Antonio Carballo Majano, “La Fuerza Armada en Combate al Narcotráfico”. *Revista Militar*, Fuerza Armada de El Salvador, San Salvador, El Salvador, enero-junio, 2002, p. 43.

⁶ Posture Statement, Major General Gary D. Speer, U.S. Army, Acting Commander in Chief, U.S. Southern Command, Statement to the Senate Armed Services Committee, 107th Congress, 5 de marzo de 2002.

⁷ Memoria de Labores, Ministerio de Gobernación, República de El Salvador, San Salvador, El Salvador, 2001-2002, p. 98. (Este informe se puede ver en <http://www.gobernacion.gob.sv/web-MEMORIA/Memoria-de-Labores-2001-2002.htm>).

respuesta a la problemática de los grupos de rearmados lanza un plan de pacificación en el campo. Según el Código Militar el Ejército, por orden del Presidente de la República, debe apoyar a la Policía Nacional en tareas de seguridad ciudadana. El Plan Café, como se denominó esta operación, tuvo como objetivo brindar seguridad a productores y obreros agrícolas dedicados al corte del café. Con los años, el plan se convirtió en una acción permanente para brindar seguridad a la población campesina. El sector de “Las Minas” fue el escenario del más reciente proceso de desarticulación y desarme. En 1999, inicia el Plan Permanente de Seguridad en el Campo a través de la ubicación de pequeñas unidades militares y policiales, principalmente en la zona norte del país. En el año 2001, este plan utilizó a 4,462 efectivos, quienes se distribuyeron en 10 Centros de Operaciones de Montaña y 72 Destacamentos de Tropas Rurales, unidades creadas para actuar conjuntamente con la Policía Nacional.

En Guatemala, aún cuando el “Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática” dispuso como uno de los compromisos centrales asignarle al Ejército un papel únicamente de defensa externa, el gobierno mantuvo vigente el Acuerdo Gubernamental No. 90-96 del 12 de marzo de 1996, que autorizaba la participación del Ejército en las tareas de mantenimiento de la seguridad interna. Con la derrota de las reformas constitucionales en mayo de 1999, el Ejército de Guatemala todavía mantiene la autoridad constitucional (ver cuadro 1) para participar en la “seguridad interna”, y la división futura de los roles entre Ejército y Policía Nacional Civil permanece indefinida. Es más, las funciones previstas en la Constitución han sido ampliadas mediante el Decreto Legislativo 40-2000 aprobado el 7 de junio de 2000, el cual en su artículo 4 dice: “Sin carácter limitativo, la asistencia y cooperación referidas, incluye de manera especial el control y combate de la producción, fabricación, uso, tenencia y tráfico y comercialización de estupefacientes, psicotrópicos y demás drogas relacionadas con la narcoactividad; los delitos de plagio o secuestros; el contrabando y la defraudación; la depredación de bosques; la conservación del patrimonio cultural; el trasiego de armas y demás hechos que por su gravedad y trascendencia se considere conveniente que requieran el apoyo del Ejército de Guatemala”.⁸ Posteriormente, el Acuerdo Gubernamental 87-2000 permite la utilización del ejército en la seguridad del sistema penitenciario y, más recientemente, el Acuerdo Gubernamental 264-2001, emitido con ocasión de la fuga de 78 reos de alta peligrosidad de la cárcel de alta seguridad de Escuintla, faculta al ejército a la persecución de estos reos, y a brindar custodia de los reclusos y seguridad perimetral a los recintos carcelarios. En el año 2001, el gobierno de Guatemala inició el “Plan Saturación” que incluye patrullajes conjuntos entre soldados y policías. El periódico “Nuevo Herald” informó en febrero de 2001 que como parte del plan: “Los policías registraban a jóvenes transeúntes en la sexta avenida, la zona de mayor comercio informal de la ciudad, bajo la atenta mirada de soldados vestidos de camuflaje y con fusiles de asalto”.⁹ En su 5º informe de verificación, el Secretario General de las Naciones Unidas expresó su preocupación por estos eventos, indicando que “...la participación del Ejército en labores de seguridad ciudadana implica un grave retroceso en el proceso de desmilitarización de la seguridad pública impulsado por los Acuerdos de paz”. Daniel Giupponi, experto de la Misión de

⁸ Decreto Legislativo 40-2000, Artículo 4.

⁹ “Guatemala recurre al ejército para combatir la delincuencia”, *El Nuevo Herald*, 10 de febrero de 2001.

las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), declaró a “La Prensa Libre” que “la solución a las tareas de seguridad pública no es el Ejército, porque el soldado tiene un entrenamiento muy específico, que es totalmente diferente al de la policía”.¹⁰

Un segundo campo de acción abierto en los años noventa es la participación de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales de aseguramiento de la paz. Por ejemplo, el Ejército de Nicaragua cuenta con la Oficina de Organismos Militares Internacionales (OOMI), que sirve de enlace entre las Fuerzas Armadas y las organizaciones militares regionales y continentales surgidas en diferentes épocas con objetivos específicos. Además de servir como enlace entre esas organizaciones y el Alto Mando del Ejército, la OOMI da seguimiento a los distintos acuerdos suscritos con objetivos estratégicos de lucha contra el narcotráfico, la piratería, el crimen organizado y conservación de la paz.

Miembros de la Fuerza Armada de El Salvador han participado en MINURSO (Misión de la Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental) y en UNIKOM (Misión de Naciones Unidas en IRAKKUWAIT), donde las operaciones a desarrollar por los miembros de la Fuerza Armada de El Salvador como parte del contingente del ejército de Argentina, son las de proporcionar apoyo de ingenieros para: (1) reparar y mantener caminos; (2) desactivar y destruir explosivos de todo tipo; y (3) construir obstáculos defensivos para protección de instalaciones. Además, han participado en la misión de apoyo y remoción de minas en Centroamérica (MARMINCA), bajo el patrocinio y coordinación de la OEA/JID.

Desde el año 2000, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en conjunto con el Comando Sur del Ejército de los Estados Unidos de América han organizado una serie de ejercicios militares conjuntos denominado “Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Norte”. Entre las finalidades de estos ejercicios se pueden citar: (1) Integrar a las Fuerzas Armadas, las Naciones Unidas y Agencias Gubernamentales y No Gubernamentales de los países democráticos en operaciones combinadas conjuntas; (2) Integrar y perfeccionar los métodos, procedimientos, planes, estrategias y cursos de acción conjunta para operaciones de paz, bajo el mandato de las Naciones Unidas (ONU) de acuerdo a los requerimientos mundiales, regionales y locales de seguridad; (3) Perfeccionar los sistemas de información, y coordinación a través de la informática y usos de otros recursos de alta tecnología, entre los ejércitos participantes; (4) Integrar los esfuerzos de los Gobiernos de los países miembros de la ONU, en cuanto los dictámenes emanados por el Consejo de Seguridad de la ONU y las necesidades globales del mantenimiento de la paz; y (5) Que los ejércitos de los países participantes tengan la lista operativa para realizar varias misiones, especialmente las de naturaleza humanitaria.

Quizás el organismo regional más importante en materia de cooperación internacional es la Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), creada el 12 de noviembre de 1997 por los Presidentes de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, en su carácter de Jefes Supremos y Comandantes Generales de las Fuerzas

¹⁰ Danilo Valladares, “Ejército, en tareas que no le corresponden”, *La Prensa Libre*, Ciudad de Guatemala, Guatemala, 23 de enero de 2003.

Armadas Centroamericanas. La CFAC, interpretando el contenido del capítulo III del Tratado Marco de Seguridad Centroamericana, explícitamente reconoce la defensa colectiva y solidaria en caso de agresión de un Estado situado fuera de la región, contra la ciudadanía y la independencia de un Estado centroamericano, de conformidad con las normas constitucionales respectivas y los tratados internacionales vigentes. En el año 2000 se dio un paso importante con la creación de la Unidad Humanitaria y de Rescate de la CFAC, identificada como UHR-CFAC, la que tiene como misión: “Ejecutar operaciones humanitarias y de rescate a orden, en cualquier país centroamericano en que se presente un desastre natural o antropogénico, a fin de salvar y proteger la vida humana y mitigar los efectos del desastre”. En ocasión de la epidemia de dengue hemorrágico en El Salvador el mes de octubre del año 2000, se activaron las unidades CFAC de Guatemala y Nicaragua, quienes se unieron a la unidad salvadoreña en el esfuerzo por erradicar el vector transmisor del dengue y mitigar los efectos de la epidemia. De igual forma se activaron unidades de Guatemala y Nicaragua para apoyar a las Fuerzas Armadas de El Salvador para mitigar los efectos de los terremotos ocurridos el mes de enero del año 2001. Dentro de los parámetros de la creación de la CFAC, destaca como uno de sus puntos fundamentales el fomento de las medidas de la confianza entre los estados miembros, para aumentar aún más el clima de confianza y seguridad. En la CFAC se reciben y analizan los reportes de todos países miembros, también se reportan todas las medidas de fomento a la confianza al SICA (Sistema de Integración Centroamericano), y a la Junta Interamericana de Defensa y a la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA.¹¹

Un tercer campo de acción son las tareas de apoyo al desarrollo nacional, de protección del medio ambiente, de acción cívica y la ayuda en caso de desastres naturales. Su realización está sujeta en más de un caso a controversias, tanto en el seno de las fuerzas militares, como con otros componentes de la sociedad, a pesar que en algunos países es considerada una obligación emanada de disposiciones constitucionales y legales. Estas misiones forman parte integral del quehacer diario de los ejércitos de la región. En Guatemala, por ejemplo, el Ejército es el encargado de distribuir fertilizantes, la galleta escolar y bibliotecas escolares, además de otras actividades de índole doméstico. El Presidente Alfonso Portillo justifica este uso de la siguiente manera, “esas son las tareas del Ejército en tiempos de paz. Antes se disparaba, hoy se entregan fertilizantes. Esa es la diferencia de un país que ha pasado de la guerra y vive en paz. Por eso, este presidente se siente orgulloso de su Ejército”.¹²

En el caso de El Salvador, en un artículo en la *Gaceta Militar* se plantea: “La nueva visión castrense es contribuir con el pueblo en diferentes actividades, tales como: mantenimiento de caminos rurales, la mitigación de riesgos ante situaciones de desastres, la reconstrucción nacional, y la recuperación y mantenimiento del medio ambiente, así

¹¹ Ver sección sobre CFAC en la página web de las Fuerzas Armadas de El Salvador (www.fuerzaarmada.gob.sv).

¹² Maite Garmendia, “Alfonso Portillo alaba y defiende al Ejército en su día”, *La Prensa Libre*, lunes 1 de julio de 2002.

como en contribuir en los planes del GOES (Gobierno de El Salvador), orientados al desarrollo económico y social del país”.¹³

La Fuerza Armada de El Salvador jugó un papel importante durante las obras de rescate y reconstrucción después de los terremotos del 13 de enero y 13 de febrero de 2001. La Fuerza Armada ejecutó la “Operación Pueblo Valiente”, el cual consistió en trasladar 14,000 toneladas de ayuda humanitaria a 198 comunidades y la “Operación TANESI” la cual diseñó y construyó más de 75,000 viviendas temporales.

Es claro que las instituciones castrenses en la región utilizan estas misiones para justificar su existencia y para buscar fondos adicionales. En un documento de publicación masiva, la Fuerza Armada de El Salvador dice: “...es evidente que la sociedad debe preocuparse por invertir mas recursos en una institución que aparte de ser garante de la existencia del Estado a través de defender la integridad del territorio y la soberanía nacional, debe estar en condiciones de ayudar a la población en casos de desastre”.¹⁴ El riesgo es que estas funciones promuevan la imagen dentro y fuera de la institución castrense de que ellos (los militares) son más eficientes y mejor capacitados para resolver los problemas nacionales que las autoridades civiles, y por resultado busquen una transformación que los lleve de simples instrumentos del desarrollo nacional a protagonistas en la formulación de las políticas de desarrollo. La acción cívica, junto a la inclinación política de las Fuerzas Armadas en algunos países, pudiera llevar a involucrar a la institución castrense en la política nacional. Un argumento en contra de esta participación, es que mientras las Fuerzas Armadas asuman un rol más amplio en el desarrollo nacional significa que las instituciones civiles que pudieran hacerse cargo de esta misión nunca serán desarrolladas. De lo que se trataría es de fortalecer a las instituciones gubernamentales responsables de esas áreas.

Para concluir, quisiéramos resaltar la importancia que han significado los cambios Constitucionales en la misión de las Fuerzas Armadas centroamericanas como resultado de los procesos de paz y democratización en marcha en la región, cuyo eje principal es acotar la misión a la defensa de la soberanía del Estado y la integridad del territorio. Sin embargo, le corresponde ahora al liderazgo civil definir cuáles deberán ser las misiones específicas propias de la Fuerza Armada. Sin que este proceso se haya completado, y sin definiciones de políticas nacionales a este respecto, en los últimos años hemos observado que como reacción a situaciones coyunturales, las Fuerzas Armadas han venido ampliando sus áreas de operación participando en tres tipos de misiones diferentes a su misión convencional: (a) tareas policiales, que van desde operativos de combate a la delincuencia, hasta una participación en la lucha contra el narcotráfico; (b) participación en misiones internacionales de aseguramiento de la paz; y (c) en tareas de apoyo al desarrollo nacional, dentro de las cuales destaca la atención en caso de desastres naturales, o el medio ambiente.

¹³ “Fuerza Armada de El Salvador en el desarrollo nacional”, *Gaceta Militar*, San Salvador, El Salvador, Edición XXII, Año: Enero-Marzo, 2002, p. 11.

¹⁴ El Diario de Hoy, “7 de mayo ‘Día del Soldado Salvadoreño’ 178 años al servicio de nuestra Nación”, San Salvador, El Salvador, suplemento, martes, 7 de mayo de 2002, p. 12.

Las relaciones civiles-militares

En este apartado se abordan dos aspectos fundamentales para las relaciones civiles-militares en América Central. Por un lado, el tema de la subordinación de los militares al poder civil y las prerrogativas existentes; y por el otro, analizamos la opinión pública sobre los gobiernos democráticos de la región y el apoyo hacia las Fuerzas Armadas.

La subordinación de los militares al poder civil y las prerrogativas existentes

Las democracias liberales requieren tres características fundamentales en sus relaciones civiles-militares. Primero, las Fuerzas Armadas deben estar políticamente subordinadas al poder civil. La idea de los militares como “salvaguardia de la democracia o la nación” es incompatible con los principios fundamentales de la democracia. Las Fuerzas Armadas no poseen una habilidad mayor para interpretar el interés nacional que las otras instituciones de gobierno o los grupos de la sociedad civil. En una democracia el interés nacional es desarrollado por un proceso de consulta permanente que debería incluir a las distintas fuerzas representativas de la sociedad. Segundo, la democracia exige un control civil de la política militar. En un sistema democrático el presidente y el congreso deciden cuándo, dónde, y cómo se utilizarán las Fuerzas Armadas. Esto no implica, por supuesto, que la opinión de los militares no se tome en cuenta. En los sistemas presidenciales, la Fuerza Armada debe sujetarse a las decisiones del Poder Ejecutivo y a los controles fiscalizadores que la Constitución le ha asignado al Poder Legislativo. Adicionalmente, el congreso y el presidente tendrán plena autoridad para establecer el presupuesto para la defensa nacional. Tercero, el personal militar debe estar sujeto a los mismos procesos y deberes legales que los civiles. La tradición en Iberia de los fueros militares, institucionalizada por los ejércitos en América Latina, es incompatible con la democracia. Aunque hay circunstancias derivadas del propio código de conducta militar que puedan requerir cortes militares especiales, la violación de derechos humanos o políticos y crímenes comunes, deben ser juzgados en los tribunales o cortes civiles.

Felipe Agüero define la supremacía civil sobre los militares como “la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisiones por parte de los militares, definir las metas y organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa, y supervisar la aplicación de la política militar”.¹⁵ Este proceso implica quitar a los militares de posiciones de conducción en la política no de defensa y el reconocimiento por ellos del derecho de los civiles de establecer y conducir la política de defensa. No obstante, Agüero reconoce la necesidad de establecer canales de comunicación y mando que les permita a los militares expresar sus intereses corporativos ante las esferas de poder civil. En las democracias más exitosas esto último se manifiesta en el ministro de defensa civil que responde directamente ante el presidente y cuyo puesto se encuentra dentro de la jerarquía formal de la Fuerza Armada. Es decir, que el uniformado de mayor jerarquía,

¹⁵ Felipe Agüero, *Militares, civiles y democracia: la España postfranquista en perspectiva comparada*, Madrid: Alianza Editorial, 1995, p 49.

normalmente el jefe del Estado Mayor Conjunto, se encuentra por debajo del ministro en las estructuras formales del ministerio de la defensa y su comunicación con el presidente, que siempre es el comandante en jefe, se realiza por intermedio del ministro.

En su trabajo sobre las relaciones civiles-militares en Brasil y el Cono Sur, Alfred Stepan examina 11 áreas que definen los parámetros del control civil sobre los militares en un régimen democrático.¹⁶ Stepan clasifica a los Ejércitos en términos del nivel de control que ejercen las instituciones democráticas sobre los militares dentro de cada área, utilizando la denominación bajo, moderado o alto. “Bajo” significa que los militares tienen un mínimo nivel de poder, están subordinados al control civil y por lo tanto sus prerrogativas son pocas. Por el contrario, “Alto” significa que la subordinación de los militares es mínima, su nivel de poder es amplio, y sus prerrogativas por lo tanto son muchas. “Moderado” refleja una subordinación intermedia entre los dos extremos. En el Cuadro 2 hemos realizado un ejercicio para ubicar el nivel actual de las once prerrogativas para los tres casos analizados en este trabajo. Cuando el poder militar es clasificado como bajo es porque existe un control efectivo tanto de jure como de facto por parte de las autoridades civiles legalmente constituidas. Es importante apuntar que el esquema desarrollado por Stepan, aunque bastante útil, contiene ciertas limitaciones, particularmente en la medida que las clasificaciones se basan en una evaluación subjetiva de la relación civil-militar y sobre todo en los casos donde las prerrogativas militares son “moderadas”. En algunos casos, Stepan no define con precisión lo que constituye “moderado”. Adicionalmente, existe el problema de distinguir entre prerrogativas de jure y de facto. Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, los autores pensamos que el esquema elaborado por Stepan permite una evaluación comparativa de las relaciones civiles-militares en los tres países aquí estudiados.

Cuadro 2
Nivel de prerrogativas de las Fuerzas Armadas Centroamericanas

	El Salvador	Guatemala	Nicaragua
1. Rol independiente de los militares sancionado por la Constitución	Bajo	Moderado	Bajo
2. Relación de los militares con el Jefe del Estado	Bajo	Bajo	Moderado
3. Coordinación del sector de defensa	Alto	Alto	Alto
4. Participación de uniformados en el gabinete	Moderado	Moderado	Bajo
5. Poder de los militares vs. el Congreso en la fiscalización de las Fuerzas Armadas	Alto ¹⁷	Alto	Alto
6. Poder de los militares vs. funcionarios civiles de carrera o civiles en puestos políticos en la definición de las políticas de defensa	Alto ¹⁸	Alto	Moderado
7. Rol en asuntos de inteligencia	Moderado	Alto	Moderado
8. Rol en seguridad pública	Bajo	Bajo	Bajo
9. Rol en el sistema de ascensos	Moderado	Moderado	Alto
10. Rol en empresas del Estado	Bajo	Moderado	Bajo
11. Rol en el sistema judicial	Bajo	Moderado	Bajo

¹⁶ Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1988, pp 93-97.

¹⁷ “Alto” significa que el poder de los militares con relación al Congreso en materia de defensa es amplio.

¹⁸ “Alto” significa que el poder de los militares con relación a civiles en puestos de definición de las políticas de defensa es amplio. Es más, en el caso de Guatemala, El Salvador y Nicaragua hay muy pocos civiles capacitados en estos puestos.

Como podemos observar en el cuadro 2, la Constitución de El Salvador y Nicaragua restringen el ámbito de operaciones de la Fuerza Armada a la defensa de la soberanía y de la integridad territorial, y solo bajo circunstancias excepcionales y por órdenes del presidente se le permite incursionar en otras áreas.¹⁹ En el caso de Guatemala, la Constitución sigue otorgándole un rol específico en el mantenimiento del orden público. Aunque, desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, ese uso se ha dado por órdenes del presidente civil electo. Los tres países han demostrado en los últimos 10-13 años un gran avance en la prerrogativa No. 1.

Con respecto a la relación entre los militares y el jefe de Estado, podemos afirmar que en los tres países el presidente no solo tiene el control de las Fuerzas Armadas *de jure*, sino también *de facto*. En el caso de Nicaragua, algunos analistas caracterizan el proceso como de “autosubordinación”.²⁰

En el caso de la “coordinación del sector de defensa”, en los tres países los militares mantienen un alto nivel de autonomía en la definición de su doctrina y de la política de defensa. No existe un amplio número de civiles involucrados en el tema y el presidente normalmente sigue las recomendaciones de la institución castrense en materia de defensa nacional. Guatemala ha iniciado un proceso para crear un Libro Blanco de la Defensa, siguiendo así los pasos de países como Chile y Argentina.²¹ Aunque el proceso prevé una amplia participación de la sociedad civil, la Fuerza Armada ha publicado un documento de “Doctrina del Ejército de Guatemala” antes de que la comisión designada a formular el libro blanco haya sido nombrada.²²

En términos de la participación de uniformados en el gabinete, solamente Nicaragua tiene a un Ministro de Defensa civil. Guatemala y El Salvador poseen militares al frente de esta cartera de Estado.

En los tres casos, el rol del congreso en la formulación y fiscalización de las políticas de defensa y el presupuesto de la Fuerza Armada es mínimo. Todos poseen una comisión de defensa cuya función es la de coordinar la política de defensa y establecer un sistema de rendimiento de cuentas por parte de la institución castrense, pero estas funciones por lo regular se realizan parcialmente. Las comisiones carecen de técnicos preparados en materia de defensa y seguridad y carecen de presupuesto. La ex-presidenta de la comisión de defensa en Guatemala, la diputada Nineth Montenegro, nos habló de la

¹⁹ Aunque el uso de la Fuerza Armada en asuntos domésticos ya no es algo “excepcional”, sino cotidiano, su uso debe ser por mandato presidencial.

²⁰ Entrevista con Roberto Cajina.

²¹ Ministerio de la Defensa Nacional. Acuerdo Gubernativo 456-2001, Guatemala, 20 de noviembre de 2001.

²² La comisión para discutir el tema fue nombrada en noviembre de 2002, ver: Pavel Arellano, “Discuten la reconversión del Ejército: Instalan mesa intersectorial para definir política de Defensa”, *La Prensa Libre*, Guatemala, martes 12 de noviembre de 2002. El Ejército entrega al Presidente su doctrina el 1 de julio de 2002, ver: Elder Interiano, “Entregan doctrina militar al presidente”, *La Prensa Libre*, Guatemala, 1 de julio de 2002. El documento completo se puede obtener por medio de la página web del Ejército de Guatemala (www.mindef.mil.gt/).

falta de recursos e interés por parte de la directiva del congreso ante los temas de defensa nacional. Montenegro dijo: “ésta [hablando de la comisión de defensa] no es una comisión atractiva para los diputados, puesto que no se obtienen recursos para sus distritos y maneja muy pocos fondos”. Adicionalmente, nos dice: “el tema de defensa es complicado y en este país [Guatemala] muy delicado”.²³ Sin embargo, la diputada Montenegro ha podido, por esfuerzo propio, señalar las anomalías en el presupuesto del Ejército y las múltiples transferencias presupuestarias para la institución y para el Estado Mayor Presidencial, que dicho sea de paso, violan los Acuerdos de Paz.²⁴

En el caso de Nicaragua, Roberto Cajina indica que “los diputados ante la Asamblea Nacional son poco o nada competentes en materia de seguridad y defensa, incluyendo por supuesto a los de la Comisión de Defensa y Gobernación, que rotan anualmente con cada cambio de legislatura y quienes nunca han tenido una asesoría experta, ya sea de civiles o de militares, o de ambos”.²⁵

En términos del rol de funcionarios civiles de carrera podemos observar que solo Nicaragua, y con muchas limitaciones, tiene un grupo de civiles, incluyendo al Ministro de Defensa, que influyen en la elaboración de las políticas de defensa. Empero, el ministro no está dentro de la estructura de mando de la institución castrense y en la práctica la política de defensa se define entre el Presidente y el Comandante en Jefe del Ejército. Por ejemplo, Cajina nos dice que para las autoridades civiles el Ministerio de Defensa “no es más que un simple ‘adorno democrático’ incorporado al gabinete de gobierno, no como una institución necesaria para la gobernabilidad democrática del país y el ejercicio de un efectivo control civil sobre el establecimiento militar, sino un accesorio formal que le permite acatar, sin mayores compromisos, una exigencia externa”.²⁶

En el caso del rol en la inteligencia, podemos observar avances en El Salvador, seguido por Nicaragua, y con menor progreso en Guatemala.

En los tres países se han creado cuerpos de policías bajo control civil. En Nicaragua, desde los años ochenta las funciones de policía y militares han estado separadas. En el caso de El Salvador, las reformas constitucionales de 1992 separan las funciones de defensa nacional y seguridad pública. En Guatemala, los Acuerdos de Paz hacen lo mismo y existe una Policía Nacional Civil independiente de la Fuerza Armada. En los tres países, la policía depende del Ministerio de Gobernación.

Con relación al rol en el sistema de ascensos, en Guatemala y El Salvador este proceso depende de la Presidencia de la República, aunque en El Salvador el alto mando

²³ Entrevista personal, Diputada Nineth Montenegro, Ciudad de Guatemala, Guatemala, 9 de octubre de 2001.

²⁴ Informe de Verificación, “Situación de los Compromisos Relativos al Ejército en los Acuerdos de Paz”, MINUGUA, Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, Ciudad de Guatemala, Guatemala, mayo de 2002.

²⁵ Roberto Cajina, “Reconversión de la Defensa en Nicaragua: Asimetrías e Incoherencias”, *Security and Defense Studies Review*, Vol. 2 (Summer 2002), p 90.

²⁶ Idem, p 93.

de la Fuerza Armada somete una lista de los oficiales que reúnen los requisitos de antigüedad y servicio. Empero, el presidente puede ignorar las recomendaciones como ya lo hizo el Presidente Calderón Sol en una oportunidad, pero no puede modificar el listado de las personas recomendadas. En Nicaragua, aunque el Presidente nombra al Comandante en Jefe del Ejército, el Código Militar le otorga un término de cinco años y solo puede removerse por violaciones específicas.

En Nicaragua y El Salvador se ha reducido significativamente el rol de las Fuerzas Armadas en las empresas estatales, y un menor progreso se observa en el caso de Guatemala. Aunque siguen teniendo sistemas de previsión social propios. En algunos casos continúan teniendo cierto nivel de interés en algunas empresas públicas, como lo son las fábricas de armas; pero no cabe duda que este rol ha disminuido en los últimos años.

Por ultimo, en el caso del sistema judicial, podemos observar que la Constitución de El Salvador en su artículo 216 dice: “La jurisdicción militar, como régimen excepcional respecto de la unidad de la justicia, se reducirá al conocimiento de delitos y faltas de servicio puramente militares, entendiéndose por tales los que afecten de modo exclusivo un interés jurídico estrictamente militar. Gozan de fuero militar los miembros de la Fuerza Armada en servicio activo por delitos y faltas puramente militares”. En el caso de Guatemala, la Constitución no elimina del todo el fuero militar, aunque habla de que el Ejército se rige por la Constitución y las leyes. En los últimos años varios militares han sido juzgados por delitos comunes, como por ejemplo los asesinatos del Obispo Juan Gerardi y la antropóloga Myrna Mack. La Constitución Nicaragüense en el artículo 93 dice: “Los delitos y faltas comunes cometidos por los militares y policías serán conocidos por los tribunales comunes. En ningún caso los civiles podrán ser juzgados por tribunales militares”.

La opinión pública sobre los gobiernos democráticos de la región y el apoyo hacia las Fuerzas Armadas

Pensamos que el control civil depende en gran parte en la legitimidad y apoyo que los gobiernos civiles reciban de la población. En su influyente trabajo sobre la descomposición de regímenes democráticos, Juan Linz define la legitimidad como “la opinión de que a pesar de problemas y fallas, las instituciones existentes son mejores que cualquier otra que pueda ser establecida”.²⁷ Cuando la incapacidad para formular o implementar políticas públicas se suma a una oposición desleal, los gobiernos democráticos tienden a derrumbarse.²⁸ En la medida que el público percibe los gobiernos democráticos como eficaces en el desarrollo de políticas públicas, sería menos probable que apoyen un rol más amplio para las Fuerzas Armadas, pero cuando la legitimidad disminuye los ciudadanos pudieran estar anuentes a varias alternativas políticas, incluyendo aquellas que impliquen un posible regreso de los militares al poder. En esta

²⁷ Juan J. Linz, *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, & Reequilibration*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1978, p. 16.

²⁸ Idem, pp. 27-38.

sección vamos a analizar la opinión pública sobre los gobiernos democráticos de la región y el apoyo hacia las Fuerzas Armadas.

En el Cuadro 3 presentamos algunos resultados del Latinobarómetro²⁹, sobre el nivel de apoyo hacia un régimen democrático en los países centroamericanos. La pregunta le da tres opciones al encuestado entre: “La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”, “En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático”, y “A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático”. En el cuadro podemos ver los porcentajes que apoyan las dos primeras opciones. En el caso de El Salvador y Nicaragua hasta el año 2000 hay una mayoría significativa que prefiere un régimen democrático a cualquier otro. Empero, vemos una caída dramática, sobretudo en El Salvador, en el año 2001.³⁰ En Guatemala, una mayoría prefieren la democracia hasta el año 1998, cuando comienza a disminuir el apoyo hasta llegar a solo el 33% en 2001. En los tres países, sobretudo en Nicaragua, podemos observar un aumento en las preferencias a la democracia para el año 2002. También, podemos ver que el apoyo directo hacia un gobierno autoritario no es muy amplio. Solo en Guatemala parece que aproximadamente un quinto de la población apoya un gobierno autoritario. En El Salvador solo mas o menos el 10% apoyo un régimen autoritario y en Nicaragua vemos un aumento significativo en el año 2001. Sin embargo, pensamos que el aparente alto nivel de personas que no contestan o les da lo mismo un gobierno democrático que uno autoritario es alarmante. Solo Nicaragua demuestra un nivel de preferencia hacia un régimen democrático mayor al promedio para toda América Latina, cuyo porcentaje para el año 2002 es 56%.

Cuadro 3
Preferencia entre Gobierno democrático y Autoritario
(porcentajes)

	La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno						En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático				
	1996	1997	1998	2000	2001	2002	1996	1997	1998	2000	2001
Guatemala	52	48	54	45	33	45	21	26	29	21	21
El Salvador	56	55	79	63	25	40	12	13	10	10	10
Nicaragua	59	68	72	64	43	63	14	19	9	5	22

Fuente: Latinobarómetro, 1996, 1997, 1998, 2000, 2001 y 2002 (ver www.latinobarometro.org). Aquí no presentamos aquellos que no saben o los que respondieron que “A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático”. No tenemos disponibles los datos de apoyo a un gobierno autoritario para el año 2002.

Otro aspecto importante es el nivel de satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento del régimen democrático. Las encuestas del Latinobarómetro nos permiten medir el nivel de satisfacción utilizando respuestas a la siguiente pregunta: “En general, diría Ud. que esta muy satisfecho, mas bien satisfecho, o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (nombre del país)? El Cuadro 4 nos muestra los porcentajes para los países aquí estudiados de personas que dicen estar “muy satisfecho y

²⁹ Encuesta nacional realizada anualmente en Latinoamérica.

³⁰ Sospechamos que esta caída se debe mas bien a problemas coyunturales que a una reducción dramática del apoyo hacia la democracia. La encuesta para el año 2001 fue realizada en abril, dos meses después de los terremotos que sacudieron a El Salvador en enero y febrero de ese año.

más bien satisfecho”. Los resultados demuestran un aumento significativo en la satisfacción con la democracia entre 1996 y 1997. En el caso de Guatemala, esto puede ser resultado de los Acuerdos de Paz firmados en 1996. En Nicaragua, observamos una dramática reducción en el nivel de satisfacción para el año 1998. Sin embargo, podemos observar un aumento significativo en el nivel de satisfacción con la democracia para el año 2002. Pensamos que este aumento se debe al apoyo que recibió el Presidente Bolaños durante los primeros meses de su mandato. En El Salvador podemos ver una reducción significativa entre 1998 y 2000, pero un aumento para el año 2002. Cabe señalar que los tres países demuestran niveles de satisfacción en el año 2002 por encima del promedio para la América Latina. El promedio para el hemisferio es de 32 %.

Cuadro 4
Nivel de satisfacción con la Democracia
(porcentaje de muy y más bien satisfecho)

	1996	1997	1998	2000	2001	2002
Guatemala	16	40	57	35	16	35
El Salvador	26	48	48	27	21	38
Nicaragua	23	50	27	16	24	59

Fuente: Latinobarometro, 1996, 1997, 1998, 2000, 2001 y 2002.

Analizando los resultados presentados en los Cuadros 3 y 4, podemos decir que existe un nivel amplio de insatisfacción con el funcionamiento de la democracia, que a su vez se refleja en una actitud ambivalente o de relativo cuestionamiento hacia los regímenes democráticos. Aunque éstos resultados, por sí solos, no sugieren un colapso inminente de la democracia, si nos indican un importante deterioro en la legitimidad del sistema democrático en estos países de América Central en los últimos años.

Una vez analizada brevemente la opinión pública sobre la democracia en general, queremos pasar a estudiar los niveles de apoyo que tienen las diferentes instituciones del Estado. Para este análisis utilizamos una serie de encuestas realizadas, principalmente, por la Universidad de Pittsburgh y su Proyecto de Opinión Pública en América Latina.³¹ La pregunta hecha para cada país es: ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en [diferentes instituciones]? El sistema de codificación se basa originalmente en una escala de 1-7 pero para hacer los resultados más fáciles de comprender, se han transformado a una escala de 0-100 donde 0 significa ninguna confianza y 100 total confianza. El Cuadro 5 presenta los resultados para 1999, único año en que los tres países fueron encuestados a la misma vez. Aquí podemos observar que solamente la Policía y el Órgano Judicial reciben mayor confianza que las Fuerzas Armadas. En el caso, por ejemplo, del Congreso y los partidos políticos, el nivel de confianza es significativamente menor al de los militares. El gobierno de turno recibe menor confianza, pero la diferencia es significativa solo en Nicaragua.

³¹ Las muestras son de diseño estratificado de múltiples estadios con representación proporcional. Las encuestas han sido realizadas desde 1991. Las encuestas de 1991 en Nicaragua y El Salvador fueron de la población en el área metropolitana de las ciudades de San Salvador y Managua. En los demás años las encuestas son proporcionales a la población nacional. Para El Salvador también trabajaron en las encuestas la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) y en 1999 el Instituto Universitario de Opinión Pública de la UCA. En Guatemala, trabajó la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), quienes son los responsables exclusivos de la encuesta en 2001.

Cuadro 5
Centroamérica: Nivel de confianza en varias instituciones, 1999
(escala de 0-100)

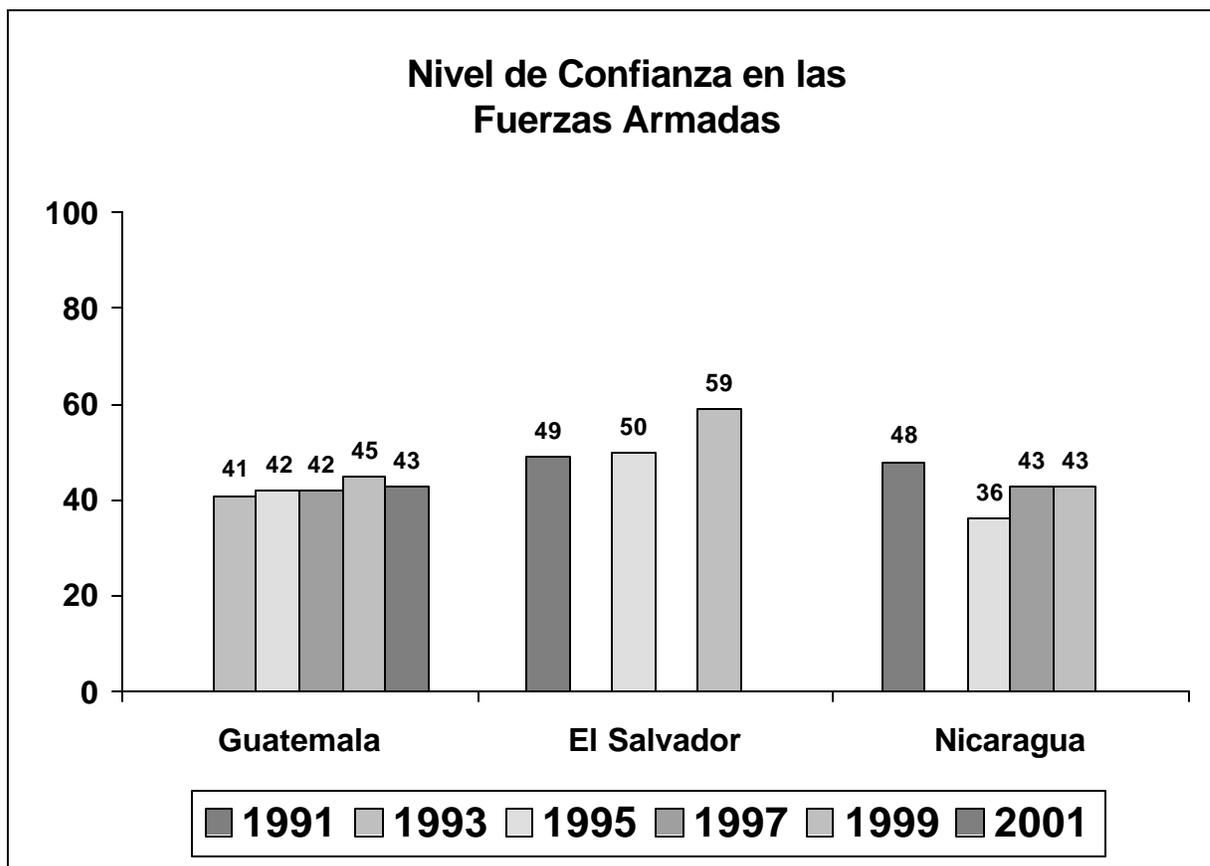
	El Salvador	Guatemala	Nicaragua
Fuerza Armada	59	45	43
Congreso	48	41	39
Partidos Políticos	36	30	32
Órgano Judicial	47	43	49
Gobierno	55	43	36
Policía	59	50	48

Fuente: Universidad de Pittsburgh, Proyecto de Opinión Pública para América Latina, 1999.

Utilizando la pregunta sobre las Fuerzas Armadas, la Grafica 1 compara el nivel de confianza en la institución castrense durante varios años para los tres países. En el caso de El Salvador podemos observar que la confianza en las Fuerzas Armadas se mantiene estable entre 1991 y 1995, aumentando posteriormente de una manera significativa en 1999. En el caso de Nicaragua el nivel de confianza disminuyó entre 1991 y 1995, período del gobierno de Doña Violeta Chamorro durante el cual se realizó la transformación del Ejército Popular Sandinista al Ejército de Nicaragua, para luego aumentar en los años 1997 y 1999. En Guatemala, el nivel de confianza se ha mantenido casi igual entre 1993 y 2001.³²

³² En el caso de Guatemala para los años 1993, 1995, 1997 y 1999 la pregunta fue codificada originalmente usando “mucha”, “poca”, o “nada” confianza. En el año 2001 se utilizó la escala de 1-7. Para los efectos de este trabajo todas han sido transformadas a la escala de 0-100.

Gráfica 1: Nivel de Confianza en las Fuerzas Armadas Centroamericanas



La pregunta que ahora nos hacemos es: ¿Hasta que punto el nivel relativamente amplio de confianza en las Fuerzas Armadas pudiera llevar a algunas personas a apoyar un golpe de estado que quiebre la estabilidad democrática? Para este análisis utilizamos varias preguntas en las encuestas de la Universidad de Pittsburgh dirigidas a medir bajo que circunstancias los entrevistados apoyarían un golpe de estado. El Cuadro 6 nos indica que una minoría significativa en Nicaragua y El Salvador apoyarían eventualmente un golpe de estado.³³ En Nicaragua, donde el Ejército se ha identificado en el pasado con el movimiento Sandinista, desde un tercio a dos-tercios de la población encuestada apoyarían un golpe de estado bajo ciertas situaciones. Vemos que el apoyo a un golpe de estado aumentó significativamente después de la derrota de los Sandinistas en las elecciones de 1990. En El Salvador resalta que en 1999, el 55.2 % de la población encuestada apoyaría eventualmente un golpe de estado bajo una situación de mucha delincuencia. En un estudio que analiza el impacto de la delincuencia sobre los valores democráticos en El Salvador y Guatemala, Orlando J. Pérez, encuentra que ser víctima de un acto delictivo y la percepción de inseguridad que existe en el barrio donde vive el entrevistado afectan significativamente el apoyo hacia la democracia. Por ejemplo, en el caso de El Salvador, el haber sido víctima de un acto de delincuencia aumenta

³³ No tenemos datos similares para Guatemala.

significativamente el apoyo hacia un golpe de estado. A su vez, encontramos que tanto en El Salvador como Guatemala la percepción de inseguridad aumenta el apoyo a valores autoritarios.³⁴ Estos resultados demuestran que la incapacidad de las autoridades civiles de hacerle frente al problema de la delincuencia ha puesto en peligro la legitimidad del sistema democrático. Adicionalmente, crea condiciones en donde las Fuerzas Armadas aumentan su presencia en temas de seguridad pública, por lo tanto socavando la separación de la defensa nacional y seguridad pública que uno de los pilares fundamentales de los Acuerdos de Paz y el proceso de transformación de las relaciones civiles-militares en la región.

Cuadro 6
Apoyo a Golpes Militares bajo diferentes situaciones
(porcentaje que apoya un golpe de estado)

En su opinión bajo que situaciones se justificaría que los militares tomen el poder	El Salvador			Nicaragua		
	1991	1995	1999	1991	1997	1999
Desempleo muy alto	33.0	26.2	27.4	14.7	32.8	24.0
Muchas protestas de estudiantes	21.9	17.1		11.8	41.3	30.3
Muchas protestas de trabajadores	24.4	17.8		10.6	46.5	32.9
Muchas protestas sociales			32.1			
Mucha delincuencia			55.2			

Fuente: University of Pittsburgh Latin American Public Opinion Project. Los espacios en blanco significan que la pregunta no fue realizada durante ese año.

La encuesta de 1997 en Nicaragua incluye varios “grupos especiales”, como maestros, jueces, policías y militares. El siguiente cuadro indica el nivel de apoyo de estos grupos hacia un golpe de estado. Cuando desagregamos la muestra de militares observamos que el apoyo hacia un golpe de estado es mayor en el caso de miembros de la tropa, con un 52.4 % de éstos apoyando un golpe de estado en el caso de muchas huelgas de trabajadores.

Cuadro 7
Apoyo a un Golpe de Estado:
Grupos especiales en Nicaragua
(porcentaje que apoya un golpe)

En su opinión bajo que situaciones se justificaría que los militares tomen el poder	Jueces	Policías	Militares*	Maestros**
Mucho desempleo	11.5	32.2	22.5	25.3
Muchas protestas de estudiantes	18.1	41.0	28.7	40.8
Muchas huelgas de trabajadores	24.7	49.3	31.2	43.5

Fuente: University of Pittsburgh Central America Public Opinion Project (1997).

³⁴ En el análisis, no presentado aquí para ahorrar espacio, se utilizaron métodos de análisis de multivariantes como regresión múltiple y regresión logística, ver, Orlando J. Pérez, “Democratic Legitimacy and Public (In)Security: The Impact of Crime Victimization on Support for Democracy in El Salvador and Guatemala”, *Political Science Quarterly* (en proceso de publicación).

* Los soldados incluyen tres grupos: 1. Cadetes en una academia para oficiales; 2. Cadetes en una escuela de entrenamiento básico para tropas; y 3. Oficiales.

** Las muestra de maestros incluye aquellos en escuelas públicas y privadas.

Los cuadros anteriores indican que los militares tienen un nivel de apoyo significativo y que el nivel de satisfacción con la democracia ha ido disminuyendo. En la medida que esto influya en la mentalidad de algunos militares y alimente su visión de “defensores del país”, se puede poner en peligro lo ganado en el campo de subordinación al poder civil. Por otro lado, bajo ciertas circunstancias el pueblo pudiera apoyar un rol más activo para los militares, algo que también podrá poner en peligro la supremacía de las autoridades civiles.

Empero, creemos que por el momento no hay peligro de un golpe de estado en ninguno de los tres países analizados aquí. Primero, porque las instituciones civiles han tomado medidas, tanto constitucionales como legales, para fortalecer y avanzar el proceso de consolidación de la democracia. Segundo, porque, por ahora, los militares no están en condiciones de tomarse el poder, tanto por falta de voluntad como por falta de recursos. Tercero, porque el contexto geopolítico de la post-guerra fría no permite un retorno a los gobiernos dirigidos directamente por los militares. Cuarto, porque a pesar de los múltiples problemas, la cultura política de los tres países ha avanzado hacia los valores democráticos.³⁵

Fuente:

Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003

³⁵ Sobre este punto, ver Mitchell A. Seligson y Ricardo Córdova Macias, *El Salvador: de la guerra a la paz, una cultura política en transición*, San Salvador, El Salvador, FUNDAUNGO, Universidad de Pittsburgh e IDELA, 1995; Mitchell A. Seligson, José Miguel Cruz, Ricardo Córdova Macias, *Auditoria de la Democracia: El Salvador, 1999*, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), Universidad de Pittsburgh, Instituto Universitario de Opinión Pública de la UCA, San Salvador, El Salvador, 2000; Dinorah Azpuru, “Evaluando la democratización y la paz en Guatemala”, Guatemala, *Revista ASIÉS*, No. 3, 2001; Mitchell A. Seligson, *Democracy audit: Nicaragua, 1999*, Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh, 2000.