

La función política de los militares en Centroamérica

El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua

Knut Walter
Otto Argueta



HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SAN SALVADOR
El Salvador | Costa Rica | Guatemala |
Honduras | Nicaragua



HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SAN SALVADOR
El Salvador | Costa Rica | Guatemala |
Honduras | Nicaragua



LA FUNCIÓN POLÍTICA DE LOS MILITARES EN CENTROAMÉRICA

EL SALVADOR, GUATEMALA, HONDURAS Y NICARAGUA

KNUT WALTER
OTTO ARGUETA

Heinrich Böll Stiftung

San Salvador

El Salvador, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua

EDICIONES BÖLL

La función política de los militares en Centroamérica

El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua

Autoras: Otto Argueta y Knut Walter

Coordinación y revisión: Marco Pérez Navarrete

© Heinrich Böll Stiftung

1a Edición: 2020

Fotografías Creative Commons

Diseño y edición: Andrea Padilla

E-mail: andre@magicastudios.com

Tipografías utilizadas: Bell Gothic

Fundación Heinrich Böll Stiftung - San Salvador

Residencial Zanzíbar, Pasaje A-Oriente #24

San Salvador, El Salvador

T. +503 2274-6932

F. +503 2274-6812

sv-info@sv.boell.org

www.sv.boell.org

ÍNDICE

PRÓLOGO.....	7
INTRODUCCIÓN.....	9
LAS DEMOCRACIAS MAFIOSAS DE CENTRO AMÉRICA.....	11
MARCO DE ANÁLISIS PARA LA FUNCIÓN MILITAR Y LA DEMOCRACIA.....	21
DILEMAS Y PARADOJAS DE LA FUERZA ARMADA DE EL SALVADOR.....	24
LA TRAYECTORIA DE LA FUNCIÓN POLÍTICA DEL EJÉRCITO DE GUATEMALA.....	35
UNA FUNCIÓN PARA TODO: LA FUNCIÓN POLÍTICA DE LAS FFAA DE HONDURAS.....	55
LAS FUERZAS ARMADAS DE NICARAGUA: UNA HISTORIA INÉDITA EN CENTROAMÉRICA.....	71
PERSPECTIVA REGIONAL DEL ROL POLÍTICO DE LAS FFAA.....	80
CONCLUSIONES.....	86
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	90

PRÓLOGO

EL ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA CONSTRUCCION DE LOS ESTADOS EN CENTROAMERICA

En el año del bicentenario de la independencia centroamericana de España, la región pasa por una fase preocupante en la historia de sus jóvenes democracias. Muchos de los avances de la época post-conflicto están crecientemente amenazados por el populismo, autoritarismo y la cooptación de bienes y servicios públicos por élites políticas y económicas depredadoras y corruptas. El impacto nefasto de la pandemia global del coronavirus resaltó aún más el fracaso de las instituciones democráticas cooptadas, de resolver el problema central de la población: superar la grave desigualdad estructural en materias de ingreso y acceso a bienes públicos y comunes. A la vez, con el pretexto de combatir la pandemia, se limitaron derechos humanos y políticos básicos y se (re)militarizó aún más la política, asignando tareas de seguridad pública a las FFAA.

Dentro de la coyuntura política actual, es urgente reflexionar sobre el papel de las Fuerzas Armadas en la construcción de los estados centroamericanos y en las transiciones hacia democracias frágiles con un aliento histórico más largo. Dentro de la vorágine llamada Centroamérica, existen capítulos levemente estudiados y sumamente relevantes para comprender su historia reciente. Bajo pobres y escasas condiciones de acceso a la información cualitativamente superior, guerras, conflictos sociales, negociaciones y acuerdos en la historia de los países centroamericanos llegan al extremo de ser mitificados por las partes activas o por sectores mayoritarios, anulando su importancia clave en la no repetición de los hechos.

Para contribuir a un debate sobre el difícil rumbo de las frágiles democracias en la región, la Oficina Regional para Centroamérica de la Fundación Heinrich Böll presenta este ensayo sobre el rol de las fuerzas armadas en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, con algunas reminiscencias del caso excepcional costarricense. Sin ir muy lejos en el entramado social de nuestros países, el papel predominante de las fuerzas armadas constitucionales en la construcción de las democracias recientes, no puede desligarse de las fallas subsiguientes de dichos modelos democráticos. Las fuerzas armadas han formado parte de las grandes transiciones, usualmente dolorosas y victimarias, de los países que formaron parte de la gran revolución agrícola a principios del siglo XX desde la consolidación de modelos post coloniales expresados en la "república bananera". Los gobiernos adheridos a este duro nacimiento del capitalismo transnacional, que retoma las bases de la explotación ecológica y humana en cada territorio políticamente viable, continuaron participando activamente en el uso y abuso de las fuerzas armadas para el sostenimiento del modelo agro exportador.

La excepción en la región sobre estas dinámicas de poder, la constituye Costa Rica. Tras una breve, pero fundamental guerra civil en 1948, la Junta Fundadora de la Segunda República anunciada por el presidente José Figueres Ferrer, llegan a la abolición del ejército costarricense y la creación de la policía civil para el resguardo del orden. Esta decisión marcaría el devenir de Costa Rica para enaltecer valores democráticos fuera del espectro violento que desafortunadamente caracterizan al resto de la región, convulsa y desigual.

Si bien los ejércitos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua han sido preparados para proteger la soberanía del Estado y del territorio, dentro de las tareas básicas de un cuerpo armado aceptado por constitución, los ejércitos han sido parte activa de las dinámicas sociales y políticas lideradas por entidades civiles y élites militares o económicas. El papel rector de la ciudadanía sobre su propio ejercicio democrático, ha sido minimizado por tanto bajo el uso de la violencia estructural, simbólica y operativa.



Las fuerzas armadas son parte fundamental de esta construcción social, globalizada por las guerras mundiales en el siglo XX, la guerra fría, y los conflictos generados ante la represión estatal dictatorial a partir de los años 30s en la región centroamericana. Con la excepción de Costa Rica los países de la región se dedicaron a cultivar una cultura normalizada basándose en el modelo militar como rol a seguir para la ciudadanía, incluyendo conceptos como el patriotismo, el civismo y la obediencia a las autoridades como bases de la sociedad.

Es por ello que resulta ineludible analizar desde una perspectiva histórica la actuación de las fuerzas armadas dentro de los principales cambios que afectaron a las sociedades centroamericanas en los últimos 60 años, desde la transición de las férreas dictaduras a las frágiles democracias, y donde han encontrado un espacio fértil desde los espacios políticos para sostenerse y fortalecerse. El crecimiento exponencial de la violencia en todas sus formas, liderado por fenómenos complejos como las pandillas o el narcotráfico, ha exacerbado la idea ilusoria y cortoplacista de muchos gobiernos para proponer a las fuerzas armadas como solución. A la vez la ciudadanía principalmente conservadora en estos países, percibe el dominio irrestricto de los territorios bajo la fuerza como principal medida para enfrentar la criminalidad. La gran paradoja de regiones del mundo como la centroamericana, es que la misma mayoría que aboga por un modelo autoritario militarista, termina sufriendo la mayor cantidad de vejaciones en el ejercicio de poder administrado por políticas y acciones violentas contra la violencia, una especie de fuego cruzado donde se pierden oportunidades claves para fortalecer la de por sí escasa representatividad democrática.

Ante este panorama, y las recientes corrientes de autoritarismo en el continente antes, durante y después de la pandemia global, resulta demandante preguntarse si el papel de las fuerzas armadas sigue siendo una ilusión impuesta para solucionar problemas que solo el Estado de derecho, el respeto a la vida humana y el cumplimiento a los derechos humanos pueden lograr. Preocupa también cómo la instrumentalización política de estas fuerzas desde grupos de poder partidarios y económicos nacionales y extranjeros, se consolida como una ruta a las neo dictaduras del siglo XXI, entre otras interrogantes de peso para la sobrevivencia misma de la región. En el año del bicentenario de la independencia Centroamericana de España, urge reflexionar sobre los caminos recorridos en la historia de estos países bajo la influencia armada, y cómo la ciudadanía puede responder desde su rol democrático para frenar el avance de los ejercicios anti democráticos plagados de víctimas y lecciones. Agradecemos profundamente la cooperación con Alianza para la Paz y los autores Otto Argueta y Knut Walter por su firme compromiso para la construcción de este importante ensayo regional.

Ingrid Wehr y Marco Pérez Navarrete
Fundación Heinrich Böll Stiftung
Oficina San Salvador, El Salvador para Centroamérica



INTRODUCCIÓN

Hubo que recorrer un largo y doloroso camino para que en los cuatro países del norte de Centroamérica hubiera una democracia representativa. Sus raíces no han llegado a ser profundas en la sociedad pero muchas personas han dedicado su vida a tratar de que eso suceda. Hoy nos encontramos en un punto en el que lo logrado durante las décadas pasadas se degrada aceleradamente.

Honduras y Nicaragua son ya autocracias, El Salvador avanza aceleradamente hacia el mismo destino destruyendo instituciones políticas que habían logrado la estabilidad pese a enfrentar enormes retos sociales y Guatemala, el país de la esperanza rota como lo llamó un historiador, retorna a un régimen que parece inmutable, el de oscuros poderes mafiosos.

En todos los casos el poder del estado tiende a concentrarse en una sola persona o partido político que representa intereses de diversos grupos antidemocráticos y mafiosos que tergiversan la formalidad de las instituciones para lograr el máspreciado de los recursos de la corrupción, el autoritarismo y el vínculo político-criminal: la impunidad.

Al ritmo en que se degrada la democracia, se ha ampliado y expuesto la presencia de las fuerzas armadas como una forma de compensación a la precariedad institucional y a la conflictividad social que afecta a la mayoría de la población en estos países. Esto no se ha traducido en la instauración de regímenes militares como sucedió tantas veces en la segunda mitad del siglo XX y que llevó a intensos conflictos armados internos y al terror producido por el estado. Lo que se observa hoy es una preocupante adaptación de las instituciones formales de la democracia contra la democracia misma, por contradictorio que parezca.

Cada vez más, los militares asumen nuevas tareas, todas ellas alejadas de la estricta función de defensa que durante las reformas militares de finales de la década de 1990 se esperó debía ser su principal razón de ser. La excusa ha sido que las instituciones encargadas de esas funciones no las pueden realizar y por eso es necesario el apoyo de las fuerzas militares. Esa ya es una preocupación de peso dado el costo financiero y político que tiene usar a los ejércitos para tareas secundarias de acuerdo a su naturaleza. Pero es más preocupante aún el que gobernantes carentes de legitimidad y confianza ciudadana, señalados de corrupción y vínculos con el narcotráfico, autócratas e irrespetuosos de los principios democráticos y el respeto a las instituciones, encuentren en las fuerzas militares el apoyo político explícito o implícito, operativo o simbólico, que les hace estabilizar los países en momentos de crisis. La pandemia por COVID-19 ha sido una coyuntura que ha expuesto estas funciones en gobiernos que no lograron evitar que la crisis de sanitaria derivara rápidamente en una crisis social y política ante la cual el apoyo de las fuerzas militares ha sido evidente.

¿Por qué estas democracias no lograron romper la dependencia de la clase política en los militares? ¿Por qué las fuerzas armadas ceden a la presión de asumir funciones institucionales y políticas que no solo no les corresponden sino además, las comprometen y contribuyen a degradar la democracia?

Esta investigación examina esas preguntas en doble vía, la de las trayectorias institucionales de los ejércitos y la de su relación con la estructuración del sistema político. Esas trayectorias demuestran la variedad de presiones e intereses que se concentran en las instituciones militares y que las han estructurado a la vez que configuran el sistema político. Confluyen en ellas civiles, políticos y empresarios democráticos y extremadamente antidemocráticos, gobiernos extranjeros y por supuesto, oficiales militares que entraron en disputas por protagonismo, ideología o negocios. El contexto nacional, regional e internacional también



ha ejercido presiones sobre la función militar en todos los momentos críticos de estas trayectorias, incluido el momento actual.

Es desde la preocupación por la situación presente que esta investigación examina las trayectorias a través del tiempo, identificando cambios y continuidades, avances y retrocesos. La historia es aquí una variable que explica la situación actual fundamentada en que los cambios institucionales producen un efecto acumulado que condiciona las decisiones de actores políticos en momentos críticos.

En la primera sección se analiza la situación de la democracia y de la autocracia en los países estudiados. En la segunda se presentan las bases analíticas de la función militar y el sistema político como puente argumentativo para analizar, en las secciones tercera, cuarta, quinta y sexta los cuatro casos desde sus trayectorias y situación presente.¹ La quinta sección presenta un análisis regional de la función militar para pasar después en la última sección a las conclusiones.



¹ Versiones adaptadas de las secciones tercera, cuarta, quinta y sexta fueron publicadas en los siguientes medios digitales independientes de la región: www.contracorriente.red; www.revistafactum.com y www.agenciaocote.com



I. LAS DEMOCRACIAS MAFIOSAS DE CENTRO AMÉRICA²

La democracia actual en los cuatro países del norte de Centroamérica no puede ser vista únicamente desde la formalidad de los procedimientos electorales, es decir, desde su dimensión representativa. Tal como se argumentará aquí, el sistema político que rige actualmente es posible comprenderlo a partir de la compleja relación de dependencia que existe entre la formalidad institucional y las reglas informales que hacen posible sostener andamiajes institucionales democráticos y dinámicas mafiosas que, en momentos críticos, adquieren expresiones autoritarias sin que por eso se llegue a romper el orden institucional formal.

En la década de 1990, se creó el andamiaje institucional suficiente para producir la expectativa de que el autoritarismo estaba superado junto con el fin de los conflictos armados internos. Con ello, el camino por recorrer sería la consolidación de esa institucionalidad que llevaría paulatinamente a la consolidación de la democracia en la sociedad. En adelante, el trabajo sería la ingeniería institucional para hacer más eficientes las instituciones.

Con algunos tropiezos, la institucionalidad democrática no cayó en la tentación de una vuelta a los golpes de estado y la consecuente imposición de regímenes dictatoriales. Los problemas más arraigados a la estructura de la sociedad, como la pobreza, desigualdad y exclusión, no se superaron y al contrario, dieron lugar a altos niveles de precariedad que se expresaron en altos índices de inseguridad y migración masiva. Sin bien se han vivido episodios de altos niveles de conflictividad y represión, no se ha llegado a una ruptura del orden institucional y la vuelta a regímenes abiertamente autoritarios. Incluso el golpe de estado en Honduras en 2009, llevado a cabo por una alianza conservadora, empresarial, religiosa y militar, cedió el poder público a civiles de uno de los partidos políticos tradicionales a través de procesos electorales amañados pero formalmente aceptados por la observación internacional.

Actualmente, dos de los cuatro países, Nicaragua y Honduras, son catalogados como autocracias y en Guatemala y El Salvador la tentación autoritaria degrada la democracia de forma acelerada. Decir que la democracia es una fachada en la región no es un juicio preciso. El sistema político actual requiere de la preservación de la institucionalidad democrática para garantizar la continuidad de un sistema político que recurre al autoritarismo ya no con una excusa ideológica como en décadas anteriores, sino por una necesidad de protección mafiosa, por utilizar un concepto que explican el funcionamiento de la mafia.

La formalidad institucional, la de las normas escritas y procedimientos establecidos, existe en función de reglas informales, que son instituciones igualmente sólidas, conocidas y aceptadas por los interesados pero que no están escritas en ningún código ni ley (Gretchen y Levitsky, 2006). En el caso de la democracia

² Edelberto Torres-Rivas escribió en 2010 un artículo titulado «Las democracias malas de Centroamérica» para analizar el golpe de estado en Honduras en 2009 (Torres Rivas, 2010). Su perspectiva aludía a que las transiciones a la democracia dieron como resultado el mal funcionamiento de la misma debido al extremo conservadurismo de las élites políticas y económicas que no se comprometieron con proyectos democráticos reformadores. Como si fuera una conversación pendiente, aquí se continúa ese debate con el argumento de que más que resistencia conservadora, la democracia actual demuestra la complicidad interesada y oportunista de esas élites que ha llevado a producir algo que no es que esté mal, sino que es funcional para garantizar la preservación del poder y de los beneficios privados que eso trae consigo. Estas democracias son mafiosas porque engañan y corrompen pero también proveen de beneficios a quienes siguen sus reglas, las protegen y perpetúan. Así como la mafia necesita del Estado para existir, el Estado ha necesitado de la mafia para hacer lo que no es debido. Los estados centroamericanos requieren de una formalidad institucional democrática para que persista la informalidad patrimonialista y clientelista. También necesitan de un sistema de normas jurídicas que garantice la impunidad y, cuando ya no hay opción, necesitan el músculo de la represión que tiene como mejor exponente a una fuerzas militares que cada vez más se repositionan en el juego político. Al final son malas, pero sobre todo, perversamente mafiosas.



en la región, un sistema de normas no sustituye al otro, al contrario, una de las características que se busca exponer aquí es la coexistencia y dependencia mutua entre ambos sistemas. Mientras un sistema, la informalidad institucional en la política, degrada la democracia, el otro, el formal, la sostiene. Las expresiones autoritarias del sistema político se manifiestan en los límites de las instituciones formales, cuando los pactos, alianzas y negociaciones no permiten someter a los actores que buscan la reforma del sistema o bien el ingreso al mismo. En esa lógica, la dicotomía fuerte/débil es limitada para analizar el sistema político en la región. Las instituciones son débiles en cuanto a las expectativas del bienestar colectivo que se espera de las instituciones democráticas, pero son fuertes en el momento de defender un sistema mafioso que preserva, por encima de todo, la impunidad.

Con excepción de Costa Rica, que tiene una larga tradición democrática, en los cuatro países del norte de la región la democracia es algo relativamente nuevo. Sus raíces no están aún arraigadas en las instituciones públicas ni tampoco en una clase política que, a pesar de competir libremente en procesos electorales estables, no enmarca sus acciones en compromisos democráticos una vez se encuentra en el gobierno. La democracia tampoco ha sido el compromiso en las élites económicas, que han rehusado o han sido indiferentes ante las necesidades de la reforma fiscal, política y económica que se requieren para superar los legados de subdesarrollo y conflictividad que caracterizan la región.

Por otro lado, está la población. Una parte de ella, muy pequeña, ha encontrado en diferentes formas de organización de la sociedad civil una forma de promover cambios en la estructura del Estado para mejorar la situación de los derechos humanos. Hay una amplia gama de especializaciones en las organizaciones de la sociedad civil y su incidencia ha sido un importante balance frente a la clase política. Sin embargo, esas organizaciones enfrentan el reto de su sostenibilidad, dado que en buena parte ésta depende del apoyo de la cooperación internacional para subsistir, un apoyo que se reduce año con año. Para el resto de la población queda la sobrevivencia en una región que presenta altos índices de pobreza y desigualdad. La organización informal, esa que muchas veces se considera poco civilista (*uncivil society* como se define en desde afuera de la región) es un gran tejido social en el que la economía informal y la ilegal sostienen la sobrevivencia diaria de la mayoría. Esto toma muchas formas, desde asociaciones, patronatos y comités hasta pandillas y caravanas de migrantes. La población se organiza siempre, para fines que van desde la mejora ciudadana hasta la sobrevivencia en detrimento de la ciudadanía misma. Esas organizaciones informales no solo son poco comprendidas sino también raras veces se estructuran a partir de principios democráticos, además de que la respuesta del Estado se expresa desde la indiferencia a la represión de esos grupos con lo cual con frecuencia el conflicto social general que caracteriza la relación sociedad-estado escala a situaciones violentas.

La forma de calificar a las democracias del norte de Centroamérica varía dependiendo de lo observado y el momento de esa observación. A finales de la década de 1980 hubo una alta expectativa de que los cuatro países superarían los legados de los conflictos armados internos y los estados contrainsurgentes que se caracterizaron por un fuerte dominio militar a través de la celebración de elecciones libres y pluralistas que terminaron llevando a gobernantes civiles a conducir los gobiernos.

La transición a la democracia tuvo importantes diferencias en cada país que dependieron del balance final de los conflictos armados. En El Salvador, la guerrilla entró a la transición con una considerable base social que legitimó su participación como partido político de oposición que diecisiete años después ganaría dos elecciones presidenciales consecutivas. Por su parte, las elites económicas salvadoreñas se aglutinaron en torno a un solo partido político y asumieron la conducción del Estado desde 1989 hasta 2009 sin incidencia de la Fuerza Armada, las que se retiraron de la vida política por las siguientes décadas. En Guatemala, eso no ocurrió. La guerrilla entró a la transición derrotada militar y políticamente por un ejército que tuteló la instauración de la democracia y continuó incidiendo en la vida política del país durante los siguientes años. La clase política civil y las elites económicas apostaron a la atomización del sistema de partidos políticos convirtiendo los procesos electorales en una competencia de empresas

políticas permeables al financiamiento ilícito proveniente de actividades criminales que abarcan desde el narcotráfico hasta el lavado de activos generados por la corrupción y otras actividades ilícitas. Ningún partido político ha logrado ganar una elección por segunda vez y todos tienen a desaparecer después de haber logrado ganar una presidencia. El partido de izquierda en el se constituyeron las fuerzas guerrilleras no logró sobrevivir en un sistema político dominado por élites y mafias además de que desde inicio careció de base social y legitimidad.

En Honduras la transición fue el resultado de la presión de Estados Unidos por encarrilar al país en el nuevo contexto regional. Los dos partidos políticos tradicionales, diferentes por su signo ideológico pero muy similares por sus objetivos y costumbres políticas, adoptaron procedimientos electorales formales sin alterar sustancialmente sus prácticas antidemocráticas. Históricamente, cuando los partidos no lograban ponerse de acuerdo con los resultados electorales, fueron las Fuerzas Armadas quienes resolvían las discrepancias instaurando gobiernos militares hasta que la situación permitía volver a un gobierno civil. Adicionalmente, las instituciones no superaron la precariedad que dejó el huracán Mitch en 1998 y la incompetencia y corrupción con que fueron administrados los fondos internacionales para la reconstrucción del país. A eso se sumó el golpe de estado de 2009 que produjo una polarización política de la cual el país no se recupera, menos aún cuando los tres últimos gobiernos han conducido al país a lo que ya se cataloga como una autocracia.

La transición en Nicaragua fue la primera en Centroamérica que puso fin a la guerra (la guerra de la Contra) y programó elecciones presidenciales en tiempos de paz a comienzos de 1990. En 1984 ya se habían celebrado elecciones presidenciales que fueron ganadas por Daniel Ortega del Frente Sandinista en competencia con varios partidos de oposición. Los críticos del régimen afirmaron que esas elecciones no fueron libres, pero los observadores internacionales por lo general concluyeron que todos los partidos pudieron hacer campaña libremente y que no hubo manipulación de los votos. A pesar del triunfo electoral del FSLN, el gobierno de Washington lo calificó de ilegítimo y siguió financiando a la Contra. Cuando se pudo dar la transición a la democracia por medio de elecciones en paz después de las negociaciones con la Contra, el Frente Sandinista se encontraba desgastado políticamente y la oposición, compuesta por varios partidos y grupos de derecha, pudo ganar la presidencia en febrero de 1990. El Ejército Popular Sandinista acató posteriormente todos los procedimientos para la desmovilización de buena parte de su tropa y se incorporó sin sobresaltos ni contratiempos al proceso de democratización.

De acuerdo al Índice de Democracia Liberal de V-Dem, hasta 2018 el único país de la región que había avanzado en el proceso de democratización era El Salvador. Guatemala presentaba un retroceso moderado en cuanto al fortalecimiento de la democracia mientras que Honduras y Nicaragua se alejaron en dirección contraria hacia la autocracia (V-Dem 2019). Estos últimos presentan una degradación sustancial y significativa hacia la autocracia en indicadores clave de la democracia liberal en el período comprendido entre 2008 y 2018. En Honduras, la degradación más significativa se ubica en la transparencia de las elecciones, la libertad de expresión y en el nivel de polarización en la sociedad mientras que en Nicaragua, además de los indicadores anteriores, se presenta una degradación significativa en la libertad de asociación, igualdad ante la ley, restricciones judiciales y legislativas sobre el Ejecutivo, aspectos de deliberación, igualdad y participación y populismo en el gobierno. El Salvador presentó frágiles mejoras en casi todos los indicadores con excepción de los componentes de igualdad en la sociedad y lo relacionado con la interferencia militar en la política (V-Dem 2019).

Las democracias liberales centroamericanas alcanzaron niveles aceptables en los aspectos electorales relativos a la convocatoria a elecciones, pluralismo y procedimientos técnicos para el conteo de votos. Honduras ha sido el país que más denuncias de fraude ha tenido desde el golpe de Estado de 2009 y en Nicaragua los bloqueos a la oposición política han deslegitimado los procesos electorales beneficiando al partido en el gobierno encabezado por Daniel Ortega y su familia, quien irónicamente derrocó por la vía de las armas a la dictadura familiar de los Somoza.



Sin embargo, dos aspectos demuestran la fragilidad democrática en los cuatro países. En primer lugar, los cuatro países se caracterizan por la pobreza de su población y por la enorme desigualdad económica y social. De acuerdo a datos del Banco Mundial, Honduras sigue siendo uno de los países más pobres de América Latina con 66% de su población viviendo en situación de pobreza. Le sigue Nicaragua con el 60% de su población en esa situación, Guatemala con el 53% y El Salvador con el 29.2%. En estos países, la desigualdad ha marcado abismos que se reflejan en materia de educación, salud y acceso a servicios sociales básicos. Esta situación afecta principalmente a mujeres, niños, niñas y adolescentes, situación que se convierte en grave en la población LGTBI.

La democracia en sociedades pobres obstaculiza la existencia de una ciudadanía activa en la demanda de sus derechos. La mayoría de la población invierte sus esfuerzos en la sobrevivencia diaria, en la búsqueda de sustento y protección por cualquier medio posible en entornos que les son adversos para el desarrollo personal y ciudadano. Edelberto Torre-Rivas (2010) recalcó que la debilidad de la democracia centroamericana provenía de una doble vía, de la ausencia de una ciudadanía extensa y participativa y de un Estado represivo de la vida democrática que inhibe ese tipo de ciudadanía. Una población carente de información o desinformación y con bajo interés político es portadora de lo que Torres-Rivas llamó una visión «alimenticia» de la democracia en la que hay una alta posibilidad de aceptación del mandato autoritario (2010:55).

De ahí que la segunda característica de la fragilidad democrática centroamericana sea la tendencia cada vez más fuerte a la aceptación de gobiernos autoritarios. Las mediciones de V-Dem anteriormente citadas insinuaron en 2018 el carácter populista de Nayib Bukele en El Salvador pero nadie esperó que de manera tan acelerada se degradaran las bases de la democracia en ese país. A pesar de los altos índices de violencia homicida, de la pobreza y la migración masiva – características compartidas con Guatemala y Honduras – El Salvador se había caracterizado por la estabilidad de su sistema político. Desde la firma de los Acuerdos de paz en 1992, no habían ocurrido exabruptos institucionales que pusieran en duda que el respeto por las instituciones democráticas se había alcanzado. La tendencia a la desinformación e irrespeto del presidente Bukele por las normas constitucionales y por los dictámenes del poder judicial y legislativo demuestran lo rápido que se puede desmontar lo alcanzado durante las décadas anteriores. Esto ha ocurrido con el respaldo de la Fuerza Armada que también se pensaba que había desistido de interferir en la política. También ha sido posible gracias a la aceptación e incluso apoyo de una ciudadanía apática frente a la política tradicional, algo que el presidente actual ha explotado en su beneficio sin que eso signifique necesariamente que se hace una política diferente.

En Guatemala el más reciente parteaguas de la tendencia democratizadora ocurrió en 2015 cuando la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, CICIG, y el Ministerio Público lograron demostrar el funcionamiento de una serie de redes de corrupción que involucraban al mismo presidente y vicepresidenta de turno, diversos funcionarios de alto nivel, diputados, empresarios, militares, policías y una amplia gama de empleados públicos. Se demostró que la corrupción no era ya un asunto de cooptación del Estado sino que es algo fundamental en el funcionamiento de un sistema político mafioso. Esto dio lugar a una masiva expresión de rechazo ciudadano contra la clase política del país, algo que se consideró como un despertar ciudadano de la clase media urbana. No fue así. Desde ese momento, el reacomodo de las redes corruptas en el país se fortaleció al ritmo en que disminuía la capacidad de la sociedad civil organizada en torno a la lucha contra la corrupción. El resultado fue un nuevo gobierno que unificó los intereses golpeados de la elite política y económica corrupta en el país, lo que se le ha conocido como el «pacto de corruptos». Jimmy Morales no renovó el mandato de la CICIG e inició un proceso de desmontaje de los logros alcanzados. Eso se extendió en el siguiente gobierno, el de Alejandro Giammattei, que ha profundizado la tendencia autoritaria orientada a proteger el clientelismo y la corrupción en el país. Para la ciudadanía que manifestó su descontento en 2015, los siguientes cuatro años fueron la demostración de que la esperanza podía ser fácilmente desplazada por la resignación. Las pocas organizaciones que continuaron con la lucha contra la corrupción quedaron desprotegidas con la salida de la CICIG y una fuerte ola de hostigamiento redujo rápidamente su capacidad de resistir.



En Honduras, los tres gobiernos encabezados por el Partido Nacional han transformado al sistema político en una autocracia electoral en la que la corrupción es una de las principales fuentes de financiamiento del sistema político y en donde los mecanismos anti corrupción y de rendición de cuentas han sido socavados o diseñados solo para dar la apariencia de su funcionalidad (Sabet, 2020). La degradación de la democracia ha hecho inviable cualquier intento de reforma política en el país. La Misión de Apoyo contra la Corrupción e Impunidad en Honduras, MACCIH, fue también desmantelada por el Congreso de la República en 2019 y la represión por parte de las fuerzas de seguridad sobre cualquier manifestación de protesta reduce la posibilidad de ejercer derechos ciudadanos y exigir rendición de cuentas a las autoridades. Un mecanismo recurrente para hostigar la defensa de los derechos humanos o el ejercicio de la libertad de prensa ha sido la criminalización a través de demandas judiciales amañadas y diseñadas para ahogar a las personas en procesos dilatados y onerosos además de tener que pagar un alto precio en difamación y desprestigio.

En Nicaragua, los primeros diecisiete años de gobiernos democráticos (abril 1990-enero 2007) fueron encabezados por presidentes de derechas. Daniel Ortega del FSLN se presentó como candidato presidencial en cada una de las elecciones correspondientes pero no fue sino hasta la de 2006 que ganó la presidencia con un 38 por ciento de los votos. Hasta el año 2000, la ley electoral estableció que se necesitaba un mínimo de 45 por ciento de los votos para ser electo presidente. Sin embargo, a partir de unas reformas electorales que el FSLN pactó con el entonces presidente Arnoldo Alemán, el porcentaje se redujo a 40 por ciento y hasta un 35 por ciento si la diferencia entre el primer y segundo lugar era mayor a cinco puntos porcentuales. Desde ese momento, Ortega se volvió a postular y ganar las elecciones en 2011 y 2016 después de que la Corte Suprema dictaminó que no podía haber impedimentos a la reelección. El régimen también se vio muy fortalecido por los abundantes flujos de ayuda financiera otorgada por Venezuela bajo condiciones muy favorables que fueron canalizados a través de Alba de Nicaragua S.A. (Albanisa), un “holding” que encabeza una red de empresas controlada por personeros cercanos al gobierno; se estima que hasta 2016 se habrían recibido más de US\$3,500 millones en ayuda por esta vía que contribuyeron a fortalecer el desempeño de la economía nicaragüense, así como acercar a importantes empresas del sector privado a la visión de este modelo particular de desarrollo económico. Todo funcionó bien hasta el desplome del precio del petróleo a partir de 2015, a lo que se agregaron las sanciones de Washington a personas y empresas vinculadas al régimen.

Si la democratización de la década de 1990 fue el resultado de fuertes presiones internacionales, la tendencia autoritaria actual proviene de la permanencia de actores antidemocráticos que lograron adaptarse a un entramado institucional que depende de preservar los procedimientos democráticos en el nivel formal y socavarlos a la vez, pero no al extremo de una ruptura como solía pasar en las décadas anteriores cuando el recurso fueron los golpes de estado militares. No se trata de la coexistencia de democracia y autoritarismo de una forma híbrida o de la existencia de nichos autoritarios como se le denominaba a los remanentes no democráticos durante las transiciones de la década de la década de 1990. Se trata de la utilización de la misma institucionalidad democrática para fines mafiosos, de la cual depende la preservación del poder del Estado. Lo que observamos hoy es la persistencia de una política patrimonial y clientelista que se preservó intacta mientras las sociedades superaban las confrontaciones ideológicas y aceptaban la idea de que los gobiernos civiles de la transición harían mejor las cosas que sus antecesores militares.

Pero unos no descartaron la existencia de los otros. Durante los regímenes autoritarios de la segunda mitad del siglo XX tanto militares como civiles abanderaron razones ideológicas – el anticomunismo y la contrainsurgencia – para controlar al Estado. Se pensó entonces que el fin de esa contienda daría lugar al florecimiento de la democracia. Si bien los regímenes autoritarios sostuvieron alianzas y lealtades políticas a través del discurso ideológico, fue la corrupción y la tolerancia (e incluso el fomento del control) de las economías ilegales lo que fundó las lealtades. Esos actores adaptaron sus posiciones ideológicas al nuevo entorno democrático mientras preservaron sus redes y operaciones mafiosas en una zona gris, en la que el mundo de lo ilegal depende del control del mundo de lo legal (Waxenecker, Argueta y Pérez-Navarrete, 2019). Los años han pasado y ya no son los mismos actores de las décadas de la contrainsurgencia los que dominan las redes mafiosas incrustadas en la institucionalidad pública. Lo que quedó fue un sistema de acumulación de riqueza y preservación de privilegios para la clase política y las elites económicas que depende del acceso al poder del Estado y de su preservación.

La corrupción no es la única variable que explica la degradación de la democracia en Centro América pero sí evidencia la mecánica del ciclo perverso que inmoviliza la capacidad transformadora de las iniciativas reformistas y la coexistencia de instituciones formales democráticas y reglas informales mafiosas y antidemocráticas. La CICIG y la MACCIH en Guatemala y Honduras, respectivamente, unificaron la presión internacional y la lucha de organizaciones de la sociedad civil que desde años atrás denunciaban la existencia de redes mafiosas que ejercen el control de las instituciones en detrimento de la ciudadanía. Los



casos investigados por estas comisiones expusieron que la corrupción no solo produce el uso indebido de los recursos públicos en beneficio privado sino también crea un sistema de impunidad frente a las acciones corruptas y frente a las violaciones a los derechos laborales y humanos en general. Esas mismas redes hacen posible frenar vía represión directa o criminalización la conflictividad social que la situación de polarización política y precariedad social produce. Esto tiene como requisito el financiamiento de la política que evita que existan opciones viables para el cambio dentro de los procedimientos democráticos representativos.

Sin embargo, la inconformidad ciudadana con la corrupción no ha derivado en movimientos transformadores. En 2015 en Guatemala y Honduras la ciudadanía salió a las calles luego de que se hicieron públicos casos de corrupción que involucraban a agentes estatales de alto nivel. Cada gobierno absorbió esas crisis de diferente manera. En Guatemala se destituyó al presidente Otto Pérez Molina y a la vicepresidenta Roxana Baldetti, ambos procesados y encarcelados posteriormente junto con buen número de funcionarios y empresarios cómplices. Juan Orlando Hernández cedió a la creación de la MACCIH convencido de que su diseño, con menores capacidades en comparación con la CICIG, le garantizaría controlar y limitar el trabajo de la comisión. Desde ese momento, las movilizaciones ciudadanas mermaron en ambos países al punto de desaparecer a pesar de que fueron muchos los casos de corrupción que expusieron la participación de altos funcionarios y empresarios de ambos países. En Nicaragua y Honduras la protesta social ha sido fuertemente reprimida, no así en Guatemala en donde regresó la apatía ciudadana y en El Salvador no han ocurrido movilizaciones ciudadanas exigiendo reformas políticas.

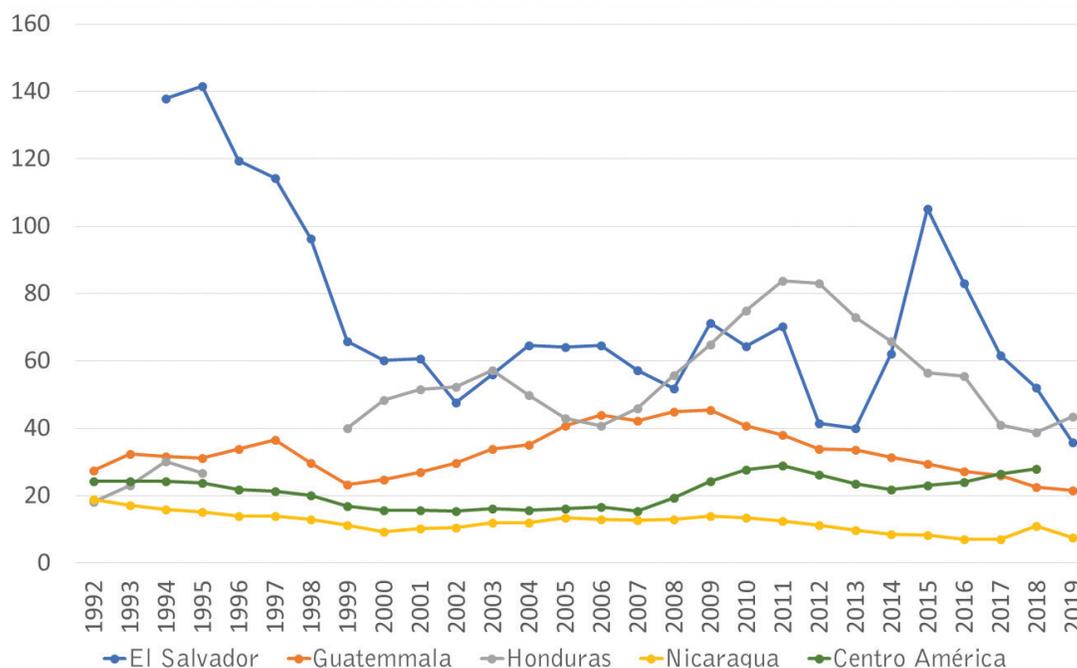
Cuando los arreglos informales logran frenar los desacuerdos o el impulso reformista de los actores políticos de oposición, la represión directa o la criminalización entran en juego. Así, el funcionamiento del sistema de justicia, manipulado por la disparidad de poder y por la incompetencia burocrática, se convierte en una arista más de la fragilidad de la democracia en la región. Por un lado está la incapacidad del sistema de justicia frente a la delincuencia, que lleva a que sea en ese ámbito en donde se encuentran los más altos niveles de impunidad. Sin embargo, la administración de justicia también se ha convertido en un instrumento para neutralizar las demandas ciudadanas. De acuerdo a la base de datos Tierra de Resistentes, entre 2009 y 2019, un total de 424 líderes de derechos humanos han sido judicializados en Honduras. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) documentó al menos 777 detenciones en el contexto de la represión en 2019. El gobierno de Nayib Bukele ha impulsado una política de hostigamiento contra la prensa independiente a través de auditorías que se han convertido en instrumentos de acusación penal y difamación.

La democracia no puede resolver por sí sola los problemas estructurales de pobreza y desigualdad, pero es un síntoma de su degradación el que sus ciudadanos abandonen masivamente los países o se asesinen mutuamente de forma cotidiana. La migración del triángulo norte centroamericano a Estados Unidos tiene de fondo la precariedad laboral y económica en que vive la mayoría de las personas. Esa situación ha adquirido una dimensión de éxodo en Honduras en donde se transitó de la migración individual o en pequeños grupos a una migración masiva, en la forma de caravanas de migrantes que llamaron la atención de la opinión pública en 2018. Entre mil y tres mil personas han integrado las cuatro principales caravanas documentadas desde ese año y en las que las personas han denunciado, además de la precariedad económica que las expulsa, el miedo ante la violencia proveniente del Estado y de grupos criminales como un factor decisivo a la hora de emprender el camino (Pradilla, 2019). Actualmente, las remesas provenientes de la migración constituyen el principal rubro de la economía para El Salvador (16% del PIB) y Honduras (20%) y uno de los más importantes para Guatemala (13.8%) según datos de 2019. Un rubro que es celebrado pero a la vez reprimido por los gobiernos luego de que los tres cedieron ante las presiones del gobierno de los Estados Unidos por frenar la migración hacia ese país. La reciente caravana de migrantes hondureños que entró a Guatemala con rumbo a Estados Unidos en octubre de 2020 fue una muestra de cómo las fuerzas armadas de estos países han respondido a la presión norteamericana. El contingente de más de 3 mil migrantes hondureños fue disperso y retornado a la frontera con Honduras a través

del despliegue del Ejército en coordinación con la Policía Nacional. Un reporte del equipo del partido Demócrata de los Estados Unidos demostró que personal del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, enviado para entrenar a las fuerzas de seguridad de Guatemala también realizó acciones en el terreno para retornar a migrantes hondureños que habían entrado a Guatemala en una caravana en enero de 2020. Esa fue una acción no autorizada que usó fondos públicos de los Estados Unidos de forma indebida. Un día antes de esa operación y horas antes de la toma de posesión de Giammattei el 14 de enero, el subsecretario de Homeland Security se reunió en privado con el mandatario para reforzar la colaboración de su gobierno con la política anti-migratoria de los Estados Unidos (Democratic Staff Report, 2020).

A esto se suma el problema de la delincuencia y de su expresión extrema, los homicidios. Los tres países del norte de Centroamérica han presentado los índices de homicidio más altos del continente y del mundo en el caso de El Salvador y Honduras. Nicaragua ha sido la excepción entre los países centroamericanos con democracias frágiles ya que presenta índices de homicidios más bajos incluso que Costa Rica – que sí es una democracia sólida – y por debajo también del promedio regional.

Tasa de homicidios por cien mil habitantes



Fuente: elaboración propia con datos de UNODC.

El aumento y la disminución de los homicidios permite analizar su relación con la naturaleza de la democracia en la región. La criminalidad aumentó como resultado de una transición a la democracia que no logró dar respuesta a la crisis social producida por el fin de los conflictos armados, los desastres naturales y la crisis económica de la década de 1990. La respuesta de los tres gobiernos del triángulo norte fue la represión, lo que se conoce como políticas de «mano dura». Esas políticas no tuvieron los resultados esperados en materia de reducción de los homicidios; al contrario, el vertiginoso aumento de los índices de delincuencia entre el 2000 y el 2010 coinciden con esas políticas (Aguilar, 2019). Sus efectos

fueron adversos no solo en las dinámicas propias de los problemas de criminalidad sino también en que reforzaron el uso de acciones y discursos autoritarios que llenaron de contenido una forma de gobernar basada en la intolerancia, el uso de la fuerza militar, la criminalización y una concepción de seguridad sobre problemas que tienen sus raíces sociales en la marginalidad, la exclusión y la desigualdad.

De forma recurrente, gobiernos de izquierda y de derecha han recurrido al problema de inseguridad para legitimar acciones radicales como el despliegue militar, estados de prevención y suspensión de garantías constitucionales. Han argumentado que la inseguridad es el principal problema que atenta contra la democracia con lo cual justifican el uso de acciones poco democráticas. En febrero de 2019, el presidente Nayib Bukele utilizó a la Fuerza Armada y elementos de la policía para presionar a la Asamblea Legislativa bajo la excusa de que le aprobara fondos necesarios para un plan de seguridad. El presidente Giammattei impuso más de cuatro estados de prevención para desplegar al Ejército de Guatemala durante los dos primeros meses de su gobierno en 2020 justificándolos debido a la situación de inseguridad en el país. En 2013, cuando el actual Presidente Juan Orlando Hernández fue presidente del Congreso de la República, se creó la Policía Militar del Orden Público que, entre otros factores, ha dado lugar a la militarización de la seguridad en el país.

No existe evidencia que sustente que las políticas de seguridad implementadas en los últimos años son las responsables del descenso de los homicidios. Esas políticas no definen indicadores que permitan hacer evaluaciones basadas en evidencia. En los tres casos, el descenso podría más bien estar vinculado a los cambios en las dinámicas de la criminalidad en sí y a la política informal de negociación con el mundo criminal. Aunque no existen estudios en profundidad, se observa que tanto la guerra entre pandillas como la extorsión que éstas ejercían han transitado a una dinámica regida por el control de la venta de droga al menudeo en barrios y comunidades que evita el uso de la violencia como primer recurso para dar lugar a la imposición de un orden social regido por reglas impuestas por grupos criminales (Argueta, 2016). No es que la violencia se haya reducido, sino que otras formas de coerción son utilizadas por esos grupos para no recurrir al homicidio como único mecanismo de presión debido al impacto que este tiene en el negocio ilegal. Las pandillas han impuesto un orden social que se cumple en las comunidades y barrios por la fuerza pero que se acepta porque genera unos recursos mínimos que en medio de la precariedad representan una alternativa pese al riesgo que implica. La venta de droga en esos contextos la hacen familias pobres que se someten al régimen de las pandillas para subsistir.

Además de esos cambios provenientes de la dinámica criminal, los gobiernos han impulsado negociaciones con las pandillas. Eso está probado en El Salvador y es sabido en Honduras aunque no exista documentación al respecto. La negociación entre el gobierno de El Salvador con las pandillas en 2012 dio lugar a una tregua que produjo un drástico descenso de los homicidios en el país. En ese momento, la negociación con las pandillas se desnaturalizó cuando los partidos políticos manipularon la situación para obtener beneficios electorales. El resultado fue una crisis política y el aumento de los homicidios en el país. El mismo mecanismo fue utilizado por el actual presidente Bukele para obtener apoyo para su gobierno. La respuesta de Bukele a la exposición de esas negociaciones ha sido un ataque sistemático a la prensa independiente y el aumento del discurso autoritario y la polarización política en el país. Dada la evidencia del fracaso de la mano dura para enfrentar el problema, el diálogo es una opción cada vez más aceptada como necesaria para enfrentar este tipo de problemas. Sin embargo, no se puede esperar que esas negociaciones produzcan resultados positivos y sostenibles porque ambas partes, pandillas y gobiernos, lo han hecho como parte de una estrategia política para manipular elecciones en el caso de El Salvador. En Honduras, se intuye que los pactos han sido parte de una estrategia de control territorial para la expansión del mercado de drogas a cambio de la pacificación del territorio y la estabilización del país. En ambos casos, el mecanismo se desnaturaliza porque la parte oficial entra al proceso con objetivos tan o más mafiosos que los que busca su contraparte.

El narcotráfico ha sido también asociado a las causas de la precariedad institucional de los países en la región. Sin embargo, es necesario aclarar algunas diferencias. En el tráfico de drogas que ocurre a nivel

internacional se vinculan agentes del estado y organizaciones criminales para generar recursos que luego se destinan al financiamiento de la política y el beneficio personal a cambio de la tolerancia e incluso apoyo para el movimiento de droga por los países. En ese nivel, el narcotráfico es un asunto político antes que un problema de seguridad (Argueta, 2020). Por otro lado está la venta de drogas al menudeo la cual, como se mencionó, se extiende en una economía ilegal de sobrevivencia en barrios y comunidades pobres y que son las pandillas las que han encontrado en ese mercado una forma de subsistencia. Ambos fenómenos están relacionados pero tienen implicaciones diferentes con respecto a la democracia en estos países. El primero reproduce un patrón mafioso en la política que apuntala las bases autoritarias del sistema porque son la violencia, la intolerancia y la corrupción las que lo sostienen. El segundo reproduce el patrón de la pobreza, la precariedad y la violencia entre iguales porque sus agentes, pandillas y comunidades, viven en la pobreza y ejercen altos niveles de violencia entre sí mismos. El efecto de deslegitimación de la política y las instituciones produce la apatía y desesperanza en la ciudadanía que termina en una actitud de oportunismo egoísta que destruye los cimientos del tejido social y la voluntad de exigir al Estado derechos y beneficios.

¿Por qué estas democracias no colapsan? ¿Qué explica que la dualidad de formalidad democrática e informalidad mafiosa coexista en un sistema que perpetúa la precariedad de muchos y el enriquecimiento de pocos?

El autoritarismo al que se alude aquí no es ideológico en la clave dicotómica de izquierda y derecha. Es funcional en las dosis necesarias para contener impulsos ciudadanos que ponen en riesgo el equilibrio de las democracias mafiosas. No es un mal funcionamiento de la democracia en el sentido aspiracional del término. Es una forma de democracia sustentada en la anomalía que ésta representa para una sociedad que aún porta los legados de décadas de gobiernos no democráticos y de transiciones incompletas, una sociedad en la que la mayoría de la población centra sus esfuerzos en la supervivencia a cualquier costo y en donde la política o la demanda ciudadana es indiferente o acallada por una represión legitimada por procedimientos institucionales formales, empresarios e iglesias así como por gobiernos e inversiones extranjeras. En estos cuatro países haber cumplido con los requisitos de la democracia representativa fue un éxito y una condena. Éxito porque no se puede dudar que eso es mejor que cualquier dictadura miliar en la que la posibilidad de participar o expresar el descontento ni siquiera se consideraba. Condena porque se supuso que el camino por seguir sería mejorar lo existente esperando que eso condujera a profundizar sus raíces. El resultado es que ni se volvió a las dictaduras militares ni la democracia echó raíces en la sociedad. Algo diferente surgió, una democracia mafiosa, un lobo con piel de oveja que muestra su rostro a conveniencia y de quien se ve lo que también conviene ver. La era de la condena internacional por los excesos dio lugar a la tolerancia diplomática que invierte en el mejoramiento de las áreas defectuosas del sistema, la ingeniería institucional.

Cambiar una pieza defectuosa podría mejorar el funcionamiento de la maquinaria completa. Pero cuando la maquinaria completa funciona bien, solo que para objetivos diferentes a los esperados, cambiar una pieza defectuosa puede ser incluso contraproducente si no se revisa su lugar en el todo. Esa es la lógica con la que en las siguientes secciones se analizará la función militar en las democracias actuales, una pieza, bastante importante, de la maquinaria de los sistemas políticos de los cuatro países de la región.

II. MARCO DE ANÁLISIS PARA LA FUNCIÓN MILITAR Y LA DEMOCRACIA

El estudio de los ejércitos es fundamental para comprender los procesos sociales que dieron lugar a la formación de los estados. Casi todos los estados modernos – ya sean nacionales, federales, republicanos, monárquicos, imperiales o pluriculturales – han creado y mantenido unas fuerzas armadas como elemento supuestamente obligado/indispensable de su existencia, independientemente de su orientación ideológica o de los peligros o amenazas que representan sus vecinos inmediatos o rivales geopolíticos en lugares más distantes. Muy pocos estados modernos han decidido abolir sus fuerzas armadas por decisión propia. En la región centroamericana, sólo Costa Rica tomó esa decisión en 1948, mientras que en Panamá las fuerzas armadas fueron disueltas después de la intervención militar estadounidense en diciembre de 1989. En ningún otro país latinoamericano ha habido siquiera una sugerencia seria de disolución definitiva de las fuerzas armadas, ni en aquellos con dilatadas tradiciones civilistas. En algunos casos, las fuerzas armadas dejaron de existir por un tiempo después de su derrota a manos de un ejército invasor, como le ocurrió al ejército peruano durante la Guerra del Pacífico (1879-1884) contra Chile, o cuando fueron vencidos y disueltos por movimientos revolucionarios en México (1910-1917), Cuba (1959) y Nicaragua (1979) y sustituidos por ejércitos de nuevo cuño.

Durante las décadas de 1990 y comienzos de 2000, los estudios de las fuerzas armadas se concentraron en términos generales en dos vertientes. Por un lado, los procesos de reforma del sector seguridad y el rol del Ejército en sociedades en transición a la democracia en el contexto del posconflicto. Se dio un especial énfasis a la reducción del número de efectivos, de presupuestos, la transformación de la carrera militar y la separación de la función militar de la policial. Por otro lado, se analizó la función militar desde la perspectiva de la política y de la justicia transicional. En ese sentido, se investigó la participación de las fuerzas militares en las violaciones a los derechos humanos con el fin de impulsar procesos de justicia transicional y separar la función militar de la política.

Una de las principales premisas en ese momento era que la reforma militar abriría el camino a la democratización dado que durante las décadas anteriores, los militares estuvieron al frente de gobiernos autoritarios a través de lo que se conoció como regímenes burocrático-militares o dictaduras militares simplemente, amparados por la doctrina de la seguridad nacional. Las transiciones a la democracia daban por sentado que durante un tiempo los militares estarían presentes y ejercerían un nivel de injerencia en el proceso de democratización. En algunos casos, los militares se retiraron de la vida política luego de la firma de acuerdos de paz con las guerrillas y dejaron el espacio necesario para que actores civiles organizados en partidos políticos condujeran el proceso. En otros casos, los militares tutelaron la democracia, instaurándola de forma controlada. De igual manera, la expectativa fue que luego de que la sociedad civil y los partidos políticos fortalecieran la confianza con la ciudadanía e institucionalizaran sus organizaciones, los militares se retirarían paulatinamente de la vida política de los países.

No cabe duda de que las instituciones militares se reformaron en Centro América después del fin de las guerras en la región. Cumplieron con una agenda de cambios institucionales en el nivel formal. Sin embargo, en la actualidad se observan dos fenómenos relacionados entre sí y que son analizados en este ensayo. Por un lado, las democracias alcanzaron su punto máximo de institucionalización formal especialmente en lo que se refiere a procesos electorales y al pluralismo político. Los eventos electorales ocurren sin mayores contratiempos aunque con denuncias de irregularidades en algunos casos. Sin embargo, en los cuatro países analizados en este ensayo la democracia se ha degradado cualitativamente al punto de que dos de los países



pueden ser calificados como autocracias. Por otro lado, la función de los militares se ha hecho cada vez más visible, expansiva y sobre todo, asociada a un grupo político determinado, el que está en el poder.

El vínculo entre esos dos problemas no puede verse a través de los lentes con que se analizó el problema durante el período anterior a la democracia. Ya no se trata de instituciones militares que buscan tomar el poder por la vía de la fuerza e imponer un régimen autoritario o instalar a un caudillo militar. Al menos de forma oficial, las instituciones en la actualidad no se adscriben a una determinada ideología. Al contrario, se presentan como instituciones sometidas al poder civil dentro los marcos normativos de las constituciones democráticas vigentes.

En efecto, las instituciones militares están subordinadas al poder civil y es esa situación la que podría explicar la situación actual. Las funciones que los militares han asumido en los últimos años no obedecen a una amenaza externa de carácter bélico o ideológico, sino que son tareas de apoyo que brindan a instituciones que no se encuentran en la capacidad de llevarlas a cabo. El abanico de opciones que eso presenta es amplio, desde el asistencialismo hasta la dirección de la política de seguridad pública, la prevención de la migración, la educación y la agricultura.

La situación no se limita a las tareas de apoyo a las funciones de otras instituciones. Los militares han aparecido públicamente dando apoyo político a gobernantes en momentos de inestabilidad política y social. Eso también presenta un abanico amplio de opciones que van desde la participación en la represión de la protesta social hasta la defensa pública de las acciones de gobierno y el acompañamiento a los presidentes cuando se requiere hacer presión mediática frente a la población o frente a otro órgano del Estado o la comunidad internacional.

La función política de los militares en la actualidad se entiende al situarla en el contexto del sistema político de cada país. Dos premisas son necesarias para adentrarse en esta situación. La primera es que los sistemas políticos centroamericanos se caracterizan por la complementariedad de un conjunto de instituciones formales con un sistema de reglas informales que tienen la misma fuerza institucional que las formales, y hasta más en algunos casos.

Las instituciones informales, como las formales, son conocidas por todas las partes involucradas, tienen mecanismos de coerción cuando son transgredidas y son susceptibles de adaptación a los cambios en el contexto, pero tienen una diferencia fundamental con las formales: no están escritas en ningún lugar ni son sancionadas formalmente por otra institución. Se expresan en un conjunto de acuerdos, pactos, alianzas, conductas destinadas por lo regular a llenar los vacíos, deficiencias, inconveniencias y hasta la inexistencia de las reglas formales (Gretchen y Levitsky, 2006).

Si bien las instituciones informales no son anti-democráticas en sí mismas, tampoco las instituciones formalmente democráticas contribuyen necesariamente a mejorar la democracia. Las instituciones informales permiten evidenciar cómo funciona una democracia ya que en algunos casos pueden degradar, sustituir o reforzar reglas formales (Gretchen y Levitsky, 2006). Las reglas informales existen en todo sistema político, por lo que el problema radica en el balance y los efectos que produce la relación entre reglas formales e informales.

La democracia en Centroamérica instituyó un nuevo sistema de reglas formales, de procedimientos que se han sofisticado a lo largo de los años. Las instituciones militares se han apegado a esas reglas y en la actualidad son sumamente cuidadosas de no transgredirlas. Sin embargo, las instituciones formales no han logrado, por sí solas, frenar la tentación autoritaria o la inclinación mafiosa del sistema político. Esto se expresa de diferentes formas, desde mandatarios que modifican las reglas formales para perpetuarse en el poder, hasta gobernantes vinculados a redes de corrupción y narcotráfico.

Para sostener un sistema político que en el nivel formal de las instituciones persigue unos objetivos pero

en el nivel informal persigue otros, la mayoría de las veces degradando o impidiendo los primeros, requiere garantizar la lealtad de sus operadores e interesados, ya sean públicos o privados. Esa lealtad es necesaria también para evitar que las presiones reformistas, nacionales o internacionales, logren evidenciar o hasta interferir la reproducción de ese sistema.

La lealtad se entiende en este contexto como una relación transaccional. En otros tiempos, la ideología servía para unificar discursivamente una variedad de actores interesados en preservar una forma de estado ante los intentos que por la vía de las armas otros buscaron transformar. Durante ese período, la lealtad ideológica tuvo como principal aliciente el beneficio económico. Para los operadores del Estado, militares y civiles, el control de las instituciones significó también la posibilidad de generar riqueza a través de la corrupción. Tolerar y hasta promover la participación de agentes del Estado en actividades criminales como robos, secuestros y narcotráfico, fue también una forma de estimular la lealtad. Todo esto fue posible porque el control del Estado también significó la garantía de impunidad.

Ese sistema tuvo que adaptarse a las nuevas reglas formales de la democracia. La corrupción y el vínculo político-criminal continuaron, pero cada vez más dependientes de la capacidad de sus operadores de complementar funcionalmente los requerimientos formales con las reglas informales. Los gobiernos democráticamente electos de los últimos diez años han demostrado que la estabilidad en el poder del Estado depende de esas reglas informales que en la mayoría de los casos caen en el ámbito de lo ilegal.

Cuando la capacidad de los actores políticos no logra superar las crisis a través de la lealtad que emerge de las reglas informales –de los pactos y alianzas indebidas (Waxenecker, Argueta y Pérez-Navarrete 2019)– entonces se recurre a los aliados que poseen la fuerza, real o simbólica, de la coerción.

La principal preocupación que despierta la creciente participación de los militares en la vida política centroamericana radica justamente en el apoyo que la institución militar ofrece, formal o informalmente, voluntaria o involuntariamente, a una clase política que degrada la democracia en función del enriquecimiento privado. Si bien en la actualidad son gobernantes civiles los que disponen del uso de las fuerzas armadas, el andamiaje institucional formal e informal que posibilita esa situación ha superado los cambios en el sistema político a través del tiempo.

El cambio institucional (las reglas, los acuerdos, los procedimientos) se puede observar por el efecto acumulado que producen momentos críticos en los que las diferentes opciones de cambio o continuidad se exponen a la competencia entre actores sociales y políticos. El resultado de esos momentos críticos depende de la fuerza de los actores que puede dar lugar a transformar radicalmente la trayectoria existente o bien adaptarla para su continuidad. Es a través de la observación de esas trayectorias que se puede identificar el cambio institucional, los factores que lo producen o imposibilitan y los actores responsables del mismo (Mahoney y Thelen 2009).

Las instituciones militares son de larga trayectoria y han tenido diferentes roles en la formación del Estado. Su trayectoria ha sido determinante para la estructuración del sistema político y sus cambios. Los factores que inciden en esos cambios no solo son internos, sino una combinación de fuerzas externas a la institución como empresarios y políticos civiles así como también internacionales, en especial los Estados Unidos. El estudio de las trayectorias utiliza la historia como variable explicativa de problemas que tienen su vigencia en el presente. Como ya se indicó anteriormente, si bien la decisión de un político, un presidente por ejemplo, es hoy determinante para el rumbo que tome una institución militar, eso ocurre dentro de un entramado de instituciones y pactos políticos, intereses y fuerzas nacionales e internacionales. El balance de la correlación de esos factores no solo permite entender la situación actual sino también sienta las bases de posibles escenarios en el futuro inmediato.

En cada país, la trayectoria de las fuerzas armadas y el sistema político es diferente, como lo es también la función que tienen actualmente en la vida política de cada país. Los siguientes apartados analizan esa trayectoria en cada país tomando como punto de partida la situación actual.

III. DILEMAS Y PARADOJAS DE LA FUERZA ARMADA DE EL SALVADOR

INTRODUCCIÓN

Bajo el embate de una pandemia de grandes consecuencias, las instituciones políticas de la República de El Salvador se encuentran en un momento que habrá de definir el desarrollo social y económico del país en términos igualmente decisivos como el Acuerdo de Paz firmado en 1992. En los años desde la finalización de la guerra, las dos fuerzas políticas más importantes del país – ARENA y el FMLN – se sucedieron en la conducción de alcaldías, legislatura y el ejecutivo nacional. El país vivió una relativa paz política, aunque aquejado por alto índices de violencia social y una economía de crecimiento muy bajo. Quizás el único indicador positivo fue el de un aumento de las remesas que permitió a muchas familias mantenerse por encima de la línea de pobreza, así como oxigenar las aspiraciones consumistas de la clase media. Mucho de eso ha cambiado en el último año.

En junio de 2019, El Salvador estrenó su primer presidente de una generación posguerra, Nayib Bukele, acuerpado por una coalición anti ideológica e impulsado por un desencanto abrumador contra gestiones anteriores que se concretaría en una furia ciega de parte del electorado en su mayoría. Aunque su trayectoria política comienza con el FMLN, termina asumiendo pactos con GANA (una escisión de ARENA) para postularse, y aunque inicia su presidencia sin diputaciones propias en Asamblea Legislativa, irá consolidando su poder centralizado en elecciones legislativas donde no tiene una oposición viable desde partidos tradicionales o nacientes. Ciertamente, este panorama enaltece la figura presidencial como máxima cuota de poder, y ante la necesidad de un simbolismo que compense la falta de un plan de nación para las necesidades vitales de la población, y ante sombras represivas de un pasado que nunca desapareció. La tendencia populista del presidente es característica, y concentra perfiles políticos consumados en gobiernos pasados, sumamente cuestionables en diferentes situaciones anti derechos en el país, así como cuadros nuevos sin mayor experiencia gubernamental y que buscan su propio lugar bajo viejos esquemas de maniobras políticas.

Quizás la característica más evidente del nuevo gobierno es la juventud de sus principales cuadros ministeriales y administrativos. Estamos frente a un cambio generacional que se refleja en la generalidad del gabinete de gobierno y la dirección de las empresas estatales: personas (mujeres y hombres) de la edad del presidente quienes le han acompañado en su trayectoria política de la última década. Con toda razón se autoproclama como el primer gobierno de “posguerra”, cuyos integrantes no se sienten tan identificados con los resultados o las consecuencias de la guerra, tales como el Acuerdo de Paz, las reformas a la Constitución y la ideología de los partidos políticos en contienda desde entonces.

La condición de “posguerra” también se manifiesta en las tareas que se le han encomendado a la Fuerza Armada de El Salvador (FAES) en los planes del nuevo gobierno. Algunos de estos roles son una herencia



de los seis gobiernos anteriores, especialmente en lo que se refiere a la participación de soldados y oficiales en el área de seguridad pública, pero otros sugieren una mayor identificación con los programas y objetivos del actual gobierno, además de un protagonismo político más destacado. ¿Cómo se manifiesta la relación de este gobierno y la FAES transcurrido más de un año de haberse juramentado el presidente Bukele, la de un gobierno y una Fuerza Armada aparentemente sin mayores compromisos con un pasado que prefieren olvidar?

ANTECEDENTES

El camino que se ha transitado para llegar al momento político actual es en muchos sentidos la historia de la Fuerza Armada propiamente. Desde sus orígenes poco después de la independencia de España en 1821, sus primeros ochenta años se caracterizaron por una organización informal bajo dirección de caudillos militares sin formación profesional. La pobreza de la economía nacional, y por ende de las finanzas del estado, no alcanzaban sino para sufragar lo mínimo para constituir un ejército. No fue sino hasta el cultivo del café después de 1880 aproximadamente que el estado comenzó a disponer de fondos para adquirir armamento moderno y contratar los servicios de instructores del exterior para formar a oficiales y tropa. Sin embargo, la enorme mayoría de oficiales seguía sin poseer estudios militares formales a comienzos del siglo XX y su nombramiento dependía más de consideraciones políticas que profesionales (Martin 1911, 86-95).

En todo el siglo XIX, la fuerza militar siempre estuvo asociada muy de cerca con el poder político y el control del estado. Esa modalidad de ejercicio del poder se trasladó al siglo XX pero bajo esquemas de mayor estabilidad política, con traspasos pacíficos de un presidente civil a otro durante el primer cuarto de siglo. Bajo esas condiciones favorables, los gobiernos comenzaron a preocuparse más por impulsar la seguridad interna y las labores de policía, comenzando por la creación de la Guardia Nacional en 1912, inspirada por el modelo español de la Guardia Civil, que se dedicó a patrullar las zonas rurales y proporcionar seguridad para la producción de los cultivos de exportación (Pérez Pineda, 2018). En ese mismo año se creó la Policía Nacional, cuya presencia se limitó fundamentalmente a las zonas urbanas (Williams y Walter 1997, 14). Ambas instituciones continuaron operando hasta el Acuerdo de Paz de 1992 bajo la dirección de oficiales del ejército.

Los años del auge de la producción y exportación del café de inicios del siglo XX, descritos en términos políticos como la "república oligárquica", llegaron a su fin cuando la crisis económica global sacudió las bases sociales del país y provocó el golpe militar de diciembre de 1931, seguido semanas después por el levantamiento campesino en el occidente de El Salvador, recordado como "la matanza" debido a la ejecución indiscriminada de miles de hombres a manos de tropas del ejército que llegaron a reimponer la autoridad estatal. Tanto la crisis económica y la supresión del levantamiento por el gobierno presidido por el general Maximiliano Hernández Martínez inauguraron casi medio siglo de gobiernos presididos por militares.

El general Martínez, el primer militar de carrera que ocupó la silla presidencial (había estudiado en la Escuela Politécnica de Guatemala), procedió a reformar al ejército con miras a preparar un cuerpo de oficiales profesionales en sustitución de los numerosos coroneles y generales que habían sido nombrados por los presidentes anteriores como premios por su lealtad política; en 1938, redujo el número de oficiales en las listas de la reserva militar de aproximadamente 3,450 a 900 y eliminó totalmente a los oficiales clasificados como retirados. También reformó los planes de estudio de la escuela militar para aumentar los contenidos de ciencia militar y hasta contrató a un general alemán en 1938 para dirigirla. El general alemán fue sustituido como director por un coronel estadounidense en 1941 cuando la participación de Estados Unidos en la guerra mundial era inminente (Williams y Walter 1997, 25-26).



El presidente Martínez fue derrocado en 1944 por una combinación de protestas pacíficas y acciones militares, inspiradas por las victorias de las potencias aliadas contra el fascismo alemán y el militarismo japonés y por el natural hastío de la población ante la violencia política y la supresión de libertades que caracterizaron al régimen (Parkman, 2003). Sin embargo, los afanes democratizadores expresados sobre todo por sectores medios urbanos se vieron frustrados en poco tiempo en tanto que los altos mandos del ejército retomaron el control del proceso político e impusieron a un presidente militar de la línea del general Martínez.

La era de Martínez se prolongó hasta 1948, cuando otro golpe de estado, esta vez organizado y dirigido por militares relativamente jóvenes, instauró un régimen político que duró con algunos cambios hasta 1979. Los militares jóvenes que se hicieron del gobierno en 1948, acuerpados por varios civiles también relativamente jóvenes, decretaron una constitución en 1950 que contempló por primera vez una gama de derechos sociales, muy apegada al contenido de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Durante los siguientes treinta años, una línea de presidentes, todos ellos militares de carrera, intentó cumplir con los preceptos de la constitución, impulsando proyectos de industrialización, diversificación agrícola, generación eléctrica, construcción portuaria e infraestructura vial. Hasta cumplieron con las formalidades de elecciones regulares pero en ningún momento cedieron el control político, apenas permitiendo alguna representación de los partidos opositores en el órgano legislativo y los gobiernos municipales en la década de 1960 así como una sindicalización limitada en las zonas urbanas. Las zonas rurales, donde todavía vivía la mayoría de la población, siguieron controladas por la Guardia Nacional, los cuerpos paramilitares organizados y dirigidos por oficiales de la FAES y el partido oficial de turno, el único al cual se le permitía actuar abiertamente en tiempos de campaña electoral (Castro Morán 1984).

Los años de estos gobiernos militares, a veces descritos como "reformistas", no carecieron de ciertos logros notables en términos de cobertura de los servicios de educación y salud. Los niveles de escolaridad así como la expectativa de vida aumentaron significativamente, dando lugar a una población mejor informada pero también de crecimiento explosivo que obligó a muchas familias a cruzar la frontera hacia Honduras en busca de tierras agrícolas. La guerra de cuatro días que El Salvador sostuvo con Honduras en julio de 1969 se explica principalmente como resultado de la migración salvadoreña hacia el país vecino combinada con la dinámica política autoritaria en ambos países (Walter 2015). La población salvadoreña también siguió padeciendo de unas tasas muy altas de violencia social (homicidios, riñas) que ni los cuerpos de seguridad pública ni el sistema de justicia estuvieron en capacidad de disminuir (Walter 2018).

La obvia contradicción entre un régimen y un sistema político que se proclamaban democráticos frente a una realidad que apenas lo era, además de la crisis social y económica cada vez más grave que se reflejó particularmente en la escasez de tierras agrícolas para una población que se duplicaba cada 20 años, crearon las condiciones para el surgimiento de las primeras agrupaciones revolucionarias. El ejército, muy cercano a la población rural porque de allí provenían casi todos sus reclutas y buena parte de sus suboficiales, se dio cuenta de que algo había que hacer para evitar el estallido social. Intentó llevar a cabo una modesta reforma agraria a mediados de la década de 1970, pero los grandes intereses agrarios se opusieron y obligaron al gobierno a retractarse. La única respuesta que le quedó al último presidente militar de El Salvador, el general Carlos Humberto Romero (1977-1979), fue la represión, pero esta vez el pueblo no se amedrentó.

Los orígenes de la moderna Fuerza Armada de El Salvador (FAES) se remontan al golpe de estado del 15 de octubre de 1979, cuando un grupo de oficiales, tanto jóvenes (capitanes y mayores) como algunos veteranos (coroneles), decidieron que el presidente Romero no estaba en capacidad de ponerle fin a la creciente efervescencia social de sindicatos obreros, asociaciones estudiantiles, organizaciones profesionales y grupos de izquierda que pronto se convertirían en escuadras guerrilleras, primero en las principales ciudades del país y después en las zonas rurales. La proclama que los golpistas emitieron a nombre de la FAES el mismo día del golpe se refiere a un país en caos como producto de estructuras socioeconómicas

injustas, de un irrespeto a los derechos humanos y cívicos y de gobernantes corruptos e incapaces.

Pero el acuerdo para derrocar a Romero no se tradujo en consenso sobre cómo enfrentar el auge de la movilización social; algunos sectores militares y civiles abogaban por un entendimiento político con la oposición mientras que otros optaron por una intensificación de la represión. Sí hubo acuerdo sobre varias reformas relativamente radicales en lo económico (reforma agraria, nacionalización de la banca y del comercio exterior) y lo político (elecciones multipartidistas, reforma constitucional) supuestamente en respuesta a las demandas populares mientras que la FAES se retiró de la administración directa del gobierno para dedicarse a la guerra contrainsurgente que comenzó a arrear después de 1980 (Menjívar Ochoa, 2006).

Durante la década de 1980, la relación de la FAES con el Departamento de Defensa (Pentágono) de Estados Unidos se volvió indispensable, no solamente en lo militar sino en toda la gama de acciones y procesos de la contrainsurgencia. Sin ese apoyo externo en pertrechos y asesoría, es probable que la FAES no habría podido mantener a raya a las diversas fuerzas guerrilleras que se unieron para formar el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). La actividad económica tampoco habría subsistido sin las inyecciones masivas de dólares de ayuda, complementadas con el paso del tiempo por las remesas que comenzaron a enviar los cada vez más grandes contingentes de población salvadoreña que habían emigrado hacia el norte. Lo cierto es que el involucramiento del gobierno de Estados Unidos presidido por el presidente Ronald Reagan en los asuntos centroamericanos generó una tremenda polémica en ese país, especialmente en torno a la ayuda militar al ejército salvadoreño y a los grupos armados de nicaragüenses que intentaron derrocar al gobierno sandinista. (Whitehead, 1983).

Durante la guerra contrainsurgente de la década de 1980, la FAES fue criticada duramente por los abusos a los derechos humanos cometidos entre la población civil no combatiente. Varias masacres de poblaciones enteras fueron documentadas por los medios de comunicación y se convirtieron en parte del debate político en Estados Unidos sobre la conveniencia o la moralidad de seguir apoyando a la FAES. El Congreso estadounidense, controlado por el partido Demócrata, condicionó el envío de ayuda militar y económica a unas certificaciones semestrales que debía emitir el Departamento de Estado sobre la mejora del respeto a los derechos humanos en El Salvador. La ayuda estadounidense también se asoció directamente con la instauración de un sistema democrático de elecciones plurales y regulares que comenzó con la elección de una asamblea constituyente en 1982 – que en 1983 promulgó la Constitución todavía vigente – a la que siguieron elecciones presidenciales en 1984 y 1989, y elecciones legislativas y municipales en 1985, 1988 y 1991, es decir, una elección cada quince meses en promedio, todas ellas bajo una más o menos nutrida lluvia de balas (LeoGrande, 1998).

En resumidas cuentas, los procesos militar, político y social que vivió el país en la década de 1980 resultaron en un entramado de fuerzas políticas, militares y sociales que nunca antes se había conocido en el país: una derecha empresarial involucrada directamente en la vida política a través del partido ARENA; un partido de centro-izquierda (la Democracia Cristiana) en el poder identificado con la democratización pero también debilitado por la oposición al proyecto reformista contrainsurgente y el desgaste de la guerra; una izquierda en armas que se convirtió en partido político de amplio arrastre popular pero sin los números de votos suficientes para ganar una elección presidencial sino hasta 2009; y una Fuerza Armada que aceptó una solución negociada a la guerra sin haberla perdida militarmente pero que bajo el Acuerdo de Paz de 1992 tuvo que dar por concluida una larga presencia cuasi-hegemónica en la conducción política del país. Sin embargo, todavía quedan cabos sueltos de un pasado que chocan con las nuevas realidades sociales, económicas, políticas y geo-políticas del país desde que terminaron la Guerra Fría y la guerra contrainsurgente.

Estos cabos sueltos pueden describirse como una herencia de dilemas y paradojas que no se superaron o resolvieron en su momento. En otras palabras, son el producto de una secuencia o trayectoria de decisiones acertadas o desacertadas o que simplemente dejaron de tomarse. Los dilemas son problemáticos porque obligan a tomar una decisión a partir de opciones que son igualmente buenas o

malas, mientras que una paradoja se refiere a una situación contradictoria cuya superación requiere con frecuencia la toma de medidas excepcionales.

La primera paradoja está presente desde hace muchas décadas: la función principal de la FAES, para la cual se entrenan sus oficiales y su tropa, es la guerra en defensa de la soberanía nacional y la integridad del territorio salvadoreño. Sin embargo, desde al menos 1907 no ha habido guerras entre países centroamericanos desde que Estados Unidos se interesó en mantener la estabilidad en la región para asegurar su importantísima inversión militar y comercial en el Canal de Panamá y patrocinó, en consecuencia, la firma de tratados de paz y amistad en la ciudad de Washington en 1907 y 1923 que fueron suscritos por todos los países centroamericanos. La única excepción a esta pax americana centenaria fue el enfrentamiento de cuatro días entre El Salvador y Honduras en julio de 1969, que no tuvo que ver con la integridad del territorio nacional sino con la situación de centenares de miles de salvadoreños indocumentados que se habían ido a vivir a Honduras. Todos los otros enfrentamientos armados en los que han participado los ejércitos nacionales en Centroamérica en el siglo XX han sido guerras internas, de los cuales solamente Honduras se ha visto eximida.

La cuasi imposibilidad de que estalle una guerra entre países centroamericanos se refleja en la ausencia de problemas limítrofes y en los altos niveles de integración económica y social que se han alcanzado en la región desde el final de los conflictos armados internos. En términos estrictamente militares, ningún país centroamericano está en capacidad de invadir y derrotar a un ejército vecino. Ni se preparan para ello, como sería el caso de existir planes de guerra o la realización de maniobras militares de guerra convencional. En otras palabras, ningún país centroamericano – que sepamos – está pensando en invadir a otro.

El Acuerdo de Paz y las reformas constitucionales correspondientes permitieron superar del todo una segunda paradoja cuando le retiraron a la FAES una función problemática que había asumido en 1931: la de gobernar el país a partir de su control del órgano ejecutivo y de los ministerios claves. Este protagonismo político adquirió visos de paradoja después de 1950 especialmente, cuando los sucesivos militares de carrera al frente del gobierno decían defender la república y la democracia pero procedían con drasticidad a reprimir las actividades de la oposición política, especialmente cuando se trataba de grupos y movimientos de orientación izquierdista o reformista. Este orden político que marginaba y excluía a grupos opositores fue una de las principales causas del estallido de la insurgencia popular en la década de 1980.

En un plano internacional, esta paradoja de regímenes encabezados por militares se manifestó en su cada vez más difícil relación con los gobiernos en Occidente de corte liberal y democrático, una discrepancia que resultó evidente aún antes de agotarse la Guerra Fría y de conocerse la magnitud de la destrucción en vidas humanas y costos económicos del conflicto interno. Es decir, se evidenció la obsolescencia del modelo político autoritario-militar así como la barbaridad de la guerra contrainsurgente a tal grado que la opción por la democracia pluralista y el respeto a los derechos humanos y cívicos fundamentales no fue objetada sino por grupos radicales de extrema izquierda y derecha.

Aunque el entorno internacional no ha sido favorable para que las fuerzas armadas centroamericanas vuelvan a desempeñar un papel político directamente, otros fenómenos transnacionales no estrictamente militares han ocupado su atención, tales como la migración indocumentada, el contrabando, el narcotráfico y las pandillas con vínculos internacionales, todos ellos combatidos especialmente por el gobierno de Estados Unidos, el cual ha procurado reclutar a los gobiernos centroamericanos para auxiliarle en estos empeños. Esto ha abierto las puertas a nuevas oportunidades para los militares en tareas que permiten utilizar la fuerza de las armas en temas como el control fronterizo y los patrullajes en zonas de tránsito de migrantes y rutas de narcotráfico y contrabando.

Son precisamente las nuevas fuentes y expresiones de violencia social y criminal que vuelven a colocar sobre el tapete la paradoja quizás más importante que haya afectado a la FAES durante buena parte del



siglo XX hasta la firma del Acuerdo de Paz en 1992: las responsabilidades que se le encomendaron en el ámbito de la seguridad pública. La Guardia Nacional, la policía rural, siempre estuvo bajo la dirección administrativa y operativa del Ministerio de Guerra (después Defensa), mientras que la Policía Nacional, la policía urbana, pasó a ser parte del Ministerio de Defensa en 1946. El resultado fue que el papel más importante de la FAES antes del Acuerdo de Paz (exceptuada la guerra contrainsurgente) se centró en la dirección por parte de oficiales de carrera de la totalidad de los cuerpos de seguridad (policías urbanas y rurales). Esta “militarización” de la seguridad pública fue vista con buenos ojos por aquellas personas que estaban convencidas de que la población salvadoreña debía ser tratada con firmeza para mantener el orden social vigente. Sin embargo, el respeto hacia la autoridad policial, basada más en el temor que en la legitimidad, se fue perdiendo hasta quedar en entredicho con el inicio del conflicto armado.

El Acuerdo de Paz de 1992 y las reformas correspondientes a la Constitución separaron a la FAES de las labores de seguridad pública, las cuales fueron asumidas por una nueva Policía Nacional Civil (PNC), con su propia Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), inspectoría general y administración financiera (Costa, 1999). Sin embargo, casi desde el momento de la firma del Acuerdo de Paz, se presentaron nuevos desafíos que la PNC no estuvo en condiciones de controlar debidamente: la violencia social o comunitaria asociada con las pandillas y el crimen organizado que se sumaron a la delincuencia común de larga data. El país ha sufrido – con sus altibajos – una de las tasas de homicidios más altas del planeta. Esto convenció a los presidentes de la República de que era indispensable echar mano de la FAES para apoyar las labores de patrullaje de la PNC, una atribución que les confiere la Constitución (art. 168) cuando se hayan “agotado los medios ordinarios para el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y la seguridad pública”.

CRISIS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y REPOSICIONAMIENTO MILITAR

El período comprendido entre 1992 y 2003 puede entenderse como una puerta giratoria por donde salió y volvió a entrar la Fuerza Armada como protagonista en la vida política del país. Al mismo tiempo que se implementaron reformas destinadas a reducir el papel de la FAES – tanto en términos de su dimensión como de sus atribuciones en la sociedad salvadoreña – crecía el problema de seguridad pública, especialmente en torno a las pandillas, la principal causa de la inseguridad en el país relacionada con los homicidios y las extorsiones. Si bien las pandillas existían desde antes del fin de la guerra, su crecimiento numérico y su actividad violenta son fenómenos de posguerra que fueron desatendidos por los primeros gobiernos de tiempos de paz, mientras la apuesta giraba en torno a la estabilización política y económica del país y de la competencia partidaria.

Fue hasta el gobierno de Francisco Flores (1999-2004) que las pandillas recibieron una atención específica por parte del Estado, que no solo fue tardía sino contraria a los principios democráticos que se buscaba asentar en la sociedad. El gobierno de Flores identificó a las pandillas como un problema de primer orden y las declaró como una amenaza a la seguridad nacional. Las acciones fueron punitivas y basadas en un enfoque de guerra, que se extendería por los siguientes gobiernos hasta el actual.

El enfoque punitivo y reactivo ampliamente conocido como “política de mano dura” fue estrenado por el gobierno de Flores en julio de 2003 con el Plan Mano Dura, que luego dio lugar a la política de Súper Mano Dura durante el gobierno de Antonio Saca (2004-2009). Ese enfoque contempló la creación de leyes antimara, el encarcelamiento masivo de jóvenes asociados a las pandillas por su apariencia y lugar de habitación y el despliegue de soldados en las calles del país en tareas conjuntas con la Policía Nacional Civil. Resulta irónico que la mano dura inició en un periodo en que la tasa de homicidios no se encontraba en los niveles a los que subió después del inicio de esos planes. Entre 2003 y 2006, el período de implementación de las acciones de mano dura, la tasa de homicidios pasó de 36 a 65 muertes por cada

cien mil habitantes por año (Walter 2018, p. 78).

Las acciones punitivas de la “mano dura” fueron acompañadas de una retórica oficial de guerra contra un enemigo único. Una campaña mediática oficial incidió en el aumento de la percepción de inseguridad y recalcó que las pandillas eran la causa de esa situación. Según uno de varios estudios sobre el tema, las políticas de mano dura tuvieron una finalidad electoral y de incidencia en la opinión pública más efectiva que los objetivos propios de una política de seguridad (Aguilar 2019).

Durante los siguientes dos gobiernos del FMLN, los militares adquirieron un rol aún más protagónico en la seguridad pública respecto del que tuvieron en los gobiernos de ARENA. Durante la gestión de Mauricio Funes (2009-2014) se intensificaron las leyes antipandilla durante un alza nunca antes vista de homicidios y hechos violentos que impactaron de manera especial la opinión pública, como la quema de un bus con pasajeros en junio de 2010. La “Política Nacional de Justicia, Seguridad y Convivencia” propuesta por el gobierno de Funes nunca fue debidamente implementada y en su lugar se impuso una visión represiva de la seguridad pública que formalizó el incremento de la fuerza militar. De acuerdo al estudio de Aguilar antes mencionado, a la llegada de Funes a la presidencia en junio de 2009, el número de efectivos militares destinados a la seguridad pública era de 1,975. Al finalizar el primer año de su gobierno, ese número se incrementó a 6,500, mientras que en 2014, el último de su gobierno, el número de militares asignados a esas tareas era de 11,200. Al concluir el gobierno de Funes, el total de efectivos militares (24,799) era superior al de la Policía Nacional Civil (23,000).

Paradójicamente, ese masivo despliegue militar fue liderado por la misma autoridad que propició la llamada tregua entre pandillas (2012-2013), el único experimento que dio lugar a un descenso significativo de los homicidios en el país. La tregua generó una polémica que aún polariza las opiniones pero que permite hacer algunas consideraciones importantes. La primera de ellas es que la tregua fue una oportunidad para un cambio de enfoque sobre la inseguridad que, debido a la manipulación política y a la falta de transparencia, impidió explotar su potencial como medida para reducir la violencia y transformarla. La segunda es que se demostró que políticamente la mano dura, el discurso anti-pandilla y la demostración de cero tolerancia es una necesidad política electoral en el país. La tregua, como método no violento de reducción de la violencia, demostró ser efectiva pero también vulnerable ante los mensajes electorales de los partidos en contienda. Mientras eso sucedía, se afianzó una narrativa oficial que desmeritaba a la Policía Nacional Civil y justificaba la necesidad de darle un mayor protagonismo a la FAES, además de que profundizó la retórica de guerra y descalificó a la tregua.

Durante el segundo gobierno del FMLN del presidente Salvador Sánchez Cerén (2014-2019), la opción preventiva y de rehabilitación, siempre plasmada en los planes y políticas, quedó nuevamente descartada. De hecho, una comisión nacional nombrada por el gobierno formuló un plan ambicioso de prevención, rehabilitación y fortalecimiento institucional para enfrentar la ola de violencia pero los costos del mismo sobrepasaban ampliamente las disponibilidades financieras del estado salvadoreño y de los donantes internacionales. Más bien, fue la retórica de guerra que caracterizó al presidente Sánchez Cerén y la tregua se convirtió en otra pieza del campo de batalla electoral. Una nueva política, denominada Medidas Extraordinarias de Seguridad, dio continuidad a las anteriores, incluyendo la expansión de la presencia militar en la seguridad pública y el endurecimiento de las leyes y disposiciones especiales en las cárceles de pandilleros que provocaron numerosas denuncias de violaciones a los derechos humanos.

Durante ese gobierno fueron creados varios batallones dentro de la FAES dedicados específicamente a la seguridad pública. La imagen que describe este periodo en la democracia salvadoreña es la de un vehículo militar artillado recorriendo las calles de un barrio urbano marginal, una imagen con un alto contenido simbólico pero con muy bajo nivel de efectividad en materia de seguridad. De hecho, la violencia se transformó y si bien inició un descenso en 2016, ésta se orientó a lo que pareció ser una confrontación con las fuerzas de seguridad del país.

LA PRESIDENCIA DE NAYIB BUKELE

Ningún presidente hace *tabula rasa* al inicio de su gobierno. Nayib Bukele tomó la conducción del gobierno sobre unos rieles que tenían ya una dirección establecida: la seguridad pública en El Salvador es represiva y la FAES tiene un lugar destacado en ella, producto de una inversión de recursos y publicidad que sitúa a cualquier presidente ante el dilema de transformar o reproducir.

La gestión del nuevo presidente comenzó sin demoras con una intervención en el área militar. “Se ordena a las Fuerzas Armadas retirar de inmediato el nombre del Coronel Domingo Monterrosa, del Cuartel de la Tercera Brigada de Infantería, en San Miguel”, escribió Nayib Bukele en su cuenta de Twitter el 2 de junio de 2019, un día después de la toma de posesión de su mandato presidencial. El nombre que el presidente ordenó retirar de la instalación militar es el de uno de los responsables de la masacre en El Mozote cuando dirigía el Batallón Atlacatl a inicios de la guerra civil en 1981, según lo señala la Comisión de la Verdad de la ONU.

Esa decisión dio la señal de que el gobierno definía su postura frente al dilema de: a) apoyar el reclamo de las víctimas de la guerra, los señalamientos de la Comisión de la Verdad de la ONU y las investigaciones sobre los responsables de la masacre en El Mozote cuando fueron asesinadas al menos 800 personas; o b) mantener la distancia política sobre esos temas y evitar el escabroso camino de la justicia y la memoria de la guerra. La opción que escogieron los dos gobiernos anteriores del FMLN fue precisamente la de obviar en buena medida el tema a pesar del reclamo de las víctimas.

Toda decisión tiene consecuencias, activa fuerzas y visibiliza las diferentes opciones existentes sobre el camino a seguir. Para muchas personas, la decisión del presidente Bukele rompió con las tradicionales lealtades presidenciales hacia uno u otro bando de la guerra y situaba al gobierno del lado de la reparación, la justicia y la memoria. Eso convenció a muchas personas de darle el beneficio de la duda a un presidente y a un gabinete de gobierno que se presentó como nuevo, distanciado de las posturas ideológicas que habían dominado la política nacional.

Posteriormente, se activaron otras acciones coherentes con esa decisión inicial. En noviembre de 2019, el juez que tramite el caso de la masacre en El Mozote le requirió al presidente Bukele entregar los documentos militares relativos al caso, que juzga al Alto Mando que comandaba la FAES en 1981 (Rauda, 2109). El presidente, como comandante general de la Fuerza Armada, tiene la potestad de que sus órdenes prevalezcan sobre las del Ministro de la Defensa, además de que la orden de un juez al Presidente de la República es vinculante. Es decir, Bukele pudo ordenar abrir los archivos y además debía hacerlo. Si bien el presidente repitió lo que desde 1990 han dicho diferentes gobiernos en el sentido de que no existen documentos relacionados con las acciones militares como la de El Mozote, ordenó que se abrieran los archivos a un equipo de peritos que forma parte del proceso que se lleva por la masacre.

Otra decisión que dio signos de un camino diferente fue el nombramiento del actual Ministro de la Defensa, René Merino Monroy, ascendido a Contra Almirante de la Fuerza Naval a los 55 años de edad. Es la primera vez que un Ministro de la Defensa proviene de la Fuerza Naval, además de que la mayor parte de su carrera como oficial ha transcurrido en tiempos de paz, es decir, de un militar relativamente joven que no representa las tradicionales fuerzas ligadas al conflicto armado en el país.

Si bien estas decisiones daban signos de la inclinación del presidente por una de las opciones en el dilema de las relaciones con los militares en el país, también permiten identificar lo que posteriormente se convirtió en una paradoja: signos de cambio democrático que refuerzan prácticas no democráticas. Desde el inicio de su gestión, el nuevo Ministro de la Defensa fue uno de los principales defensores de mantener el despliegue militar para la seguridad pública, algo que se había iniciado con los gobiernos pasados y que forma parte del Plan de Control Territorial del Presidente Bukele, uno de los más importantes planes de su gestión.

El Plan de Control Territorial tiene el objetivo de hacer frente a los grupos criminales en el país, para lo cual se requiere un financiamiento de \$575.2 millones (Alvarado, 2020). El presidente Bukele atribuyó a ese plan el descenso de los homicidios en el país, algo que ha sido cuestionado porque el plan inició a finales del mes de junio de 2019 y la tendencia al descenso de los homicidios empezó en 2016. De acuerdo a datos de la Policía Nacional Civil, en 2015 el promedio fue de 18 asesinatos diarios, 14 en 2016, 11 en 2017 y hasta julio de 2019 el promedio era de 8 homicidios diarios (Cáceres, 2020).

El plan consta de siete fases de las cuales solamente se conocen algunos de sus nombres. La primera de ellas, llamada "Control Territorial", contempló el despliegue de militares y policías y el estado de emergencia en las cárceles de manera similar al de los dos gobiernos del FMLN; la segunda fase, denominada "Oportunidad", está orientada a la reconstrucción del tejido social y debe involucrar a todas las carteras del gobierno para evitar que los jóvenes ingresen a las pandillas; y la tercera fase, llamada "Modernización", incluye la compra de equipo de tecnología de punta para la Fuerza Armada y la Policía Nacional Civil. La fase 3 fue oficialmente presentada en agosto de 2019 y tendría un costo de \$210.1 millones. El presidente Bukele buscó obtener un crédito del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) por \$109 millones, los cuales se destinarían a la compra del equipo en cuestión (Alvarado, 2020).

La demora en la aprobación del financiamiento de la tercera fase del Plan de Control Territorial fue la razón principal por la cual el presidente Bukele irrumpió en la Asamblea Legislativa acompañado por un contingente militar y policial el 9 de febrero de 2020. Este hecho ocurrió luego de varias semanas de ataques mediáticos del presidente en contra de los diputados y de amenazas de cerrar la Asamblea Legislativa y de encabezar la "ira del pueblo" contra los diputados (Guzmán y Rauda, 2020).

Durante las siguientes semanas, este hecho fue calificado nacional e internacionalmente como uno de los atentados más graves a la democracia y la institucionalidad política de El Salvador y se convirtió en un tema que dominó la opinión pública. De particular importancia fue la decisión de acompañar la transgresión a la institucionalidad democrática, específicamente a la independencia de los órganos del Estado, con la Fuerza Armada y la Policía Nacional Civil y sumarle a eso la movilización de servidores públicos como una forma de presión.

En abril de 2020, el presidente Bukele anunció su intención de ignorar la sentencia de la Corte Suprema de Justicia que ordenó frenar las detenciones y los confinamientos "forzosos" de quienes violaran la cuarentena decretada ante la pandemia del COVID-19. Al igual que en el resto del triángulo norte centroamericano, en El Salvador las medidas para prevenir el contagio durante la pandemia por COVID-19 fueron impuestas a través de toques de queda y estados de emergencia que otorgaron a las fuerzas armadas y policiales la potestad para controlar el movimiento de las personas. El presidente incluso amenazó con demandar a la Asamblea Legislativa y a la Corte Suprema de Justicia ante el Sistema de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, alegando que dichos órganos violaron los derechos a la salud y la vida del pueblo salvadoreño luego de que la Asamblea Legislativa se opuso a la extensión del estado de emergencia solicitado por el ejecutivo por considerar que se habían cometido violaciones a los derechos humanos durante su vigencia (DW, 2020). Debido a que el presidente prorrogó la medida sin autorización, la Corte Suprema de Justicia dejó sin efecto la prórroga de la ley de emergencia y pidió a la Sala de lo Constitucional revisar si la medida era constitucional o no.

Otras denuncias por violaciones a los derechos humanos ocurrieron luego de que el presidente Bukele autorizó a los cuerpos de seguridad el uso de fuerza letal para contrarrestar el aumento de homicidios ocurrido entre el viernes 24 y el domingo 26 de abril de 2020. Durante esos tres días ocurrieron 60 homicidios en todo el país, los cuales fueron atribuidos por las autoridades a la pandilla Mara Salvatrucha y a las dos facciones de la pandilla Barrio 18 por órdenes de sus respectivos líderes en prisión. Esto ocurrió

luego de que el promedio diario de homicidios bajó a dos a partir del 14 de abril, incluyendo un día, el 15 de ese mes, en que las autoridades no registraron ningún homicidio (Cáceres, 2020).

Con esa orden, el presidente Bukele repitió el tipo de reacciones que tuvo el gobierno del FMLN para enfrentar el aumento de los homicidios en 2015. Desde el inicio de su gestión, Bukele también ordenó el estado de emergencia en algunas prisiones del país siguiendo lo establecido por el gobierno del FMLN a través de las que fueron conocidas en su momento como las medidas extraordinarias en las prisiones del país. La situación llegó al extremo el 26 de abril con el anuncio de que pandilleros de cualquier afiliación serían mezclados en las prisiones del país y puestos en aislamiento absoluto. Las imágenes de miles de pandilleros semidesnudos en los patios de las prisiones fueron criticadas nacional e internacionalmente debido a que contradecían la tradicional separación de las pandillas en las prisiones, ordenada en 2004 con la “mano dura” de los gobiernos de ARENA, y además porque contravenían todos los protocolos de bioseguridad requeridos durante la pandemia por COVID-19.

Las decisiones anteriores pueden ser analizadas desde la perspectiva del sensacionalismo mediático que producen, lo cual luego de un tiempo tiende a disminuir o bien derivar en otra noticia que genera impacto en los medios de comunicación. Sin embargo, esas decisiones suman a una trayectoria que luego de un año de gobierno se hace cada vez más visible: la creciente participación de la FAES en diferentes ámbitos de la vida política del país. Esto se aprecia hasta en el aumento del gasto militar para 2020 en un 52 por ciento en comparación al año anterior, pasando de 145 a 220 millones de dólares, es decir, 75 millones adicionales, lo que representa el mayor aumento proporcional desde la firma del Acuerdo de Paz (Alvarado, 2020). A esto habría que sumarle el 50% de los 109 millones de dólares del préstamo solicitado al BCIE para aumentar el despliegue territorial de la FAES en las tareas de seguridad pública, lo que forma parte de la fase III del Plan de Control Territorial del presidente Bukele.

Un año después de la primera decisión del presidente Bukele de remover el nombre del coronel Domingo Monterrosa del cuartel de la Tercera Brigada de Infantería, han ocurrido varios eventos en los que las fuerzas militares ocupan un lugar predominante en las decisiones de Bukele sobre seguridad pública, control de la pandemia y presión política frente a otros órganos del Estado. La paradoja es ahora más evidente: un gobierno surgido de un amplio movimiento político que reemplazó a las tradicionales fuerzas políticas que compitieron dentro de las reglas de la democracia durante los últimos treinta años, recurre ahora a acciones reñidas con la legalidad constitucional para asegurar su posición y hacer valer sus decisiones con el apoyo de una institución – la FAES – cuya separación e independencia del juego político es fundamental para la consolidación de la democracia.

REFLEXIONES FINALES

En resumidas cuentas, el fin del conflicto armado en 1992 y la marginación de los militares de la administración directa de la seguridad pública han colocado a la FAES en una situación problemática que se ha querido superar con redefiniciones del concepto de seguridad y con la presencia de nuevas amenazas a la soberanía nacional y la integridad territorial, así como ciertas atribuciones que le otorga la Constitución vigente. Una de estas disposiciones constitucionales, compartida con casi todos los países del mundo, es la que permite al gobierno utilizar a la FAES en situaciones y circunstancias excepcionales de catástrofe nacional que no pueden ser debidamente manejadas por otras instituciones del estado. La Constitución salvadoreña también contempla que los órganos del estado (legislativo, ejecutivo, judicial) echen mano de la FAES para hacer efectivas sus disposiciones en sus respectivas competencias constitucionales (Art. 212), lo cual no deja de ser preocupante si dos órganos del estado enfrentados quieren disponer de la FAES simultáneamente para imponer su voluntad. El resultado podría asemejarse a un golpe de estado como los de antes, en el que se impone una solución por medios de fuerza pero esta vez envuelta en una

legalidad constitucional.

Con independencia de los problemas asociados con la existencia y las funciones de las fuerzas armadas en Centroamérica, todos los gobiernos enfrentan el dilema crónico de cómo distribuir los escasos recursos fiscales con los cuales deben atender una multiplicidad de obligaciones. Entre estos se incluye el mantenimiento de las fuerzas armadas. Si bien es cierto que los presupuestos asignados al Ministerio de Defensa en el caso de El Salvador desde el Acuerdo de Paz en 1992 han sido los más bajos en proporción al producto interno bruto en los últimos cien años, no dejan de ser erogaciones que deben justificarse plenamente, como las de cualquier otra dependencia del estado, bajo criterios de eficacia y eficiencia.

No está claro cómo se superarán estas paradojas y dilemas. Lo cierto es que en el caso de El Salvador, la participación de la FAES en tareas ajenas a sus funciones y atribuciones ordinarias ocasiona polémicas sobre el uso lícito de la fuerza militar en áreas de la gestión gubernamental que supuestamente deben ser atendidas por otras instancias de carácter civil debidamente preparadas y organizadas. A veces parecería que la FAES puede ser utilizada para cualquier acción que un gobernante estime producirá mejores frutos que si lo ejecuta otra instancia gubernamental.

Por otra parte, están las disposiciones constitucionales que aseguran a la FAES su existencia como institución permanente del estado. En este sentido, un debate sobre la reducción sustancial o disolución de la FAES está fuera de lugar. Sin embargo, sí es necesario definir con la mayor precisión posible las atribuciones y prerrogativas de la FAES para que la institución armada no sea manipulada o instrumentalizada por fuerzas políticas u órganos del gobierno en pugna que pueden afectar negativamente su carácter apolítico y no deliberante. En términos generales, la FAES debe estar presta para ayudar cuando se requiera sin alterar su carácter militar pero también volver cuanto antes a ejercer las funciones convencionales que le asigna la Constitución.

Lo que está en juego no es solamente el futuro de la FAES sino de la democracia propiamente. El uso desmedido de la fuerza violenta – sobre todo si es innecesaria – deslegitima al gobierno y a la misma institución que la ejerce porque evidencia su incapacidad de hacerse respetar y acatar por la libre voluntad de la población. También debe contemplarse el nivel de compromiso y afinidad de las fuerzas políticas más importantes con la democracia; tanto ARENA como el FMLN surgieron de tradiciones políticas anti-democráticas o no-democráticas. Su compromiso con una solución negociada de la guerra pasó por la aceptación de una democracia incluida en un paquete de reformas promulgada años antes del Acuerdo de Paz (incluyendo la Constitución de 1983). A decir verdad, la única fuerza política claramente identificada históricamente con la democracia liberal fue la Democracia Cristiana, que terminó desgastada y derrotada electoralmente cuando la guerra llegaba a su fin.

En este momento, por lo tanto, puede argumentarse que la democracia necesita amigos incondicionales, quienes la respaldan tanto como sistema de selección de gobernantes por medio de elecciones así como proceso de negociación e interlocución en busca de acuerdos que beneficien a la población entera. Después de casi 30 años de haberse firmado la paz, la situación económica para buena parte de la población sigue siendo precaria, complicada aún más por la violencia social y la pandemia de Covid-19. Las formalidades de la democracia – sus instituciones y procesos – todavía tienen que demostrar que están en capacidad de responder con eficacia y agilidad ante el cúmulo de amenazas inmediatas que enfrenta la población, a lo cual hay que sumar los bochornosos antecedentes de corrupción y malversación que han salpicado a todas las fuerzas políticas que han llegado al poder en las últimas décadas. Lo peor que le puede pasar a un sistema democrático es que se paralice o se entrampe y que el desencanto popular lo termine hundiendo.

IV. CONTINUA PERO NO LINEAL: LA TRAYECTORIA DE LA FUNCIÓN POLÍTICA DEL EJÉRCITO DE GUATEMALA

INTRODUCCIÓN³

Para inicios de marzo 2020, justo antes de que la pandemia por COVID-19 fuera la preocupación central del nuevo gobierno de Guatemala, el presidente Alejandro Giammattei había decretado cinco estados de prevención en diferentes municipios del país con el argumento de enfrentar a grupos criminales y pandilleros dedicados a la extorsión y el narcotráfico. Los estados de prevención no han durado menos de seis días y no pueden, por ley, superar los quince. Se movilizaron miles de miembros de la Policía Nacional y del Ejército en operativos de saturación del espacio público a través de puestos de registro y patrullajes, utilizando equipo móvil terrestre y aéreo. De manera inmediata, el gobierno atribuyó a esos operativos el éxito de haber reducido los homicidios y desarticulado bandas delictivas.

Los estados de prevención reactivaron la participación masiva del Ejército en la seguridad pública que había sido reducida desde 2018. Asimismo, el Ministerio de la Defensa recibió un aumento de Q. 99 millones respecto del presupuesto del año anterior, sumando un total de Q. 2,627 millones para 2020. Fue el ministerio que recibió el mayor aumento presupuestario después del de educación. En sentido contrario, al Ministerio de Salud le redujeron Q. 214 millones de su presupuesto para 2020, año de la pandemia.

El debate sobre la función actual del Ejército se centra en los temas de seguridad. Sin embargo, hay poca o nula evidencia – válida, independiente y consistente – sobre la ventaja o desventaja de usar al Ejército en la seguridad pública, aparte del costo que implica para el Estado y el efecto negativo que tiene en la Policía Nacional Civil y en la misma institución militar. No es posible, con la información disponible, atribuir el descenso de los homicidios registrado en los últimos años al despliegue de los militares en el espacio público, mucho menos en unos pocos meses de gobierno.

La pandemia dejó en segundo plano la preocupación sobre la función de los militares en la política gubernamental que se expresa en dos sentidos: uno formal institucional y otro vía la incorporación de exmilitares en el gabinete de gobierno. En Guatemala, hablar de la función militar requiere tomar en consideración el rol que tienen los exmilitares en la política y en las instituciones, en los negocios con el Estado y en muchas de las conocidas mafias -antiguas y nuevas- que, ya se sabe, son el aceite del motor de la política en el país. Ser “ex militar” en Guatemala significa estar en condición de retiro o de baja, que implica la pérdida del poder de mando administrativo sin perder el poder de mando informal, el que se rige por la antigüedad o el reconocimiento o prestigio. Realmente, un retirado no deja de ser militar nunca, es parte de su identidad y, sobre todo, es parte de la naturaleza corporativa del Ejército el preservar lealtades más allá de ser activo o no en la institución. Es parte de la tradición latinoamericana que el grado militar se conserva por siempre, se antepone al nombre por el resto de la vida del oficial y, con el grado, los privilegios y la subordinación de las generaciones de militares que le siguen.

En el gabinete de Giammattei fueron nombrados algunos militares retirados que ocuparon puestos clave

³ Agradecemos los importantes aportes editoriales y críticas que Jennifer Avila y Arnoldo Gálvez hicieron a esta sección.

durante importantes momentos del proceso de transición a la democracia. El Ministro de Gobernación, Edgar Godoy, que fue destituido meses después de su nombramiento, fue subdirector de inteligencia militar durante el primer gobierno democrático en la transición, el de Vinicio Cerezo Arévalo (1986-1991); fue también sub- jefe del Estado Mayor Presidencial durante el gobierno de Serrano Elías (el presidente del «auto golpe» en 1993). También se nombró al general retirado Roy Dedet Casprowitz para el gabinete de seguridad e inteligencia, un militar con trayectoria en diversos partidos políticos y que representa a un sector de extrema derecha de militares en el país.

Guatemala es una sociedad en la que el tema militar produce tensiones, polariza y termina por zanjar posiciones “anti”, ya sea anti militares, como anti civiles. Las heridas que dejó el sangriento conflicto armado siguen abiertas, la justicia transicional ha tenido que enfrentar grandes obstáculos y algunos de los procesos de justicia más importantes son constantemente amenazados hasta con la excusa del COVID-19, como recientemente sucedió con los militares condenados por el caso Molina Theissen (Burt y Estrada, 2020).

Profundizar sobre lo sucedido durante el conflicto armado es una necesidad urgente no solamente por el tiempo, que literalmente se acaba para juzgar a los perpetradores de las violaciones a los derechos humanos, sino porque sus efectos y su impunidad continúan causándole daño a la sociedad. A pesar de que la mayoría de los militares que hoy forman parte del Ejército no participaron en esas operaciones que dieron lugar a las conocidas violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado, pesa sobre la institución la sombra de los militares retirados que un día fueron parte de poderosas estructuras criminales y políticas y que tuvieron alta incidencia en las decisiones gubernamentales. Ellos son hoy personas que por su edad vivirán su retiro con impunidad o bien tendrán un proceso judicial que difícilmente llegará a una sentencia mientras los acusados estén aún con vida.

Luego de 34 años de haber iniciado el período democrático y 24 años después de firmados los Acuerdos de Paz, profundizar sobre la función militar en la democracia en Guatemala es necesario porque las alarmas se siguen encendiendo cuando un presidente, civil y electo democráticamente, hace alarde del apoyo que encuentra en el Ejército para poder llevar a cabo su gestión y la institución armada no escatima recursos para demostrar su capacidad de cumplir con dicha insinuación. ¿Nos encontramos ante una democracia que, por la debilidad o incapacidad de sus autoridades civiles, no puede escapar de depender de la institución armada? O, más bien ¿estamos ante un Ejército que, por obligación constitucional o deber patriótico no puede replegarse a los cuarteles y dejar de ser la “muleta” de la gobernabilidad civil?

Esas preguntas implican dos problemas. El primero refiere a una ausencia o escasez de personal calificado para ocupar puestos de dirección o tareas técnicas en el gobierno. Esa ha sido la excusa para que los militares asuman la administración de la seguridad en el país, a veces como asesores o bien a través de su participación directa en operativos conjuntos, fuerzas especiales e inteligencia. El problema se extiende a otras funciones del Estado, por ejemplo, atención a desastres naturales o la protección de proyectos extractivos. Los militares son llamados a cumplir esas tareas por razones de su disciplina, eficiencia e incluso por la poca sustentada fama de no ser corruptos y no inmiscuirse en asuntos de política. Al margen de las diferentes perspectivas sobre esta situación, un hecho concreto es que desde mediados del siglo pasado, la única institución que forma a su personal para administrar el Estado es el Ejército; de ahí su flexibilidad para adaptarse a cumplir las tareas no estrictamente militares, o tareas de apoyo institucional, que se le delegan. Así se instaura un ciclo en que las autoridades demandan tareas no militares al Ejército para lo cual, la institución armada requiere más recursos que, por otro lado, son tomados de las instituciones que deberían cumplir con esas tareas.

El segundo problema es de tipo político, el de una seguidilla de gobiernos que necesitan proyectar una imagen de fuerza en la forma de una alianza con los militares que en ocasiones puede expresarse en declaraciones o medidas de apoyo abierto (como lo ha hecho Giannmattei) o bien viceversa, es el Ejército

el que rechaza cualquier expresión de oposición al gobierno de turno a cambio de las prebendas que piden (más presupuesto, más nombramientos). El Ejército apoyó a Jimmy Morales públicamente en su cruzada contra la CICIG. En cadena nacional de televisión, rodeado por la cúpula del Ejército en uniforme de combate y con el pabellón nacional de fondo, el Presidente Jimmy Morales anunció el 30 de agosto de 2018 que el mandato de la CICIG, que vencía en septiembre de 2019, no sería renovado por su gobierno. Esa acción fue seguida del despliegue de vehículos militares frente a la sede de la CICIG. Es más, Morales dejó asegurado el aumento del presupuesto militar al final de su mandato.

El análisis puede centrarse en el recorrido de una institución altamente corporativa que busca insistentemente justificar su lugar en el Estado y con ello las prerrogativas para sus elementos activos y retirados, o en el de una democracia defectuosa, de élites políticas que durante los últimos 34 años han recurrido a los militares – ambos activos como retirados – para preservar el funcionamiento del Estado. Ambos enfoques son igualmente válidos y sus resultados dependen del momento que se analiza.

La trayectoria del Ejército en relación con la vida política del país ha sido continua pero no lineal. Ha estado marcada por contrastes que van desde la subordinación casi humillante y utilitaria a los dictadores del Estado oligarca de la primera mitad del siglo XX, al empoderamiento legal para incidir en las decisiones gubernamentales durante la década revolucionaria de 1944-1954, pasando después al control total del Estado a través del ejercicio de la violencia extrema durante las décadas contrainsurgentes para luego gestionar la instauración de la democracia y la posterior reforma de la institución en el marco de los acuerdos de paz y volver, con ello, a ampliar su presencia en la vida social y política durante los últimos años. Una trayectoria que requiere tomar en cuenta a gobiernos civiles – igualmente contrastantes –, élites empresariales y una relación cambiante y muchas veces contradictoria con Estados Unidos.

En Guatemala hay períodos en los que se define con relativa claridad la función militar en el Estado y más allá de éste, cuando esas funciones se apoyaron en grupos paramilitares ligados al Ejército o en grupos de crimen organizado incrustados en las instituciones. También, durante la instauración de la democracia en 1986, los militares tuvieron un papel claro, tutelar, que permitió que el tránsito de la conducción del Estado a los civiles ocurriera sin poner en riesgo lo logrado a través de la acción bélica del Ejército y se preservaran las prerrogativas institucionales, incluida la impunidad por las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado. Tuvieron que transcurrir 10 años más para que el conflicto armado terminara, período durante el cual los militares enfrentaron pugnas internas, un quiebre institucional con Serrano Elías y la firma de la paz. Nada de eso puso en peligro a la democracia representativa a causa del rol de los militares en el conflicto armado.

Pero el siguiente período, de 1996 a la actualidad, es el más complejo porque la función de los militares se adaptó para compensar las debilidades de la democracia al punto de ser imprescindibles para la conducción del gobierno, todo esto sin violentar el orden democrático. Durante la primera década de ese período, se sobrepusieron procesos de cambio institucional en el Ejército y en el sistema político en el país. Por un lado, los militares aceptaron los cambios pactados en el Acuerdo de Paz, especialmente en el acuerdo para el fortalecimiento del poder civil y la función del ejército en una sociedad democrática. Por otro, poco a poco se fueron ampliando sus funciones en la seguridad pública y otros asuntos considerados de seguridad, como los conflictos socioambientales.

Sin embargo, el resultado del referéndum de 1999 fue negativo en tanto que despejó el camino para que el estado conservara el lugar que constitucionalmente habían ocupado los militares desde 1954. La polarización ideológica de ese momento justificó la continuidad del estatus constitucional de los militares: el estado continuaba protegido por su institución más fuerte y fiel a los principios conservadores del país. Sin embargo, 20 años después, esas reformas siguen siendo una deuda con la democracia aunque su viabilidad sea cada vez más lejana.

En Guatemala se fortaleció el poder civil, pero uno que a lo largo de siete gobiernos ha demostrado que las mafias y la corrupción no eran exclusivas de los militares de los años ochenta. Si las estructuras que hacen posible el nexo político criminal fueron heredadas de los gobiernos militares, los políticos civiles no solo las han aprovechado, sino que las han defendido, ampliado y consolidado. En Guatemala no hay guerra ni amenazas externas, no hay desorden público que no pueda ser controlado por la fuerza policial, el crimen está bien organizado por lo que no hay riesgo de eventos violentos de gran escala, las pandillas (la gran excusa de los gobiernos) podrían controlarse sin necesidad de desplegar fuerza militar – porque eso no funciona y porque es desproporcional al tamaño de la amenaza – y los desastres producidos por fenómenos naturales seguirán ocurriendo porque la infraestructura del país nunca se ha adecuado a la geografía o el clima del país, además de que las pérdidas materiales, en particular las pérdidas de infraestructura, son la mejor excusa para alimentar la corrupción año con año.

El Ejército de Guatemala ha tenido en los últimos 35 años una actitud de tolerancia (más creciente que decreciente) hacia los gobiernos electos y las crisis de gobierno (las de Serrano Elías y Otto Pérez Molina). Por más que los gobiernos civiles han tergiversado la Constitución y las leyes del país, los militares no han saltado a tomar el poder vía golpes de Estado. La función de garantes últimos del orden constitucional que se les delegó desde 1945 parece hoy – por suerte – no ser lo que le da sentido a la institución militar aunque así lo diga la misma Constitución. Los últimos tres presidentes del país parecen sentirse cómodos con la compañía de los militares, a pesar del costo que eso ha tenido para la institución (dos ministros en prisión investigados por actos de corrupción).

Para los militares, las tareas de apoyo institucional – las que no son rigurosamente militares – siempre implican riesgo debido a la desproporcionalidad de sus capacidades de fuerza y porque pesa sobre la institución actual la sombra de su historia de violaciones a derechos humanos. ¿Por qué seguir así? ¿Por obligación constitucional? ¿Por inercia corporativa, por responsabilidad – motu proprio o por ser el socio confiable de USA – ante la incompetencia de los gobiernos civiles? ¿Hasta dónde puede avanzar una democracia cargando el peso de la institución militar? ¿Hasta dónde el Ejército podrá justificar su naturaleza militar si se dedica cada vez más a tareas no estrictamente militares? ¿Cuál es el Ejército idóneo para una democracia o es este acaso el Ejército idóneo para esta democracia?

TRAYECTORIA DE LA FUNCIÓN POLÍTICA DE LOS MILITARES

Guatemala es uno de los países en los que la institución armada ha tenido más peso en la estructuración del sistema político y de las relaciones sociales. Los militares construyeron Estado. Un recuento de los 173 años de vida republicana (1847-2020) demuestra que a la democracia le hace falta mucho tiempo para superar los años que el país ha sido gobernado por mandatarios militares de alta o retirados, ya sea electos o de facto.

Las instituciones son el resultado de largos procesos de cambio, continuidad, adaptación y en algunos casos, ruptura. Cuando se refiere a las trayectorias de las instituciones para explicar el estado actual de una de ellas, se parte del principio de que los individuos deciden de acuerdo a sus intereses dentro de los límites de las normas, costumbres y símbolos que constituyen una institución. A veces eso se expresa de manera formal, es decir, por escrito y legislado y otras veces sucede de manera informal, sin estar escrito pero igual de válido, conocido y sancionado. Incluso para transgredir la normativa de una institución se necesita de otra, a veces informal como los pactos políticos-criminales.

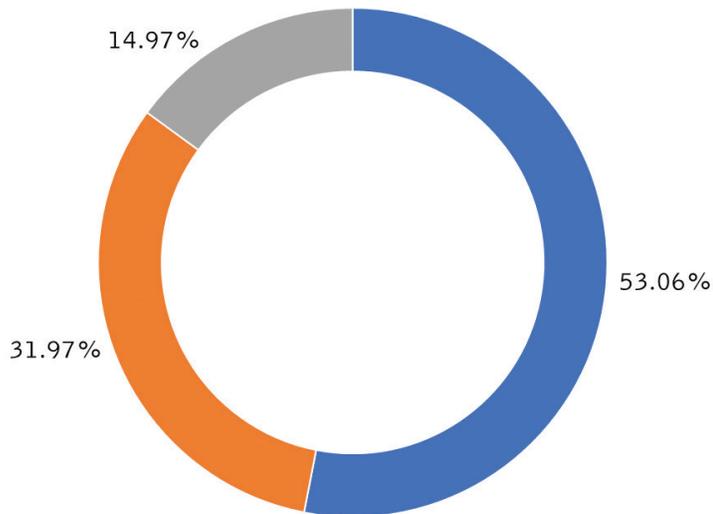
Las trayectorias ejercen en las instituciones actuales el efecto acumulado de sus cambios y en algunas ocasiones, de su falta de cambio, sus continuidades. En Guatemala, los militares tienen una institución formal, antigua y robusta, normada desde un alto nivel constitucional pero, también, esa misma institución funciona a partir de un complejo conjunto de normas informales, de tradiciones y códigos que garantizan lealtad, secretismo, disciplina y, en muchos casos, impunidad.



El conteo de meses y años no explica por sí solo los procesos de cambio institucional, pero sí ayuda a ilustrar el peso y efecto acumulado que produce la continuidad y sus rupturas. De marzo de 1847, año de la fundación de la república de Guatemala, a marzo de 2020 hay 2,076 meses (173 años). El 62.4% de esos meses, equivalentes a 108 años de vida política y administrativa del Estado, ha estado conducido por militares. Se incluye en este conteo a Miguel Ydígoras Fuentes y a Otto Pérez Molina, ambos militares retirados que llegaron a la presidencia mediante elecciones pero que no terminaron su período de gobierno. Ahora bien, un 38% de esos 173 años, equivalente a 65.8 años, corresponde a administraciones civiles, entre las que se incluye la más larga dictadura de Guatemala, la de Manuel Estrada Cabrera que abarcó 22 de esos años y que demuestra que no hay una necesaria correlación entre autoritarismo y gobierno militar. El período democrático que ahora vivimos, instaurado en 1986, suma 30.5 años excluyendo, como se dijo, los casi cuatro años de Otto Pérez Molina, lo cual demuestra que un gobierno conducido por un militar retirado no significa devolver el poder al Ejército aunque sí le permite aprovecharse del poder simbólico que implica ser "ex militar" en Guatemala y del acceso a redes corruptas que eso posibilita. Ese período equivale al 46.5% del total de meses que los civiles han tenido el control del Estado y equivale solamente al 17.7% del tiempo total de vida republicana.

Porcentaje de tiempo de administración civil y militar durante la vida republicana de Guatemala

Total de vida republicana en Guatemala: 173 años



■ Administración militar ■ administración civil ■ Tiempo administrado por civiles en democracia

La democracia no se mide solamente por su duración sino también por su calidad, por su profundidad y lo fuerte de sus instituciones. Lo que las trayectorias de las instituciones permiten entrever en el caso de los militares en Guatemala, es que el Ejército ha sido una institución que ha incidido directa o indirectamente en los cambios de la forma del Estado. Pero el Ejército de Guatemala ha sido, y seguramente es, una institución con profundas contradicciones internas que se manifiestan en posiciones que a veces respaldan la democracia y luego la destruyen, o que delegan el control del Estado a civiles y luego lo asumen – o lo arrebatan – para caer en los extremos y luego reconstruir lo destruido por ella misma.



Los momentos que evidencian esos giros en la trayectoria de la institución demuestran también que el Ejército es una institución que responde a la presión de agentes externos, pero relacionados e interesados con la institución. Ya sean empresarios y políticos, el crimen organizado, los Estados Unidos o presidentes civiles electos democráticamente, todos de una forma u otra, han buscado balancear la competencia por el poder del Estado – o los negocios con o gracias al Estado – a través de alguna influencia sobre el Ejército o un allegado militar retirado. Esta tendencia a recurrir al “amigo” militar o ex-militar es característica de Guatemala. Desde un partido político, una empresa o una familia, siempre hay alguien que dirá algo parecido a “yo tengo un conocido militar que puede resolver eso”.

La trayectoria del ejército ha cambiado al punto de estar hoy en una situación que podría ser parecida a la que hubo durante la primera mitad del siglo XX cuando los dictadores usaron a los militares a su antojo. Hoy son presidentes civiles los que ordenan el uso de los militares de acuerdo a las necesidades de su gobierno. Por su parte, el Ejército ahora defiende intereses de tipo corporativo, que benefician a la institución, a los que fueron parte de ella y a los que algún día serán los militares retirados del futuro.

Las siguientes páginas presentan un recorrido por los momentos en que la institución dio golpes de timón, con los cuales cambió el rumbo del país y de la institución misma. Esos momentos demuestran cómo el Ejército ha construido y destruido para luego volver a construir, pero siempre preservando la integridad constitucional de la institución, su última y más valiosa garantía en un país convulso. Al Ejército le toca ser una de las principales muletas de la democracia que esa misma institución instauró y de la cual se hizo imprescindible, tal vez a costa de su propia integridad.

DE LA SUBORDINACIÓN AL EMPODERAMIENTO

La presencia y participación de soldados en la toma y conservación del poder político en Guatemala se remonta prácticamente a los inicios de la república en el siglo XIX. El más importante jefe de estado de Guatemala en esos tiempos, Rafael Carrera, llegó al poder por la vía de las armas en 1844, derrotó a sus enemigos en el campo de batalla y amenazó con violencia a sus opositores. Murió en 1865 cuando todavía ocupaba el cargo de presidente de la república. Durante los años restantes del siglo, la fuerza de las armas siguió siendo fundamental para ejercer el poder político en ausencia de una institucionalidad y una base material suficientemente abundante como para sufragar los gastos asociados con el mantenimiento de un estado fuerte, incluyendo un ejército profesional. En consecuencia, la fuerza militar siempre estuvo asociada con la lealtad hacia un individuo determinado, el llamado caudillo, el hombre fuerte a quien todos recurrían en su carácter de “el señor presidente”. Carrera fue uno de ellos, al igual que Justo Rufino Barrios (presidente durante 1873-1885) y José María Reina Barrios (presidente durante 1892-1898).

Todos ellos ostentaron un grado militar aunque ninguno se había formado como oficial de milicia. Por eso no debería causar sorpresa que el caudillo-presidente más longevo de todos, el abogado Manuel Estrada Cabrera (1898-1920), nunca se haya presentado en galas militares aunque fue tan caudillo como sus predecesores uniformados. Lo que había cambiado cuando Estrada Cabrera llegó al poder fue la creciente y determinante presencia del capital extranjero en el país, especialmente el de la empresa bananera United Fruit Company y sus grandes fincas en la costa del Atlántico de Guatemala junto a una red de vías férreas para transportar la fruta y un puerto especializado para embarcarla. La presencia de la empresa se volvió todavía más importante cuando ésta terminó de construir y operar el ferrocarril desde la capital al Atlántico que el país tanto necesitaba para exportar su café a los mercados en el norte. El presidente Estrada envió soldados en varias oportunidades a la costa Atlántica para suprimir huelgas de obreros en las plantaciones y el puerto cuando los cuerpos de seguridad de los enclaves de la empresa bananera se vieron abrumados (Dosal 1993).

Por lo demás, el control social en el resto del país quedó esencialmente en manos de los grandes intereses



agrarios, especialmente cafetaleros, quienes amparados por diversas leyes de control de la mano de obra, organizaban la fuerza de trabajo necesaria en las explotaciones agrícolas con ayuda del Ejército. A su vez, los líderes indígenas tradicionales se encargaban del gobierno de sus comunidades, que todavía constituían una gran mayoría de la población del país. No había necesidad de un ejército grande para el país a pesar de que se hicieron varios intentos durante el gobierno de Estrada Cabrera por establecer un sistema de reclutamiento, incluyendo a la población de varones indígenas, sin mayores resultados (Adams 1995). Más bien, al gobierno de Estrada Cabrera se le recuerda por el uso frecuente de policías secretos para perseguir, intimidar y eliminar a sus enemigos políticos que se encontraban más que nada en los principales centros urbanos del país.

La caída de Estrada Cabrera en abril de 1920, después de varios días de agitación y represión, abrió las puertas para que generales del ejército se hicieran cargo de la presidencia (intercalados por algunos episodios breves de gobernantes civiles): José María Orellana (1921-1926), Lázaro Chacón González (1926-1931) y finalmente Jorge Ubico (1931-1944). Ninguno de estos generales había recibido una formación militar completa sino que fueron incorporados al ejército por conveniencia del presidente Estrada Cabrera, bajo quien todos tuvieron algún cargo en su gobierno. Por lo tanto, el paso de éstos por la presidencia no supuso cambio alguno en las principales políticas de estado y en la relación servicial hacia las empresas de propiedad extranjera, a las que se le sumaron otras en las áreas de generación eléctrica y telefonía. Es más, la crisis económica que afectó al país después de 1929 fue enfrentada principalmente por un incremento de las medidas represivas, al igual que en los demás países del norte de Centroamérica. El levantamiento indígena-campesino en enero de 1932 en El Salvador tuvo un impacto especialmente fuerte en los sectores dominantes de Guatemala, por el miedo que les provocaba la población indígena de su propio país, muy superior a la de cualquier otro centroamericano.

Si bien Estrada Cabrera y Jorge Ubico fueron dictadores que militarizaron la dirección de la gestión pública, eso no significó el fortalecimiento de la institución armada como tal. Los grados militares eran otorgados por designio del dictador de turno a civiles allegados que ejercían autoridad territorial, constituyéndose así en jefes políticos y comandantes de armas al mismo tiempo. Eso hacía posible el control político, incluyendo la represión cuando era necesaria. También les permitía incursionar en negocios que tenían el único objetivo de generarles riqueza y preservar la lealtad al dictador, tales como la adquisición de tierras y el control del contrabando. La función militar estaba subordinada a una estructura de poder dictatorial, personalista, caudillista y autoritaria, ejemplificada vivamente por las giras de inspección del general Ubico a ciudades y pueblos del interior del país donde impartía bendiciones y regaños a funcionarios y pobladores por igual (Gliejeses 1991:8-29).

Pero a la par del continuismo político heredado de los veintidós años de gobierno de Estrada Cabrera, se estaban formando en la academia militar de Guatemala – la que terminó llamándose Escuela Politécnica – varias generaciones de oficiales profesionales quienes llegaron a cuestionar y rechazar las grandes desigualdades e injusticias sociales de Guatemala y de un sistema político que estaba reñido cada vez más con las corrientes políticas democráticas del mundo occidental, especialmente cuando la Segunda Guerra Mundial colocó a Guatemala a la par de las potencias que luchaban contra el fascismo totalitario. Esta “concientización” de los militares jóvenes eventualmente los llevó a declararse en abierta rebeldía frente a los oficiales de mayor gradación y a identificarse con un nuevo proyecto político para su país.

Fue precisamente a raíz de la revolución que se inició con el derrocamiento cívico-militar de Ubico en julio de 1944 que se produjeron los cambios más importantes que ha tenido la institución militar. Fue en la década de 1944-1954, revolucionaria y democrática, que el Ejército se incorporó a la política como una institución autónoma y profesional. Los militares descubrieron que tenían capacidades para tomar decisiones políticas dentro del Estado y desarrollaron la institucionalidad necesaria para hacerlo de forma legal y legítima. También ocuparon puestos en otras instituciones diferentes a la militar y hasta

tuvieron diputados en el Congreso de la República.

El triunvirato revolucionario, que llegó al poder tras la destitución de los últimos herederos políticos de Ubico en octubre de 1944, estuvo integrado por un empresario civil y dos militares que representaban sectores diferentes del ejército (oficiales de escuela y de línea). Si bien es cierto que los militares tuvieron buena parte del mérito de haber derrocado al dictador e iniciado el proceso revolucionario, accedieron a que el primer gobierno de la revolución fuera encabezado por un civil luego de haber pactado una serie de condiciones en beneficio de la institución militar. Esas condiciones incluyeron la creación de una institucionalidad que garantizara la autonomía política al Ejército para reducir el riesgo de manipulación por parte de un caudillo. También exigieron ciertas medidas para asegurar la profesionalización del Ejército, incluyendo la nivelación de los oficiales de línea en la Escuela Politécnica. El Ejército también adquirió la potestad de fiscalizar las decisiones del gobierno, del presidente y sus ministros, como una institución separada políticamente del Ejecutivo, con autonomía de mando y de misión (Constitución de 1945, arts. 151-156). El Consejo Superior de la Defensa Nacional, una de las instancias que se crearon bajo el liderazgo del coronel Francisco Javier Arana, tuvo más poder que incluso del Ministro de la Defensa, cargo que ocupó el coronel Jacobo Arbenz durante el gobierno de Juan José Arévalo (1945-1951).

Además del Consejo y del Ministerio de la Defensa, se creó la Jefatura de las Fuerzas Armadas, dependiente del Congreso y encargada entre otras cosas de nombrar a los miembros del Consejo. Esas tres instituciones cerraron el círculo de la autonomía política del Ejército pero también se convirtieron en fuente de pugnas políticas por el control del Estado. Es así que el primer gobierno de la revolución bajo el presidente Arévalo tuvo que sortear varios intentos de golpe de estado y el asesinato del mismo coronel Arana en 1948, que despejó la competencia electoral a favor de Arbenz, quien al asumir la presidencia en 1951 representó de forma unificada los intereses de la institución armada, al menos en apariencia.

El ideario de defensa del Estado que aún hoy define la naturaleza del Ejército se implantó durante el período revolucionario. El Ejército tuvo la misión de vigilar el proceso democrático y el cumplimiento de las leyes por parte de los políticos. La injerencia en asuntos gubernamentales no era intromisión, pues estaba legislada y legitimada por la Constitución de 1945. Pero el Ejército era autónomo en tanto que el gobierno no podía incidir en sus operaciones y procedimientos. Bernardo Arévalo de León (2018) argumenta que esas ventajas institucionales no fueron suficientes para asegurar la lealtad absoluta del Ejército a la Revolución. Durante los gobiernos revolucionarios, se intentó comprar la lealtad del Ejército a través de aumentos de sueldos, asignación de altos puestos dentro de la administración pública y becas al extranjero. Fue también en esos años que se descubrió que la carrera militar era una efectiva opción de movilidad social para familias de estrato medio y bajo.

La institución dirimió un buen número de sus conflictos internos a través de la marginación de oficiales inconformes, muchos de ellos provenientes de los tiempos de Ubico. Otros aseguraron su posición a través de la amistad y la confianza. El Ejército de la Revolución en efecto revolucionó la institución, no necesariamente por un compromiso ideológico o respeto al orden constitucional, sino por las ventajas de crear y fortalecer un interés corporativo que marcaría a la institución armada por el resto de su historia. Fue también en esos años que el Ejército tomó decisiones institucionales determinantes para el destino político del país. El retiro del apoyo del Ejército a Arbenz, cuando arreciaron las múltiples presiones internas y externas a la institución en 1954, evidenció la ausencia de unidad política entre la oficialidad. A nivel interno, oficiales jóvenes, identificados con los objetivos del gobierno de Arbenz, se mostraron inconformes con la presencia continua de oficiales antiguos, algunos de filiación ubiquista, quienes a su vez vieron con recelo la cercanía de miembros del partido comunista con el presidente Arbenz.

Cuando se conoció que unas columnas contrarrevolucionarias al mando del coronel Carlos Castillo Armas habían entrado a territorio guatemalteco desde Honduras, el Ejército se dividió entre los que vieron como

una deshonra la participación de oficiales guatemaltecos en un ejército de mercenarios apoyados por civiles anticomunistas radicales y por el gobierno de Estados Unidos y los que, temerosos de ser superados militarmente por los aviones piloteados por estadounidenses que atacaron la capital, decidieron no actuar ni permitir que otros actuaran en defensa de la soberanía nacional. Desde el exterior, civiles anticomunistas y los Estados Unidos presionaron a miembros de la oficialidad para que intercedieran en favor de la contrarrevolución. El Ejército finalmente cedió a las presiones externas y las pugnas internas y decidió no apoyar al gobierno de Arbenz, el cual fue derrocado en junio de 1954.

Los acontecimientos que terminaron con el experimento revolucionario han sido estudiados extensamente en toda su variedad y complejidad. En lo que se refiere al Ejército, la revolución le permitió introducirse en el mundo de la política y de la administración del Estado, y tomó decisiones que tuvieron grandes costos institucionales y políticos para el país. Se puede afirmar que los militares fueron parte de la creación de la democracia y a la vez de su destrucción, pero también los mandos del Ejército tomaron decisiones que dividieron a la institución e introdujeron al país en una espiral de conflictos que no se pudo resolver del todo sino décadas después. Si bien es cierto que el Ejército no fue el único responsable de los acontecimientos de 1954, sí cayó sobre la institución la responsabilidad de estabilizar al país luego de dicha crisis. La siguiente década fue, otra vez, un período de reestructuración de la institución militar y hasta asesinato de militares inconformes, a lo que se agregaron el nacimiento de guerrillas integradas por militares rebeldes, la injerencia directa de Estados Unidos, y una crisis social acompañada por represión política intensa.

DE LA CRISIS AL CONTROL DEL ESTADO

El problema inmediato con el cual se enfrentó el Ejército de Guatemala a raíz del derrocamiento del gobierno de Arbenz y la instauración de la presidencia del coronel Carlos Castillo Armas de signo ideológico y político marcadamente opuesto, se resumió en el papel que jugaría dentro del nuevo esquema de poder que comenzó a tomar forma en el país. Castillo Armas había asumido la presidencia de facto del gobierno en septiembre de 1954 después de sofocar una rebelión de cadetes de la Escuela Politécnica y fue confirmado por un plebiscito el mes siguiente cuando se le preguntó a los votantes si estaban de acuerdo con que ocupara la presidencia hasta 1960; en un clima de fuerte represión, más del 99 por ciento de los votantes se mostró de acuerdo. También fue electa una asamblea constituyente que habría de sustituir la Constitución de 1945, la cual ya había sido abrogada por Castillo Armas junto con los principales logros de los gobiernos revolucionarios, incluyendo la reforma agraria, los sindicatos obreros y todos los partidos políticos.

Como era de esperarse, la Constitución de 1956 reflejó la orientación anticomunista del gobierno de Castillo Armas. En lo político, solamente permitió la existencia de partidos políticos “que se normen por los principios democráticos” y prohibió “la organización o funcionamiento de todas aquellas entidades que propugnen la ideología comunista o cualquier otro sistema totalitario” (Constitución de 1956, arts. 23, 54 y 62). En su articulado económico y social, se identificó con la libertad de empresa, la armonía entre trabajadores y patronos bajo la tutela del Estado y la propiedad privada de las tierras de vocación agrícola.

Con referencia al Ejército, abolió las instancias intermedias que le habían otorgado un rol prominente bajo los gobiernos de Arévalo y Arbenz como fueron la de Jefe de las Fuerzas Armadas y el Consejo Superior de la Defensa Nacional y concentró la dirección del Ejército en manos del presidente de la república en su carácter de Comandante General del Ejército. También subrayó el carácter apolítico de la institución militar: “El Ejército es obediente y no deliberante, y sus miembros están en la obligación de mantenerlo como una institución profesional digna y esencialmente apolítica”, a lo cual agregó que “la fuerza armada no puede deliberar ni ejercer los derechos de petición ni de sufragio” (Idem., arts. 180-184). Esta constitución preservó los artículos de la de 1945 que asignaban al Ejército la garantía de la seguridad interior así como la potestad del Ejecutivo de llamar al Ejército para apoyar tareas que no eran

estrictamente militares como obras de comunicación, reforestación e incremento de la producción agrícola.

El gobierno de Castillo Armas pudo prohibir que los simpatizantes de la revolución siguieran actuando abiertamente pero no pudo suprimirlos, a pesar de que centenares de sus figuras más destacadas fueron obligadas a exiliarse sin posibilidad de volver sino después de cinco años según disposición constitucional. El mismo Castillo Armas fue asesinado en 1957, lo que obligó a adelantar las elecciones presidenciales previstas para 1960. La mayoría de partidos políticos que se organizaron e inscribieron a tal efecto se identificaban con variadas tendencias políticas de derecha, incluyendo resabios del régimen de Ubico así como aquellas de una derecha anticomunista radical más reciente, como el Movimiento de Liberación Nacional (MLN). Pero también se creó en 1957 el Partido Revolucionario (PR), conformado por simpatizantes de los gobiernos de Arévalo y Arbenz a quienes se les permitió legalizarse. El ímpetu contrarrevolucionario se estaba perdiendo en la medida que proliferaban los partidos en contienda.

Después de varios retrasos y confusiones, las elecciones se realizaron en enero de 1958, las cuales fueron ganadas por el general Miguel Ydígoras Fuentes, uno de los jefes políticos de Ubico quien le otorgó el grado de general del Ejército. Fue también uno de los principales opositores de Arévalo y estuvo vinculado a los múltiples intentos de golpe de estado durante ese período. Entre otros puestos, fue agregado militar en Washington y embajador en Londres. Se puede equiparar a Ydígoras con los militares retirados que después incursionaron en la política, como Otto Pérez Molina en 2012.

Con independencia de sus planes de gobierno, el presidente Ydígoras tuvo que enfrentarse a situaciones que se derivaron del triunfo de la revolución cubana de enero de 1959. Ydígoras autorizó a la Agencia Central de Inteligencia (CIA) del gobierno de Estados Unidos para que utilizara territorio guatemalteco para entrenar a cubanos exiliados que se estaban preparando para invadir Cuba y derrocar al gobierno de Fidel Castro. Un alzamiento de oficiales jóvenes que se oponían al uso del territorio nacional para entrenar a fuerzas militares extranjeras terminó en fracaso pero sentó las bases de acciones de guerrillas en el oriente del país y puso en evidencia la inconformidad de oficiales formados durante la Revolución del 44 respecto de la conducción política del Ejército y del gobierno en general (Berganza 2004:31) .

Para el Ejército, la guerrilla como medio para la toma del poder significó un reto adicional que se combinaba con la limitada apertura política que se estaba dando bajo el presidente Ydígoras. También debió tomar en cuenta la presión que ejercía Estados Unidos bajo el programa de la Alianza para el Progreso para que se impulsaran reformas sociales y económicas que le quitaran banderas a los grupos políticos que pretendían imitar la experiencia revolucionaria de Cuba. Pero lo que llevó al extremo las presiones sobre el Ejército fue la posibilidad de que en las elecciones presidenciales programadas para 1963 pudiera resultar electo el ex-presidente Juan José Arévalo, de momento exiliado en México, a cuya candidatura no se oponía el presidente Ydígoras. Esas presiones no solo provenían de las filas de la institución armada sino también de políticos anticomunistas y de empresarios recién agrupados en el Comité de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), además, por supuesto de los Estados Unidos cuya preocupación, más que una insurrección popular poco probable, era una división en las filas del Ejército que recién en 1960 habían protagonizado un alzamiento.

Ydígoras se negó a evitar el ingreso de Arévalo al país lo que hizo inevitable el golpe de estado en su contra a finales marzo de 1963 bajo el liderazgo del coronel Enrique Peralta Azurdía, hasta entonces ministro de defensa (Arévalo, 2018). El coronel Peralta Azurdía asumió el título de jefe del gobierno, para proceder después a disolver la Corte Suprema de Justicia y el Congreso y abolir la constitución de 1956. También suprimió con violencia a todos aquellos identificados con los gobiernos revolucionarios y con los pequeños grupos guerrilleros que se mantenían activos en el noreste del país (Berganza, 2004: 33) . Para legitimar el nuevo orden político, convocó a una asamblea constituyente. La constitución de 1965, la tercera en veinte años, repitió el articulado de prohibición de partidos o agrupaciones de tendencia comunista pero

contempló la realización de proyectos de reforma agraria y expropiación de tierras con miras a que el campesinado no se sintiera atraído por los ofrecimientos de la izquierda en armas (Constitución de 1965, art. 126). Esa constitución también suprimió todos los artículos relacionados con la Policía y otorgó al Ejército el control absoluto de las funciones de seguridad.

Bajo la nueva constitución, se convocó a elecciones para presidente en marzo de 1966. El único candidato civil fue Julio César Méndez Montenegro del Partido Revolucionario, quien resultó electo por el Congreso al no haber alcanzado la mayoría absoluta de votos. Para el Ejército, el triunfo de Méndez Montenegro resultó problemático porque contaba con el apoyo de muchas personas identificadas con los gobiernos de la revolución y gozaba de cierta simpatía entre los movimientos guerrilleros, con los cuales se suponía que quería llegar a algún acuerdo político para poner fin a los enfrentamientos armados. Por otra parte, si el Ejército desconocía el resultado electoral abiertamente se podría intensificar la conflictividad social y política. En consecuencia, la plana mayor del Ejército, encabezada por el mismo Peralta Azurdía, obligó a Méndez Montenegro a firmar un pacto que le permitiría acceder a la presidencia bajo ciertas condiciones.

Lo que más le preocupaba al Ejército era el compromiso del gobierno de no interferir en la lucha contra la izquierda en armas y sus aliados en el campo y las ciudades (Schirmer, 2019). Por lo tanto, una de las cláusulas del pacto reiteró la prohibición de las actividades políticas de los comunistas. En atención a las acciones militares contra la guerrilla, otra de las cláusulas obligó al gobierno a seguir la lucha contra “los grupos y facciones subversivos que perturban la paz y la seguridad nacionales y en ningún caso, ni bajo pretexto alguno, entrará en entendimientos o pactos con tales grupos y facciones, salvo que se tratare de proposiciones de rendición o capitulación de los mismos”. También se especificó que el ministro de defensa sería nombrado por el presidente pero a partir de una terna que le presentaría el Ejército. En resumidas cuentas, el Ejército adquirió un nivel de autonomía de operación y organización que lo convertía en un estado dentro del estado, al menos hasta que hubiera pasado la situación de emergencia militar bajo el cual operaba.

En consecuencia, los años de la presidencia de Méndez Montenegro se tornaron extremadamente violentos en tanto que la opción militar ganaba fuerza. Las acciones de la guerrilla en el noreste del país fueron contrarrestadas por operaciones militares muy duras a la vez que la guerrilla comenzó a operar en centros urbanos mediante secuestros y asesinatos de personas vinculadas con el régimen. El mismo embajador de Estados Unidos fue asesinado en 1968 cuando la guerrilla intentó secuestrarlo, al igual que el embajador de Alemania Federal en 1970 cuando el gobierno no accedió a las demandas de sus secuestradores. Las personas identificadas con la izquierda – entre ellos estudiantes, sindicalistas, profesionales – fueron igualmente señaladas y asesinadas por grupos irregulares de la derecha, los que se conocieron como “escuadrones de la muerte”. Esos grupos no solo tuvieron tareas contrainsurgentes sino que también se dedicaron a actividades delincuenciales (secuestro, robo, tráfico de drogas) cuya tolerancia por parte del Estado y de grupos de extrema derecha era una forma de pago por su lealtad (Berganza 2004:40-44).

Ante el deterioro de la seguridad y la paz social en el país, las elecciones presidenciales de 1970 favorecieron a los que reclamaban medidas radicales para terminar con la violencia y la inseguridad. El Movimiento de Liberación Nacional (MLN) se alió con un partido fundado por Peralta Azurdía y otros militares años atrás, el Partido Institucional Democrático (PID), y procedieron a lanzar la candidatura del coronel Carlos Arana Osorio, quien había comandado las operaciones militares contra la guerrilla en el noreste guatemalteco. Es decir, las opciones políticas se habían reducido a movimientos y partidos encabezados por civiles de centro o centro-izquierda inclinados hacia medidas políticas para dirimir la conflictividad y a partidos abiertamente identificados con el Ejército y una agenda anticomunista que abogaban por una salida esencialmente militar al enfrentamiento. La segunda habría de ser la que se impuso en 1970 y que se mantendría hasta 1983 sin interrupciones, unos años en que las cifras de muerte violenta llegaron a niveles insospechados. Para el Ejército, fueron años de éxitos militares logrados a partir de grandes costos políticos y de un desgaste de la institución que en cierto momento se volvió insostenible.



DE LA REPRESIÓN EXTREMA A LA INSTAURACIÓN DE LA DEMOCRACIA

El movimiento pendular de la función militar en la política guatemalteca alcanzó niveles extremos en el período que inició en 1970 y que finalizó en 1986: del control total del Estado y del ejercicio de la violencia y el terror institucional, así como de la corrupción y todos los excesos de poder imaginados, a la instauración de la democracia tutelada por militares convencidos de que la guerra había llegado a su fin militar pero no político. El Ejército no estuvo solo en la tarea contrainsurgente. Estados Unidos también transitó del apoyo irrestricto a las operaciones militares tanto abiertas como encubiertas, legales o extralegales, al bloqueo de la ayuda militar – que se trianguló igual a través de otros países – y a los señalamientos por violaciones a los derechos humanos. Las élites empresariales y terratenientes que anteriormente exigieron al Ejército apoyar la cruzada anticomunista, empezaron a ver con recelo que algunos oficiales aumentaban su poder económico a través de adquisición de tierras y el control de negocios vinculados al Estado y las economías ilegales. Sin embargo, también esperaban de los militares ser los guardianes fieles de las propiedades y de los bienes de las familias acaudaladas del país, ya sea vía la disponibilidad de policías y militares o bien a través de los escuadrones de la muerte que proliferaron en esos años para cumplir tareas contrainsurgentes pero también para tomar el control de las actividades delictivas del país, como el secuestro y el robo a bancos y viviendas (Argueta, 2012).

Los trece años que van de 1970 a 1983 son los del terror institucional en Guatemala (Schirmer, 2019). El ejército de este período fue el resultado del proceso de homogenización ideológica que Peralta Azurdia llevó a cabo para acabar de raíz con los conflictos internos derivados de la crisis de 1954. Los generales Carlos Arana Osorio (Julio 1970-julio 1974), Kjell Laugerud García (Julio 1974-julio 1978) y Romeo Lucas García (Julio 1978-marzo 1982) fueron presidentes-soldados en el sentido más militar posible. Entendieron la administración del Estado como un instrumento para llevar a cabo la tarea militar de acabar con el enemigo interno. Eso implicó hacer lo que fuera necesario para cumplir con la misión encomendada, desde el terror en extremo hasta la corrupción y la delincuencia.

Un gobierno civil surgido de elecciones libres era inviable en ese período. Por un lado, la última experiencia, la de Julio César Méndez Montenegro (julio 1966-julio 1970), fue esencialmente de carácter militar en tanto que garantizó la autonomía del Ejército, especialmente en lo referido a la estrategia contrainsurgente. Por otro lado, el terror inhabilitó cualquier intento de participación política y la élite empresarial y terrateniente no tenía ningún interés ni necesidad de inmiscuirse en los asuntos de administración del Estado dado que estaba asegurado lo necesario para garantizar sus beneficios. La corrupción e ineficiencia del gobierno de Méndez contribuyó a fortalecer la creencia dentro de la élite política y empresarial de que era necesaria una solución militar a la crisis pública.

De esa manera, el ejército pasó de tener un papel protagónico en la administración del Estado hasta controlarlo en su totalidad, lo cual rebasó sus capacidades. El país entró en una crisis social, política y económica que para finales de la década de 1970 hizo evidente que una transición controlada hacia un gobierno civil era necesaria. De hecho, la crisis económica era regional y el resultado de un progresivo deterioro de las economías de exportación, afectadas por crisis internacionales que impactaron significativamente en países con alta dependencia de unas pocas exportaciones. En los inicios de la década de 1980, los ingresos fiscales de los gobiernos cayeron y para responder a la demanda social, se expandió el gasto público lo cual a su vez aumentó el déficit fiscal. Una de las salidas que buscaron los gobiernos centroamericanos fue el endeudamiento externo pero eso requería estabilizar a los países que se encontraban sumidos en conflictos armados y administraciones militares (Saenz de Tejada, 2017).

El gobierno de Romeo Lucas estuvo marcado, además de la crisis económica, por la violencia indiscriminada cometida especialmente por escuadrones de la muerte. La corrupción también había permeado el gobierno y el país se encontraba sumido en el aislamiento internacional por las violaciones a los Derechos Humanos. De hecho, la corrupción fue uno de los principales incentivos para controlar el gobierno durante el período contrainsurgente. Los militares de alto rango se encargaron de la dirección de unas 43 instituciones estatales y crearon su propio canal de radio y televisión, así como una red financiera de empresas, un banco y su propio sistema de pensiones (Schirmer, 2019). Las prerrogativas eran muchas, así como las oportunidades para aumentar los ingresos vía corrupción, la cual estaba garantizada por la impunidad en todos los ámbitos.

En lo político, los militares mantuvieron un sistema de elecciones pero la competencia electoral se restringió a los partidos controlados directamente por militares o por civiles comprobadamente anticomunistas. Eran elecciones abiertas entre facciones militares que competían por el control de una administración que se regía por las reglas de la contrainsurgencia pero que ofrecía todos los beneficios propios de la corrupción y la impunidad. En lo económico, los militares impulsaron iniciativas nacionalistas que retomaron algunos de los objetivos del intento de modernización económica de la década anterior, por ejemplo, transformar el modelo agroexportador centrado en pocos productos por un estímulo a exportaciones no tradicionales. También se buscó elevar el nivel de vida de la clase media dependiente de la burocracia del Estado a través de proyectos habitacionales y otros beneficios gremiales. Si bien esto tuvo apoyo incluso de los Estados Unidos, la conflictividad en el país hizo inviable la combinación de una tímida diversificación económica con represión y violencia del Estado.

El gobierno de Lucas García evaluó la situación hacia 1980 y concluyó que era necesario transitar a un gobierno civil tutelado por los militares (al mejor estilo de Méndez Montenegro), con lo cual podría mejorar la imagen del país y evitar el desgaste que producía en la institución la corrupción y la violencia desmesurada de los escuadrones de la muerte y las patrullas contrainsurgentes. El país se encontraba al borde del colapso y la institución armada también. El alto mando buscaba controlar el Estado para asegurar su enriquecimiento pero eso no garantizaba el éxito militar en el conflicto armado.

Lucas García ofreció a varios civiles de su confianza el apoyo para que participaran en unas elecciones controladas en 1982. Como no hubo respuesta al llamado, la opción fue promover la candidatura del entonces ministro de la defensa, Ángel Aníbal Guevara, quien fue declarado ganador en medio de la protesta de los tres candidatos opositores – Mario Sandoval Alarcón, Gustavo Anzueto Vielman y Alejandro Maldonado Aguirre (posterior presidente transitorio entre Otto Pérez Molina y Jimmy Morales) – quienes denunciaron fraude y fueron golpeados por las fuerzas afines a Lucas García (Schirmer, 2019).

El control del Estado que el Ejército mantuvo durante los tres gobiernos anteriores se vino abajo y afloraron las luchas de poder expresadas en diversos intentos de golpe de Estado, de los cuales se impuso el promovido por Mario Sandoval Alarcón y Leonel Sisniega Otero, ambos del Movimiento de Liberación Nacional (MLN), y el periodista Danilo Roca. Luego de un fuerte movimiento de tropas, Lucas aceptó renunciar con la condición de que lo sucediera un general para lo cual se propuso a Efraín Ríos Montt. El golpe fue apoyado por un grupo de oficiales jóvenes, conocidos como “la juntita”, quienes se declararon desmoralizados por los excesos cometidos por la institución, por la corrupción rampante y por la crisis en que estaba sumido el país.

Jennifer Schirmer (2019) analizó el pensamiento del general Héctor Gramajo, uno de los estrategas militares más icónicos del país y que describió el golpe de 1982 como el resultado de una coincidencia de intereses de la extrema derecha del MLN, que al haber perdido las elecciones decidió tomar el poder a través de una conspiración militar, con un grupo de oficiales jóvenes inconformes, a los cuales se unió un general ambicioso de poder y fanático religioso convencido de que su tarea sería poner orden en la institución armada y en el país. Para completar el andamiaje

del golpe, los intereses de los Estados Unidos, a través de la CIA, también encajaban con los planes de los golpistas. La región se encontraba en convulsión insurgente en tanto que la caída de Somoza en Nicaragua en 1979 y el aumento de las acciones guerrilleras en El Salvador a partir de 1980 elevaban la preocupación por Guatemala y la crisis en que se encontraba sumido el país.

A raíz del golpe de estado se impuso un estado de sitio, se establecieron los tribunales de fuero especial y se abolió el Congreso y los partidos políticos, entre un largo listado de medidas que sumieron al país en uno de los capítulos más sangrientos de su historia. Durante los 17 meses que duró el gobierno de facto de Ríos Montt se produjeron las más atroces violaciones a los derechos humanos mientras se controlaban las confabulaciones dentro del Ejército y se reprimía todas las manifestaciones de oposición en la sociedad. El objetivo fue estabilizar la sociedad como condición necesaria para instaurar la democracia electoral y transitar a un gobierno civil tutelado.

La descripción del horror vivido durante este período supera este y muchos espacios más de reflexión. No obstante, los militares se convencieron de que la represión no podía ser la única forma de continuar la guerra; se necesitaba utilizar otras tácticas que permitieran acercar a la ciudadanía a los objetivos contrainsurgentes. De ahí surgió el Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo que no solamente incluyó la conocida operación “fusiles y frijoles” – una combinación de represión y desarrollo local – sino que también contempló la instauración de la democracia y su tutela por los siguientes años (Schirmer, 2019). El gobierno de facto de Ríos Montt finalizó con el golpe de estado de agosto de 1983 conducido por el general Humberto Mejía Víctores. La campaña militar desplegada por Ríos Montt en las áreas rurales había logrado el objetivo de acabar con las bases de la guerrilla a través del ejercicio de la violencia extrema contra la población civil. La corrupción había aumentado y el fanatismo religioso de Ríos Montt combinado con los intereses de las élites económicas interesadas en priorizar la estabilización económica a la política, elevaron la preocupación de la cúpula militar ante un posible intento de continuidad en el poder por parte de Ríos Montt. Mejía Víctores trazó la ruta necesaria para que el Ejército condujera la transición a la democracia que incluyó un conjunto de decisiones políticas claves como la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente en 1984 y elecciones generales en 1985. Así mismo, se redujo la violencia en las áreas rurales aunque la represión y violencia selectiva continuaron en las áreas urbanas del país a la vez que Mejía Víctores retiraba progresivamente al personal militar de las instituciones públicas para preparar así la transición a una administración civil. El Ejército pasó de una estrategia centrada en lo militar a una que dio un amplio margen a la política para reducir la atención centrada en la institución militar debido a las violaciones a los derechos humanos y la corrupción. Además, garantizó que, independientemente de quién ganara las elecciones de 1985, el Ejército continuaría la estrategia contrainsurgente a través de gobiernos civiles tutelados.

Los cinco planes que se desarrollaron para llevar a cabo la “pacificación y reconciliación” evidencian la brutalidad de la represión. Pero esos planes también describen el paso forzado con el que se impuso la democracia. Los primeros dos planes dan muestra de la agenda represiva implementada por el Ejército: Victoria 82 u “Operación Ceniza”, que fue más conocida como tierra arrasada; y Firmeza 83 o Plan G, para el despliegue de tropas y patrullas de autodefensa civil. Estos dos planes fueron los que marcaron la violencia y el terror desplegado por el gobierno de Ríos Montt.

Los tres restantes tuvieron un cariz más bien político: “Reencuentro institucional 84” que contempló el retorno a la constitucionalidad por medio de garantías de legalidad de la elección de la Asamblea Nacional Constituyente en junio de 1984; “Estabilidad nacional 85” que incluyó la expansión de operaciones militares junto con la ampliación de la presencia institucional del Estado en áreas rurales a través de programas socioeconómicos y garantías de participación ciudadana bajo vigilancia militar; y finalmente “Avance 86”, el plan de transición al gobierno civil que condujo Marco Vinicio Cerezo Arévalo.

La institucionalidad democrática que instauró el Ejército entre 1983 y 1986 fue un ajuste institucional llevado a cabo para encauzar al país y proteger la imagen corporativa de los militares sobre todo cuando ya se tenía asegurada una victoria militar sobre las fuerzas guerrilleras que seguían operando. La democracia en Guatemala no fue el resultado de un movimiento cívico que exigió derechos e institucionalidad. La guerrilla tampoco se encontraba en capacidad de tomar el poder y no contaba con la legitimidad necesaria para promover procesos de cambio a través de la sociedad civil, la cual, además, se encontraba diezmada por la violencia y la represión. Esta situación se extendió a los partidos políticos, los cuales eran dirigidos directamente por militares o por civiles de extrema derecha que incluso podían ser más violentos y represivos que los mismos militares. La democracia se instauró para preservar un modelo de estado – el contrainsurgente – pero revestido de procedimientos electorales dado que el conflicto armado aún se mantendría por los siguientes diez años y el Ejército tenía que asegurar su posición y prerrogativas en el nuevo Estado que inevitablemente había que configurar.

El Ejército instauró la democracia porque las fuerzas políticas existentes solo habrían llevado a más violencia. También controló a las facciones conservadoras dentro del Ejército heredadas de los gobiernos de las décadas de 1970 y 1980. Esto incluyó la amplia gama de grupos y estructuras paralelas ligadas al Estado: comisionados militares, patrullas civiles, escuadrones de la muerte y grupos encubiertos de la policía, entre otros. Se debía evitar que la transición fuera dominada por los civiles de extrema derecha o por los simpatizantes de la izquierda. Por otro lado, el gobierno de Estados Unidos osciló entre una oposición a los gobiernos militares durante la presidencia de Jimmy Carter (1977-1981) para luego convencerse de que el único socio fiable para el interés del momento era, otra vez, el Ejército.

El Ejército de Guatemala tuteló la democracia luego de un largo período en el que transitó del aprendizaje y empoderamiento de su función política, al control total del Estado, que a su vez condujo a una profunda crisis y al derramamiento de mucha sangre. Asumió entonces la tarea de enderezar lo torcido y garantizar su rol de guardián de lo que de allí resultara.

EJÉRCITO PARA LA DEMOCRACIA SIN CAMBIO CONSTITUCIONAL

No hay otra institución en Guatemala que haya asumido su misión constitucional de la misma forma como lo ha hecho el Ejército. Muchas cosas han cambiado en la institución armada luego de que en 1986 los militares propiciaron el tránsito a un gobierno civil y que en 1996 se firmaron los Acuerdos de Paz que pusieron fin al conflicto armado interno. El Ejército se reformó y la mayoría de sus miembros activos no tienen ya vínculos con el pasado represivo de la institución. Lo que no cambió fue la misión y el lugar que se le define al Ejército en la constitución actual, lo cual es tan determinante como la existencia misma de la institución.

Los aspectos clave del estatus constitucional actual del Ejército son herencia de la constitución de 1945, especialmente en lo que se refiere a la función del presidente de la república como comandante en jefe del Ejército, la garantía de la seguridad interna, la defensa de la constitución y la potestad de llamar al Ejército para tareas que no son estrictamente militares (es decir, de apoyo institucional). Pero los cambios y procesos ocurridos en los años desde 1986 son igualmente importantes, en especial el acomodo del Ejército a la democracia, una reforma militar y un reposicionamiento de la institución en tareas fundamentales del Estado, como la seguridad pública. Se puede observar que los militares transitaron de la desconfianza hacia el poder civil al acomodo de la institución según los vaivenes políticos propios de cada gobernante.

Más complicadas han sido las otras facetas de su presencia política y económica. Transitaron del control de las redes de corrupción al interior del Estado a participar en su carácter de jubilados en esas redes ahora controladas por civiles. También han tenido que enfrentar el cambio de haber sido un Ejército victorioso militar y políticamente a ser una institución nacional e internacionalmente emplazada como responsable



de crímenes de lesa humanidad que apenas se empiezan a llevar a juicio. Finalmente, los militares pasaron de la instauración de una democracia tutelada a ser el sostén aparentemente indispensable de gobiernos incapaces de fortalecer la institucionalidad civil sin necesidad de recurrir a los militares para cumplir funciones cuestionadas por su pertinencia y elevado costo.

Todo eso ha ocurrido – y podría seguir ocurriendo – porque el núcleo de la función militar, el ADN de la institución, no cambió en la única oportunidad que se tuvo para hacerlo a través de mecanismos democráticos: el referéndum constitucional de mayo de 1999. La ruta trazada por los Acuerdos Paz fue inviable cuando las reformas constitucionales necesarias fueron rechazadas. La democratización del país sufrió con eso su principal revés ya que la promoción de las reformas dependió de la voluntad de los gobernantes. Los Acuerdos de Paz no tuvieron obligatoriedad por parte de ningún actor político y quedaron en las manos de una sociedad civil organizada y comprometida pero dependiente del apoyo de la comunidad internacional que, por definición, es siempre limitado.

Con independencia del resultado del referéndum, la reforma del sector seguridad contemplada en los Acuerdos de Paz recibió apoyo técnico y hubo apertura para ello por parte de la institución militar. Una generación de profesionales civiles se formó en ese período y aportó a la creación de instituciones que buscaron redefinir la estructura institucional de la seguridad. El componente de “Fortalecimiento del poder civil y la función del ejército en una sociedad democrática” contemplado en los Acuerdos de Paz dispuso que la función del Ejército sería únicamente la defensa nacional, es decir, la seguridad externa. También se dispuso la reducción del Ejército, además de impedir que se involucrara en proyectos de desarrollo y medio ambiente y en la seguridad pública. Y se acordó abolir el Estado Mayor Presidencial y sustituirlo por lo que fue después la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad encargada de la seguridad del Presidente y Vicepresidente, reformular la doctrina militar y disolver los grupos paramilitares como las Patrullas de Autodefensa Civil.

Además de esas medidas, los Acuerdos plantearon una serie de reformas a la Constitución orientadas a redefinir la función del Ejército, incluyendo la supresión de privilegios y fueros especiales para los miembros de la institución y del requerimiento de que el Ministro de la Defensa sea un militar. También se contempló retirar a los militares de los espacios que ocupaban en las áreas de educación, comunicaciones y economía y desmilitarizar los servicios sociales de emergencia (Comité Nacional de Emergencia, Consejo Nacional de Salud, etc.). Se pactó también reformar el sistema de inteligencia militar y darle prioridad al sistema de inteligencia civil y otras más relacionadas al acceso a la información y archivos militares.

Los Acuerdos se orientaron a ajustar la institución militar a las necesidades de la democracia y priorizó el fortalecimiento del poder civil dado el desequilibrio que en ese momento existía entre el Ejército y el resto de instituciones del Estado. La premisa central de los Acuerdos fue que el fortalecimiento del poder civil, necesario para la democracia, requería transformar la función del Ejército y su naturaleza. Mucho de lo planteado por los Acuerdos se llevó a cabo durante los primeros 10 años: se redujo el número de efectivos del Ejército y el presupuesto, se creó la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad (SAAS) y se reformó la doctrina militar, entre otros.

La formalidad de esos cambios persiste hoy en día con excepción de lo relacionado con el presupuesto y el número de efectivos del Ejército, pero los cambios sustanciales que la democracia requiere quedaron frustrados cuando el referéndum de 1999 se inclinó por el “no” a las reformas. Parte de la explicación de este fracaso tiene que ver con la turbulencia política del período 1986-1999. Los militares tuvieron que enfrentar conflictos internos que incluso llevaron al país al borde del quiebre institucional cuando ocurrió el denominado auto golpe del presidente Serrano Elías en 1993. Las pugnas se han analizado entre los bandos de “duros y blandos” en que los últimos lograron imponerse y evitar que la nueva democracia sufriera su primera caída, ya no en la forma de un golpe militar sino a través de la manipulación de un

gobernante incapaz, fanático y carente de legitimidad.

Por otra parte, los Acuerdos de Paz fueron un parteaguas en la historia del país al poner fin a un sangriento conflicto armado interno y obligaron al Ejército a negociar su futuro institucional. Sin embargo, no lo fueron en cuanto a la sostenibilidad de la reforma del Estado. El balance de poder se inclinaba en favor del Ejército y del apoyo que las élites políticas y económicas le daban para evitar que la insurgencia ya desarmada transitará a convertirse en una fuerza política que pudiera retar el estatus quo nacional.

Adicionalmente, el presidente Álvaro Arzú (1996-2000) inauguró la modalidad de defenestrar cúpulas militares para asegurar el apoyo de facciones afines en momentos turbulentos, modalidad que luego sería replicada por otros gobernantes y que motivó fuertes pugnas al interior del Ejército. Por una combinación de motivos personales e ideológicos, Arzú cambió la cúpula militar que había apoyado la firma de la paz y dejó que opositores a ese proceso tomaran el control del Ejército, una fuerza militar ligada a las tradicionales operaciones de inteligencia para la represión, ocultamiento de crímenes y, por supuesto, negocios.

Las incertidumbres se resolvieron cuando el referéndum fue convocado y no hubo, otra vez, fuerza política para hacer de ese proceso un honesto ejercicio democrático. Los mecanismos definidos para el referéndum fueron perversos dado el contexto del país, con una ciudadanía apática y afectada por el reciente conflicto armado y por la cada vez más intensa desconfianza que producían los gobiernos civiles. No se invirtió en tiempo ni procesos de información ciudadana sobre las reformas. La consulta se redujo a cuatro preguntas que agrupaban un total de 50 reformas desconocidas para la mayoría de la ciudadanía sobre temas relacionados con la definición de la nación y los derechos sociales, la reforma del Congreso, del poder Ejecutivo y del Judicial. El referéndum tuvo solamente el 18.5% de participación ciudadana. Todos los intentos de reforma política que se han impulsado desde ese momento cargan con el lastre que dejó el referéndum de 1999 en la frágil democracia del país.

A partir del resultado del referéndum, el futuro constitucional del Ejército quedó intacto y eso inauguró un proceso de doble vía. Por un lado, se implementaron de forma limitada las reformas al Ejército que ya se han mencionado y, por otro lado, los gobernantes tuvieron la posibilidad de redefinir la función militar de acuerdo a los problemas que enfrentaba la sociedad. El primero de ellos y el más visible de todos fue la seguridad pública. Durante el gobierno de Alfonso Portillo (2000-2004) la criminalidad aumentó en el país. Se dispuso entonces hacer uso de los militares para apoyar a una Policía Nacional Civil que ya empezaba a dar signos de debilidad pese a su reciente creación. Portillo cambió otra vez la cúpula militar y llegó al poder de la institución una mezcla de militares afines a la reforma y militares vinculados a poderosas redes de corrupción y crimen organizado. Durante ese gobierno hubo cuatro ministros de defensa, cada uno representando una facción diferente del Ejército. A pesar de eso, durante este gobierno se inició la reforma del Ejército para cumplir con los compromisos de los Acuerdos de Paz. Esto incluyó, además de la reducción del presupuesto, la disolución del Estado Mayor Presidencial. Estas reformas no fueron obstaculizadas incluso por Efraín Ríos Montt que en ese período fue presidente del Congreso de la República.

El gobierno de Oscar Berger (2004-2008) puede ser considerado como el último intento de la élite tradicional del país, la de empresarios urbanos y terratenientes, de apostar por el control del Estado vía la conducción del gobierno. Berger se distanció del Ejército y forzó las reformas para llevarlo a un nivel que incluso sobrepasó lo establecido en los acuerdos de paz. Se redujo el presupuesto militar en un cincuenta por ciento más de lo pactado y se cerraron bases militares y redujo el número de efectivos. Por otro lado, Berger le apostó a enfrentar el problema de la inseguridad a través de la Policía Nacional pero entregando la institución a civiles que demostraron su capacidad para ejercer excesivos niveles de violencia extrajudicial sin depender de los militares de forma directa ya que de todas maneras militares jubilados fueron incorporados como asesores a la Policía y al Ministerio de Gobernación. La policía fue conducida por Erwin Sperinsen (condenado en Suiza por los crímenes en el caso "Pavo Real") y el Ministerio de Gobernación por Carlos Vielman (juizado en España y puesto en libertad), apoyados ambos por personajes

conocidos por su afinidad con la violencia y el control del crimen en su favor. El resultado fue desastroso para el país, en vista que los índices de violencia homicida se dispararon y la Policía quedó debilitada y deslegitimada. Berger utilizó a los militares jubilados mientras redujo la capacidad de la institución militar.

A pesar de múltiples resistencias entre los oficiales, el Ejército fue paulatinamente recuperando su protagonismo a través de la ampliación de sus funciones en la seguridad pública e incluso en materia de control de la creciente conflictividad socio ambiental. La herencia del gobierno de Berger consistió, entre otras cosas, en abrir la puerta del país a una guerra interna del narcotráfico que durante el gobierno de Álvaro Colóm (2008-2012) llegó a extremos escandalosos. Las masacres y enfrentamientos entre narcotraficantes en ese período demostraron diversos vínculos con miembros del Ejército, desde oficiales de alto rango hasta kaibiles reclutados por cárteles del narcotráfico. Y eso que el Ejército asumió tareas de combate al narcotráfico a través de diferentes unidades especializadas en conjunto con la Policía y con el apoyo de los Estados Unidos.

La Comisión Internacional Contra la Impunidad, CICIG, creada en 2006, no había sido aún una amenaza al orden corrupto del país. Fue con el caso Rosenberg en enero de 2010 que la CICIG demostró el potencial de impedir conspiraciones políticas a través de la investigación criminal independiente. La actuación de la CICIG y el Ministerio Público no solo aclaró un polémico caso sino que evitó un posible quiebre institucional. Con la llegada a la presidencia de Otto Pérez Molina (2012-2015) se cerró un ciclo de la presencia política – formal e informal – del Ejército. Pérez Molina, un militar jubilado con trayectoria en el proceso de paz, supo reconocer la necesidad de satisfacer las dos bocas de la institución: la formal representada por los oficiales activos y responsables de la institución y la informal, representada por los militares retirados vinculados a la política, los negocios con el Estado, la corrupción y el crimen organizado. Durante ese gobierno, los militares fueron reasignados a tareas de seguridad pública y también de control de protestas, mientras que se aumentó el número de efectivos y el presupuesto. De hecho, la principal autoridad sobre la policía y las instituciones de seguridad fue el coronel retirado Mauricio López Bonilla quien fue nombrado Ministro de Gobernación. Paralelamente, la redes de corrupción y crimen organizado tuvieron la protección que el mismo presidente de la república podía ofrecer. Conocemos ya la historia de que eso no salió bien.

La CICIG logró demostrar con el caso de corrupción en las aduanas denominado “La línea” la existencia de un persistente legado de estructuras de militares jubilados que controlaban redes de crimen organizado y la financiación de partidos políticos vía fondos provenientes de la corrupción. Hasta resultaron implicados militares activos del Ministerio de la Defensa y militares jubilados con cargos en el Ministerio de Gobernación, como Mauricio López Bonilla, uno de los entonces oficiales jóvenes golpistas en 1982.

El Ejército se vio involucrado en situaciones conflictivas debido a su participación en acciones que no le corresponden. En octubre de 2012, seis personas murieron y 34 resultaron heridas en un confuso incidente en el que militares abrieron fuego contra una manifestación campesina en el departamento de Totonicapán. Otros incidentes ocurrieron durante el gobierno de Pérez Molina debido al uso de la fuerza militar en tareas que no son propias de su naturaleza. Si bien es cierto que miembros de la institución se oponían a que el Ejército fuera usado para esas tareas, el mandato constitucional de obedecer al Comandante General del Ejército prevaleció, especialmente cuando ese puesto lo ocupaba un militar de alto rango en retiro.

Otto Pérez Molina terminó como Ydígoras Fuentes, defenestrado y evidenciado por su incontrolable sed de corrupción. Su sustitución no ocurrió a través de un golpe de Estado, pero sí abrió el capítulo que ahora vive el país, la vuelta a la defensa corporativa del Ejército y la utilización de la institución por parte de gobernantes civiles incapaces y corruptos. Jimmy Morales se rodeó de una oficialidad del Ejército en activo y de un grupo de militares jubilados altamente cuestionados por sus vínculos con violaciones a derechos humanos y corrupción en su cruzada contra la CICIG a cambio de aumentos presupuestarios y creación de condiciones para que el siguiente gobierno, el de Alejandro Giammattei, reposicionara a los militares a través de su participación masiva en la seguridad pública. Los militares de baja de diferentes facciones reafirmaron

su participación en la política partidaria y algunos de ellos ocupan puestos en la administración pública.

Hasta la crisis que generó la vinculación de Otto Pérez Molina en las redes de corrupción investigadas por la CICIG y el MP, los militares no habían tenido mayor visibilidad política. De hecho, el Ejército no apoyó a Molina como se esperó por se un militar retirado. Sin embargo esa situación cambió durante el gobierno de Jimmy Morales cuando lo apoyaron en su cruzada contra la CICIG y el MP. Se puede especular acerca de ese cambio. Una razón podría ser que luego de la captura de Molina, tres militares reiterados y ministros de su gabinete fueron también capturados por delitos relacionados con la corrupción. Dos ex ministros de defensa, el general Manuel López Ambrosio y el general Ulises Anzueto además del ex ministro de gobernación coronel Mauricio López Bonilla. La combinación de militares retirados dentro del gobierno de Morales y las capturas a militares del gobierno de Molina podrían haber alertado a las redes de corrupción sobre los alcances de la CICIG y el MP.

Desde ese momento, la postura política del Ejército se transformó hasta el momento actual, en que el gobierno de Giammattei ha ampliado sus funciones incluso hasta lo relacionado con la protesta social. En octubre de 2020, el presidente Giammattei ordenó la compra de equipo anti disturbios para la Policía Militar por un monto de 1.6 millones de quetzales (aproximadamente 210 mil dólares). Esta acción fue rápidamente condenada por el Procurador de los Derechos Humanos recomendando la disolución de esa fuerza por no se coherente con los principios de seguridad ciudadana en una sociedad democrática (Girón, 2020).

Por negocios, por firme creencia ideológica o por convencimiento de que los civiles no son capaces de conducir al país, militares y militares de baja siguen amparándose en el mandato que la constitución le otorga al Ejército, ese que se instauró en 1945 y que no se pudo cambiar en 1999.

REFLEXIONES FINALES

El Ejército de Guatemala siempre ha estado muy cerca del poder político (léase dictador-caudillo, junta de gobierno, o presidente civil o militar) o de un proyecto político determinado (revolución de octubre, anticomunismo, aliado de Estados Unidos, etc.). Hasta podría suponerse que ningún gobierno en Guatemala es viable sin el aval explícito o implícito del Ejército; esto ha sido especialmente cierto cuando el Poder Ejecutivo es ejercido por un oficial militar a nombre del Ejército directamente (como en el caso del coronel Peralta Azurdía, quien además de jefe de gobierno ocupó el cargo de ministro de defensa a la vez). El Ejército se vinculó con el proyecto de los gobiernos de la revolución de octubre pero no tanto con el liberacionismo de Carlos Castillo Armas, se mostró tolerante con un viejo compañero de armas (Ydígoras Fuentes), obediente bajo Peralta Azurdía, receloso cuando Méndez Montenegro, y comprometido con la guerra contrainsurgente de los tres generales (que le permitió hacer aquello para lo que se había preparado expresamente, la guerra), pero entendió y aceptó la necesidad de un retorno a la democracia no sin antes exigir una amnistía a cambio, y se ha mantenido quieto desde que no ha habido amenaza alguna a su monopolio del uso de la fuerza militar (salvo excepciones como las del narcotráfico en ciertos momentos y de la crónica situación de inseguridad pública).

Es decir, el Ejército se ha preocupado siempre, en primer lugar, por la buena marcha del Estado, del cual es parte, porque de la buena marcha del Estado depende su propia buena marcha como institución. En segundo lugar, se ha preocupado por la buena marcha del país, porque es la institución a la cual se recurre en última instancia para estabilizar la situación política o para acuerpar determinados procesos de desarrollo nacional, por ejemplo, en tiempos de la revolución de octubre cuando se asoció con un proyecto de modernización nacional o desde los acuerdos de paz de 1992 cuando ha respaldado a los políticos electos para que asuman la función de gobernar.



En diferentes momentos de su trayectoria, el Ejército ha justificado su función política con la defensa de la soberanía e integridad del Estado. La institución armada, así como diferentes actores que esperan de ella una reacción determinada, ha intervenido en momentos que varían de significado por su contexto, interpretación ideológica o intereses, pero que coinciden en el imperativo del deber de defender al Estado de una injerencia extranjera. El alzamiento de los cadetes de la Escuela Politécnica del 2 de agosto de 1954 estuvo motivado más por la indignación que produjo la incursión armada del ejército liberacionista y la injerencia de los Estados Unidos que por un ideal revolucionario o lealtad a Arbenz; el levantamiento militar del 13 de noviembre de 1960 en contra de Ydígoras Fuentes por el entrenamiento de tropas cubanas en territorio nacional; los gobiernos contrainsurgentes de 1970 a 1985 que se justificaron por la amenaza del comunismo internacional que apoyaba a las guerrillas locales; y hasta los oficiales del Ejército que apoyaron a Jimmy Morales contra la injerencia extranjera a través de la CICIG.

Resulta obvio que el Ejército no es como las demás instituciones del Estado. Sus oficiales pertenecen a un cuerpo – permanente, profesional – al cual acceden por decisión propia por una sola puerta de entrada (la Escuela Politécnica). La tropa entra por la puerta de los cuarteles, pero no por su voluntad cuando han sido reclutados. En ambos casos, la organización jerárquica del Ejército no admite sino una obediencia prácticamente incuestionable, no deliberante (con muy pocas excepciones de reciente data) para sus integrantes. Estas características han eximido de responsabilidad a los que tienen que obedecer las órdenes pero también introducen un elemento de inestabilidad a las filas porque cuando alguno de sus miembros se ha sentido inconforme con alguna situación, decisión o política (del gobierno, del sector privado, o del mismo Ejército), tiene pocas opciones: conciliarse con su inconformidad, pedir la baja o participar (como en los tiempos pasados) en un golpe de estado. No tiene otros medios para expresar sus opiniones políticas porque le es vedado hasta el voto, una prohibición que no afecta a ningún otro empleado público. En este sentido, el Ejército es una institución del Estado guatemalteco realmente excepcional.

Por lo tanto, podría pensarse que la oficialidad y la tropa de un ejército permanente y profesional prefieren mantenerse al margen de la vida política de un país y limitar sus acciones y decisiones al campo estrictamente propio de la institución militar para evitar complicarse. Sin embargo, ha sido recurrente en Guatemala desde 1986 que la oficialidad en retiro participe en la vida política como asesores de partidos políticos, ministerios y otras dependencias y por supuesto, como candidatos a diputado o presidente. Los militares retirados han conservado uno de los recursos más valiosos que otorga la naturaleza corporativa de la institución: las redes que se crean a partir de las promociones de la Escuela Politécnica y de los cargos y la formación militar posteriores. En Guatemala se ha evidenciado que los beneficios que las redes otorgan a sus integrantes incluyen la protección mafiosa, la garantía de la impunidad y las facilidades para entrar en los negocios ilícitos, además de la participación en alianzas político-partidarias. Muchas de las redes de militares jubilados heredadas del conflicto armado han mutado, ya sea por senectud, porque fueron superadas por otros competidores o porque algunos de sus miembros han sido capturados y procesados o están prófugos. Actualmente son las redes de civiles mafiosos y poderosos – en las que no suele faltar un militar o exmilitar – las que dominan la escena criminal del país y controlan las instituciones que una vez estuvieron en manos del Ejército.

Guatemala necesita salir del círculo vicioso que atribuye la precariedad de su democracia a la existencia de su Ejército porque, viceversa, el Ejército ha justificado su función política debido a la precariedad de la democracia. El apoyo recurrente que los gobernantes civiles demandan a los militares, ya sea como institución o a través de militares jubilados con influencia en la política, debilita la institucionalidad democrática y hace cada vez más atractiva la opción militar como solución de última instancia para una diversidad de gestiones públicas. A la larga, esto también daña a la institución armada a pesar de que le representa la posibilidad de hacerse de una porción significativa de los recursos financieros del Estado. Cuando los militares se ocupan de la seguridad pública o de vigilar el cauce de los ríos, siguen siendo siempre militares, con armas y entrenamiento adecuado para una reacción violenta de grandes proporciones. Eso

será siempre un riesgo para ellos y para la población, además de ser un recurso costoso para el Estado.

Cuando los militares asumieron el control total del gobierno en las décadas de 1970 y 1980, ya había sido rebasada la capacidad del Estado de conciliar pacíficamente las diferencias entre los grupos opuestos. Se recurrió entonces a la opción militar porque nadie lo podía hacer mejor, o siquiera quería hacerlo. El Ejército asumió la tarea haciendo lo que mejor sabía hacer, usar la fuerza y la violencia al extremo de la saña y el terror. Para muchos militares – y civiles – gobernar un país es como dirigir un cuartel ya sea porque no tienen otro referente de cómo hacer las cosas o porque consideran que esa es la única forma en que se puede controlar a la mayoría de la población. ¿Qué nos asegura de que eso no suceda otra vez si la clase política delega en los militares la solución de problemas producto de su propia incapacidad, indiferencia o interés mafioso? Guatemala tiene una larga historia de experiencias que se prestan para responder a esa pregunta.

V. UNA INSTITUCIÓN PARA TODO: LA FUNCIÓN POLÍTICA DE LAS FF.AA. EN HONDURAS

INTRODUCCIÓN⁴

La pandemia por COVID-19 ha expuesto dos grandes problemas estructurales en Honduras. El primero es que hizo visibles los efectos que producen en la población la precariedad de las instituciones, su abandono y saqueo. El segundo es la necesidad del gobierno de recurrir al uso de la fuerza jurídica y física para preservar el control sobre una población decidida a no acatar las medidas sanitarias porque eso no le permitiría sobrevivir económicamente. Ante eso, han sido las Fuerzas Armadas (FF.AA.) quienes asumieron la conducción operativa de las medidas tomadas por el gobierno para enfrentar la pandemia.

Desde el 16 de marzo de 2020, cuando se habían detectado seis casos de COVID-19 en el país, el gobierno de la república decretó la suspensión de nueve artículos constitucionales en un toque de queda, la medida más estricta con la que se ha enfrentado a la pandemia. Hasta noviembre de 2020 esa suspensión continuaba y durante todo este tiempo las fuerzas de seguridad, policías y militares, se han desplegado en las principales ciudades del país para controlar la movilidad de las personas. Hasta el mes de agosto, esta medida produjo la detención de más de 54 mil personas que luego de 24 horas fueron puestas en libertad. La Policía Militar del Orden Público (PMOP), el brazo policial de las FF.AA., también fue parte de la fuerza de choque frente a diferentes manifestaciones de descontento de la población, sobre todo protestas por hambre. Adicionalmente, las FF.AA. han tenido un rol protagónico en asuntos de atención de la pandemia, por ejemplo, un general de brigada es la cabeza de la junta interventora más importante en estos momentos tras los escándalos de corrupción de la institución de gobierno, Invest-H, con más presupuesto ejecutado en la emergencia sanitaria. Esto ocurrió luego de que esa institución fuera señalada de cometer diversos delitos relacionados con la malversación de fondos públicos, entre ellos el fraude cometido durante la compra de siete hospitales móviles para enfrentar a pandemia. También, los militares han coordinado el trabajo de otras instituciones durante la pandemia y su participación se diluye

³ Agradecemos los importantes aportes editoriales hechos por Jennifer Avila a esta sección.



en múltiples tareas que van desde repartir bolsas de alimentos a familias pobres hasta sobrevolar con helicópteros militares la capital llevando líderes religiosos que interceden por la población ante lo divino. Sin embargo, todas estas acciones no son nuevas para las FF.AA. en Honduras. Desde 2009, luego de su participación directa en la ejecución de un golpe de estado, retomaron el rol protagónico en la política que una vez tuvieron en el país. Esta vez no lo hicieron de forma directa a través de un gobierno militar o una junta como la historia lo demuestra reiteradamente. Más bien, desde ese año han sido el soporte de tres gobiernos del Partido Nacional que han debilitado la ya vulnerable democracia hasta el punto de convertirla en una autocracia, una forma de dictadura que ha preservado la formalidad de la institucionalidad democrática pero que ha concentrado el poder en una sola figura. Esa institucionalidad es cada vez más estéril y carente de legitimidad, controlada por un partido político con acciones que califican como mafiosas. Ante toda la inestabilidad que eso produce están las FF.AA., como sostén de un país que parece siempre estar al borde del abismo.

La democracia no salva a Honduras ni se salva a sí misma. La democratización ocurrió debido a presiones externas, de los Estados Unidos fundamentalmente, y fue un proceso marcado por la herencia de una competencia violenta, caudillista y desleal entre los dos partidos tradicionales, el Liberal y el Nacional. Ese proceso, frágil y desconocido en la historia del país, no solo enfrentó la adversidad de su propia clase política sino también al retraso en que quedó sumido después del huracán Mitch en 1999, del cual aún hoy no se recupera.

La persistencia de los dos partidos políticos más grandes nunca se tradujo en un proyecto de país duradero. El saqueo de los recursos públicos ha sido, al contrario, una constante de la cual las FF.AA. formaron parte ya sea directamente a través de la conducción del gobierno o bien por medio de la tutela que miembros de la institución ejercen en los partidos en gobierno. El imaginario nacionalista, celoso y protector, que caracterizó por ejemplo al Ejército de Guatemala durante la segunda mitad del siglo 20 y que produjo levantamientos y luchas internas frente al uso del territorio por milicias apoyadas por Estados Unidos para combatir enemigos en la región, nunca existió en Honduras. Al contrario, durante ese período Honduras fue un país en donde cinco ejércitos tenían presencia y operaciones: el norteamericano, rector y financista de la contrainsurgencia en la región; el salvadoreño y guatemalteco para entrenamiento; la Contra nicaragüense; y, por supuesto, el ejército hondureño.

Las FF.AA. hondureñas aceptaron eso a cambio de recursos para la institución pero también para una oficialidad que controló al Estado. El gobierno de Estados Unidos entregó equipo, adiestramiento y apoyo político a cambio de convertir al país en un territorio estratégico para la contrainsurgencia regional con la base militar norteamericana de Palmerola como principal símbolo de la importancia del país en la agenda norteamericana.

El protagonismo que tienen hoy las FF.AA. en la política hondureña tuvo su impulso más reciente en 2009, pero la trayectoria es larga. Ha sido el socio confiable de una clase política conflictiva y mafiosa y de los Estados Unidos. Unos buscando la estabilización del país para garantizar el acceso al Estado y el saqueo de sus recursos, y el otro, también esperando que la conflictividad no rebase ciertos límites. La corrupción ha sido una constante que hoy más que nunca se legitima cuando el mismo presidente de la república tiene el vínculo de su hermano y un buen grupo de sus funcionarios de confianza con el narcotráfico. La reelección de Juan Orlando Hernández en 2017 no solo produjo un estallido social que profundizó la polarización sino que violentó el proceso electoral. Ni las elecciones de 2009 ni las de 2017 respetaron lo estipulado en la constitución política de la república, la que las FF.AA. están llamadas a defender.

Honduras ha entrado ya en un nuevo proceso electoral que tendrá lugar en 2021 y lo hizo bajo la sombra de una posible segunda reelección del actual presidente, de la candidatura del liberal Yani Rosenthal quien cumplió una pena de treinta meses de prisión en Estados Unidos por delitos relacionados al lavado de



activos y narcotráfico, y de una oposición de izquierda débil y carente de legitimidad. En Honduras no es la institucionalidad democrática la encargada de proteger la democracia. Son los militares quienes, por delegación constitucional, deben garantizar – incluso por encima del Tribunal Electoral – los procesos electorales y la democracia, pero los resultados de eso son hoy todo lo contrario: una autocracia que busca legitimarse mediante procesos electorales fraudulentos y unos conflictos sociales que hacen del país un territorio inhabitable para miles de sus ciudadanos. ¿Qué han sido, entonces, las FF.AA. en la vida política hondureña? ¿Cómo entender una institución tan sólida en un país de instituciones tan precarias? ¿Cómo se explica que la institución sea el socio fiable de las élites económicas y políticas y de los Estados Unidos?

En este análisis se recurre a la historia como herramienta explicativa. En una sociedad los cambios ocurren cuando fuerzas sociales y políticas compiten e imponen sus proyectos en momentos críticos, que son períodos de alta tensión social. En Honduras esos momentos han sido el resultado de una competencia de actores políticos diferentes por su signo pero que buscan con frecuencia el mismo objetivo: el control de lo público para el beneficio privado. No ha habido fuerza suficiente en actores políticos que busquen objetivos diferentes, digamos, democráticos en el sentido de gobernar, con eficiencia y eficacia, en beneficio de la colectividad. A eso se suma que la presión internacional para la democratización, especialmente la de Estados Unidos, ha sido a medias, siempre consciente de que en el país basta con la contención, casi siempre represiva, del descontento social. Los militares son el fiel de una balanza que, por lo general, no se ha inclinado hacia la democracia en Honduras y con la cada vez mayor expansión de sus funciones no militares, la posibilidad de que otras instituciones o actores políticos asuman ese papel parece esfumarse.

HONDURAS, PAÍS SIN EJÉRCITO (1900-1954)

Honduras nació a la vida independiente con el resto de Centroamérica y pronto se vio envuelta en los conflictos entre las nuevas naciones del istmo. Su posición geográfica en el preciso centro de la región – compartiendo fronteras con tres países más – convirtió a Honduras en ruta de paso de ejércitos y campo de batalla, a lo cual se agregaron los múltiples conflictos internos entre bandos políticos que luchaban por controlar el gobierno radicado en la primera capital de Comayagua y posteriormente en Tegucigalpa, el histórico centro minero que se convirtió en la capital en 1880. El problema de las guerras con los países vecinos se resolvió en gran medida cuando todos los países centroamericanos suscribieron un tratado de paz y amistad en Washington en 1907 que, entre otras cosas, declaró a Honduras como país neutral. No obstante, el país siguió siendo escenario de enfrentamientos armados entre sus dos fuerzas políticas principales a comienzos del siglo XX – Liberales y Nacionales – que terminaron finalmente en 1932 cuando el general Tiburcio Carías Andino asumió la presidencia y puso fin a las luchas políticas violentas al implantar una dictadura severa.

Antes de que Carías acabara con las guerras civiles, el uso de la fuerza para alcanzar objetivos políticos en Honduras ha sido descrito como “militarismo sin militares” en tanto que los oficiales y la tropa no habrían recibido mayor formación militar. El gobierno estableció una escuela militar en 1904 pero fue clausurada ocho años después por otro gobierno de filiación diferente. Esto no impidió que proliferaran generales y coroneles nombrados a dedo por sus hazañas militares y lealtades políticas. Por ejemplo, en 1899 había 53 generales de división y de brigada, 242 coroneles y tenientes coroneles, 592 capitanes, 972 tenientes y 932 sub-tenientes, es decir, un total de 2,791 oficiales y sub-oficiales al mando de 36,686 miembros de tropa en ese año, una relación de aproximadamente de uno por cada trece (Funes 1995: 82,92). Sin embargo, el verdadero poder militar se concentraba en los comandantes de armas de las cabeceras departamentales, quienes hacían y deshacían casi a su antojo (Barahona 2005: 103). En la capital, el presidente ejercía un mando directo sobre su guardia presidencial pero las distancias y la condición de las comunicaciones terrestres y telegráficas en Honduras a comienzos del siglo XX no le permitían controlar mucho más que eso.

Las mismas constituciones políticas de 1894, 1904 y 1924 se refieren al ejército como una "fuerza pública [...] instituida para asegurar los derechos de la Nación, el cumplimiento de la ley y el mantenimiento del orden público" que se organiza a partir de "milicias" conformadas por reclutas de un "servicio militar obligatorio" que recaía, obviamente, sobre los sectores más pobres de la población. Fue solamente hasta la constitución de 1924 que se mencionó la creación de un estado mayor del ejército y de academias militares "para la enseñanza e instrucción de las diferentes armas del Ejército". Para entonces buena parte del norte de Honduras se había convertido en un enclave bananero donde la seguridad de las empresas estaba a cargo de sus propios cuerpos policiales privados. Los gobiernos en Tegucigalpa no tenían mayor necesidad de preocuparse por la zona norte del país sino para asegurar los ingresos provenientes de los impuestos de exportación del banano.

El presidente que sentó las bases de un ejército profesional en Honduras fue Tiburcio Carías Andino, el déspota por excelencia que gobernó durante 16 años sin interrupción (1932-1948) pero quien, irónicamente, siempre desconfió de los posibles designios políticos de los jefes militares. El brazo preferido del dictador fue, de hecho, la fuerza aérea que él prácticamente creó a comienzos de su mandato mediante un convenio con el piloto neozelandés, Lowell Yerex, quien posteriormente fundaría la empresa de aviación centroamericana TACA. Carías conocía las condiciones precarias del transporte terrestre en Honduras y le apostó a una flota de aviones con los cuales acortar los tiempos y las distancias con miras a desplegar fuerzas militares en caso dado. Al finalizar su mandato, Honduras contaba con la fuerza aérea más poderosa de Centroamérica, una posición que no ha dejado de ocupar desde entonces (Funes 1995: 133-135).

En cuanto al ejército, su organización moderna comenzó en 1946 con la llegada de una misión militar estadounidense, la cual se hizo cargo de la dirección de varias escuelas para entrenar oficiales y soldados. Bajo su supervisión, se crearon los primeros batallones de infantería que fueron concentrados en las principales ciudades del país desde donde se podrían movilizar a otros puntos del país, dando lugar así al debilitamiento progresivo de los comandantes de armas en las cabeceras departamentales de la vieja fuerza pública. Esta nueva organización militar se vio respaldada por un estado mayor y una policía nacional, nominalmente civil pero organizada bajo líneas de mando militar (Funes 1995: 135-137).

La importancia del ejército se incrementó notablemente hacia el final de la dictadura de Carías, y no solamente por la dinámica interna de Honduras. En 1947, se firmó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Pacto de Río de Janeiro) y el año siguiente se fundó la Organización de Estados Americanos, ambos dedicados a impedir la expansión de la influencia soviética en el Hemisferio Occidental. A Honduras le tocó participar en la primera operación anticomunista organizada por Estados Unidos al servir de trampolín para la columna armada que invadió Guatemala en junio de 1954 para derrocar al gobierno del presidente Jacobo Arbenz. Justo el mes anterior, el gobierno de Honduras había firmado un convenio de asistencia militar con Estados Unidos que con modificaciones se mantuvo vigente hasta la década de 1980. Y en el mismo mes de mayo de 1954, comenzó la gran huelga de los trabajadores de la costa norte liderada por los que laboraban en las plantaciones de banano.

La huelga en la Costa Norte concluyó en julio de 1954 pero sin haber resuelto los problemas principales que le habían dado origen. Es más, las empresas bananeras despidieron a miles de trabajadores quienes años después dieron vida al movimiento campesino. En realidad, la fisonomía social y económica del país estaba cambiando rápidamente en muchos sentidos: la población comenzó a crecer a grandes pasos, aumentando así la demanda de servicios sociales; en San Pedro Sula ya se perfilaba el surgimiento de una clase empresarial vinculada a la industria que no se sentía debidamente representada en los pasillos del poder de Tegucigalpa; la clase obrera se estaba organizando y adquiriendo más conciencia de sus derechos y su fuerza política; y la fuerza armada empezó a interesarse por la problemática nacional más allá de su misión estrictamente militar (Euraque 1996:68-73).

Para la fuerza armada, al compromiso de la defensa del territorio y de la soberanía nacional se le agregó la seguridad nacional, un concepto que combina tanto la prevención del ingreso de la ideología comunista en su versión soviética como su supresión dentro del territorio nacional. En otras palabras, las fuerzas armadas debían ver hacia afuera así como hacia adentro. No pasó mucho tiempo antes de que dejaran su marca en la historia del país cuando el presidente Julio Lozano Díaz, una herencia del régimen de Carías, intentó mantenerse en el poder más allá de lo que establecía la ley y fue derrocado por un golpe militar en octubre de 1956, el primero que darían las Fuerzas Armadas de Honduras en el siglo XX. La junta militar que sucedió a Lozano Díaz se identificó con los ideales democratizadores que expresaban los grupos opositores al continuismo. En la proclama que emitió al día siguiente del golpe se comprometió a “entregar el gobierno a un elemento civil de extracción auténticamente popular. En consecuencia, sólo permaneceremos en el poder por el tiempo que el criterio democrático aconseje y el interés nacional exija”. Procedió a liberar a una cantidad de presos políticos y decretó una amnistía por delitos políticos cometidos en los dos años anteriores. También convocó a elecciones en septiembre de 1957 para una asamblea constituyente, la cual se reunió con una mayoría del partido Liberal dos veces mayor que la del partido Nacional. Además de promulgar la nueva constitución en diciembre de 1957, esta asamblea constituyente procedió a elegir al nuevo presidente de la república, Ramón Villeda Morales, del partido Liberal (Funes 1995:187-190).

Se ha especulado mucho acerca de unas supuestas negociaciones que antecedieron a la constitución de diciembre de 1957, especialmente en torno a la elección en segundo grado de Villeda Morales y el articulado referente a la fuerza armada en la nueva constitución. Lo cierto es que Villeda Morales asumió la presidencia el 21 de diciembre, dos días después de que la constitución fuera promulgada bajo la firma de dos miembros de la junta militar, uno de las cuales fue del coronel Oswaldo López Arellano, quien habría de jugar un papel de primera línea en la política hondureña durante los siguientes dieciocho años (Barahona 2005:189-193).

La Constitución de 1957 le otorgó un peso mucho más grande a la fuerza armada, nada más al comparar los 7 artículos dedicados al ejército en la constitución de 1936 con los 16 de la de 1957. La más importante novedad de esta última fue la creación del puesto de Jefe de las Fuerzas Armadas, que sería ocupado por un oficial de alta jerarquía nombrado por el Congreso de la República, por medio de quien el presidente ejercería su papel de comandante en jefe. Las órdenes del presidente debían ser obedecidas pero la Constitución también aclaró que “cuando surja alguna diferencia deberá ser sometida a la consideración del Congreso, el que decidirá por mayoría de votos. Esta resolución será definitiva y deberá ser acatada”. Como el mando directo de las Fuerzas Armadas lo habría de ejercer el Jefe de las Fuerzas Armadas, quien solamente podrá ser removido por el Congreso, el poder real de la rama ejecutiva del gobierno se vio reducido a las labores “meramente administrativas” que realizará el ministro de defensa nombrado por el presidente. Hasta el manejo de los fondos asignados a las fuerzas armadas estaría a cargo de su propia pagaduría, no sujeta a inspección por las autoridades del gobierno.

La organización operativa y las funciones de las Fuerzas Armadas se definieron y centralizaron sustancialmente. El Jefe de las Fuerzas Armadas se vio apoyado por un Consejo Superior de la Defensa Nacional, un órgano consultivo nombrado por él mismo e integrado por los principales cargos de estado mayor y mando de tropa. Para asegurar una “mayor eficiencia del servicio”, el país se dividió en zonas militares, lo que sólo puede entenderse en función de un mejor control territorial y no tanto de una defensa de las fronteras nacionales. También se crearía una Escuela Militar dedicada a la formación de los nuevos oficiales. Finalmente, las Fuerzas Armadas adquirieron responsabilidades completamente fuera del ámbito militar en tanto que la Constitución estableció que “cooperarán con el Poder Ejecutivo en las labores de alfabetización, educación, agricultura, conservación de recursos naturales, vialidad, comunicaciones, colonización y actividades de emergencia” (Constitución de 1957: artículos 315-331). En resumidas cuentas, lograron una altísima cuota de poder y autonomía dentro del Estado hondureño.

El gobierno de Villeda Morales operó bajo estas disposiciones constitucionales hasta octubre de 1963,



cuando fue derrocado por un golpe militar encabezado por el Jefe de las Fuerzas Armadas, el coronel Oswaldo López Arellano, quien había ocupado ese puesto durante todo el gobierno de Villeda Morales. Lo cierto es que al presidente Villeda le tocaron años difíciles, incluyendo el impacto de la Revolución Cubana de 1959, un creciente activismo sindical y la inserción de Honduras en el Mercado Común Centroamericano (Natalini de Castro et al. 1985: 112-124). Aunque se proclamó ardiente anticomunista y defensor de los derechos ciudadanos democráticos, la proclama de los militares que lo derrocaron subrayó los supuestos nexos de Villeda Morales y de su partido Liberal con el comunismo internacional, una posición que fue aplaudida por los gobiernos centroamericanos gobernados por militares (todos menos el de Costa Rica, que rompió relaciones diplomáticas con Honduras) y que no alteró las siempre importantes relaciones con

Washington. Dentro de Honduras, el golpe fue respaldado por el partido Nacional, que se convirtió en el aliado electoral de los golpistas para la siguiente ronda de comicios.

Como casi siempre ocurre después de un golpe de estado en Centroamérica, la prioridad de un nuevo gobierno de facto es legitimar su propia existencia y abrir el camino para el siguiente, eligiendo una asamblea constituyente que redacte una nueva constitución para proceder después a elegir al nuevo presidente. Eso fue exactamente lo que ocurrió en Honduras después del golpe de estado de 1963. Las elecciones para la asamblea constituyente se realizaron en febrero de 1965 y le dieron al partido Nacional una victoria muy cuestionada después de que se denunciaron abundantes irregularidades en la votación y el conteo de los resultados. Ya instalada, la asamblea procedió a ascender a López Arellano de coronel a general de brigada y a elegirlo presidente de la República para el período 1965-1971.

El general López Arellano provenía de las filas de la Fuerza Aérea, dentro de la cual comenzó su carrera militar durante la presidencia de Tiburcio Carías. Su dominio del idioma inglés le facilitó el trato con los oficiales estadounidenses que fueron clave en el suministro de aviones y el entrenamiento de los pilotos y el personal de tierra. Como Jefe de las Fuerzas Armadas en el gobierno de Villeda Morales, una de sus principales desavenencias con el presidente surgió debido a la formación de la Guardia Civil en sustitución de la antigua policía nacional. La Guardia Civil se percibió como cercana al partido Liberal, especialmente cuando pasó a depender del Ministerio de Gobernación, mientras que los liberales identificaban a las Fuerzas Armadas con el partido Nacional. Cuando el candidato liberal para presidente, Modesto Rodas Alvarado, se perfilaba como ganador en las elecciones de octubre de 1963 para suceder a Villeda Morales, López Arellano dirigió el golpe de estado para impedir el acto electoral y sacar a los liberales del juego político.

Durante su presidencia, López Arellano impulsó políticas abiertamente represivas, persiguiendo a los liberales e imponiendo resultados electorales que le dieron el control al partido Nacional de casi todos los municipios del país. Los sindicatos de oposición fueron suprimidos, al igual que los comerciantes y los industriales de la costa norte cuando objetaron ciertas políticas fiscales del gobierno de Tegucigalpa (Euraque 1996:121-136). La Constitución de 1965 le otorgó a López Arellano un control prácticamente absoluto sobre la fuerza armada porque la figura de Jefe de las Fuerzas Armadas, aunque se mantuvo, ya no tendría la potestad de apelar al Congreso en caso de que surgieran diferencias entre ambos funcionarios.

Por lo demás, el único momento en que López Arellano recibió un apoyo político generalizado fue durante los días en torno a la guerra con El Salvador en julio de 1969, cuyo trasfondo de demandas de acceso a tierras agrícolas tuvo consecuencias tremendas en ambos países. En el caso de El Salvador, el retorno de decenas de miles de campesinos que se habían trasladado a Honduras en busca de tierras obligó al gobierno de ese país a contemplar una reforma agraria para impedir un estallido social. En Honduras, se estaba gestando un problema similar que se manifestó en choques entre campesinos y fuerzas militares y paramilitares vinculadas a latifundistas y grandes empresas agrícolas (Pérez Pineda 2016). Sin embargo, al acercarse las elecciones presidenciales de 1971 ninguna de las fuerzas políticas tradicionales – Liberales y Nacionales – entendió que se requerían respuestas categóricas para resolver la creciente conflictividad social.

El candidato del partido Nacional, el abogado Ramón Ernesto Cruz, ganó las elecciones pero su presidencia duró solamente un año y medio cuando el general López Arellano, a la sazón Jefe de las Fuerzas Armadas nuevamente, organizó un golpe de estado en diciembre de 1972 que lo llevó otra vez a la jefatura del estado. Sin embargo, en esta oportunidad López Arellano y la cúpula de las fuerzas armadas manejaron un lenguaje de reformismo social y económico, muy a tono con otros gobiernos militares contrainsurgentes en Latinoamérica en ese entonces como los de Torrijos en Panamá, Velasco Alvarado en Perú y Molina en El Salvador, todos ellos amenazados por movimientos guerrilleros reales o potenciales. Fue así que el segundo gobierno de López Arellano decretó medidas de distribución de tierras, planes de desarrollo económico con participación estatal y una reforma educativa ambiciosa, entre otras (Funes 1995:270-273).

No hubo que esperar la reacción de latifundistas y grandes empresarios presionando al gobierno para que desistiera de su reformismo. López Arellano tuvo que entregar la jefatura de las Fuerzas Armadas y quedarse nada más con el cargo de presidente de facto, que tampoco le duró mucho más cuando se reveló que había recibido un soborno millonario de una empresa bananera a cambio de una reducción del impuesto de exportación de la fruta. El 22 de abril de 1975 fue apartado del poder por una junta militar, poniendo fin así a su presencia determinante en la política hondureña que había comenzado 19 años antes cuando participó en el golpe de estado contra el presidente Lozano en octubre de 1956. Como militar de carrera que comenzó como recluta y ascendió por habilidad y antigüedad hasta general, López Arellano siempre estuvo en el centro del poder político después del derrocamiento de Lozano, como miembro de juntas militares, como Jefe de las Fuerzas Armadas o como presidente de la República. A eso habría que agregarle su desempeño como accionista mayoritario de una línea aérea y socio de una empresa bancaria, entre otros. En resumidas cuentas, representa una figura de transición entre los antiguos gobernantes al estilo caudillo y el nuevo poder emergente de una institución militar que se creyó imprescindible para asegurar la estabilidad del país.

Durante los siete años siguientes al derrocamiento de López Arellano, los militares siguieron al frente del gobierno hondureño, primero en la figura del general Juan Melgar Castro (1975-1978) y después de una junta militar (1978-1980) que convocó a elecciones para una asamblea constituyente a celebrarse en abril de 1980, que a su vez escogió al general y triunviro Policarpo Paz García para ocupar la presidencia hasta 1982, cuando entregaría el cargo a un presidente electo bajo las providencias de la nueva constitución. Se repetía entonces el procedimiento acostumbrado para darle seguimiento a un golpe de estado, como los que hubo en 1956 y 1963, mediante la promulgación de una nueva constitución pero que contenía buena parte del articulado de la anterior.

La constitución de 1982 – todavía vigente casi cuarenta años después con las debidas reformas – no se apartó de momento del patrón histórico en lo referente a las Fuerzas Armadas, que siguieron organizadas bajo criterios similares a las de la constitución anterior: a) el presidente de la República siempre sería el “comandante general” pero se mantuvo el cargo de Jefe de las Fuerzas Armadas quien ejercería el “mando directo”, incluyendo la potestad de nombrar al personal de las mismas; b) el territorio nacional seguiría dividido en regiones militares “por razones de seguridad nacional” bajo el control de jefes militares de región; y c) los fondos para el estamento militar serían administrados por la pagaduría de las Fuerzas Armadas, que las recibiría de las autoridades fiscales “por trimestres adelantados”. Lo cierto es que éstas se opondrían a cualquier alteración de su rol debido a la situación que se hacía cada vez más tensa en la región centroamericana en la medida que el gobierno de Estados Unidos intentaba frenar el avance de la guerrilla en El Salvador y revertir el cambio revolucionario que se había producido en Nicaragua a raíz del triunfo del FSLN en julio de 1979.

A Honduras le tocó ser la pieza clave de la estrategia político-militar de Washington en la región. Desde territorio hondureño se organizó, entrenó y aprovisionó a un ejército de contrarrevolucionarios para atacar al ejército sandinista, en territorio hondureño se entrenaron oficiales y tropas del ejército salvadoreño para combatir a las guerrillas en el vecino país, y en territorio hondureño se realizaron múltiples maniobras militares conjuntas y se montaron bases de operaciones de tropas de Estados Unidos en caso de que fuera necesaria una intervención directa. De mucha importancia fue la construcción y ampliación de pistas de aterrizaje en diversos puntos del país, entre ellas la de Palmerola en la ciudad de Comayagua donde Estados Unidos estableció una base aérea que todavía utiliza y en donde hoy se construye el nuevo aeropuerto internacional del país. Las Fuerzas Armadas de Honduras se mostraron receptivas a las iniciativas de Washington, en buena medida porque la ayuda militar estadounidense se incrementó sustancialmente y porque sus inclinaciones ideológicas anticomunistas encajaban con los objetivos de Washington, hasta permitir que militares salvadoreños se entrenaran en el Centro Regional

de Entrenamiento Militar (CREM) que Estados Unidos montó en Trujillo en la costa norte del país.

La presencia cada vez mayor del gobierno de Washington en la persona del embajador en Tegucigalpa no estuvo ausente de críticas y protestas, especialmente después de que la presidencia del país pasó a manos de un civil, el liberal Roberto Suazo Córdova, quien había ganado una elección contra el candidato del Partido Nacional en 1982. Suazo Córdova tuvo que enfrentar críticas por su postura abiertamente proestadounidense en tanto que defendió las maniobras militares conjuntas y la presencia de los elementos de la Contra nicaragüense en territorio hondureño. También tuvo que resolver un problema mayúsculo que se presentó en el seno de las fuerzas armadas: las ambiciones del Jefe de las Fuerzas Armadas, el general Gustavo Álvarez Martínez, quien no solamente ejercía influencia desde su cargo militar sino que también fundó y dirigió una organización político-empresarial, la Asociación para el Progreso de Honduras (APROH). Desde su cargo en el ejército y su liderazgo de la APROH, Álvarez Martínez proyectó un mensaje militarista, altamente represivo que recordaba la forma de proceder de los gobiernos militares del Cono Sur. La resistencia que creó entre sus mismos compañeros de armas culminó con su detención y expulsión del país en marzo de 1984 (Funes 1995:337-339).

En ese entorno de una presencia militar y política de Estados Unidos cada vez mayor, se dio en Honduras el primer traspaso de poder apegado a la ley de un presidente a otro desde 1948: Suazo Córdova le entregó el mando a su correligionario liberal José Azcona. Aunque no se puede negar el protagonismo de los actores políticos hondureños en este notable suceso, también puede entenderse como otro resultado de la política que Estados Unidos venía impulsando desde el gobierno de Jimmy Carter (1977-1981) de distanciamiento de soluciones militares en el ámbito de la gobernabilidad. A pesar de que el gobierno de Ronald Reagan (1981-1989) se identificó abiertamente (mediante procedimientos a veces clandestinos) por la vía militar para imponer la estabilidad en Centroamérica y evitar su acercamiento a la órbita soviética, también tuvo que hacerle frente a una creciente oposición dentro de Estados Unidos a la tragedia que su apoyo a la guerra estaba provocando en Centroamérica. También tuvo que negociar con un congreso en manos del Partido Demócrata para que le autorizaran los fondos con los cuales seguir financiando las guerras en Centroamérica. Es así como el gobierno de Washington apoyó, irónicamente, la democratización en El Salvador y Honduras.

A la larga, el fin de la Guerra Fría eliminó la preocupación de Washington sobre la influencia soviética en Centroamérica, aunque no eliminó la herencia del peso de los ejércitos. En el caso de Honduras, después del traspaso de Suazo Córdova a Azcona, las contiendas electorales y la sucesión presidencial se normalizaron – al menos por unas décadas – después de treinta años de estira y encoge entre militares y civiles por la conducción del Estado. Lo que no significa que Honduras ya había encontrado el camino definitivo hacia la democracia. Como se verá en la siguiente sección, las Fuerzas Armadas no han dejado de ser parciales y manifiestan sus preferencias partidistas a través de diversos medios. Además, han tenido que enfrentar una realidad social y económica que hasta puede decirse que es más problemática para la gobernabilidad democrática que la que vivió el país durante la década de 1980.

REFORMA MILITAR, HURACÁN, VIOLENCIA CRIMINAL Y GOLPE DE ESTADO

En la década de 1990, el Estado hondureño empezaba a vivir un período de gobiernos civiles en el que se buscó profundizar el proceso de democratización. Durante el Gobierno del liberal Carlos Roberto Reina (1994-1998) se impulsó una serie de reformas militares que redujeron por primera vez el protagonismo



de las FF. AA. en el país. Este proceso fue altamente influenciado por el clima internacional y regional de reforma del sector seguridad que en Honduras solo podía ocurrir por presiones externas, ya que desde adentro no se tenía la excusa y el antecedente del fin de los conflictos armados internos como en los países vecinos.

En marzo de 1994 se eliminó el servicio militar obligatorio, se redujo el presupuesto asignado a las FF. AA. y se sustrajo a la policía de investigación del ámbito militar, lo cual dio inicio al proceso que culminó en 1996 con el traslado de la policía al poder civil y la creación del Ministerio Público. Adicionalmente, se retiró a las FF. AA. del control de instituciones que habían sido dirigidas por militares como la empresa de telecomunicaciones HONDUTEL, la Marina Mercante, la Dirección Nacional de Migración y el Instituto Geográfico Nacional (CEDOH, 2011).

También se llevaron a cabo reformas constitucionales que, por un lado, redujeron el protagonismo institucional de las FF. AA. pero, por otro lado, dieron continuidad a funciones de tutela de los procesos electorales y abrieron la puerta a la expansión de funciones secundarias o no estrictamente militares. Así, se abolió el cargo de jefe de las FF. AA., lo cual les restó protagonismo y las colocó directamente bajo el mando del presidente como «comandante general». Se ratificó a nivel constitucional la abolición del servicio militar obligatorio que en adelante se prestaría «en forma voluntaria en tiempos de paz, bajo la modalidad de un sistema educativo, social, humanista y democrático» (sin especificar en qué consistía esa modalidad).

Por otro lado, las reformas a la constitución también ampliaron las funciones de las FF. AA. para colocarlas a tono con los tiempos: «Participarán en misiones internacionales de paz, con base a tratados internacionales, prestarán apoyo logístico de asesoramiento técnico, en comunicaciones y transporte, en la lucha contra el narcotráfico [...] Además cooperarán con las instituciones de seguridad pública, a petición de la Secretaría de Estado en el despacho de seguridad, para combatir el terrorismo, tráfico de armas y el crimen organizado, así como en la protección de los poderes del Estado y del Tribunal Supremo Electoral, a pedimento de estos, en su instalación y funcionamiento» (Cedoh, 2011).

La continuidad de la tutela militar sobre los procesos electorales quedó asegurada al confirmarse una tarea que las FF. AA. habían realizado de manera esporádica (y no del todo imparcial) durante las décadas anteriores: «A efecto de garantizar el libre ejercicio del sufragio, la custodia, transporte y vigilancia de los materiales electorales y demás aspectos de la seguridad del proceso, el presidente de la República, pondrá a las FF. AA. a disposición del Tribunal Supremo Electoral, desde un mes antes de las elecciones, hasta la declaratoria de las misma».

Finalmente, las prerrogativas de la carrera militar, fundamentales para garantizar la lealtad de la oficialidad, quedaron plasmadas en las reformas constitucionales mediante la creación del Instituto de Previsión Militar, bajo la dirección del jefe del Estado Mayor que, junto con el Banco de las FF. AA. fundado años atrás, sentó las bases de la seguridad social de los militares y su incursión en el mundo de los negocios.

El liberal Carlos Roberto Flores Facussé (1998-2002) fue el primer presidente que asumió también el cargo de comandante en jefe de las FF. AA. Se iniciaba un período prometedor en materia de reforma militar que fue interrumpido, como todo en el país, por el huracán Mitch en 1999. Ese huracán fue, literalmente, el parteaguas de los procesos que se habían iniciado recientemente en el país. Por un lado, la democratización, incipiente y frágil no logró echar raíces en una sociedad devastada que además de la pobreza estructural del país, se encontraba en medio del ajuste estructural promovido por el Fondo Monetario Internacional en la región. Se calcula que en ese momento el 73 % de la población era pobre y el 50 % era indigente. Los partidos políticos no lograron canalizar los fondos nacionales e internacionales de ayuda para superar la catástrofe en algo que compensara mínimamente el drama humano que se vivió. Fue la cooperación internacional la que financió la mayor parte de los planes y estrategias de reconstrucción nacional y los intentos de promover la participación política de la ciudadanía. El huracán

Mitch fue devastador, pero en el largo plazo lo fue más la corrupción y la incapacidad de las instituciones de utilizar los recursos de forma adecuada para superar las consecuencias del fenómeno natural.

Ricardo Maduro, del Partido Nacional, asumió la presidencia en 2002 en un país devastado por el huracán. Eso no evitó que su elección ocurriera en medio de polémicas por sus orígenes panameños, exacerbadas por el tradicional juego desleal de los dos partidos tradicionales. En un país políticamente polarizado —nuevamente— y empobrecido y golpeado por el aumento de la delincuencia, Maduro promovió el regreso de los militares a la seguridad pública y apoyó una serie de reformas legales para endurecer la persecución a las maras y pandillas que ya empezaban a perfilarse como un problema social que sería, como en el resto de la región, abordado a través de un conjunto de políticas represivas. Durante los siguientes años la emigración masiva y la inseguridad aumentaron estrepitosamente. En 1999 se calculó una tasa de cuarenta homicidios por 100 000 habitantes, la cual saltó a 57.3 en 2003 y para 2009 alcanzaba ya 64.7.

Los 10 años que se pensó que tomaría la reconstrucción del país culminaron, irónicamente, con el golpe de Estado en 2009 contra el presidente liberal Manuel Zelaya, quien ganó las elecciones de 2005 luego de haber hecho carrera política como diputado por el departamento de Olancho, del cual es oriundo. Durante su gobierno enfrentó el aumento de la criminalidad con decisiones polémicas, como la de transferir personal militar a la policía nacional para supuestamente fortalecerla, algo que en la tradición de las FF. AA. sería inaceptable dada la histórica supremacía jerárquica que han tenido los militares sobre las policías civiles. Una serie de medidas tomadas por su gobierno para enfrentar una inminente crisis económica produjo el disgusto de la élite empresarial conservadora y recelosa de cualquier intento de reforma fiscal o del aumento del salario mínimo, además de que las molestias ya estaban presentes debido a la merma de concesiones de licencias para explotación de recursos naturales en el país. Su simpatía con los gobiernos de Ortega en Nicaragua y Chávez en Venezuela así como la integración de Honduras al ALBA despertaron las alarmas de las élites políticas y económicas por lo que se conocía en ese momento en América Latina como la «venezolización» de los países pobres. Eso, en el país más controlado por Estados Unidos en la región, era inaceptable.

Las maniobras de Zelaya para estabilizar su gobierno ante el cierre de filas de la oposición del Partido Nacional, las élites empresariales, las iglesias y los militares aumentaron la tensión que llegó a su punto máximo, tras la convocatoria a elecciones en noviembre de 2009 para elegir a un nuevo presidente. Zelaya ordenó a las FF. AA. a mediados de junio de ese año la distribución de la boleta electoral adicional para consultar al electorado durante las elecciones generales sobre la posibilidad de modificar la Constitución para permitir la reelección presidencial. Las FF. AA. desobedecieron la orden por lo que Zelaya destituyó a su jefe, el general Romeo Vásquez, quien fue después uno de los ejecutores del golpe de Estado. Inmediatamente, un tribunal judicial procesó a Zelaya y el Congreso decidió su destitución y ordenó su captura. Los militares no cumplieron la orden de arresto dictada y de manera extrajudicial desterraron a Zelaya conduciéndolo por la fuerza a Costa Rica. El debido proceso fue violentado porque no hubo antejudio ni el proceso judicial que corresponde legalmente para la destitución de un mandatario. Lo que ocurrió fue un golpe de Estado ejecutado por las FF. AA. y apoyado por funcionarios, iglesias y empresarios que no adujeron razones legales sino ideológicas (Torres-Rivas, 2010). Todo esto con la tolerancia y apoyo del Gobierno de Estados Unidos que vio en las decisiones de Zelaya la posibilidad de aumentar la influencia de Venezuela en la región. Zelaya no fue un «socio fiable» para los objetivos de estabilidad de Estados Unidos en la región. Poco tiempo después del golpe, se solicitó a Estados Unidos un «plan Colombia» para Honduras, y no fue casualidad que el expresidente colombiano Álvaro Uribe fuera el primer mandatario en reconocer internacionalmente al Gobierno de Porfirio Lobo después que los Estados Unidos avalaran la victoria del Partido Nacional en las elecciones de noviembre de 2009 (Alvarado, 2015).

El poder económico y político de Honduras se reconfiguró con ese golpe e inició una nueva era que, con el Partido Nacional en el Gobierno, entre otras cosas abrió las puertas al reposicionamiento de los militares como un poder político sólido y fundamental para la estabilidad de un partido político, de unas élites



económicas y de grupos criminales que encontraron en el Estado su principal fuente de financiamiento y mecanismo para la generación de negocios. El golpe de Estado devastó, otra vez, a la sociedad hondureña. Pero fue la oportunidad para que el Partido Nacional, las élites económicas, las iglesias y los militares iniciaran un nuevo capítulo en la degradación democrática del país que lo ha llevado, en sus páginas actuales, a ser considerado como una autocracia acorazada en el poder militar.

LAS FUERZAS ARMADAS PARA TODO

La democratización de Honduras ha sido un esfuerzo dramáticamente fallido. Los procesos electorales, casi sin excepción, tienen la marca del fraude que se resuelve posteriormente con arreglos mafiosos entre los partidos políticos (los tradicionales y los recientes). Las instituciones públicas no superan la precariedad, algo que durante la pandemia ha sido claramente expuesto. La pobreza alcanzó en 2018 al 61.9 % de la población de la cual más del 67 % se emplea en la economía informal. La migración no ha dejado de ser masiva y alcanzó dimensiones de éxodo con las caravanas de migrantes que desde 2018 cuentan miles de personas integrándolas. El narcotráfico es una actividad normalizada desde la misma familia del actual presidente hasta empresarios y autoridades locales, funcionarios y un colorido espectro de bandas criminales que controlan todos los negocios de la economía ilegal y que nutren impunemente la economía legal a través del sistema financiero. La corrupción es la fuente más importante de financiamiento del sistema político y ha resistido el tímido, pero significativo, esfuerzo de la cooperación internacional y de la sociedad civil por combatirla a través de una comisión internacional anticorrupción, la cual fue finalmente disuelta en 2019. La impunidad le ganó la partida a la esperanza de una famélica sociedad civil que cada vez más pone sus expectativas en la justicia estadounidense para poder vislumbrar un poco de justicia ante los excesos de políticos corruptos y narcotraficantes.

Es en ese contexto que las FF. AA. abarcan, cada vez más, las funciones de dirección, administración y operación que otras instituciones parecen ya no poder —o querer— cumplir. El reciente andamiaje que sostiene el lugar que ocupan hoy las FF. AA. en Honduras inició durante el Gobierno de Porfirio Lobo (2010-2014). Durante ese período se buscó estabilizar al país luego de la crisis que produjo el golpe de Estado mientras se alcanzaban los niveles más altos de violencia homicida del mundo, con una tasa de 83.7 homicidios por 100 000 habitantes en 2011. El Gobierno de Lobo estuvo marcado por la corrupción y la impunidad. Pero fue Juan Orlando Hernández, en su calidad de presidente del Congreso de la República, quien preparó las condiciones de su posterior elección como presidente de la República a través de una alianza política con las FF. AA. que explica en buena medida la situación actual.

La primera pieza de ese andamiaje fue la creación de la Policía Militar del Orden Público (PMOP) en 2013 por el Congreso de la República. Inicialmente, esa fuerza estuvo integrada por dos comandos de brigada y doce batallones, un total de 5000 elementos. Recibió fondos directamente de un nuevo impuesto, la llamada tasa de seguridad, creado para fortalecer la seguridad pública. En ese mismo año se inició la creación de fuerzas especiales híbridas, militares y policías, tales como la Tropa de Inteligencia y Grupos de Respuesta Especial de Seguridad (Tigres). La justificación para la creación de esas fuerzas fue la crisis en que la Policía Nacional se encontraba luego de escándalos de corrupción, vínculos con organizaciones criminales y ejecuciones extrajudiciales. Esa situación dio lugar a un proceso de depuración policial que se extendió por varios años y que también ha dado signos de haber fallado en su misión original, la cual era fortalecer la institución policial. La PMOP asumió rápidamente la conducción de la seguridad pública en el país.

En 2014, cuando Juan Orlando Hernández fue electo por primera vez, la PMOP hizo su ingreso en la función de control del orden público, es decir, de represión de la protesta social producida por el descontento con el proceso electoral. En esa elección participó por primera vez una tercera fuerza política nacida de

la unión de movimientos sociales antigolpistas. Las denuncias de fraude se tradujeron en protestas que fueron reprimidas por las recién creadas fuerzas híbridas de seguridad.

Desde su inicio, Juan Orlando Hernández dio signos de una preferencia por la opción militar para la conducción de lo público. Durante su paso por el Congreso de la República, fue creado el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, en diciembre de 2011. Ese órgano está integrado por el presidente de la República, quien lo preside, así como por el presidente de la Corte Suprema de Justicia, el fiscal general, el secretario de Estado en el Despacho de Seguridad y el secretario de Estado en el Despacho de Defensa Nacional. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló que ese consejo se ha convertido en un mecanismo para la concentración del poder del Ejecutivo sobre los restantes poderes del Estado. En este consejo participan también el ministro de Seguridad y el de Defensa, ambos militares. Similar al Consejo Superior de la Defensa Nacional creado en 1957, el nuevo consejo ha sido el centro de poder de la política de seguridad, una que se ha inclinado por la opción militar antes que la civil. Pero eso no ha sucedido de manera formal y explícita. La política de seguridad se estructuró a partir de la lógica interagencial, que ante los ojos de expertos internacionales, especialmente de Estados Unidos, era la mejor opción para compensar la precariedad de la institución policial y la pasividad de otras instituciones relacionadas, como el Ministerio Público.

Una de las contradicciones que marcan la función militar durante la gestión de Juan Orlando Hernández es que en las elecciones de 2017 se produjo la reelección del mandatario, a pesar de estar prohibida por la Constitución. La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia emitió un polémico fallo autorizando lo que el artículo 239 de la Constitución Política prohíbe: la reelección presidencial. Esto dio lugar a una crisis electoral y postelectoral que tuvo como saldo la muerte de más de 20 personas que, de acuerdo a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, fueron ejecutadas por las fuerzas de seguridad, especialmente, de la fuerza militar. Desde ese momento y durante múltiples episodios de protesta social, la PMOP ha actuado como una fuerza de choque altamente violenta que no ha sido juzgada por las constantes denuncias de violaciones a los derechos humanos. En 2009 el solo intento de hacer una consulta para reformar la prohibición constitucional, que es un procedimiento avalado por la misma constitución, fue entre otras razones el detonante del golpe de Estado ejecutado por los militares. Ese desenlace no ocurrió en 2017 a pesar de que el proceso que autorizó la reelección es cuestionable legalmente. Las FF. AA. reafirmaron con esos dos hechos, uno por obra y otro por omisión, su lealtad a un sector político específico.

La política interagencial de seguridad se profundizó en el segundo período de Juan Orlando Hernández. En 2018 fue reformada la Fuerza Nacional Antiextorsión que pasó a ser la Fuerza Nacional Anti Maras y Pandillas, FNAMP, la cual forma parte de la Fuerza de Seguridad Interinstitucional (Fusina). Una de las características de esa política es la compartimentación administrativa que se traduce en un complejo entramado burocrático que imposibilita cualquier esfuerzo de transparencia y rendición de cuentas sobre los fondos públicos utilizados y las responsabilidades legales que esas fuerzas tienen. Además, gozan del secreto por razones de seguridad, que en un entorno autoritario se ha traducido en impunidad.

La seguridad pública es territorio militar en Honduras y se refuerza a la par de una policía civil débil y corrupta que mantiene a la mayoría de su personal en una situación de precariedad laboral y profesional. En dos ocasiones, en 2017 y en 2019, unidades policiales se declararon en huelga exigiendo mejoras laborales. Esta situación se exagera debido a las desigualdades laborales y profesionales de esa fuerza respecto de la PMOP. En la lógica perversa de las justificaciones, la debilidad de la policía es necesaria porque hace imprescindible la solución militar al problema.

Esa misma lógica parece aplicarse al resto de funciones no militares ni de seguridad que ejecutan las FF. AA. Se pueden identificar dos mecanismos a través de los cuales las FF. AA. validan funciones

secundarias o de apoyo institucional que son cada vez más expansivas. En primer lugar, las FF. AA. asumen la tarea de intervenir instituciones que consideran no pueden cumplir sus funciones. Esto se hace a través de juntas interventoras dirigidas por oficiales activos o en retiro y que nada tienen que ver con tareas militares. En 2018, un general retirado asumió la dirección de la junta interventora del Hospital Escuela Universitario, el más importante de la ciudad capital. Durante la pandemia, esa junta defendió la intervención ante las denuncias del personal médico de que los recursos asignados para enfrentar la crisis de salud pública no estaban siendo utilizados de forma debida y en beneficio del gremio médico. De igual manera, desde 2019, la administración y seguridad del Instituto Nacional Penitenciario y del Instituto Nacional para la Atención a Menores Infractores se encuentran controladas por militares. Ambas instituciones, como tantas otras en el país, se encontraban en crisis y se espera que las capacidades militares resuelvan problemas que son estructurales (Avila, 2020).

El segundo mecanismo es la entrega de programas a la administración militar para su ejecución desde el momento en que son creados. En 2019 se aprobó un programa para el desarrollo de proyectos agrícolas por un monto de 400 millones de lempiras (aproximadamente 16,2 millones de dólares) que fue entregado las FF. AA. para su ejecución. De igual manera, en 2012 se creó el programa educativo Guardianes de la Patria que es implementado por las FF. AA. en escuelas públicas del país ubicadas en barrios y comunidades conflictivas. Este es un programa orientado a niños, niñas y adolescentes para inculcar valores militares, cívicos y religiosos (Avila y Silva, 2019).

Ambos programas no tienen ninguna relación con lo militar y deberían ser ejecutados por otras instituciones especializadas. Al ser entregados a la administración militar, el acceso a la información es también vedado a pesar de no tener relación alguna con la seguridad nacional. Adicionalmente, la conducción militar de esos programas es promocionada oficialmente como un logro de la administración a través de una supuesta eficiencia y honestidad militar. Todo esto ocurre en detrimento de lo civil que debería ser la base sobre la que se sustenta una democracia.

Una ampliación de responsabilidades también supone un mayor gasto de ejecución. El presupuesto de la Secretaría de Defensa para 2020 fue de 344,6 millones de dólares (8477 lempiras), un aumento de 8,1 millones de dólares (200 millones de lempiras) respecto de 2019. El aumento del presupuesto de defensa ha sido constante desde 2001, año en que el monto asignado a las FF. AA. fue de 62,3 millones de dólares (974 millones de lempiras). A estos montos se debe sumar lo que los militares perciben por las tareas secundarias, aquellas para las que necesitan adquirir equipo y entrenamiento o contratar personal, dado que no son propias de sus funciones o de su formación, como las descritas anteriormente. Ninguna otra institución en el país tiene ese ritmo de crecimiento presupuestario y tampoco ese nivel de secretismo.

A partir de esa evidencia y extrapolando, es posible argumentar que si el criterio utilizado para delegar a los militares la conducción de las instituciones o programas es que las entidades destinadas a hacerlo no funcionan, entonces se corre el riesgo de que las FF. AA. terminen asumiendo la totalidad de las funciones institucionales del estado hondureño. Ese camino sólo conduce a un lugar, a una dictadura militar, lo que se conoció como Estados burocráticos-autoritarios-militares.

Existen dos ámbitos que socava las frágiles bases institucionales en el país: el vínculo político-militar-narcotráfico y la participación de los militares en las violaciones a los derechos humanos. Desde los tiempos del afamado narcotraficante Juan Ramón Matta Ballesteros, en la década de 1980, los nexos entre militares, narcotraficantes, políticos y empresarios quedaron expuestos en Honduras. También se expuso cómo esas redes colaboraron con la cruzada contrainsurgente impulsada por Estados Unidos que no solo las toleró, sino también las apoyó como parte de sus operaciones de inteligencia a nivel internacional (Argueta, 2020). Desde ahí se traza una línea que llega hasta el hermano del actual presidente, «Tony» Hernández, quien fue condenado en 2019 en Estados Unidos por traficar droga a ese país. El juicio contra

«Tony» develó cómo se canalizaron fondos generados por el narcotráfico a las campañas presidenciales de su hermano y al Partido Nacional y también cómo el tráfico de drogas por el país se hizo con la colaboración de miembros activos de las FF. AA. y de la policía. Y si no es por la vía del Partido Nacional, lo será por la del Liberal, ya que Yani Rosenthal también representa una élite empresarial coludida en negocios ilícitos transnacionales con fuertes vínculos con organizaciones criminales y funcionarios corruptos. En el medio de ese trazo hay alcaldes, funcionarios, empresarios y personas individuales de cualquier índole que se nutren del amplio espectro de actividades económicas ilegales vinculadas al narcotráfico. Todo esto es difícil que pase desapercibido para la institución más poderosa del país, en el país de la región más abierto al control de Estados Unidos que ha sido, como se le calificó en tiempos de los conflictos armados centroamericanos, el «mayor portaaviones norteamericano» (Torres-Rivas, 2010). Ahora ya no lo es por la contrainsurgencia, pero sí para las operaciones del Comando Sur que sigue teniendo en Honduras un territorio estratégico en el continente.

A pesar de la exposición que el presidente Hernández y su familia han tenido en casos de corrupción y en vínculos con el narcotráfico, el tema de la participación de las FF. AA. sigue siendo un tabú en el país. Como se argumenta al analizar el crimen organizado, este necesita de Estados fuertes, con instituciones sólidas, que garanticen la estabilidad de los negocios ilícitos y sobre todo, la impunidad. Aunque para todo lo demás, especialmente en lo que respecta al bienestar de la mayoría de su población, sean precarias y disfuncionales.

El estado de Honduras acumula una larga lista de acusaciones por violaciones a los derechos humanos. Las violaciones no solo ocurren durante la represión de las protestas sociales en donde la participación de los militares ha causado la muerte de muchas personas como se mencionó anteriormente. Ocurre también en acciones de represión permanentes especialmente relacionadas con el uso de los recursos naturales sobre los cuales pesan los intereses de corporaciones empresariales nacionales e internacionales. Una de las consecuencias del golpe de estado de 2009 fue el apoyo del gobierno del Partido Nacional a las inversiones en proyectos extractivos (minería), de generación de energía y cultivos extensivos como la palma africana. Esto requiere ejercer el control territorial para garantizar las inversiones. Las FF.AA. no solo han sido desplegadas de forma estratégica para la protección de esas inversiones sino han estado involucradas en actos de violencia contra comunidades y líderes que se oponen a esos proyectos. Son muchos los casos documentados, pero el más emblemático es el del asesinato de la ambientalista Berta Cáceres en febrero de 2016. Tal como la investigación y el juicio lo han demostrado, el asesinato fue planificado y ejecutado por militares retirados y activos. Otro caso emblemático es el de la aldea Guapinol, en Tocoa, Colón, en donde la comunidad se ha opuesto a la construcción de una carretera que conduciría a una mina. El Ministerio Público inició 18 casos judiciales contra 121 personas de la comunidad de las cuales 21 se encuentran desde hace casi dos años en prisión preventiva. Según un informe de la Escuela de Leyes de la Universidad de Virginia (2020), esas acciones atentan contra el debido proceso y son violaciones a los derechos humanos de las personas procesadas. En los operativos de desalojo participaron fuertes contingentes de militares y policías que usaron la fuerza de forma excesiva según lo han denunciado organizaciones de derechos humanos (Amnistía internacional, 2018).

En los territorios más conflictivos en materia socio ambiental se cruzan también las líneas del narcotráfico y los intereses de grandes corporaciones empresariales nacionales e internacionales y en donde hay participación de militares no solo como agentes represivos del Estado sino también como beneficiarios de los proyectos extractivos. En el Valle del Aguán, un territorio conocido por un largo conflicto, se otorgaron desde 1992 ha ocurrido un proceso de apropiación y despojo de tierras en donde están involucrados transnacionales, empresarios, políticos, militares y hasta dirigentes campesinos (Waxenecker, 2019). Son más de 300 concesiones mineras otorgadas durante la última década y hay otras 600 esperando aprobación (Herrera 2019). La misma situación aplica para la extensa costa atlántica de Honduras en donde las comunidades garífunas han sido víctimas de una represión selectiva por parte de las FF.AA., empresarios y organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico con el objetivo de utilizar los recursos

naturales para el cultivo de la palma de aceite y para proyectos turísticos. Los militares han asumido la tarea de protección de esas inversiones y de otras como los peajes en las carreteras del país y la PMOP será la fuerza exclusiva que brindará la seguridad en las ZEDE.

Las responsabilidades de las FF.AA. en las violaciones a los derechos humanos siguen impunes mientras el control territorial se garantiza en función de inversiones nacionales y extranjeras que atentan contra el desarrollo humano, la vida y derechos de las comunidades afectadas por los proyectos extractivos.

REFLEXIONES FINALES

El Estado hondureño fue formado por una combinación de élites económicas y políticas que adoptaron procedimientos institucionales por requerimiento de fuerzas externas y por una violenta y corrupta competencia política por el acceso a los recursos del Estado. La democratización no fue la excepción y sus resultados fueron sumamente limitados porque el compromiso de los actores políticos locales terminó en donde empezaba su interés por el saqueo de los recursos públicos.

En ese entorno, las FF. AA. han sido un actor más, con poder y privilegios que provienen de su control del ejercicio de la fuerza y la violencia y de una serie de alianzas con los principales partidos políticos, especialmente el Partido Nacional, y con los Estados Unidos. La opción de promover la democracia, aunque sea tutelando la acción política de los actores civiles como ocurrió en Guatemala después de 1963 o haciéndose a un lado para que otras fuerzas políticas la instauren (como ocurrió en El Salvador) no ha ocurrido en Honduras. Ni las Fuerzas Armadas ni la clase política han tenido un compromiso formal o real con la democracia.

La precariedad de las instituciones no tiene excepción en el estado hondureño. Es más, durante los últimos tres gobiernos la apuesta no ha sido el fortalecimiento de las instituciones existentes sino la instauración de una expansiva administración militar de la función pública. De la creciente presencia burocrática de militares en instituciones civiles no se puede esperar un fortalecimiento de la democracia, sobre todo cuando la reforma militar fue un proceso limitado y de corta duración en el país.

Para superar la degradación democrática que vive el país se requiere de alianzas entre fuerzas políticas y sociedad civil que superen la polarización que divide al país. La pugna histórica entre nacionalistas y liberales ya no responde tanto a asuntos ideológicos —si es que alguna vez fue así— sino a una búsqueda por controlar los bienes públicos para el beneficio personal o familiar. Y las nuevas fuerzas políticas arrastran el desgaste que ha producido adaptarse a un sistema político que tiene sus propias reglas poco democráticas y transparentes.

En ausencia de fuerzas locales democratizadoras, el destino del país sigue estando fuertemente influenciado por los golpes de timón ejecutados por actores externos, especialmente los Estados Unidos. Esa presencia permanente ha sido heterogénea en Honduras y recientemente hasta contradictoria. Por un lado, el juicio que se llevó a cabo en Nueva York contra «Tony» Hernández y otros juicios más han dejado clara la tolerancia y hasta complicidad del presidente Hernández en actividades relacionadas con el narcotráfico y con el lavado de activos a nivel internacional. Pero por otro lado, el Gobierno goza del apoyo del actual Gobierno estadounidense aún a sabiendas de que el financiamiento de las campañas electorales del partido Nacional provino, en buena parte, de actividades criminales transnacionales.

Honduras ha sido un territorio abierto al mejor postor. Así lo fue durante décadas durante los enclaves económicos de las compañías bananeras y lo sigue siendo a través de la concesión de grandes extensiones del territorio para la industria extractiva, la generación de energía e incluso la instalación

de megaproyectos en las recientes Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE), que son una edición actualizada del antiguo modelo de enclave económico.

En ese contexto, las FF. AA. siguen siendo el socio fiable para muchos actores locales y extranjeros. ¿Se traduce eso en ser también el socio fiable de una población vulnerable que no necesita más represión sino desarrollo económico y social? ¿Serán también el socio fiable de una democracia que no termina de dar sus primeros pasos? Esto requiere necesariamente que las FF. AA. reduzcan su protagonismo político y su expansión burocrática. Que eso provenga desde el interior de las FF. AA. o que sea el resultado de un impulso ciudadano estará por verse. Tal vez tendrá que ser también el resultado de la presión internacional. Ojalá no como respuesta a un capítulo más de catástrofes, naturales o humanas.

VI. LAS FUERZAS ARMADAS DE NICARAGUA: UNA HISTORIA INÉDITA EN CENTROAMÉRICA

INTRODUCCIÓN

Desde hace más de dos años, Nicaragua ha vivido bajo un estado de excepción no declarado. El sistema político está en crisis, sometido a grandes presiones internas y a múltiples cuestionamientos y sanciones desde el exterior. Después de años de crecimiento moderado pero constante, la economía se encuentra estancada sin las inyecciones de inversiones y créditos que se recibían desde fuera. A lo anterior hay que agregar la pandemia de Covid-19 que ha causado estragos en los sistemas de salud y educación. En cualquier otro país centroamericano, lo más seguro es que semejante conjunción de factores habría provocado al menos un intento de golpe de estado militar. Pero no en Nicaragua. El rol que han jugado las fuerzas armadas en Nicaragua se diferencia de manera notable a las demás en Centroamérica, tanto en términos de su evolución histórica como de su papel político en años recientes.

La actual convulsión socio-política en Nicaragua comenzó el 18 de abril de 2018 con pequeñas protestas en contra de reformas de la seguridad social que decretó el gobierno del presidente Daniel Ortega. En cuestión de días, las protestas se masificaron y extendieron a las principales ciudades del país, donde fueron enfrentadas por la fuerza pública y grupos paramilitares asociados con el régimen con saldo de muertos por bala. Hacia mediados de mayo, después de semanas de manifestaciones y enfrentamientos, ya se habían contabilizado alrededor de 80 personas fallecidas, más de 850 heridas y cerca de 440 detenidas. A las manifestaciones en las ciudades se agregaron los “tranques” (barricadas improvisadas) a mediados de mayo en las principales carreteras del país, con lo cual el tráfico nacional y regional prácticamente quedó paralizado (Ortega Hegg, 2020).

Los llamados a buscar soluciones negociadas no fueron exitosos, a pesar de que hubo varias reuniones de diálogo entre la sociedad civil y personeros del régimen. Desde las organizaciones que representaban a los manifestantes se pidió adelanto de la fecha de las elecciones presidenciales previstas para 2021 además de garantías de libertad de expresión y asociación. Pero después las demandas escalaron hasta pedir la renuncia del presidente y la vice-presidenta. Por su parte, el presidente Ortega describió las acciones de protesta como un “golpe de estado blando” y ordenó hacia comienzos de julio que se procediera a eliminar por la fuerza las barricadas y los tranques en las carreteras, lo que el régimen logró echando mano de policías y grupos paramilitares pero no del ejército, al cual pudo haber llamado en base al artículo de la Constitución que le autoriza “en casos excepcionales [...] en apoyo a la Policía Nacional ordenar la

intervención del Ejército de Nicaragua cuando la estabilidad de la República estuviere amenazada por grandes desórdenes internos, calamidades o desastres naturales”.

¿Por qué no se ordenó al ejército para que interviniera en apoyo a la policía? Parte de la respuesta se encuentra en el mismo comunicado que el ejército emitió tres semanas después del inicio de las manifestaciones en el cual dice “No a la violencia, no a la inestabilidad, sí a la tranquilidad, y sí a la paz” y agrega que “Somos el pueblo mismo uniformado” (Ortega Hegg, 2020). Pero otra razón, seguramente de más peso, es que la inserción del ejército en labores de represión de una movilización masiva de población hubiera resultado en un baño de sangre mucho mayor al que de por sí vivió el pueblo de Nicaragua. Una cosa es incorporar a la tropa en labores de seguridad pública para respaldar a la policía como lo han hecho otros gobiernos centroamericanos – aunque se sabe que no es mucho lo que se logra en términos de reducción de la delincuencia y la inseguridad – otra muy distinta es enviar al ejército a dispararle a una ciudadanía desarmada.

Todavía está por resolverse el enfrentamiento político en Nicaragua. En un país con una larga historia de intervenciones extranjeras, hay personas y agrupaciones que le apuestan a las presiones externas para alcanzar soluciones a problemas nacionales mientras que otros consideran que no hace falta sino la voluntad de los actores políticos del país, uno de los cuales es el ejército. Y esa es una incógnita aunque el ejército, hasta ahora, ha sabido medir la fuerza y la dirección de los vientos para saber cómo enfrentarlos como institución. Lo que no se sabe es cómo soplarán a futuro.

DE COLUMNAS IRREGULARES A UN EJÉRCITO FAMILIAR

Al igual que el resto de las nuevas repúblicas centroamericanas, Nicaragua comenzó su vida independiente enfrascada en conflictos armados por el control del gobierno central y de los territorios que bordean las costas del océano Pacífico y los grandes lagos, donde vivía la mayor parte de la población. El regionalismo fue una de las más evidentes muestras del conflicto, que adquirió visos ideológicos a partir de los cuales el país quedó dividido entre partidos de liberales y conservadores. Los partidos improvisaban “ejércitos” constituidos por sus seguidores campesinos a quienes entregaban algunos fusiles y machetes antes de enviarlos a pelear contra los contrarios sin mayores explicaciones. Estas luchas por el poder dieron pie a la primera intervención estadounidense en 1856, una de carácter privado conformada por mercenarios (llamados filibusteros) comandados por William Walker, que duró pocos años pero que dejó una marca profunda en la conciencia nacional.

Ya hacia fines del siglo XIX, el interés por la construcción de un canal interoceánico volvió a colocar a Nicaragua en la mira de las potencias mundiales. Aunque Estados Unidos terminó construyendo un canal en Panamá, se preocupó por firmar un tratado con el gobierno de Nicaragua en 1914 que le otorgó derechos canaleros exclusivos en el país precisamente para impedir que otro país lo intentara. Dos años antes, ya había enviado un contingente de infantería de marina a Managua para apoyar al gobierno de turno. Este cuerpo militar permaneció en Nicaragua hasta 1925 pero ante la perspectiva de otra guerra civil en 1927, la tropa estadounidense volvió para obligar a los contendientes a deponer las armas. Sin embargo, uno de los jefes militares del bando liberal, Augusto C. Sandino, rechazó la presencia e intervención de Estados Unidos, rehusó entregar las armas y se retiró hacia el norte del país para seguir la lucha, esta vez contra la infantería de marina. La guerra entre las fuerzas de Sandino y la infantería de marina duró hasta fines de 1932, cuando se acordó un arreglo político y la marinería se retiró de Nicaragua a comienzos de 1933.

Durante la guerra contra Sandino, los oficiales estadounidenses comenzaron a formar una fuerza



militar que les ayudara en los combates. Cuando la infantería de marina se retiró, dejó en su lugar a un ejército nicaragüense – una “Guardia Nacional” similar a la que Washington organizó en la República Dominicana – que pronto pasó a manos de Anastasio Somoza García, un individuo sin experiencia militar que se había engraciado con el embajador estadounidense de turno. Somoza no tardó en derrocar al presidente civil que había sido electo en 1932 y convertirse en presidente mediante una elección amañada en 1936. Ejerció la presidencia con un par de interrupciones hasta que fue asesinado en 1956. Lo sucedió su hijo mayor, después un allegado a la familia, después el hijo menor (Anastasio Somoza Debayle), después una junta de gobierno y finalmente Somoza Debayle de nuevo hasta que la Revolución Sandinista barrió con el estado somocista en julio de 1979 (Walter, 2004).

Durante los 43 años que duró la “dinastía” de los Somoza, la Guardia Nacional nunca dejó de estar jamás en manos de Somoza García y después Somoza Debayle. Aunque las constituciones de los años del régimen somocista estipularon que la Guardia Nacional era una institución militar apolítica, de hecho estaba totalmente vinculada a los intereses económicos y políticos de la familia Somoza y, en términos generales, al estado somocista. Sus oficiales podían incursionar en negocios que funcionaban bajo el amparo de la Guardia, lo que les otorgaba una clara ventaja sobre los empresarios privados no identificados con el régimen. Cuando la oposición al régimen somocista arreció hacia fines de la década de 1970, los guerrilleros del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) fueron apoyados por sectores de la burguesía y la clase media ya hastiados de dictadura, represión y corrupción.

La longevidad del régimen somocista se explica también por el apoyo prácticamente irrestricto que recibió del gobierno de Estados Unidos. La postura decididamente anticomunista de los gobiernos de los Somoza se expresó en sus coincidencias reiteradas con la política de Estados Unidos hacia los demás países de la región. El gobierno de Nicaragua confabuló para derrocar al gobierno de Jacobo Arbenz en Guatemala, prestó pistas de aterrizaje para la operación de Bahía de Cochinos contra el gobierno revolucionario de Cuba y envió aviones para bombardear a los militares que intentaron derrocar al presidente salvadoreño en 1972. Cuando el gobierno de Jimmy Carter insistió en un mayor respeto a los derechos humanos, el gobierno nicaragüense comenzó a perder a su aliado indispensable, y se ganó la enemistad de muchos otros gobiernos latinoamericanos y europeos por la represión que desató sobre el pueblo entero.

La llamada “ofensiva final” del FSLN consistió en una estrategia de levantamientos armados en diversos centros urbanos que coincidió con una columna de combatientes que ingresó desde Costa Rica y avanzó hacia el norte. La Guardia Nacional no pudo detener estos ataques simultáneos y finalmente se desmoronó; el presidente Somoza, sus allegados y los oficiales de la Guardia Nacional huyeron del país poco antes de que las columnas victoriosas del FSLN entraran en Managua. Todo esto fue observado de cerca por los países vecinos, particularmente sus ejércitos, pero provocó una reacción especialmente fuerte en Estados Unidos, donde al presidente Carter se le acusó de haber abandonado a otro aliado importante después de que el sah de Irán había sido depuesto en febrero de 1979. Tanto el derrocamiento del sah de Irán como de Somoza en Nicaragua se convirtieron en temas de la siguiente campaña presidencial en Estados Unidos y contribuyeron a la victoria de Ronald Reagan en 1980, quien prometió restaurar el poder y el prestigio de Estados Unidos en el mundo. Al gobierno revolucionario de Nicaragua le tocaría aguantar uno de los embates más fuertes de la política exterior del nuevo presidente estadounidense.

DE EJÉRCITO REVOLUCIONARIO A EJÉRCITO NACIONAL

Para reemplazar a la extinta Guardia Nacional, el gobierno encabezado por el FSLN creó un nuevo ejército de tinte claramente partidista denominado Ejército Popular Sandinista (EPS). La dirección del nuevo ejército se le encargó al comandante Humberto Ortega, uno de los nueve integrantes de la Dirección Nacional del FSLN que dirigió la ofensiva final contra el régimen somocista y hermano de Daniel Ortega,

coordinador de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional que gobernó al país entre 1979 y 1984. Humberto Ortega también asumió el cargo de ministro de defensa hasta 1990.

Bajo este primer gobierno del FSLN se decretó en 1983 el servicio militar obligatorio – el llamado “Servicio Militar Patriótico” (SMP) – como medida central para defender el poder revolucionario. A diferencia de los reclutamientos mucho más selectivos de los otros ejércitos centroamericanos, el SMP fue aplicado de manera bastante pareja, sin tomar en cuenta la clase social u orientación ideológica de los jóvenes que pasaron a filas. Al mismo tiempo, el EPS recibió armamento soviético en abundancia – tanques T-55, fusiles AK-47, helicópteros Mi-8 y Mi-17, artillería pesada, cohetes tierra-aire – pero ningún avión de caza o de contrainsurgencia ante la amenaza de Estados Unidos de destruirlos en caso de que fueran entregados. También recibió entrenamiento impartido por elementos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Cuba.

En 1987 se promulgó la constitución de la era revolucionaria de Nicaragua que definió al EPS como “el brazo armado del pueblo y heredero directo del Ejército Defensor de la Soberanía Nacional”, aquel que comandó Sandino contra la infantería de marina de Estados Unidos. Su misión también quedó claramente definida: la defensa de “la Patria y las conquistas del pueblo ante agresiones y amenazas de un país extranjero o de fuerzas dirigidas y apoyadas por cualquier país”. Siempre se mencionan la soberanía y la independencia pero en función de la revolución y las conquistas sociales del pueblo, lo cual se asegurará a partir de “la movilización y participación organizada de todo el pueblo en la lucha contra sus agresores” (Constitución de 1987, Arts. 92-97). El lenguaje recuerda el de revoluciones pasadas, como la leva en masa de la Revolución Francesa o el llamado a filas de las autoridades soviéticas ante la invasión alemana en 1941.

Toda esta fuerza militar fue dedicada principalmente a combatir a los grupos armados irregulares que la Agencia Central de Inteligencia (CIA) del gobierno de Estados Unidos creó, entrenó y financió en territorio hondureño para atacar y hostigar a las tropas sandinistas, a los proyectos de desarrollo agrícola y, en general, a los simpatizantes de la revolución y del gobierno sandinista. La guerra impulsada por estos grupos irregulares – denominados formalmente como la Resistencia Nicaragüense (RN) pero conocidos popularmente como la Contra – provocó serios daños humanos y desarticuló los esfuerzos de la revolución por impulsar proyectos de desarrollo, cuales eran precisamente los objetivos del gobierno del presidente Reagan. Pero también debilitó al gobierno de Reagan cuando se conoció que altos funcionarios de la Casa Blanca habían estado negociando secretamente la venta de armas a Irán para después canalizar parte de los ingresos para financiar las operaciones de la Contra. La trama comenzó a develarse después de que un avión de la CIA transportando armas y municiones fue derribado en octubre de 1986 sobre territorio nicaragüense y el único tripulante que sobrevivió confesó el motivo de su misión. También hubo sospechas de que narcotraficantes basados en Honduras apoyaron a la Contra a cambio de facilidades para el traslado de droga, especialmente en las costas del Atlántico nicaragüense y hondureño. Todo lo anterior fue posible debido al carácter ilegal y apenas clandestino de la Contra que le permitió moverse libremente en círculos empresariales y oficiales oscuros.

Hacia mediados de la década de 1980 el EPS era el ejército más grande y potente de Centroamérica, acuerpado por decenas de miles de milicianos que combinaban el trabajo agrícola con la defensa de sus tierras, pero aun así se vio obligado a entrar en negociaciones con la RN para ponerle fin a la guerra, que la misma sociedad nicaragüense reclamaba y que los políticos del partido Demócrata en Estados Unidos que controlaban el congreso estaban dispuestos a apoyar. En marzo de 1988, el presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, y el ministro de la defensa Humberto Ortega, se reunieron en el pueblo de Sapoá en la frontera de Costa Rica con los representantes de la RN y redactaron un acuerdo para iniciar un cese al fuego, seguido por amnistías y liberación de presos políticos y militares y la concentración de los combatientes de la RN en lugares asignados donde recibirían ayuda humanitaria antes de su desmovilización definitiva. También se extendieron garantías de libertad de expresión y reunión, todo esto con miras a superar el conflicto armado mediante el establecimiento de una democracia liberal y pluralista, algo nada fácil en vista del peso



del discurso y la práctica revolucionaria de los años anteriores (Acuerdo de Sapoá, 23 de marzo de 1988).

Aparte del cese al fuego, el más importante componente del proceso de pacificación en Nicaragua bajo el acuerdo de Sapoá fueron las elecciones presidenciales y legislativas contempladas en la constitución vigente para el mes de noviembre de 1990. Sin embargo, se acordó adelantarlas para febrero en vista de la urgencia de completar el proceso de paz en su totalidad. La oposición política al sandinismo se concentró en torno a la Unión Nacional Opositora que postuló a Violeta Barrios de Chamorro como candidata a presidente. La señora Chamorro prometió que aboliría el Servicio Militar Patriótico y mejoraría las relaciones políticas con Estados Unidos, mientras que el candidato del FSLN, Daniel Ortega, insistió en mantener los procesos revolucionarios y preservar las conquistas sociales logradas hasta entonces. La afluencia de votantes superó el 85% del electorado y le dio a la señora Chamorro y a la UNO una victoria inobjetable de más de un 54% de los votos. Por el contrario, la votación por los candidatos del FSLN fue de 41%.

Buena parte de la explicación sobre la derrota electoral del FSLN tiene que ver con la guerra de la Contra que se prolongó durante casi siete años. Los costos de la guerra – tanto los recursos humanos y materiales que tuvieron que destinarse al EPS como la destrucción de cultivos e infraestructura – tuvieron también un costo político. Tampoco fue posible mantener la ayuda económica y militar que recibía el gobierno de Nicaragua de los países del bloque socialista en la medida que se debilitaba la Unión Soviética. Irónicamente, el financiamiento para la Contra también se vio afectado por la resistencia de los congresistas estadounidenses a seguir aprobando los fondos necesarios para su mantenimiento y operación. En términos estrictamente militares, la Contra fue derrotada en vista de que casi la totalidad de sus integrantes depuso las armas y se acogió a los programas de reinserción que les ofrecieron. Hacia mediados de 1990, más de 22 mil 400 combatientes de la RN se habían desmovilizado y habían entregado abundante armamento, incluyendo fusiles, misiles antiaéreos y lanza granadas (Nicaragua, Ejército de Nicaragua, 2009, p. 78).

La transición de un gobierno del FSLN a otro encabezado por la señora Chamorro, de orientación claramente de derechas, no fue fácil. Requirió de la presencia de varios observadores y mediadores extranjeros en las negociaciones. Uno de los temas críticos a resolver fue el estatus del Ejército Popular Sandinista. De momento, se acordó que el general Humberto Ortega seguiría al frente del EPS pero ya no ocuparía el cargo de ministro de defensa, que fue asumido por la señora Chamorro personalmente. También se acordó reducir el tamaño del EPS, que en ese momento tenía aproximadamente 87,000 efectivos; esta decisión tenía todo el sentido del mundo una vez concluidos los enfrentamientos con la Contra, que terminó de desarmarse en junio de 1990. Es así que entre abril y mayo de 1990 pasaron a retiro aproximadamente 55,000 oficiales, clases y tropa, a los que se agregaron aproximadamente 15,700 que se licenciaron entre noviembre de 1990 y julio de 1992, es decir, un total de más de 70 mil retiros entre 1990 y 1992 (Nicaragua, Ejército de Nicaragua, 2009, p. 79).

El desarme de la Contra y la reducción de los efectivos del ejército no acabaron con el conflicto del todo. Durante unos años más, grupos desafectos de ex-Contras y ex-miembros del ejército siguieron operando en algunas zonas del norte del país. La mayor parte de estos “recompas” y “recontras” eventualmente dejaron las armas después de verse derrotados por unidades especiales del ejército o de negociar acuerdos por la vía política. Hasta 1994, se habían desmovilizado cerca de 25,500 rearmados pero otros, llamados “revueltos” porque provenían de ambos grupos, siguieron operando hasta fines de la década (Nicaragua, Ejército de Nicaragua, 2009, pp. 80-82).

Mientras se combatía a estos residuos de la guerra de la Contra, el proceso de transformación del EPS siguió su curso. En 1995, el general Humberto Ortega, quien había comandado al ejército desde 1979, fue reemplazado por el general Joaquín Cuadra Lacayo, hasta entonces jefe del estado mayor. Ese mismo año se realizaron reformas a la constitución que alteraron el carácter del ejército profundamente. En primer lugar, el EPS se convirtió en el Ejército de Nicaragua y se eliminaron todas las referencias a su vinculación con la revolución sandinista, limitando así su misión a la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial. La Policía Sandinista, adscrita al Ministerio del Interior, también cambió de nombre

para convertirse en Policía Nacional a secas. En segundo lugar, se mantuvo el articulado que permite que en casos excepcionales el presidente de la república podrá ordenar la intervención del ejército en apoyo a la policía cuando ocurran “grandes desórdenes internos, calamidades o desastres naturales”. Por lo demás, el Ejército se define con referencia a su carácter profesional, apartidista, apolítico, obediente y no deliberante; en términos puntuales, la constitución prohíbe a los miembros del Ejército y de la Policía Nacional participar en actividades político-partidistas u ocupar cargos en organizaciones políticas.

En tercer lugar, la constitución reformada estipula que el Ejército “estará sometido a la autoridad civil que será ejercida directamente por el Presidente de la República en su carácter de Jefe Supremo del Ejército de Nicaragua”. En términos generales, la condición del Ejército como una institución del estado nicaragüense terminó pareciéndose mucho más a los demás ejércitos centroamericanos. Sin embargo, la referencia a la “autoridad civil” es única, así como otro artículo particularmente sensible en el caso de Nicaragua: “No habrá servicio militar obligatorio y se prohíbe toda forma de reclutamiento forzoso para integrar el Ejército de Nicaragua y la Policía Nacional” (Constitución de 1987 reformada en 1995, arts. 92-97).

Así definido su carácter, atribuciones y subordinación al poder civil, el Ejército de Nicaragua se desempeñó bajo tres presidentes civiles de derechas entre 1990 y 2006: la señora Violeta Barrios de Chamorro, Arnoldo Alemán y Enrique Bolaños Geyer, cada uno de los cuales tuvo la oportunidad de nombrar al comandante en jefe del ejército de turno: los generales Joaquín Cuadra Lacayo, Javier Alonso Carrión McDonough y Omar Moisés Halleslevens Acevedo. Por su parte, Daniel Ortega, electo presidente nuevamente en 2006, nombró a Julio César Avilés Castillo, jefe del estado mayor general bajo Halleslevens Acevedo, como comandante en jefe en 2010, cargo que ha ocupado hasta la fecha.

UN EJÉRCITO EN BUSCA DE LA INSTITUCIONALIDAD

Con independencia de la línea ideológica de los gobernantes nicaragüenses desde las elecciones de 1990, el Ejército ha mostrado una inclinación por organizarse como una institución del estado cuyas prioridades y agenda no han tenido por qué coincidir o discrepar necesariamente con los intereses del gobierno de turno. Ha buscado que sus acciones en el campo militar se ajusten a los requerimientos tradicionales de defensa de la soberanía y la integridad territorial así como de labores humanitarias y sociales, los cuales tienen muchas más presencia entre la población en tiempos de paz. La primera formulación de una política militar coherente e integral, el Libro de la Defensa Nacional de Nicaragua (conocido también como el Libro Blanco de la Defensa Nacional), se redactó en 2005 bajo el gobierno del presidente Enrique Bolaños (Nicaragua 2005. *Libro de la Defensa Nacional de Nicaragua*) con el apoyo de diversos especialistas y organizaciones dentro de Nicaragua y la participación de varios especialistas internacionales en calidad de consultores. Este documento define, en términos generales, los conceptos de la seguridad y la defensa y las condiciones y acciones necesarias para asegurarlas. Cinco años más tarde, ya bajo la presidencia de Daniel Ortega, se aprobó una ley de la defensa nacional que reitera los planteamientos fundamentales del Libro Blanco (Ley de la defensa nacional de 2010).

En lo militar, el Ejército de Nicaragua tiene a su cargo la defensa nacional, basada en principios de no agresión, integralidad, permanencia y compromiso con la resolución pacífica de las controversias y conflictos entre naciones de acuerdo a la Carta de las Naciones Unidas (Ley de la defensa nacional de 2010, arts. 4 y 5). De hecho, el armamento del Ejército en estos momentos es de carácter eminentemente defensivo. En ausencia de aviones caza-bombarderos es casi imposible pensar que iniciaría una acción agresiva contra un país vecino. Más bien, el armamento más poderoso que tiene el Ejército son sus tanques, inicialmente de tipo T-55 pero más recientemente reforzados con la compra de cincuenta tanques pesados de tipo T-72, ambos de fabricación soviética/rusa. En una región con muchos cerros y montañas, los tanques tienen una utilidad bélica limitada; en Nicaragua, serían efectivos en la planicie costera del

Pacífico, donde se daría la mayor parte de las acciones defensivas ante una invasión. En vista de que guerra entre ejércitos de la región es prácticamente impensable, la defensa para la cual se prepara el Ejército no puede ser sino de una fuerza irregular proveniente de un país vecino o de una acción militar directa de Estados Unidos, como las que se dieron o se temían durante la década de 1980.

Para prevenir cualquier tipo de malentendido o *casus belli*, el alto mando del Ejército se ha preocupado por establecer y mantener una comunicación fluida con las jefaturas militares de países cercanos y lejanos. Con las Fuerzas Armadas de Honduras, por ejemplo, firmó en 2018 un convenio de cooperación médica, técnica y científica; y ha realizado maniobras conjuntas denominadas “Morazán-Sandinó” con miras a combatir el narcotráfico, el tráfico ilegal de armas y el contrabando de ganado en las zonas fronterizas de los dos países (Donadio y Kussrow, 2016, p. 185). Esta cooperación con Honduras se entiende porque es el único país con ejército con el cual Nicaragua comparte frontera. Con El Salvador, suscribió en 2016 un convenio de educación, adiestramiento y sanidad militar, así como de cooperación ante desastres causados por fenómenos naturales. El alto mando del Ejército también ha asistido en los últimos años a reuniones de jefes de ejércitos en Washington, México y Moscú, así como a las reuniones de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (Comandancia General del Ejército de Nicaragua, 2020, pp. 232-242).

Al igual que el resto de ejércitos centroamericanos, también ha colaborado con las autoridades estadounidenses para frenar el narcotráfico y el comercio de personas. La costa Atlántica de Nicaragua es uno de los corredores más utilizados para transportar droga, para lo cual la fuerza naval nicaragüense ha destacado varias fragatas para colaborar en labores de intercepción y decomiso (Ejército de Nicaragua, *Memoria de 2019*, pp. 26-28). Es evidente que el alto mando militar de Nicaragua reconoce que es muy conveniente cultivar las mejores relaciones posibles con Washington aunque no puede esperar mucho a cambio en materia de equipo y asesoría militar porque la mayor parte del armamento del Ejército de Nicaragua es de procedencia soviética/rusa, aparte del historial de relaciones tirantes con Washington.

Por lo demás, el Ejército de Nicaragua ha venido sistematizando sus operaciones internas desde la década de 1990 cuando la presidencia fue ocupada por una serie de civiles. Según el “Código de instrucción, jurisdicción y previsión social militar” de 1994, se actualizaron las funciones, las atribuciones y los objetivos de las diferentes ramas y oficinas del Ejército. Como una fuerza armada que se nutre exclusivamente del ingreso voluntario de oficiales y tropa, existen dos puertas de entrada al Ejército: la Escuela Nacional de Adiestramiento Básico de Infantería (ENABI) para los aspirantes a soldados, donde la preparación dura tres meses; y el Centro Superior de Estudios Militares (CSEM) para los que quieren hacer carrera como oficiales del Ejército después de cuatro años de estudios que son costeados totalmente por el estado en la forma de una beca completa. En el caso de los soldados, los reclutas se enganchan por períodos de 3 a 5 años, que pueden extenderse por iguales períodos y tienen después una oportunidad de estudiar en la Escuela Nacional de Sargentos (ENSAC) si piensan hacer carrera en el Ejército. En el caso de los oficiales graduados del CSEM, pueden aspirar eventualmente a estudiar en la Escuela Superior de Estado Mayor (ESEM) (Donadio y Kussrow, 2016, p. 185⁵).

Además de los estudios propios de la carrera militar, la normativa del Ejército ha contemplado las condiciones y los tiempos del servicio y de las prestaciones y los fondos de jubilación. A tal efecto, se estableció en 1994 el Instituto de Previsión Social Militar (IPSM), un ente con personería jurídica que opera sin fines de lucro a partir de las contribuciones de los miembros del Ejército y aportes del estado, a razón de una relación de 1:2. Pero el Instituto también podrá tener su patrimonio propio “y plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones”, en otras palabras, podrá “realizar las actividades mercantiles, bursátiles, inversiones y cualquier otra actividad comercial que sean

.....
⁵ Ver también <https://www.ejercito.mil.ni/contenido/profesionalizacion-desarrollo/esem/esem.html>

necesarias de conformidad con las leyes de la República, para generar los recursos financieros que permita el mejoramiento social de los miembros del Ejército y sus familiares” (Nicaragua, Código de organización, jurisdicción y previsión social militar, 1994, arts. 56-62). No hay información reciente sobre los estados financieros del IPSM. Sin embargo, en 2004 el Instituto reportó que un 30 por ciento aproximadamente de sus inversiones estaba colocado en certificados de bancos nacionales y alrededor de otro 30 por ciento en inversiones en el extranjero mientras que un 20 por ciento se había colocado en acciones de banco y compra de inmuebles (Nicaragua 2005. *Libro de la Defensa Nacional de Nicaragua*, p. 201).

Al incursionar en el mundo de las finanzas, el IPSM ha tenido que sortear momentos difíciles, incluyendo la recesión económica de 2007-2008 y, más recientemente, las sanciones financieras que el gobierno de Estados Unidos ha impuesto a diversas personas del régimen de Daniel Ortega. El mismo general Julio César Avilés, comandante en jefe del Ejército, fue sancionado en mayo de 2020 por el Departamento del Tesoro, que lo acusó de no proceder a desarmar a las fuerzas paramilitares después de abril de 2018 sino que – todo lo contrario – les trasladó armas de guerra. Lo más seguro es que seguirán otras sanciones, ya no sobre individuos del Ejército sino sobre el mismo IPSM que pueden socavar su solidez financiera y poner en peligro las prestaciones y servicios que entrega a los miembros de la institución armada.

REFLEXIONES FINALES

La institucionalidad del Ejército de Nicaragua que comenzó a construirse después de 1990 se fortaleció significativamente durante los años en que se mantuvo la separación del poder civil del poder militar. Hubo un entendimiento acerca de las diferencias y las responsabilidades entre el poder político, propio de las fuerzas y las instancias políticas, y el poder militar, cuya existencia no se cuestionó siempre y cuando se mantuviera aparte de lo político. Sin embargo, la crisis de gobernanza que se veía venir, aún antes de abril de 2018, afectó necesariamente la relación entre el poder civil – el gobierno y sus instituciones – y el poder militar.

Quizás no podía ser de otra manera porque el Ejército de Nicaragua en este momento sigue siendo heredero de una larga tradición combativa, que comenzó con las columnas guerrilleras del Frente Sandinista de Liberación Nacional que pelearon contra la Guardia Nacional de Somoza y continuó después con las unidades del Ejército Popular Sandinista que combatieron a la Contra y después a los recompas y recontras. Dicho en otras palabras, el Ejército se ha identificado más con una corriente política en particular sencillamente porque es la que mejor resume, por ahora, su propia razón de ser y las experiencias de sus mandos superiores. No es muy diferente su situación a la de otros ejércitos de la región que se han identificado más con un determinado bando político. Mientras no haya una crisis de gobernanza, no es problema, al menos en el corto plazo.

Sin embargo, cuando el andamiaje político-institucional comienza a tambalear y los recursos de negociación y resolución pacífica ya no responden, la situación del ejército cambia. Como institución que se ha diseñado para cumplir funciones muy específicas alejadas de la política, le comienzan a llover demandas para que haga algo en el campo político, para que intervenga a favor de uno u otro bando. El Ejército de Nicaragua se encuentra en una situación de este tipo: ha dicho que no ha intervenido en los actos violentos y que apoya la paz pero con eso no resuelve su dilema. Si no ha actuado de manera más decisiva, es porque conoce la capacidad destructiva de su tropa y su armamento – apropiada solamente para una guerra de baja o mediana intensidad – o porque percibe que su misma existencia está demasiado identificada con la continuidad del régimen.

Si su situación es de por sí compleja a nivel de país, no hace falta sino agregar el entorno internacional en que se mueve Nicaragua para comprender que el Ejército tiene que resolver su situación en varios niveles y ámbitos a partir de varias preguntas fundamentales. Una primera pregunta que debe formularse: ¿Qué



futuro tiene un ejército como el de Nicaragua – que se enmarca dentro de una tradición revolucionaria – en una Centroamérica que aspira a lograr formas de gobierno democrático, multipartidista y electoral, de libertades y derechos? En esa visión de un futuro democrático, la presencia de fuerzas armadas resulta preocupante o superflua, especialmente cuando no existen amenazas militares desde países vecinos.

Una segunda pregunta necesaria, aunque incómoda cuando se piensa en la soberanía nacional: ¿Cuál es la relación que se establecerá con el poderoso vecino del norte? Para los nicaragüenses, la relación con Washington siempre ha sido difícil. La presencia militar de Estados Unidos en la región – de sus equipos aéreos y navales para interceptar el tráfico de drogas y de sus bases militares – recuerda otros tiempos que le ocasionaron mucha destrucción y muerte al país. Por otra parte, los gobiernos de Washington, especialmente de los presidentes Clinton y Obama, se caracterizaron por un discurso de defensa de la democracia y de paciencia y tolerancia ante los acontecimientos políticos en Nicaragua. Sin embargo, las relaciones con el gobierno de Ortega se han vuelto tirantes bajo el gobierno de Trump, especialmente desde las movilizaciones masivas de 2018.

Finalmente: ¿Cómo pueden conciliarse las corrientes integradoras de la globalización con los afanes nacionalistas y autonómicos en un país como Nicaragua? Las corrientes comerciales y financieras son cada vez más intensas y abarcadoras y los países con economías y finanzas fuertes pueden ejercer grandes presiones sobre los países más pequeños y vulnerables sin necesidad de amenazarlos con la fuerza de las armas. La interdependencia es muy ventajosa pero por definición es contraria a la autonomía. Y no es solamente cuestión de economía, finanzas y comercio; en las décadas siguientes, los grandes retos planetarios del cambio climático, el crecimiento poblacional, las pandemias y las fuentes de energía renovable requerirán acciones concertadas que riñen con el nacionalismo de antaño.

Si nos atenemos a la historia de las fuerzas armadas en Nicaragua durante los últimos ciento diez años aproximadamente, desde 1909 cuando Estados Unidos presionó para que el presidente José Santos Zelaya renunciara, su creación y actuación siempre han estado asociadas con algún aspecto de la política exterior de Estados Unidos, ya sea como socios que protegen los intereses estratégicos o económicos de la potencia del norte o como adversarios que defienden la autodeterminación del pueblo y su gobierno. En 1912 y 1927, Estados Unidos no pensó dos veces en enviar infantería de marina para controlar situaciones que amenazaban la estabilidad del gobierno y la sociedad de Nicaragua. Después apoyó de manera casi irrestricta a los gobiernos de la familia Somoza y su Guardia Nacional, incondicionales de la política exterior de Washington que evitaban la necesidad de volver a intervenir militarmente. Después del derrocamiento del último Somoza, Washington pudo haber contemplado una intervención militar directa pero optó por utilizar otros medios igualmente violentos que no requerían el envío de tropas de combate estadounidenses. Ahora que las preocupaciones estratégicas de Estados Unidos en la región ya no están centradas en el Canal de Panamá sino que en el tráfico de drogas y la migración irregular, ¿en qué medida encaja el Ejército de Nicaragua con la agenda militar y los intereses de Estados Unidos en la región?

Hoy por hoy, la política de Estados Unidos hacia Centroamérica no ha hecho hincapié en la promoción y la conservación de la democracia más allá de condicionar alguna ayuda económica o emitir censuras y sanciones a personas individuales. Sin embargo, en el caso de Nicaragua, la Policía Nacional fue sancionada en marzo de 2020, la primera institución del gobierno nicaragüense así afectada por el Departamento del Tesoro, una dependencia del gobierno estadounidense que ha adquirido más protagonismo en la política exterior de Washington que el mismo Departamento de Estado. Si a ese tipo de medida se le suman otras de carácter estructural y sistémico, entonces la posición de los ejércitos – del Ejército de Nicaragua en particular – probablemente cambiará, no porque lo quiera sino porque no tendrá alternativa. Mientras tanto, el Ejército de Nicaragua intentará mantenerse al margen del conflicto político interno para no arriesgar su posición o su integridad después de que se logre – o se imponga – un arreglo.



VII. PERSPECTIVA REGIONAL DEL ROL POLÍTICO DE LAS FFAA.

Los ejércitos han sido parte del aparato de gobierno de casi todos los países latinoamericanos desde que se independizaron de España en las primeras décadas del siglo XIX. Es más, en buena parte del territorio latinoamericano, la independencia se obtuvo después de derrotas militares de los ejércitos realistas, particularmente en Venezuela y los países andinos. En los demás, la independencia llegó con un mínimo de violencia militar; en Centroamérica, por cierto, no se disparó ni un sólo tiro porque la independencia se logró mediante un procedimiento más bien administrativo. Lo cual no significa que el tema militar estuvo ausente de los debates políticos. Ya en 1823, cuando se discutía el futuro de la nueva república centroamericana – las Provincias Unidas del Centro de América – una comisión dictaminadora rechazó los argumentos de algunos que insistían en la anexión al imperio mexicano de Iturbide porque suponía, entre otras cosas, la presencia de un ejército permanente que defendería a Centroamérica ante posibles invasiones. En palabras de la comisión:

¿Pero quién mantendría esa fuerza, México o Guatemala [Centroamérica]? Sin duda que Guatemala; y un ejército permanente es más ruinoso en un país que cualquier invasión en él. Los soldados de línea [un ejército permanente] consumen mucho y no producen nada; de ordinario no tienen un oficio en que entretenerse cuando no están de facción, y la ociosidad los hace viciosos: casi todos son célibes [solteros] y todos quieren tener mujeres: la prostitución se aumenta y la reproducción de tanto individuo de uno y otro sexo se hace nula. La tropa de línea es además invención de los tiranos para oprimir a los pueblos, y ella sabe cumplir con su deber, ¿qué mayor desgracia?⁶

Sin que su intención fuera la profecía, las palabras de los comisionados fueron un anticipo de lo que le esperaba a Centroamérica. La violencia bélica estalló poco después de la independencia porque no se pudo establecer un principio de autoridad eficaz ni se concentró suficiente fuerza militar como para imponer un orden político. Los quince años que duró el gobierno federal de las Provincias Unidas hasta 1839 se caracterizaron por batallas y escaramuzas entre tropas de los bandos en pugna hasta que cada estado optó por un camino propio como república nominalmente independiente y soberana. Los conflictos entre los nuevos países siguieron dándose en tanto los opositores de los gobierno de turno buscaban refugio y asistencia en los países vecinos, desde donde conspiraban e intentaban montar expediciones para llegar al poder por la vía de las armas. La frecuencia del uso de la fuerza para alcanzar el control del gobierno hasta permitió la intromisión de una banda de mercenarios estadounidenses en Nicaragua en la década de 1850, quienes después de tomarse el gobierno de ese país fueron expulsados por una coalición (inédita) de fuerzas militares de los demás países centroamericanos en lo que llegó a conocerse como la “guerra nacional”.

Vueltos los ejércitos a cada país de origen, continuaron las rivalidades entre gobiernos, algunos de los cuales habían logrado incrementar su poder militar gracias a una nueva fuente de ingresos: el café. Con los ingresos fiscales provenientes de las aduanas marítimas, los gobiernos compraron fusiles de última generación, ametralladoras y artillería pero nunca desarrollaron la logística que les permitiera montar acciones militares de largo alcance y duración a pesar de que intentaron profesionalizarse mediante la contratación de asesores militares del extranjero, la creación de estados mayores y escuelas militares (politécnicas) y el establecimiento del servicio militar obligatorio (pero no universal). Es por eso que ninguna de las guerras centroamericanas concluyó con transferencias de territorio: ningún país estaba realmente en condiciones de ocupar y apropiarse del territorio del otro. Uno que lo intentó fue el presidente de Guatemala, Justo Rufino Barrios, quien se auto-proclamó “supremo comandante militar”

.....
⁶ “Dictamen de la Comisión de la Asamblea Nacional Constituyente,” en Carlos Meléndez Chaverri, ed., *Textos fundamentales de la independencia centroamericana* (San José: EDUCA, 1971), p. 414. Este documento fue redactado, entre otros, por José Matías Delgado y José Simeón Cañas, dos de los diputados salvadoreños ante la Constituyente.



de Centroamérica 1885 antes de dirigir una invasión a El Salvador como el primer paso para unificar al istmo por la fuerza de las armas; su ejército no había avanzado sino unos pocos kilómetros cuando fue muerte por una bala de fusil y la invasión se derrumbó.

La importancia histórica de estas guerras, por pequeñas e inconclusas que hayan sido, es que están asociadas con la creación de los estados nación en Centroamérica y con los sentimientos nacionalistas que todavía se encuentran difundidos entre sus poblaciones. Los ejércitos de cada uno de los países también identifican su nacimiento con las gestas militares del siglo XIX. El dizque fundador del ejército salvadoreño fue Manuel José Arce, prócer de la independencia y primer presidente del gobierno federal, quien supuestamente acuñó la frase “El ejército vivirá mientras viva la República”, mientras que Gerardo Barrios, quien comandó la tropa salvadoreña enviada a Nicaragua para expulsar a los filibusteros de ese país, todavía se exalta como el máximo héroe militar del país junto con Francisco Morazán (hondureño por nacimiento), quien dirigió buena parte de las tropas federales que intentaron mantener en pie al gobierno de las Provincias Unidas. En Guatemala, el mariscal José Víctor Zavala, comandante de la tropa guatemalteca contra los filibusteros, también es recordado como héroe de la patria. Y en Costa Rica, se recuerda al presidente Juan Rafael Mora (1849-1860) como artífice de la derrota de los filibusteros en la guerra nacional y modernizante del país pero sin el aura militar que es lo acostumbrado en los demás países de la región.

Por lo demás, la verdadera función de los ejércitos centroamericanos hasta fines del siglo XIX fue la de soporte de los gobiernos de turno, muchos de los cuales llegaron al poder por la vía de las armas. Es más, la segunda mitad del siglo fue de mínima injerencia extranjera en vista de que las dos grandes potencias que se habían interesado antes en Centroamérica centraron su atención en otros asuntos: la Gran Bretaña en la consolidación de su imperio asiático (especialmente la India) y Estados Unidos en resolver el problema de la esclavitud y la expansión territorial hacia el oeste (California). El tratado Clayton-Bulwer de 1850 firmado por esos dos países precisamente dejó en suspenso el tema de la construcción de un canal interoceánico. Mientras tanto, los gobiernos centroamericanos pudieron atacarse y defenderse militarmente sin más limitaciones que las impuestas por su propia incapacidad militar y las economías cafetaleras incipientes que requerían mano de obra y cierta estabilidad para no interrumpir la producción para la exportación.

Lo irónico es que cuando empezaron a conseguirse recursos gracias a la agro-exportación como para crear ejércitos profesionales, el papel protagónico de los dirigentes militares comenzó a menguar cuando el gobierno de Estados Unidos, preocupado por la inestabilidad regional que podría afectar la operación de su gran obra de infraestructura militar y comercial del canal en Panamá, convocó a una reunión hacia fines de 1907 en la ciudad de Washington a los representantes de todos los gobiernos centroamericanos. En esa reunión, se firmó un tratado de paz y amistad que pondría fin a las guerras centroamericanas mediante la creación de una corte centroamericana de justicia que habría de dirimir los conflictos y las diferencias entre países por la vía jurídica. También se acordó que ningún gobierno surgido de un golpe de estado sería reconocido por los demás. Los golpes militares siguieron dándose, por supuesto, pero es notable que no hubo una sola guerra entre países centroamericanos sino hasta 1969 cuando El Salvador y Honduras se enfrentaron durante cuatro días por causa de asuntos migratorios y limítrofes. Es decir, bajo un status de cuasi-protectorado que Estados Unidos impuso a los países centroamericanos, los ejércitos dejaron de tener importancia – si jamás la tuvieron – como garantes de la soberanía nacional y la integridad territorial.⁷ El único país centroamericano que reconoció abiertamente esta realidad y la llevó hasta sus últimas consecuencias fue Costa Rica, que procedió a disolver su ejército en 1948 después de la breve guerra civil de ese año.

El caso de Costa Rica ha sido estudiado en profundidad por sus avances democráticos y sus políticas sociales pero poco se han analizado las condiciones que permitieron y justificaron la disolución de sus fuerzas armadas. De hecho, las fuerzas armadas costarricenses nunca fueron importantes como árbitros o partícipes en la política, la cual quedó casi siempre en manos de una clase política surgida de las élites económicas. Por lo tanto, la disolución del ejército en 1948 no provocó mayores sobresaltos o consecuencias. Es más, los gobiernos desde ese momento en adelante siempre proclamaron sus

credenciales anticomunistas, lo cual tranquilizó a Estados Unidos, y se comprometieron a seguir impulsando las políticas de desarrollo social y económico (sin tener que apartar cuantiosas sumas de gasto militar) que, en términos generales, contribuyeron a debilitar las expresiones políticas de izquierda radical. Es decir, el desarrollo de una cultura política democrática sustentada en políticas de bienestar social explica en buena medida la decisión de disolver al ejército. Los gobiernos costarricenses también optaron por trasladar la defensa de su integridad territorial al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) suscrito en 1947, a la Organización de Estados Americanos (OEA) y, particularmente, al gobierno de Washington que, efectivamente, ejerce una gran influencia en ambos.⁸ De esa manera, Costa Rica ha logrado conservar su integridad territorial aun en circunstancias difíciles, como cuando su frontera con Nicaragua fue utilizada por la insurgencia sandinista en 1979 para derrocar al gobierno de Somoza Debayle y por la contra en su lucha contra el gobierno sandinista durante la década de 1980. Es decir, la integridad territorial de Costa Rica se ha garantizado a cambio de una pérdida de soberanía nacional que se evidencia, de hecho, en la eliminación del ejército nacional.

De todas maneras, los países centroamericanos siguieron manteniendo sus ejércitos. ¿Por qué? La explicación tiene que buscarse en los procesos políticos internos de cada país. Por ejemplo, en Nicaragua la fuerza fue necesaria para asaltar el poder hasta la década de 1920, cuando la intervención militar de Estados Unidos creó la Guardia Nacional y la dejó en manos de la familia Somoza, quienes monopolizaron el uso de la fuerza hasta la revolución sandinista de 1979. En Honduras, la dictadura de Carías puso fin a las guerras civiles frecuentes en ese país y fue sustituida por las fuerzas armadas como el árbitro de la política después de 1956. En El Salvador, los militares se hicieron de la presidencia en 1931 en medio de la crisis económica y se consolidaron en el poder después de haber suprimido la revuelta campesina en 1932, lo que les permitió permanecer al frente de los gobiernos hasta 1979.

En general, no hubo fuerzas políticas que le hiciera contrapeso a los ejércitos. Los grupos que defendían la democracia y la preeminencia de los gobiernos civiles eran pequeños y confinados a los centros urbanos más importantes. Los ejércitos mantuvieron un control firme de las zonas rurales, donde vivía la mayor parte de la población y de donde provenían casi todos los reclutas. Es más, el apoyo a los ejércitos desde Washington rara vez disminuyó, especialmente durante los años de la Guerra Fría entre 1950 y 1990 cuando el gobierno de Estados Unidos determinó que los ejércitos eran aliados mucho más confiables que los partidos políticos o los movimientos sociales debido a su carácter disciplinado y no deliberante, su control de las labores policiales y sus alianzas históricas con las derechas empresariales y políticas.

No fue sino hasta la década que los movimientos guerrilleros emplazaron a los ejércitos centroamericanos mediante una forma de guerra – la de guerrillas urbanas y rurales – para la cual no estaban preparados. Siguiendo los ejemplos de Cuba y Vietnam, las más recientes experiencias de guerra popular contra ejércitos profesionales, las guerrillas lograron éxitos notables, especialmente en El Salvador y en Nicaragua, donde el Frente Sandinista de Liberación Nacional pudo liderar a una coalición política y militar que terminó con la dinastía de los Somoza y su Guardia Nacional. Ante el peligro de una proliferación de guerrillas en países vecinos – lo que se denominó la “teoría del dominó” – Estados Unidos se apresuró a fortalecer a los ejércitos de El Salvador y Honduras y a crear y armar a una fuerza irregular para derrocar al gobierno sandinista en Nicaragua. Mientras tanto, el gobierno cubano y, por extensión, los países del bloque socialista, se mostraron dispuestos a ayudar a las guerrillas. Es por eso que las décadas de 1970 y 1980

.....

⁷ El único país con capacidad para intervenir e invadir en Centroamérica es Estados Unidos. Nicaragua fue ocupada de 1912 a 1933 por la infantería de marina de Estados Unidos, los servicios de inteligencia de Washington fraguaron el derrocamiento del gobierno de Guatemala en 1954, y el Pentágono financió y asesoró al ejército salvadoreño durante la guerra civil de 1980-1992 e invadió a Panamá en 1989-1990, aparte de mantener en operación hasta el presente una base militar grande en Palmerola, Honduras.

⁸ El caso emblemático de la soberanía costarricense fue el conflicto con Nicaragua en 1955 que fue parado cuando la OEA y Washington censuraron al gobierno de Anastasio Somoza García de Nicaragua y enviaron algunos pertrechos militares a Costa Rica como señal de que no se toleraría un ataque a Costa Rica.

fueron años de intervención e intromisión extranjera como nunca antes, de asesores, tropas, armamentos, pertrechos; como se ha dicho, en Centroamérica se libraron los últimos combates de la Guerra Fría.

La fuerza extranjera determinante fue, como siempre, Estados Unidos, que mantuvo unas líneas de política hacia Centroamérica sorprendentemente constantes a pesar de los cambios de gobierno en Washington: en El Salvador un apoyo a las tácticas de contrainsurgencia tanto militar como psicológica y a las reformas económicas y sociales para "quitarle banderas a la guerrilla"; en Honduras y El Salvador un respaldo a la democracia electoral y los gobiernos civiles y el respeto a los derechos humanos (más simbólico que real); y una política de resolución simultánea a los conflictos en El Salvador y Nicaragua. Al final de cuentas, la política de Washington fue exitosa: el gobierno sandinista en Nicaragua fue expulsado del poder por unas elecciones en 1990 y la guerrilla en El Salvador firmó la paz en desventaja con el gobierno. Honduras también fue impactada por la contrainsurgencia: tuvo que dejar que se instalaran bases de la Contra en su territorio y autorizó a Estados Unidos para que montara un centro de entrenamiento para el ejército salvadoreño; su ejército tuvo que apartarse del poder ejecutivo y dejar el gobierno en manos de gobiernos civiles producto de elecciones; pero también comenzó a sufrir mayores niveles de corrupción administrativa, negocios ilícitos y abusos de poder.

Para las fuerzas armadas, las transiciones hacia la democracia significaron el abandono de ciertas tareas y responsabilidades que habían adquirido en diferentes momentos en el pasado. La más importante de estas fue la seguridad pública (labores de policía en las ciudades y las zonas rurales). En el caso de El Salvador, la policía rural había estado bajo su control directo desde 1912 y la policía urbana desde 1946; bajo el acuerdo de paz de 1992, el ejército se desligó de las tareas de seguridad pública y los traspasó a una nueva policía civil. En Honduras, el ejército asumió la dirección de la policía en la década de 1960 y se desligó de ella cuando las reformas de seguridad pública llevaron a que en 1996 se trasladara la policía al poder civil, mientras que en Guatemala se creó una policía nacional civil después de los acuerdos de paz en 1996. En Nicaragua, la derrota de la Guardia Nacional – un ejército y policía a la vez desde sus orígenes a manos de las fuerzas de ocupación de Estados Unidos en la década de 1930 – resultó en la creación de dos cuerpos armados separados, el Ejército Popular Sandinista y la Policía Sandinista.

El retorno de los ejércitos a labores de seguridad pública ha ocurrido especialmente en El Salvador y Honduras como resultado del incremento de la violencia social y la delincuencia en general que las policías han sido incapaces de contener. Sin embargo, estas decisiones han sido muy cuestionadas porque no han incidido significativamente en los niveles de delincuencia. Se han entendido más como medidas para mejorar la imagen de las fuerzas armadas y no como una estrategia efectiva para reducir los homicidios y el crimen; pueden equipararse a las labores de acción cívica-militar que se impulsaron en los años de las guerras civiles y posteriormente pero en el campo de la seguridad pública. También han sido utilizadas por los gobiernos de turno para proyectar una imagen de fuerza ante un problema que las encuestas de opinión pública colocan entre las primeras preocupaciones de la población. El despliegue de armamento y vehículos militares es una presencia palpable de una fuerza armada pero no intimida necesariamente a los delincuentes.

Un segundo legado de los acuerdos de paz ha sido una reducción notable de los presupuestos para la rama de defensa en cada país después de los acuerdos de paz, pero que ha fluctuado en los últimos años con tendencia alcista, tal como se aprecia en el Cuadro 1. Como los presupuestos militares tienden a ser relativamente secretos y reciben transferencias no contabilizadas que suplementan el gasto presupuestado originalmente, las cifras deben manejarse con cierta cautela, particularmente cuando ocurren saltos grandes en el gasto de un año para el otro. De todas maneras, se pueden identificar algunas tendencias. En el caso de El Salvador, la reducción importante después de 1992 se debe al fin de la guerra y la separación del presupuesto de la extinta policía nacional hacia la nueva Policía Nacional Civil (PNC); hacia 2000, el presupuesto militar de El Salvador era apenas el 39 por ciento de cuando se firmó la paz. En Guatemala, el presupuesto militar en 2005 era la mitad del de 1996, cuando se firmó la paz en ese país. En Honduras

llegó a su punto más bajo en 2000 mientras que en Nicaragua descendió a su punto más bajo en 1998.

Cuadro 1
Gasto militar por país, 1988-2019
 (en millones de dólares constantes de 1988; 1990=100)

Año	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1988	515 (116)	606 (102)	239 (130)	---
1989	521 (118)	605 (102)	227 (123)	---
1990	443 (100)	595 (100)	184 (100)	98 (100)
1991	401 (91)	452 (76)	126 (68)	81 (83)
1992	348 (79)	545 (92)	---	54 (55)
1993	265 (60)	499 (84)	109 (59)	46 (47)
1994	226 (51)	486 (82)	---	46 (47)
1995	210 (47)	469 (79)	---	47 (48)
1996	190 (43)	392 (66)	---	42 (43)
1997	184 (42)	337 (57)	---	41 (42)
1998	177 (40)	352 (59)	---	35 (36)
1999	183 (41)	342 (57)	---	36 (37)
2000	172 (39)	433 (73)	98 (53)	42 (43)
2001	226 (51)	509 (86)	111 (60)	38 (39)
2002	238 (54)	377 (63)	111 (60)	48 (49)
2003	183 (41)	410 (69)	140 (76)	49 (50)
2004	177 (40)	245 (41)	100 (54)	44 (45)
2005	175 (40)	196 (33)	99 (54)	44 (45)
2006	180 (41)	229 (38)	113 (61)	47 (48)
2007	201 (45)	225 (38)	134 (73)	47 (48)
2008	197 (44)	244 (41)	167 (91)	44 (45)
2009	214 (48)	229 (38)	187 (102)	44 (45)
2010	223 (50)	251 (43)	194 (105)	46 (47)
2011	233 (52)	265 (44)	214 (116)	52 (53)
2012	233 (52)	292 (49)	222 (121)	70 (71)
2013	245 (55)	313 (53)	308 (167)	73 (74)
2014	239 (54)	293 (49)	309 (168)	79 (80)
2015	254 (57)	291 (49)	359 (195)	96 (98)
2016	253 (57)	319 (54)	375 (204)	84 (86)
2017	264 (60)	279 (47)	408 (222)	86 (88)
2018	295 (67)	273 (46)	385 (209)	82 (84)
2019	317 (72)	338 (57)	397 (216)	81 (83)

Fuente: elaboración propia con datos de SIPRI, Military expenditure by country (2020). En dólares constantes (2018).



Sin embargo, después de 2010 comenzó un alza de los presupuestos militares, menos pronunciado en los casos de Guatemala y El Salvador, pero explosivo en el caso de Honduras y un poco menos en Nicaragua: el presupuesto militar de Honduras se duplicó entre 2010 y 2019 y el de Nicaragua casi alcanza el mismo aumento porcentual. Parte de la explicación del aumento del gasto militar tiene que ver con un incremento del número de tropa, otra a las compras de equipo para guerra aérea y mecanizada. Por ejemplo, los 50 tanques T-72 que compró Nicaragua no son baratos y el mantenimiento de los cazas a reacción (ya bastante viejos) de la fuerza aérea de Honduras es alto. Y no se trata de mantener un equilibrio militar de fuerzas en la región, aunque el razonamiento se escucha ocasionalmente, sino de mantener satisfechos a los ejércitos con el mejor armamento que se pueda conseguir con los recursos que no abundan.

Un tercer legado de los acuerdos de paz y la democratización se ha caracterizado por realineamientos políticos y adaptaciones a nuevos entornos por parte de las fuerzas armadas. Aunque todas las constituciones centroamericanas y las leyes secundarias se refieren a las fuerzas armadas de cada país como apolíticas y no deliberantes, en la práctica siempre han jugado un papel político más o menos visible. La fuerza armada de El Salvador, por ejemplo, ejecutó las medidas reformistas de 1980 (reforma agraria, nacionalización de la banca y el comercio exterior) como parte de una estrategia de contrainsurgencia pero se ganó la desconfianza de sus otrora aliados entre las clases empresariales y terratenientes. En Honduras las fuerzas armadas nunca tuvieron una relación sino de tolerancia con el partido Liberal y han preferido siempre al otro partido histórico, el Nacional. Y en el caso de Nicaragua, la revolución sandinista de 1979 creó su propio ejército, que pese al cambio de nombre que se dio en 1990 sigue siendo comandado por personeros identificados con el ejército revolucionario. Solamente el ejército de Guatemala ha demostrado cierto recelo de identificarse demasiado con alguna fuerza política en particular, aunque históricamente ha rechazado las opciones políticas de izquierda.

Finalmente, está la relación de los ejércitos centroamericanos con Estados Unidos. Desde al menos 1940, a comienzos de la Segunda Guerra Mundial, los ejércitos han estado muy alineados con la política exterior de Estados Unidos y, en consecuencia, con su política militar hacia la región, con dos excepciones: el proyecto reformista de Guatemala de 1951-1954 y la revolución sandinista en Nicaragua de 1979-1990. Cuando Estados Unidos determinó que las reformas del gobierno guatemalteco (especialmente la reforma agraria) se habían pasado de la raya, se las arregló para deponerlo echando mano de grupos de oficiales militares desafectos y conminando a los demás con amenazas de acción directa.

El triunfo de la revolución cubana en 1959 arraigó y hasta cierto punto legitimó a las fuerzas armadas nacionales como actores políticos de primer orden ante Washington. Lo cierto es que Estados Unidos entendió que los ejércitos nacionales eran el mejor instrumento para contrarrestar las expresiones revolucionarias armadas al mismo tiempo que respaldaban (a veces más, a veces menos) las reformas económicas y sociales necesarias para debilitar ("quitarle banderas") a esas mismas fuerzas revolucionarias. En general, los ejércitos nacionales de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua terminaron siendo los aliados más confiables de Washington porque no estaban sujetos a los vaivenes de la competencia entre los partidos políticos ni a la influencia de las clases oligárquicas que se oponían a todo cambio social y económico. El vínculo de Washington con los ejércitos se intensificó, naturalmente, en la medida que arreciaban las presiones sociales y comenzaron los combates contra las guerrillas izquierdistas.

Solamente en el caso de Nicaragua hubo un quiebre radical en esa relación después del triunfo de la revolución en tanto que el Ejército Popular Sandinista comenzó a organizarse y armarse sin la participación del Pentágono. En los otros tres países, la presencia de Estados Unidos en las instituciones militares ha sido abrumadora. Prácticamente, ningún otro país ha ejercido en los últimos tres cuartos de siglo el nivel de influencia que ha tenido Washington: supe casi todo el armamento, proporciona abundantes oportunidades para entrenamiento en sus bases y escuelas militares, y permite la participación en operaciones militares multilaterales.

En años recientes, Estados Unidos ha ampliado su presencia y sus actividades en Centroamérica hasta abarcar el control del narcotráfico y los flujos migratorios indocumentados. Centroamérica es el único camino para los migrantes que vienen del sur y sus costas son las preferidas de los carteles para el transporte de droga por mar. Para controlar estas actividades, las fuerzas armadas tienen ciertas ventajas comparativas, incluyendo: su armamento sofisticado; sus medios de transporte aéreo, naval y terrestre; su entrenamiento para llevar a cabo misiones en terrenos inhóspitos; y su disciplina para trabajar eficazmente en equipo. Por estas razones, se convierten en aliados importantes de las agencias estadounidenses de control del narcotráfico y tráfico ilegal de personas. Por otra parte, como toda institución, los militares son susceptibles al soborno y hasta la participación directa en los negocios altamente lucrativos del narcotráfico y el tráfico de personas.

Los ejemplos más recientes de esa cooperación a nivel regional son la Iniciativa de Seguridad Regional de Centro América (CARSI por su siglas inglés) y el Plan de la Alianza para la Prosperidad que contemplaron apoyo para el entrenamiento y educación de las fuerzas militares de la región pero también incluyeron una serie de condiciones, como la colaboración de las fuerzas militares en la investigación de miembros vinculados a violaciones a los derechos humanos y la corrupción.

Hoy por hoy, es evidente que el futuro de las fuerzas armadas centroamericanas estará muy vinculado a la presencia militar estadounidense en la región. Es probable que las fuerzas armadas se vean jalonadas por los requerimientos del gobierno de Estados Unidos para que colaboren en la lucha contra el narcotráfico y el tráfico ilegal de personas. Esto también puede obligarles a reorientar recursos de otras áreas donde han estado involucrados, incluyendo la seguridad pública, y a desarrollar habilidades profesionales para las nuevas misiones que les encomienden. De su desempeño puede que depende buena parte de su futuro como institución.

VIII. CONCLUSIONES

Hoy en día, los ejércitos en los cuatro países del norte de Centroamérica son el resultado de sistemas políticos de los cuales han sido parte fundamental en su construcción. Si bien hubo un período en el que se instauraron dictaduras militares amparadas por los Estados Unidos, el control del Estado no fue total; los militares tuvieron siempre necesidad de recurrir a negociaciones y alianzas con políticos civiles, empresarios, gobiernos extranjeros y, por supuesto, con otros oficiales dentro de las mismas instituciones militares. Todos ellos presionaron a los ejércitos en diferentes direcciones y estos terminaron cediendo o promoviendo una de ellas.

Esa diversidad de presiones políticas, intereses económicos y disputas ideológicas ha dado forma a los ejércitos de hoy en día. Al mismo tiempo, ha dado forma a un sistema político que alcanzó su más alto nivel de democratización con la instauración de instituciones formales representativas y con procedimientos y normas electorales que se han cumplido durante las últimas décadas sin mayores contratiempos, aunque sí con bajo nivel de legitimidad y deficiencias que dan lugar a algún nivel de manipulación.

La tendencia actual al populismo y al autoritarismo, que en el caso de Honduras y Nicaragua han degradado la frágil democracia existente al punto de convertirlos en regímenes autocráticos, no es resultado de objetivos militares ideológicos, como ocurrió en el pasado. Al contrario, los ejércitos están sujetos a decisiones de gobernantes civiles electos a través de procedimientos democráticos y que recurren a las fuerzas armadas para lograr objetivos políticos, sostener una institucionalidad ineficiente o reprimir una conflictividad creciente.

Los ejércitos aceptan esa situación por diversos motivos. En primer lugar, porque la estructura normativa

actual de los países, especialmente las constituciones, contienen artículos que permiten a los gobernantes disponer de las fuerzas armadas para tareas no militares y exigir su obediencia. Eso es un peligro para la democracia en países en donde los controles democráticos son ineficientes o inexistentes. Los ejércitos no tienen mecanismos legales para frenar las decisiones de los gobernantes que conducen a la institución armada a asumir tareas que no tienen relación con su naturaleza institucional o que van en detrimento de otras instituciones que sí poseen -o deberían poseer- la especialidad respectiva.

En segundo lugar, hay un juego perverso de ganancias y pérdidas en esa situación. Las fuerzas armadas obtienen recursos que les permiten subsistir y en algunos casos preservar un sistema corporativo en contextos en los que sus funciones podrían cuestionarse desde una perspectiva democrática y también financiera. Los ejércitos son instituciones grandes y costosas, y necesitan de equipo y muchos recursos para financiar un sistema de pensiones que otras instituciones no tienen y que ha sido fundamental para garantizar la lealtad de sus miembros. No es lo mismo un maestro políticamente desleal con el gobierno de turno que un alto oficial del ejército que tiene poder, el de las armas. Pero también los gobiernos ganan en esa transacción ya que cuentan con el apoyo de una institución fuerte, la más fuerte de todas, para compensar la falta de confianza y legitimidad ante la ciudadanía. La principal preocupación en la actualidad es el aumento de esa relación inversamente proporcional: a menor confianza y legitimidad de los gobiernos civiles, mayor búsqueda del apoyo militar.

Esa relación no puede tener un buen final. Las trayectorias aquí expuestas lo demuestran. Los valores y normas que rigen la vida militar no son democráticos, sino jerárquicos, disciplinados y utilizan la violencia de forma racional -al menos en teoría- como su principal recurso. Son una institución no democrática dentro de un ordenamiento democrático y por eso no deben ser ni los responsables de la conducción de otras instituciones ni tampoco el recurso a través del cual se estabiliza el país en situaciones de crisis. Por esa razón las democracias persiguen la subordinación de los militares al poder civil e incluso delegan a civiles la conducción política de los ejércitos.

Las trayectorias de los cuatro países demuestran que lo civil tampoco es garantía de una conducción democrática. En épocas pasadas, como en la actualidad, los ejércitos han cedido a las presiones de políticos civiles, muchas veces profundamente antidemocráticos. Por otro lado, hay oficiales que se han destacado por su compromiso con la democracia. La democracia ha sido una anomalía en estos países, una aspiración de pocos que ha enfrentado los embates antidemocráticos de muchos.

Mientras los ejércitos se han sometido a los procedimientos democráticos formales, un conjunto de reglas informales hacen posible la continuidad de acciones que degradan la democracia, no solo por parte de los militares, sino de una clase política entera. Las incursiones de los militares en negocios indebidos con el Estado y en actividades ilícitas ocurren en concierto con funcionarios, empresarios e individuos civiles, nacionales e internacionales. Si bien muchas de esas redes y mecanismos institucionales nacieron o se fortalecieron durante los regímenes militares, el fracaso de la democracia radica justo en la incapacidad de superar las estructuras que la degradan y en las que ahora los militares pueden ser un actor más, pero no el único. La democracia no debe ser defendida en última instancia por una institución, menos la militar, sino por el conjunto de instituciones y la sociedad en apego a la democracia. Una democracia defendida por militares es una democracia tutelada y eso difícilmente prospera, sino que se degrada.

Las democracias fallaron también en evitar que militares retirados incursionaran en negocios indebidos o ilegales con el Estado y en la política usando como ventaja las prerrogativas que obtuvieron a través de la institución. Eso es especialmente notable en Guatemala y en menor medida en Honduras. Sin embargo, ser militar retirado no es sinónimo de corrupción o autoritarismo. El problema radica, otra vez, en la ausencia de mecanismos que eviten que agentes antidemocráticos o abiertamente corruptos o vinculados al crimen, sean militares o no, entren a conducir instituciones o incidan en la vida política del país.

La impunidad es una de las deudas más grandes de las democracias actuales y una de las principales fuentes de su degradación. Como institución, los ejércitos deberían encontrarse en la disyuntiva de continuar siendo parte de un sistema político que se sostiene a partir de garantizar la impunidad (para ellos como militares o para otros fuera de la institución) o bien abrirse, como lo hicieron décadas atrás los militares en Guatemala, a un proceso de reforma con amplia participación civil. Romper la impunidad es fundamental para evitar la reproducción del corporativismo y la consecuente ilegitimidad que produce ante la población.

Sin lugar a duda, hacer eso en la actualidad sitúa a los militares en una situación problemática. Hasta el momento, los militares se han aliado, explícita o implícitamente, con diversos partidos políticos y con sus líderes. Si bien los partidos políticos son un mecanismo democrático, la mayoría de ellos se encuentra en la actualidad coludidos por el financiamiento ilícito o indebido y la capacidad de las instituciones de evitar esa situación es, otra vez, débil o inexistente. La complicidad de las fuerzas armadas con gobernantes que rechazan y bloquean la lucha contra la impunidad, ya sea desde actores nacionales o internacionales, ha legitimado un sistema perverso, mafioso. Cambiar eso no solo es una necesidad institucional, sino una obligación democrática que no solo depende de las fuerzas armadas sino de una ciudadanía activa en la defensa de los derechos humanos y la democracia.

Hacer eso tiene ventajas para la institución y para la sociedad en general. Los ejércitos pueden sostener la institución con los recursos que tienen, además se evitarían el riesgo de cometer violaciones a derechos humanos y caer en actos de corrupción cuando cumplen tareas para las cuales no están capacitados, o no deberían estarlo. Consumen más recursos porque asumen más funciones. Limitarse a las funciones que les corresponden de acuerdo a las amenazas militares que enfrentan los países reduciría significativamente la inversión pública en la institución militar. Es cierto que los militares cumplen con las tareas que les delegan, pero eso tiene un costo muy alto en materia financiera y además degrada a otras instituciones que lo deberían hacer.

En la lógica del sistema político actual, podría parecer que transformar esto tiene desventajas. Es posible que el poder de los actores antidemocráticos y corruptos aún ejerza una presión considerable sobre las fuerzas armadas y se piense que retirar el apoyo institucional al gobernante de turno y a las funciones secundarias daría lugar a la muerte financiera de la institución militar. También se argumenta que sin los militares las amenazas externas e internas llevarían a los países al colapso. Esos argumentos tienen poco fundamento, porque los recursos de una institución no deben estar en función de lo que sus miembros y ex miembros requieren, sino de los objetivos que deben cumplir las instituciones, los cuales deben estar en función de necesidades específicas, unas que no pueden ser cubiertas por otra institución. Lo mismo aplica para las amenazas que enfrenta una nación. En estos países la definición de las amenazas nacionales no es parte de una política pública de Estado sino de presiones internacionales e intereses sectoriales. Eso distorsiona los objetivos de las instituciones y consecuentemente los recursos que se les asignan.

Las trayectorias históricas explican el efecto acumulado de cambios y continuidades que se manifiestan en el presente. Es poco el tiempo que estos países llevan tratando de fortalecer la democracia y los riesgos de una vuelta a regímenes autoritarios son palpables. Los períodos autoritarios anteriores han sido largos y los costos lamentables. La paz y la democracia no pueden ser asumidas como perpetuas. Al contrario, su defensa permanente es necesaria pero a través de más democracia.

DIÁLOGO CÍVICO-MILITAR: UN PROCESO QUE RENUEVA SU IMPORTANCIA

Hoy más que nunca es importante y necesario transformar la tendencia actual de expansión de las funciones militares y el aumento del riesgo que implica su participación en la política. Esto es particularmente urgente en



un contexto en el que las democracias están siendo rápidamente degradadas y los regímenes anti democráticos tienden a imponerse e incluso perpetuarse. Un buen camino por donde comenzar es implementar o retomar, según sea el caso, el diálogo cívico-militar. La experiencia de Guatemala en los años posteriores a la firma de los Acuerdos de Paz dejó una serie de lecciones que permiten resaltar la importancia de ese proceso.

1. La viabilidad del diálogo cívico-militar depende de un diagnóstico que permita identificar la voluntad política de los actores clave del proceso. En cada país ese proceso tendrá diferentes niveles y alcances y requiere de una ruta política, a la vez que técnica, para lograr que el proceso sea sostenible.
2. El diálogo cívico-militar debe ser un proceso continuo y apropiado de los actores políticos y sociales nacionales. El apoyo internacional es necesario sobre todo por la posibilidad de conocer experiencias en otros contextos pero también por los insumos técnicos que puede facilitar. Sin embargo, un proceso de esta naturaleza no puede depender de los recursos internacionales para ser sostenible. Su continuidad deberá ser un compromiso político de todas las partes involucradas, por ejemplo, partidos políticos, gremios empresariales, alto mando del ejército, especialistas académicos, sociedad civil.
3. El cambio institucional es un proceso que ocurre por avances y retrocesos. El diálogo cívico-militar no debe ser interrumpido cuando se producen crisis, al contrario, debe ser utilizado como un mecanismo que permita mediar conflictos de forma pacífica, a través de la generación de confianza y en apego al respeto de los derechos humanos.
4. El diálogo cívico-militar es un proceso con un fuerte componente técnico (que no debe eludir) pero es también un proceso político. Para las fuerzas armadas (policías y militares) es difícil aceptar públicamente que son instituciones políticas. Son apolíticas (como dicen los textos constitucionales) en cuanto que sus miembros activos no deben participar en actividades proselitistas de ningún partido o cualquier otro tipo de organización política. Pero son instituciones políticas en cuanto están, quiera o no, en el centro de disputas de poder entre múltiples actores. La experiencia demuestra que el orden normativo existente ni la voluntad de algunos oficiales pro democracia son suficientes para blindar a la institución de los intentos de actores políticos por manipular la institución a su conveniencia. El diálogo cívico-militar debería ser un espacio de debate sobre esa situación y un lugar en donde se definan acuerdos orientados a apoyar a las fuerzas armadas para que se conviertan en una institución especializada en sus funciones, diferenciada de otras y sobre todo, alejada de las disputas políticas del país, internas y externas.
5. Los temas relacionados con la doctrina y la formación son fundamentales, pero más aún, los mecanismos institucionales que garanticen que la institución se apegue a lo establecido.
6. Ser una institución de defensa que naturalmente debe preservar cierto tipo de información por motivos de seguridad nacional, no significa que escape a la auditoría social y a los controles democráticos institucionales. El diálogo cívico-militar debe ser un espacio en donde esos mecanismos se fortalezcan en beneficio de la institución y de la democracia en general.

En Guatemala, el diálogo cívico-militar debe ser retomado; ya hay experiencia de que el proceso produce resultados positivos. Uno de los objetivos deberá ser que esos resultados se actualicen, profundicen y sobre todo, sean sostenibles. De este proceso se dependen lecciones para el resto de la región. Una de ellas, tal vez la más importante de todas, es que el diálogo cívico-militar es un proceso político, que tiene requerimientos técnicos, pero que es, ante todo, el resultado de la voluntad política de actores clave dentro del Estado y especialmente dentro de la institución armada. La segunda lección es que los resultados de ese proceso requieren cambios en las constituciones de los países, especialmente en los artículos que han justificado las funciones de tutela política que ejercen los militares pero también las que regulan las funciones secundarias. Los resultados de diálogo cívico-militar no serán viables si las constituciones políticas avalan el que una autoridad civil disponga de las fuerzas militares de acuerdo a las debilidades políticas de un gobierno. Esto implica también que los controles democráticos, institucionales y de la sociedad civil, tengan una regulación que les otorgue mayor capacidad de sanción frente a decisiones que pongan atenten contra los límites de la función militar en una democracia.



En El Salvador, ese proceso aún puede ser implementado aprovechando los logros que se obtuvieron con los Acuerdos de Paz en materia de reforma militar. Es urgente dado el acelerado desgaste que la institución está teniendo con el actual gobierno.

En Honduras y Nicaragua el diálogo cívico-militar tendrá que iniciar desde cero dado que no hay experiencias previas pero sobre todo porque los altos niveles de polarización y conflicto que viven estos países dificultan la capacidad y voluntad de las fuerzas armadas y de la sociedad civil de iniciar un proceso de esta naturaleza. Sin embargo, en ese contexto es cuando mayor importancia adquieren los esfuerzos para crear las condiciones necesarias para el diálogo pero también las capacidades adecuadas para impulsarlo.

IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acuerdo de Sapoa, 23 de marzo de 1988. Rivas, Nicaragua.

Adams, Richard N. (1995). *Etnicidad en el Ejército de la Guatemala liberal (1870-1915)*. Guatemala: FLACSO.

Aguilar, Jannette (2019). Las políticas de seguridad pública en El Salvador. San Salvador: Fundación Heinrich Böll.

Alvarado, Fred (2015). Honduras: El Proceso De Remilitarización Estadounidense Y El Fracaso De La Guerra Contra Las Drogas. Revista Debate, 11 de junio de 2015

Alvarado, Jimmy. (2020). El préstamo del BCIE, un paso más en la militarización de la seguridad pública de Bukele https://elfaro.net/es/202003/el_salvador/24028/El-préstamo-del-BCIE-un-paso-más-en-la-militarización-de-la-seguridad-pública-de-Bukele.htm

Amnesty International (2018). Protest Prohibited. Use of Force and Arbitrary Detentions to Suppress Dissent in Honduras. <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR3782892018ENGLISH.PDF>

Arévalo, Bernardo (2018). *Estado violento y ejército político: Formación del estatal y función militar en Guatemala (1524-1963)*. Guatemala: F&G Editores.

Argueta, Otto (2012). *Private Security in Guatemala: Pathway to Its Proliferation*. Hamburg: Nomos.

Argueta, Otto (2016). Transformaciones de las pandillas en El Salvador, Guatemala y Honduras. En *Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte. Abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática*. 111-133. San Salvador: Fundación Heinrich Böll.

Argueta, Otto (2020). El narcotráfico es un asunto político en Centroamérica. En *Repensando el tráfico ilícito de drogas en Centro América: Un enfoque desde las ciencias sociales*, 29-64. San José de Costa Rica: FLACSO.

Avila, Jennifer (2020). Prisiones en Honduras: precariedad, militarización y coronavirus ¿cuál es la pandemia? <https://contracorriente.red/2020/05/22/prisiones-en-honduras-precariedad-militarizacion-y-coronavirus-cual-es-la-pandemia/>



Avila, Jennifer y Silva, Fernando (2019). Guardianes de la patria: la huella militar y religiosa en la niñez de un país violento. <https://contracorriente.red/2019/12/04/guardianes-de-la-patria-la-huella-militar-y-religiosa-en-la-ninez-de-un-pais-violento/>

Barahona, Marvin (2005) Honduras en el siglo XX. Una síntesis histórica. Tegucigalpa: Editorial Guaymurás.

Berganza, Gustavo (coord.) (2004). *Compendio de historia de Guatemala, 1944-2000*. Guatemala: ASIES y otros.

Burt, Jo-Marie y Estrada, Paulo (2020). Convicted Military Officials in Molina Theissen Case Seek Release. <https://www.ijmonitor.org/2020/08/convicted-military-officials-in-molina-theissen-case-seek-release/>

Cáceres, Gabriela. (2020). Bukele defiende que policías usen "fuerza letal" para contrarrestar el aumento de homicidios [https://elfaro.net/es/202004/el_salvador/24340/Bukele-defiende-que-polic%C3%ADas-usen-\"fuerza-letal\"-para-contrarrestar-el-aumento-de-homicidios.htm](https://elfaro.net/es/202004/el_salvador/24340/Bukele-defiende-que-polic%C3%ADas-usen-\)

Cajina, Roberto (1997). Transición política y reconversión militar en Nicaragua, 1990-1995. Managua: CRIES.

Castro Morán, Mariano (1984). Función política del ejército salvadoreño en el presente siglo. San Salvador: UCA Editores.

CEDOH (2011). Honduras: Democracia, conducción civil y agenda de reformas en el sector defensa. Tegucigalpa: Centro de Documentación de Honduras.

Constitución política de la República de Guatemala de 1945, 1956, 1965 y 1986.

Constitución de Honduras de 1894, 1904, 1924, 1936, 1957, 1965 y 1982.

Costa, Gino (1999). La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997). San Salvador: UCA Editores.

Democratic Staff Report (2020). DHS Run Amok. A Reckless Overseas Operation, Violation and Lies. A Democratic Staff Report Prepared for the use of the Committee on Foreign Relations United States Senate. <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Final%20INL%20DHS%20Report.pdf>

Donadio, Marcela y Samanta Kussrow (coord.) (2016). *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe*. Buenos Aires: Red de seguridad y defensa de América Latina (RESDAL).

Dosal, Paul J. (1993). *Doing Business with the Dictators: A Political History of United Fruit in Guatemala, 1899-1944*. Wilmington, Delaware: Scholarly Resources Inc.

DW (2020). Bukele demandará a la Corte y al Congreso salvadoreña ante la CIDH. <https://www.dw.com/es/bukele-demandar%C3%A1-a-la-corte-y-el-congreso-salvadore%C3%B1o-ante-la-cidh/a-53522427>

Euraque, Darío A. (1996). Reinterpreting the Banana Republic. Region and State in Honduras, 1870-1972. Chapel Hill, North Carolina: UNC Press.

Figuroa Ibarra, Carlos et al. (2012). Guatemala: historia reciente (1954-1996). Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Funes, Matías (1995). *Los deliberantes. El poder militar en Honduras*. Tegucigalpa: Editorial Guaymuras.

Girón, Margarita (2020). PDH recomienda a Giammattei disolver Policía Militar y cuestiona compra de equipo antidisturbios. <https://lahora.gt/pdh-recomienda-a-giammattei-disolver-policia-militar-y-cuestiona-compra-de-equipo-antidisturbios/>

Gleijeses, Piero (1991). *Shattered Hope. The Guatemalan Revolution and the United States (1944-1954)*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Gretchen, Helmke y Levitsky, Steven (2006). *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Guatemala, Ley constitutiva del Ejército de Guatemala, Decreto número 72-90 de 10 de enero de 1991.

Guatemala, Ley de Servicio Cívico de 2003.

Guatemala, Reglamento para el servicio del Ejército en tiempos de paz de 1990.

Guzmán, Valeria.; Rauda, Nelson. y Alvarado, J. (2020). Bukele mete al Ejército a la Asamblea y amenaza con disolverla dentro de una semana. https://elfaro.net/es/202002/el_salvador/24008/Bukele-mete-al-Ejército-en-la-Asamblea-y-amenaza-con-disolverla-dentro-de-una-semana.htm

Herrera, Viena (2019). Huir del despojo. <https://contracorriente.red/2019/01/11/huir-del-despojo/>

Kussrow, Samanta et al. (2018). *Misiones principales y secundarias de los Ejércitos: casos comparados latinoamericanos*. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL).

LeoGrande, William M. (1998). *Our Own Backyard. The United States in Central America, 1977-1982*. Chapel Hill, N.C.: The University of North Carolina Press.

Leonard, Thomas M. (2011). *The History of Honduras*. Santa Barbara, California: Greenwood Press.

Mahoney James and Thelen, Kathleen. (2009). *Explaining Institutional Change*. Cambridge University Press.

Martin, Percy F. (1911). *Salvador of the Twentieth Century*. London: Edward Arnold.

Menjívar Ochoa, Rafael. (2006). *Tiempos de locura, El Salvador 1979-1981*. San Salvador, El Salvador: FLACSO El Salvador.

Natalini de Castro, Stefanía, María de los Ángeles Mendoza Saborío y Joaquín Pagán Solórzano (1985). *Significado histórico del gobierno del Dr. Ramón Villeda Morales*. Tegucigalpa: Editorial Universitaria.

Nicaragua, *Constitución política* de 1987 (reformas 1990, 1995, 2000, 2004, 2005 y 2014)

Nicaragua, Ejército de Nicaragua (2009). *Ejército de Nicaragua: 30 años de vida institucional (1979-2009)*. Managua: Ejército de Nicaragua.

Nicaragua, Ejército de Nicaragua (años de 2006 a 2019). *Memoria anual*. Managua: Ejército de Nicaragua.



Nicaragua, Comandancia General del Ejército de Nicaragua, Dirección de Relaciones Públicas y Exteriores (2020). *Informe a la Patria. Metas y logros institucionales, 2015-2020*.

Nicaragua, Ley 181. Código de organización, jurisdicción y previsión social militar de 1994; y reformas de 2014. *La Gaceta-Diario Oficial* del 3 de marzo de 2014.

Nicaragua, Ley 748. Ley de la defensa nacional de la República de Nicaragua. *La Gaceta-Diario Oficial* del 22 de diciembre de 2010.

Nicaragua (2005), *Libro de la Defensa Nacional de Nicaragua*. Managua.

Nicaragua, Normativa interna militar de 1998 con sus reformas. *La Gaceta-Diario Oficial* de 15 de diciembre de 2009.

Ortega Hegg, Manuel et al. (2020) *Nicaragua 2018. La Insurrección cívica de abril*. Managua: UCA Publicaciones.

Parkman, Patricia (2003). *Insurrección no violenta en El Salvador. La caída de Maximiliano Hernández Martínez*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos.

Pradilla, Alberto (2019). *Caravana: Cómo el éxodo centroamericano salió de la clandestinidad*. México: Debate.

Pérez Pineda, Carlos (2016). *Una guerra breve y amarga: el conflicto El Salvador-Honduras de 1969*. San Salvador: Dirección Nacional de Investigaciones en Cultura y Artes, Ministerio de Cultura.

Pérez Pineda, Carlos (2018). *La Guardia Nacional de El Salvador y la república cafetalera, 1912-1932*. San Salvador: Ministerio de Cultura.

Rauda, Nelson (2019). Juez de El Mozote ordena a Bukele abrir los archivos militares de la masacre. https://elfaro.net/es/201911/el_salvador/23755/Juez-de-El-Mozote-ordena-a-Bukele-abrir-los-archivos-militares-de-la-masacre.htm

Saenz de Tejada, Ricardo (2017). *Democracias de posguerra en Centroamérica*. Guatemala: FLACSO.

Sabet, Daniel (2020). *When Corruption Funds the Political System: A Case Study of Honduras*. Woodrow Wilson Center for Scholars, Latin American Program.

Salomón, Leticia (2018). Indignación y crisis política en Honduras. *Coyuntura, Nueva Sociedad, NUSO* No. 273/Enero-febrero 2018 <https://nuso.org/articulo/indignacion-y-crisis-politica-en-honduras/>

Schirmer, Jennifer (2019). *Intimidaciones del proyecto político de los militares en Guatemala*. Guatemala: Sophos/Flacso Guatemala.

Silva, Fernando (2020). Más responsabilidades a cambio de más impunidad: FF.AA. y su rol en la pandemia. <https://contracorriente.red/2020/07/29/mas-responsabilidades-a-cambio-de-mas-impunidad-ff-aa-y-su-rol-en-la-pandemia/>

Torres-Rivas, Edelberto (2010). Las democracias malas de Centroamérica. *Nueva Sociedad*, No. 226, 53-66.

Walter, Knut (1997). *Las Fuerzas Armadas y el Acuerdo de Paz. La transformación necesaria del ejército salvadoreño*. FLACSO y Fundación Friedrich Ebert. San Salvador.

_____(2004). *El régimen de Anastasio Somoza, 1936-1956*. Managua: Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica y Anamá Editores.

_____(2015). "El Salvador en el mundo" en Carlos Gregorio López Bernal (coord.), *El Salvador. Historia contemporánea, 1808-2010*. San Salvador: Fundación Mapfre y Editorial Universitaria.

_____(2015). "Población y sociedad" en Carlos Gregorio López Bernal (coord.), *El Salvador. Historia contemporánea, 1808-2010*. San Salvador: Fundación Mapfre y Editorial Universitaria, 2015.

_____(2018). *La muerte violenta como realidad cotidiana: El Salvador, 1912-2016*. San Salvador: Accesarte.

Waxenecker, Harald; Argueta, Otto; Pérez-Navarrete, Marco (2019). *Relaciones de poder y zonas grises en el Triángulo Norte de Centroamérica*. Fundación Heinrich Böll, San Salvador.

Waxenecker, Harald (2019). *Redes de poder político-económico en Honduras: un análisis post-golpe*. Fundación Heinrich Böll, San Salvador.

Whitehead, Laurence (1983). "Explaining Washington's Central American Policies", *Journal of Latin American Studies*, 15:2 (November 1983), pp. 321-363.

Williams, Philip J. y Knut Walter (1997). *Militarization and Demilitarization in El Salvador's Transition to Democracy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

V-Dem (2019). *Democracy Facing Global Challenges. V-Dem Annual Global Report 2019*.
https://www.v-dem.net/media/filer_public/99/de/99dedd73-f8bc-484c-8b91-44ba601b6e6b/v-dem_democracy_report_2019.pdf