

Año 1
Primera Edición
www.ieepp.org

S & S

Seguridad y Sociedad

ESTADOS DE SITIO EN GUATEMALA:

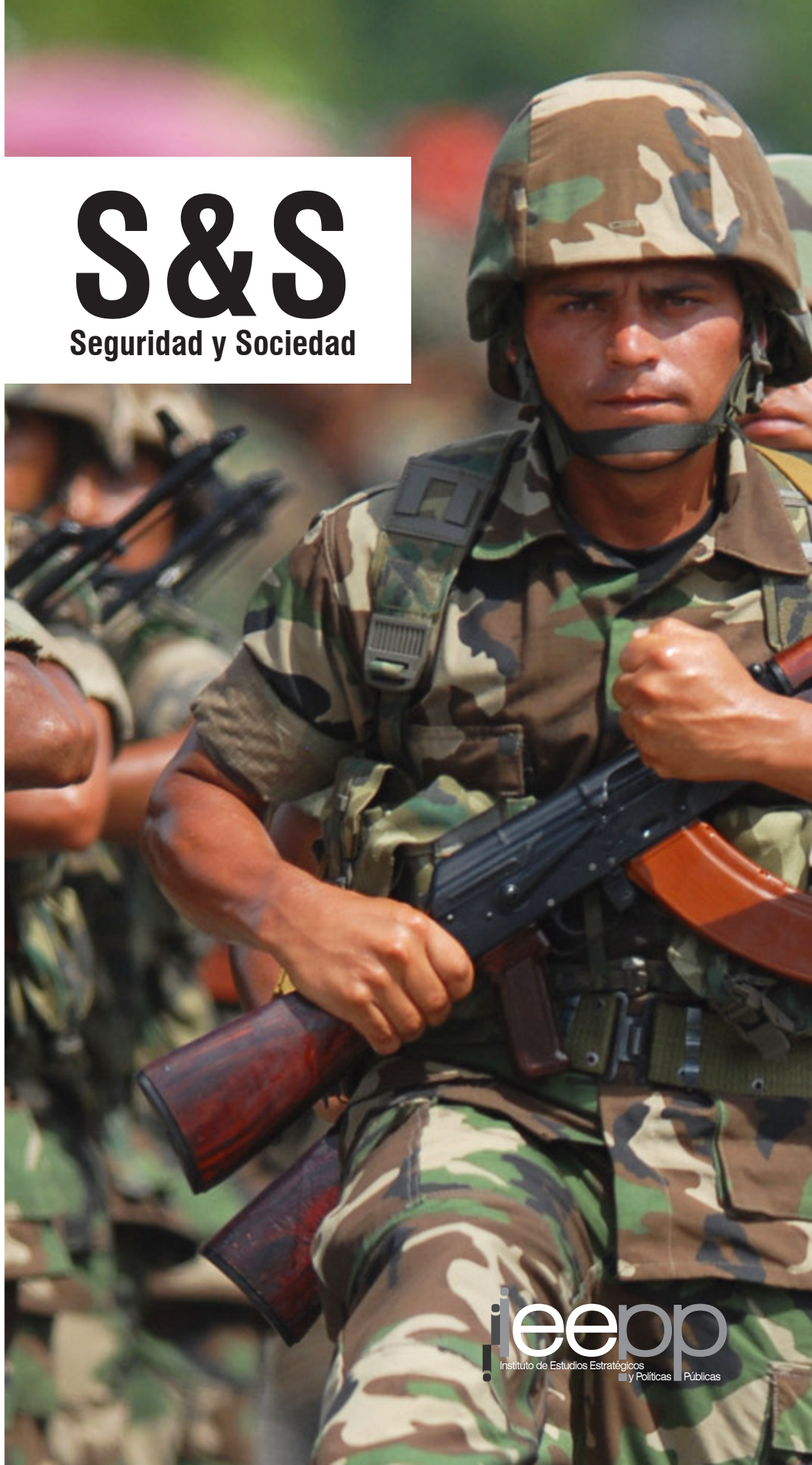
Sus implicaciones y efectos.
Sandino Asturias, CEG.
Pág. 7

FUERZAS ARMADAS DE MÉXICO:

Desde el 2006 están implicadas
en actividades reservadas hasta
ese momento a la Policía.
Entrevista con Armando
Rodríguez, CASEDES
Pág. 16

LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE CENTROAMÉRICA:

La iniciativa más grande que ha
tenido el SICA desde su
creación.
Entrevista con Erich Vílchez,
SICA.
Pág. 21





DIRECTORA EJECUTIVA

Claudia Pineda

SUB DIRECTOR EJECUTIVO

Simeón Rizo

COORDINADORA DE REVISTA

María Gabriela Alvarado Pérez

COLABORADORES

Sandino Asturias
Armando Rodríguez
Erich Vílchez
Skarlleth Martínez
Equipo IEEPP

EDICIÓN

Área de Comunicación e Incidencia

DISEÑO GRÁFICO

Christian Ali Rocha Eslaquit

Managua, Nicaragua
Diciembre, 2011

Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas
Lomas de San Juan, casa No. 152
Apartado Postal: LM202

Teléfonos: (505) 2270 5104
www.ieepp.org

Con el auspicio de National Endowment for Democracy (NED)
y la Embajada de Finlandia

ieepp es el único responsable por el contenido y las opiniones expresadas en esta publicación, los cuales no necesariamente, reflejan las opiniones de vista de quienes auspician este trabajo.



Foto portada:
Oscar Navarrete

Revista S&S

Seguridad y Sociedad

CONTENIDO

EDITORIAL

- 5** Conocer a nuestras fuerzas armadas:
Base para un control civil democrático responsable.

OPINIÓN

- 7** Estados de sitio en Guatemala: Implicaciones y efectos.
Sandino Asturias
- 11** La historia se repite: Improvisación en la conducción política
del sector castrense.
Equipo de seguridad democrática IEEPP

COLOQUIO

- 16** Aprendiendo de la historia reciente: Las consecuencias
de la lucha directa de las fuerzas armadas de México
contra el crimen organizado.
Armando Rodríguez
- 21** La estrategia de seguridad de Centroamérica y el rol
de las fuerzas armadas.
Erich Vílchez

ENLACE

- 26** Una mirada a los Ejércitos de Centroamérica y República
Dominicana.
Skarlleth Martínez Prado

EDITORIAL

EDITORIAL



CONOCER A NUESTRAS FUERZAS ARMADAS: BASE PARA UN CONTROL CIVIL DEMOCRÁTICO RESPONSABLE

Desde hace varios años IEEPP trabaja en la construcción de unas relaciones civiles militares basadas en el mutuo conocimiento y respeto entre ambos mundos, ancladas en la responsabilidad irrenunciable por parte de la sociedad y sus líderes políticos del ejercicio de un control civil democrático sobre las actividades de sus fuerzas armadas.

Tanto en la región centroamericana como en otras partes del mundo los ejércitos son una de las instituciones del

Estado más desconocidas, tanto para la sociedad como para investigadores sociales y analistas políticos; pero es imposible tener una foto bien enfocada sobre la situación de un país o de una región sin incluir en el análisis a las fuerzas armadas. También es difícil e irresponsable pretender dirigir las sin el conocimiento adecuado.

Conscientes de esta problemática, presentamos esta revista: Seguridad y Sociedad (S&S). Con ella, pretendemos

elevant el interés de toda la sociedad centroamericana en las cuestiones de la seguridad y la defensa, y el conocimiento de sus propias fuerzas armadas.

En este primer número el tema central gira en torno a la participación de los ejércitos en actividades de seguridad interna, un asunto de especial interés y actualidad, con amplias zonas grises, pero en el que es necesario ahondar para no equivocarnos, pues las decisiones de hoy influirán en el tipo de Ejército que tendremos mañana.

La revista cuenta con dos artículos de opinión, uno realizado por Sandino Asturias –Estados de Sitio en Guatemala: implicaciones y efectos-, Director del Centro de Estudios de Guatemala; y el otro –La historia se repite: improvisación en la conducción política del sector castrense- elaborado por el Equipo de Seguridad Democrática de IEEPP. A continuación, en el apartado Coloquio presentamos dos entrevistas, la primera con Armando Rodríguez, Investigador del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDES) y la segunda con Erich Vílchez, Director de Asuntos Políticos y Jurídicos del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Finalmente, en el apartado Enlace se incluye un compendio breve de noticias producidas entre agosto y octubre, realizado por Skarleth Martínez, asistente de investigación de IEEPP. Éstas se relacionan con el tema central de la revista: la actividad de las fuerzas armadas en temas de seguridad interna.

Este proyecto ha sido auspiciado por la NED (National Endowment for Democracy) y la Embajada de Finlandia en Managua, Nicaragua. Esperamos que el contenido de este número sea de su interés y estaremos receptivos a cualquier comentario, que podrá ser remitido a la siguiente dirección revistasys@ieepp.org.

CURIOSO

La Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericana (CFAC) fue establecida con el fin de contribuir a la seguridad, al desarrollo e integración militar de la región. La CFAC está integrada por las Fuerzas Armadas de: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana.

O OPINIÓN

OPINIÓN



Sandino Asturias

Director del Centro de Estudios de Guatemala (CEG).

El CEG es una asociación civil sin fines de lucro, un centro de información alternativa y especializada, con capacidad técnica y de propuesta en temas de seguridad, justicia y derechos humanos, y de incidencia política en el Congreso de la República y otros organismos del Estado. Distribuye sus productos a más de 4,000 suscriptores.

Para más información, visitar su página web: <http://www.ceg.org.gt>

El recurso cada vez más habitual de utilizar herramientas excepcionales frente a los sin duda graves problemas de inseguridad que viven los países de la región, como la aplicación del Estado de Sitio en Guatemala, comienza a preocupar a los especialistas. A continuación Sandino Asturias nos presenta algunas de las cuestiones que deben tenerse en cuenta e integrarse en el debate.

Estados de sitio en Guatemala: Implicaciones y efectos

Entre diciembre de 2010 y agosto de 2011, el gobierno de Guatemala ha impuesto el Estado de sitio en dos ocasiones: los resultados en términos de estructuras criminales desmanteladas y drogas y bienes decomisados, han sido mínimos.

Durante los últimos años el gobierno de Guatemala ha implementado una serie de medidas para enfrentar el alto grado de inseguridad y violencia que vive el país, entre ellas la aplicación de la Ley de Orden Público, decreto 89-70, en sus diferentes niveles: Estados de Prevención, de Alarma y de Sitio, lo que en la práctica significa militarizar el combate a la criminalidad organizada.

La Ley de Orden Público -aprobada en 1970, en el marco de los años más álgidos de la represión estatal contra la población civil-, restringe las garantías constitucionales principalmente la libertad de reunión, locomoción y portación de armas, y posibilita la militarización de un área determinada. Asimismo, permite destituir a las autoridades civiles, militarizar los servicios públicos y efectuar capturas sin orden de juez competente.

Las medidas de excepción que permiten limitar derechos constitucionales en Guatemala se basan en un listado que con un nivel de gradación de menor a mayor peligrosidad, contempla: Estado de prevención, Estado de alarma, Estado de calamidad pública, Estado de sitio y Estado de Guerra. En el Estado de sitio el Presidente puede: intervenir o disolver sin necesidad de prevención o apercibimiento cualquier organización, entidad, asociación o agrupación; ordenar detenciones o confinamientos sin necesidad de mandato judicial o apremio de los sospechosos de conspirar contra el gobierno o de alterar el orden público. (Para ampliar esta información se recomienda un documento elaborado por Luis Felipe Sáenz que analiza los estados de excepción en Guatemala, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/20061/pr/pr12.pdf>)



En el 2010 y 2011, con el pretexto de combatir al narcotráfico y el crimen organizado, se ha implementado en dos ocasiones el Estado de Sitio en los norteros departamentos de Alta Verapaz, de diciembre 2010 a enero 2011, y en El Petén, de mayo 2011 a agosto 2011. El primero por dos meses y el último por tres meses, aunque aún sigue vigente el estado de alerta.

En el caso de Alta Verapaz de los 325 detenidos sólo 29 fueron procesados y prácticamente todos quedaron en libertad por falta de pruebas.

Estas medidas, se han efectuado de forma improvisada, sin información e investigación criminal previa, violentando garantías fundamentales de las poblaciones afectadas, que han quedado expuestas a la discrecionalidad militar y/ o policial.

El Ministerio de Gobernación reportó al Congreso de la República, como resultados del Estado de Sitio en Alta Verapaz: 325 detenidos, 148 armas de fuego y 6602 municiones confiscadas, 58 granadas de mano incautadas, 8 kilogramos de droga decomisados y 158

vehículos recuperados. De los detenidos, sólo 29 fueron ligados a proceso legal y prácticamente todos quedaron en libertad por falta de pruebas.

Por otro lado, la Fiscalía Departamental del Ministerio Público no reportó un incremento de denuncias con respecto a tiempos normales, es decir no hay un impacto en la persecución criminal por el incremento de denuncias penales.

En el Estado de Sitio de El Petén la situación fue similar. La medida comenzó el 16 de mayo después de la masacre en la Aldea Los Cocos, municipio de La Libertad, Petén, donde 27 campesinos fueron decapitados por un cartel de narcotraficantes, en un claro mensaje de sangre contra la competencia.

Dado que las acciones institucionales se realizaron a partir de un hecho criminal el Ministerio Público pudo -a diferencia de Alta Verapaz- dirigir la investigación y tomar el liderazgo de procesos e investigaciones en marcha. Este liderazgo civil, en contra de la lógica de militarizar permitió algunos avances, aunque en este caso también los resultados fueron mínimos.

En el caso de Petén, el Ministerio de Gobernación reportó al Congreso los siguientes resultados: 485 detenidos, 127 armas de fuego confiscadas, 105 gramos de cocaína y 9 libras de marihuana decomisada, 281 vehículos recuperados y 120 allanamientos realizados. De los detenidos, excepto los ligados al proceso por la masacre, casi todos quedaron libres por falta de pruebas.

En Alta Verapaz la violencia se incrementó una vez levantado el Estado de Sitio. Concretamente se produjo el asesinato atroz de un fiscal, que fue finalmente esclarecido gracias a la coordinación entre el MP y la PNC, sin necesidad de medidas excepcionales.

En términos generales los resultados son escasos: ninguna banda o estructura criminal fue desmantelada y las cantidades decomisadas de droga fueron mínimas. Prácticamente el producto final se redujo a capturas sin pruebas y recuperación de armas y vehículos abandonados.

Junto a estos escasos resultados resalta el incremento de la violencia producida en Alta Verapaz una vez levantada la medida. En este lugar fueron numerosos los hechos de violencia y venganza que posteriormente se desarrollaron, incluyendo el asesinato atroz de un fiscal. Este hecho fue esclarecido inmediatamente por el Ministerio Público, quien en el mes de mayo realizó 31 detenciones sin necesidad de medidas excepcionales, gracias a la coordinación entre el MP y la PNC.

Lo sucedido en Alta Verapaz y El Petén demuestra que el Estado de Sitio solo produce un efecto temporal de percepción de seguridad, provocando un desplazamiento de las estructuras criminales a otras zonas, que regresan ejerciendo más violencia. Militarizar la lucha contra la criminalidad organizada no es la solución, dado que las fuerzas militares no tienen mandato legal ni están preparadas para intervenir en estas situaciones.

Por otro lado, el hecho de haber implementado estas medidas excepcionales durante el año electoral le resta legitimidad y credibilidad tanto al proceso electoral como a la acción gubernamental que, de este modo, ha demostrado responde únicamente a coyunturas específicas y sin tener en cuenta que Guatemala es un país donde los carteles de la droga y el crimen organizado se disputan cotidianamente el territorio ante la ausencia de estado democrático y políticas de seguridad adecuadas.



La grave situación en Guatemala exige fortalecer las instituciones civiles con competencias en materia de seguridad, reforzar el control civil sobre las fuerzas armadas, implementar medidas de prevención y reformar la Ley de Orden Público.

Las instituciones del Estado deben poder operar bajo la normalidad legal y habitualmente para que prevalezca el Estado de Derecho, y deben privilegiar el poder civil sobre el militar, permitiendo que las instituciones civiles cumplan los roles y funciones para las que fueron creadas. Por esta razón es fundamental fortalecerlas, asignándole mayores recursos y medios, especialmente al Ministerio Público, que dirige la investigación, a la Dirección Especializada de Investigación Criminal (DEIC) de la PNC hasta crear la Policía de Investigación Criminal (especializada), y a las instituciones de Inteligencia Civil.

La inclusión de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico ha sido un fracaso en varios países donde se ha aplicado. Las Fuerzas Armadas deben especializarse

en la defensa del territorio, particularmente en la defensa naval y aérea por sus capacidades y equipamiento. Por otro lado, es necesario un mayor control civil de las fuerzas armadas ya que estas pueden ser también penetradas por el crimen organizado: es una realidad conocida que ex militares forman parte de los carteles de la droga, como es el caso de los kaibiles, famosos por su crueldad y falta de escrúpulos. Concretamente, en Guatemala hay evidencias de la participación de oficiales de alta graduación con narcotraficantes en Alta Verapaz, así como oficiales involucrados en la pérdida de armamento del ejército que ha terminado en manos del crimen organizado. En resumen, es necesario un mayor proceso de investigación sobre el vínculo militar y el crimen organizado.

En materia de prevención una de las principales medidas para combatir la violencia armada en Guatemala debería estar vinculada a un verdadero plan de desarme, ya que la

violencia podría reducirse prohibiendo la masiva portación de armas de fuego.

Los datos hablan por sí solos: el 82% de los homicidios se realizan con armas de fuego y una persona puede tener varias licencias para portar armas; existen más de 450 mil armas en manos de particulares legalmente registradas y se venden 50 millones de municiones en promedio por año.

Finalmente, es necesaria una reforma a la Ley de Orden Público vigente, que entre otras medidas de excepción regula el Estado de Sitio. No se puede seguir aplicando una ley claramente contrainsurgente, autoritaria y militarista para un país que pretende la construcción de un sistema democrático. Y en este sentido, la nueva norma deberá estar de acuerdo a los estándares democráticos internacionales y de total respeto a los derechos humanos.



Equipo de seguridad democrática, IEEPP

El Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) es una organización civil no partidaria y sin fines de lucro dedicada a mejorar y respaldar la participación ciudadana en los asuntos públicos y dar apoyo conceptual y metodológico sobre Políticas Públicas para el buen gobierno. IEEPP pone especial atención al análisis de los procesos nacionales y regionales que contribuyen al fortalecimiento de la gestión transparente y democrática del Estado. Para más información, visitar su página web: <http://www.ieepp.org>.

Apoyarse en las fuerzas armadas para resolver problemas de inseguridad ciudadana es una solución rápida y cargada de argumentos prácticos a su favor en el corto plazo; pero en política es fundamental tener en cuenta las consecuencias de cada una de las decisiones tomadas. A continuación el Equipo de Seguridad Democrática de IEEPP nos muestra algunas de las alertas que sobre este tema ya se han lanzado y nos presenta, de manera breve, un posible escenario de futuro.

La historia se repite:

Improvisación de la conducción política del sector castrense

Las fuerzas armadas centroamericanas, igual que las de la mayoría del resto de los países del continente, están adquiriendo cada día nuevas competencias y funciones sin que la sociedad de la región y sus líderes políticos parezcan haber hecho un análisis sobre las consecuencias de esta dinámica. Tal y como lo describe acertadamente Rut Diamint, se incrementan funciones *sin cambio de doctrinas, ni de entrenamiento, ni de equipamiento. De un día para otro salir a las calles y con la urgencia de la demanda social intentar, vanamente, reparar los déficits del Estado.*¹



1 Rut Diamint, El oculto encanto de la defensa. Atlas comparativo de la Defensa, RESDAL. Edición 2010. <http://atlas.resdal.org>.

En la década de los noventa la falta de previsión y análisis sobre las reformas en el sector de la seguridad dejaron vacíos que fueron inmediatamente ocupados por el crimen organizado. La improvisación de ayer parece repetirse hoy.

Esta falta de previsión y análisis en el sector defensa es ya una historia repetida. En la década de los noventa se realizaron reducciones drásticas en presupuestos y recursos humanos en todos los ejércitos de la región sin una valoración previa de las consecuencias en el mediano plazo. Hoy, la mayoría de los especialistas en la materia considera que aquella decisión originó un repentino vacío de autoridad que fue rápidamente ocupado por los grupos de crimen organizado, que actualmente representan una de las principales amenazas a la seguridad en estos países.

De este modo, la improvisación y sobreexplotación del recurso militar de hoy podrá, igualmente, traernos en el mediano plazo consecuencias indeseadas. Sobre esta posibilidad ya se han producido numerosas alertas desde los organismos de la sociedad civil especializados en esta materia y, en ocasiones, desde las propias instituciones del sector, fundamentalmente en las nuevas misiones que implican actuaciones en materia de seguridad interna.

El Ministro de Defensa de Brasil recuerda a sus colegas en la IV Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, que la democracia exige diferenciación institucional [entre seguridad interna y defensa] y burocracias especializadas.

Cabe rescatar la intervención del entonces Ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim, en la IX Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, celebrada en no-

viembre de 2010, en Bolivia. En aquella reunión, Jobim manifestó su preocupación por la confusión entre seguridad interna y defensa. En su opinión, manifestó en la mesa del plenario, la democracia exige diferenciación institucional y burocracias especializadas en cada uno de estos ámbitos, y si se pretende que la integración en materia de defensa avance es necesario que se clarifique este escenario.

Si bien la intervención de Jobim no tuvo respuesta en este foro por parte de otros ministros del ramo, el mensaje sí fue asumido por sus colegas y, por tanto, incluido en la Declaración final: Recomendar el intercambio de visiones y el inicio de un amplio debate en la próxima Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas referidos a los conceptos sobre Defensa y Seguridad, para delimitar los ámbitos de ésta. (Punto 7)²

39 organizaciones de la sociedad civil recuerdan a los gobiernos de Centroamérica, el SICA y la cooperación internacional que la Estrategia de Seguridad debería obligar a revisar el rol funcionalmente asignado a las Fuerzas Armadas en la lucha contra la violencia y el crimen organizado.

En esta misma Conferencia, las ONG que asistieron como observadoras firmaron un pronunciamiento en el que, entre otras cosas, manifestaron compartir [con el Ministro brasileño] la preocupación por la creciente militarización de América Latina y por la continua participación de las fuerzas armadas en misiones de seguridad interior y en tareas de desarrollo socio económico que genera riesgos para el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos, desvirtúan las relaciones civiles-militares, el rol de las fuerzas armadas y la misión de defensa.

2 Texto íntegro de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra en <http://scm.oas.org/pdfs/2010/CP25453.pdf>.



la improvisación y falta de interés de los líderes políticos y de la propia sociedad condicionaremos de nuevo el sector defensa y el perfil de lo que serán los ejércitos centroamericanos de mañana.

A diferencia de lo ocurrido en la década de los noventa, hoy sí se han producido avisos y los posibles escenarios son más previsible: si mantenemos esta deriva, pasaremos de ejércitos pequeños⁴ y autónomos a ejércitos pequeños, autónomos y con múltiples funciones y competencias de todo tipo, que lógicamente exigirán una ampliación de recursos humanos y materiales.

En este sector de organizaciones especializadas en el tema, una de las últimas advertencias sobre la situación que se genera se realizó en el marco de la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica. En esta ocasión, 39 organizaciones de la sociedad civil reunidas en Guatemala los días 20 y 21 de junio del presente año 2011, firmaron una Declaración en la que, entre otras cosas, indicaban a los gobiernos de Centroamérica, el SICA y la cooperación internacional que la Estrategia debería obligar a revisar el rol funcionalmente asignado a las Fuerzas Armadas en la lucha contra la violencia y el crimen organizado, tareas que deben ser cumplidas exclusivamente por los cuerpos de policía y sus equipos especializados, a la luz de las disposiciones constitucionales vigentes.³

Pero estas alertas no han conseguido calar en las mentes ni en las agendas políticas de la región, por lo que es probable que repitamos errores del pasado. Debido a

La decisión, entonces, oscilará entre dos escenarios:

- » Escenario 1: se les concederán los recursos necesarios, que por el contenido de sus nuevas misiones tendrán que ser abundantes, siendo los principales perjudicados los sectores civiles que deberían estar haciéndose cargo de esas mismas funciones, la institucionalidad y la democracia – ya que sin duda mantendrán su autonomía y se limitará totalmente la participación ciudadana en los nuevos sectores ocupados por ellos -;

Si no se toman las decisiones adecuadas hoy, dos serán los escenarios más probables, y ninguna de las dos opciones beneficiará a los ciudadanos ni a la institución militar.

³ Declaración completa se encuentra en http://www.wola.org/es/informes/declaracion_de_organizaciones_de_la_sociedad_civil_centroamericana_e_internacional_ante_los

⁴ Excepto El Salvador, que con 23 efectivos militares por cada 10.000 habitantes puede considerarse un ejército promedio, Nicaragua con 16, Honduras con 11 y Guatemala con 10 efectivos militares por cada 10.000 habitantes, son los tres ejércitos más pequeños de América Latina- a los que cada día se les amplían sus misiones.

- » Escenario 2: se continuará con los mismos niveles de presupuesto y efectivos, con lo que nos encontraremos con una herramienta multifunción incapaz de actuar con un mínimo de eficacia.

CURIOSO

El Parlamento nicaragüense aprobó en diciembre de 2010, con carácter urgente tres iniciativas de leyes sobre defensa, seguridad y fronteras. Estas tres leyes tienen algo en común: son calificadas como de interés supremo nacional y solo podrán ser reformadas mediante el voto de la mayoría absoluta del total de los diputados.

C COLOQUIO

COLOQUIO

En esta sección presentamos dos entrevistas relacionadas con el tema central de nuestra revista: la inseguridad y la participación de las fuerzas armadas en este ámbito.



Armando Rodríguez

Investigador del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDES), con un amplio historial de publicaciones, especialista en temas de Defensa, Seguridad y Crimen Organizado. El Colectivo CASEDES es reconocido como un prestigioso centro de investigación tanto en México como en el resto del continente, y en su enfoque apuesta por un concepto de seguridad compatible con los valores democráticos y los principios de un Estado democrático de derecho. Para más información, visitar su página web:
<http://www.seguridadcondemocracia.org/>

Aprendiendo de la historia reciente:

Las consecuencias de la lucha directa de las fuerzas armadas de México contra el crimen organizado

Las fuerzas armadas mexicanas han incrementado considerablemente su nivel de participación en actividades de seguridad interna: hoy en día además realizan actividades de patrullaje, investigación policiaca e incluso administración de justicia, como fue el caso de Tijuana.

Desde hace décadas las fuerzas armadas de México han estado involucradas en el combate al narcotráfico, pero desde 2006 están directamente implicadas en actividades reservadas hasta ese momento a la policía. El debate sobre los pros y los contras está abierto en este país y nuestro entrevistado nos aporta algunas claves que pueden trasladarse a la situación actual de América Central.

P: Las Fuerzas Armadas han adquirido en los últimos años nuevas competencias en seguridad interna: ¿Podría identificar tres riesgos y tres beneficios sobre esta situación?

R: En el caso de México, el papel de las Fuerzas Armadas ha sido cada vez más protagónico en el combate al narcotráfico a partir de 2006. Si bien desde la década de los años cuarenta del siglo XX las instituciones militares realizaban trabajos de interdicción y destrucción de cultivos, hoy en día, además, realizan actividades de patrullaje, investigación policiaca e incluso administración de justicia, como fue el caso de Tijuana. Es decir, han llevado a cabo actividades para las que no están entrenadas y que implican mayor contacto con la población.



En este contexto, se puede decir que los tres riesgos más importantes para las fuerzas armadas son:

a. El incremento de las denuncias por violaciones a los derechos humanos derivadas del mayor contacto con la población va directamente en detrimento de su imagen. Durante los cinco años de gobierno de Felipe Calderón, el porcentaje de aceptación por parte de la población hacia las fuerzas armadas a nivel nacional ha bajado de 80% a 73%. En algunos estados de la república es mayor el rechazo, como el caso de Sinaloa, Guerrero u Oaxaca. Pero en estados como Baja California, Chihuahua o Nuevo León, el nivel de aceptación es mucho mayor. Cabe agregar también que de todas las denuncias por violaciones a los derechos humanos contra las fuerzas armadas, apenas el 1.47% se han traducido en recomendaciones por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), lo cual indica que por una parte, las denuncias nos están fundamentadas, pero por otra que hay bajo nivel de conocimiento entre población y militares sobre los derechos humanos.

Durante los cinco años de gobierno de Felipe Calderón, el porcentaje de aceptación por parte de la población hacia las fuerzas armadas a nivel nacional ha bajado de 80% a 73%

b. El desgaste de los recursos materiales. Las fuerzas armadas mexicanas tienen el presupuesto de defensa más bajo en América Latina como porcentaje del Producto Interno Bruto. Así ha sido por lo

menos durante los últimos 40 años, por lo que la inversión en equipo bélico, así como la modernización del mismo no está entre las prioridades de las instituciones militares mexicanas. El mayor involucramiento en la guerra contra el narcotráfico ha demandado mayor uso de los recursos materiales existentes, con el riesgo consecuente de acelerar su vida útil y poner en entredicho las capacidades materiales de las fuerzas armadas para llevar a cabo sus nuevas misiones.

c. El desgaste moral de los miembros de las fuerzas armadas. En este ámbito confluyen por lo menos tres variables. En primer lugar los bajos salarios que tienen los efectivos militares en el nivel de tropa, los cuales son los que en su mayoría han sido desplegados en diferentes partes del país. En segundo lugar, el incremento de la violencia y los medios para ejercerla por parte del crimen organizado, como los desmembramientos y decapitaciones, elevan el nivel de riesgo al que se enfrentan los miembros de las fuerzas armadas. En tercer lugar, el rechazo de la población en algunas regiones del país genera entre los miembros de las fuerzas armadas la percepción de incompreensión de su labor. En su conjunto, estos tres elementos han impactado en el desgaste moral de las fuerzas



armadas, lo cual se puede observar en los niveles de desertión en los últimos 10 años, en los que se puede contabilizar a más de 200 mil desertores.

Los bajos salarios, el incremento del riesgo en los enfrentamientos contra el Crimen Organizado y el rechazo de la población en algunas de las regiones donde se encuentran desplegados provocan un grave desgaste moral. Esto explica que en los últimos 10 años se hayan producido más de 200 mil desertiones de efectivos del ejército mexicano.

para enfrentar las guerras actuales de carácter asimétrico e irregular. Solamente en el caso colombiano hay experiencia de este tipo, aunque es específicamente respecto a la guerrilla pero no contra el crimen organizado. La diferencia cualitativa radica en que la guerrilla colombiana implicaba acciones en áreas rurales, mientras que el crimen organizado lleva a cabo sus actividades estratégicas en zonas urbanas, además de no contar con distinciones como uniformes, insignias o símbolos de identidad.



P: Las Fuerzas Armadas han cambiado, ¿Considera que están preparándose (doctrina/material) para sus nuevos roles?

R: Las fuerzas armadas de América Latina y el Caribe han incorporado a sus misiones tradicionales las de ayuda a la población ante desastres naturales o bien labores de seguridad pública. En el primer caso, existen transformaciones doctrinarias y materiales porque de hecho los países de la región de Centroamérica y el Caribe son sumamente vulnerables a estos fenómenos. En el caso de actividades relacionadas con la seguridad pública, en algunos países de Sudamérica han logrado desarrollar cuerpos híbridos con doctrina y entrenamiento militar pero con personal civil. Sin embargo, en la región no existen procesos de cambio doctrinal, estratégico y táctico

No se ha dado en América Latina un cambio doctrinal para enfrentar las guerras actuales de carácter asimétrico e irregular. Sólo Colombia tiene preparación para enfrentar una guerrilla pero sus experiencias no pueden traspasarse al caso de los grupos de crimen organizado: que actúan en zonas urbanas y no llevan símbolos de identidad.

P: ¿Qué papel debe desempeñar hoy la clase política y la sociedad civil frente a estos cambios de roles?

R: Tanto la clase política como la sociedad deben desarrollar mayor conocimiento acerca de la doctrina, la estructura y la naturaleza de las fuerzas armadas. Existen pocos profesionales civiles en temas militares y de defensa, lo que impide mayores acercamientos entre el mundo civil y el militar. Esta situación complica la posibilidad de crear mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en temas presupuestales por ejemplo, o bien de sometimiento hacia el control civil y el estado de derecho.

P: Predicción: ¿Qué tipo de Fuerzas Armadas considera que México tendrá en el año 2015?

R: Unas fuerzas armadas poco profesionales en términos de las nuevas misiones, de cultura de derechos humanos y de transparencia y rendición de cuentas. Cabe señalar que en México las relaciones cívico-militares tienen una trayectoria histórica diferente al resto de los países latinoamericanos, ya que desde 1946 existe una subordinación del estamento militar hacia el poder civil, pero específicamente hacia el Presidente de la República, derivado del régimen presidencialista. Este control civil otorgó tres grandes espacios de autonomía a las fuerzas armadas mexicanas a cambio de la lealtad institucional: 1) autonomía en el manejo del presupuesto; 2) autonomía en la procuración de justicia dentro del sistema militar (fuero de guerra) y; 3) autonomía en la elaboración de la política de defensa.

Estos tres ámbitos son fundamentales para la estabilidad en las relaciones cívico-militares, pero también son origen de los problemas para incorporar a las fuerzas armadas en la transición a la democracia en México. En los próximos años se privilegiará la estabilidad en el sistema político.

CURIOSO		
Número de efectivos militares de países miembros de la CFAC		
País	Número de efectivos militares	Cantidad de efectivos militares por 10,000 Hab.
Guatemala	14.906	10
El Salvador	14.262	23
Honduras	8.566	11
Nicaragua	9.412	16
República Dominicana	46.172	47



Erich Vílchez

Director de Asuntos Políticos y Jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). El SICA entró en funcionamiento el 1° de febrero de 1993 y en él se integran las Repúblicas de El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala, Costa Rica y Panamá; además, está adherido Belice y como país asociado la República Dominicana, los Estados Unidos Mexicanos como observador regional y la República de China y España como observadores extraregionales. La Unidad de Seguridad Democrática se creó en marzo de 2009 para apoyar a la Comisión de Seguridad del SICA en la ejecución de los proyectos regionales en materia de seguridad, entre otros temas.

La estrategia de seguridad de centroamérica **Y el rol de las fuerzas armadas**

Centro América se ha unido para enfrentar el mayor problema que amenaza a todos los países que la conforman: la violencia y el crimen organizado, en una misión que el SICA espera liderar. La Estrategia de Seguridad presentada a la comunidad internacional ha sido bien recibida y se espera que no falte la financiación para proyectos dirigidos a la prevención y el combate al delito y al crimen organizado. Profundizando en este tema relevante para el futuro de la región, nos entrevistamos con Erich Vílchez, Coordinador de la Unidad de Seguridad Democrática del SICA y principal gestor de la iniciativa más importante del SICA en toda su historia. Le preguntamos también por el rol que considera deben cumplir las fuerzas armadas centroamericanas en este asunto.

Dos son los temas que quisimos hablar con Erich Vílchez. ¿Por dónde va el proceso de implementación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica cuatro meses después de celebrada la Conferencia Internacional de Apoyo en Guatemala (realizada el 22 y 23 de junio del 2011)? y ¿cuál es el papel que en opinión del SICA deben tener en ella los ejércitos de la región?

En relación con la Estrategia de Seguridad, Vílchez se mostró optimista. Inmediatamente después de la Conferencia, que calificó de éxito, comenzó el trabajo de formulación de los proyectos, que se esperaban terminar a finales del mes de octubre para iniciar en diciembre el proceso de validación con las autoridades centroamericanas y del Grupo de

Amigos y demás donantes. Si este calendario se mantiene, apunta Vílchez, es posible que en enero de 2012 comiencen a ejecutarse algunos de estos proyectos.

Los proyectos están siendo definidos por los propios países centroamericanos, y cuentan con el apoyo de la Unidad de Seguridad del SICA y de proyectistas y expertos en costos que han aportado algunos países y organismos. Después será necesario entrar en una negociación con la cooperación internacional, por lo que se prevé una nueva reunión entre los países de la región y todos los posibles donantes.

La dificultad principal hasta el momento, en opinión de Vílchez, está en la falta de recursos humanos para enfrentar la iniciativa más grande que ha tenido el SICA desde su creación, ahora hace 20 años. Esta situación ha obligado a reforzar la USD –que únicamente cuenta con seis personas (cinco expertos y el coordinador) más un pequeño grupo de funcionarios contratados al margen, por lo que la totalidad de la Secretaría General –administración, planificación y proyectos- está actualmente involucrada en este proceso.

La implementación de la Estrategia de Seguridad con el apoyo de la comunidad internacional es la iniciativa más grande que ha tenido el SICA desde su creación, hace ahora 20 años.



La Estrategia de Seguridad de Centroamérica se aprobó en 2010 y durante la Conferencia de Guatemala la comunidad internacional ofreció financiar diversos proyectos dirigidos a implementarla.

El siguiente reto será definir quién y cómo se administrarán estos 22 proyectos, nosotros pensamos que será la Secretaría General, una Secretaría General reforzada, con apoyo de los países y con expertos en cada uno de los campos. Pero esta es aún una cuestión que está por determinarse.

En este momento de la entrevista comentamos con Vílchez que desde la sociedad civil se han producido algunas críticas al contenido de la Estrategia de Seguridad, adoptada en 2007 y reformada en 2010. Entre ellas, el escaso peso de la prevención frente al combate contra la violencia y el delito, y la falta de proyectos dirigidos a eliminar el blanqueo de dinero, una de las principales vulnerabilidades de los grupos de crimen organizado y como tal debe ser aprovechada por los estados.

Sobre la primera cuestión Vílchez nos recuerda que el texto de la Estrategia de 2010 ha mejorado notablemente a la

anterior (2007). Esta última solo contemplaba la prevención de la violencia juvenil, mientras que el documento actual incluye la prevención contra la violencia armada, el uso de las drogas y el cambio climático. Si bien reconoce que sólo hay 6 proyectos dirigidos a la prevención, de un catálogo de 22, nos indica que no es una lista cerrada y que en ella no se han incluido proyectos que ya se estaban trabajando con los países donantes, como es el dirigido a la seguridad fronteriza, financiado por la Unión Europea, o el proyecto de control de armas ligeras y pequeñas que se realiza desde Nicaragua. Asimismo, Vílchez nos señala que algunos de los proyectos incluidos en la Conferencia pueden ser catalogados como proyectos transversales que afectan al fortalecimiento institucional, a la prevención y al combate contra la violencia y el delito.

Y en cuanto a las acciones contra el blanqueo de bienes y capitales, nos indica que actualmente se está desarrollando un proyecto denominado Plan de Apoyo Italia-BCI-SICA, que persigue la capacitación y el impulso en temas relacionados con blanqueo y persecución de capitales ilegales, la lucha antimafia y la capacitación policial. Proyecto que por ser anterior a la nueva Estrategia de 2010 no se incluyó entre los 22 proyectos presentados en Guatemala.

Otra crítica a todo el proceso de construcción e implementación de la Estrategia de Seguridad, ha sido la exclusión de la sociedad civil, en la que existen organizaciones con una larga y profunda experiencia en actividades contra la violencia y el crimen. Ante esta observación, Vílchez respondió que el SICA reconoce la importancia de la sociedad civil en determinados ámbitos: en el campo de las propuestas, de contribuciones y sugerencias; en la concientización sobre la gravedad de la problemática que vive la región; y en la investigación y seguimiento de los

mandatos relacionados con estos temas. Es necesario, repite, crear un movimiento regional amplio que actúe como un solo bloque contra la violencia y la criminalidad; de otra forma será muy difícil.

Es necesario crear un movimiento regional amplio que actúe como un solo bloque contra la violencia y la criminalidad. De otra forma será muy difícil.

La última pregunta sobre la Estrategia de Seguridad estuvo relacionada con la preocupación en los países del sur de Centroamérica sobre la posibilidad de que la comunidad internacional se centre en el norte debido a que es allí donde la situación es más dramática, olvidando las necesidades de Nicaragua, Costa Rica y Panamá.



Vílchez nos tranquilizó apuntando que es una estrategia regional y señalando que si bien se reconocen las grandes diferencias entre el triángulo norte y el sur, la dinámica escogida para la formulación de los proyectos actúa de freno ante posibles diferencias: se han creado grupos interdisci-

plinarios a nivel regional para el desarrollo de la Estrategia por lo que todos los países tienen la posibilidad de influir en cada proyecto.

En el SICA somos conscientes de que los problemas en el norte son más graves (maras, una cultura de violencia enraizada, una gran cantidad de armas en manos de la población y un alarmante incremento de la extorsión en todos los niveles) y por tanto requerirán más trabajo en algunos aspectos. También tienen en cuenta las asimetrías entre los países centroamericanos que provocan lo que denominó el efecto cucaracha, si fumigas en casa se irán donde el vecino. Concretamente resaltó los esfuerzos de Panamá en coordinación, inteligencia y equipamiento; los de Costa Rica en materia de prevención y los de Nicaragua con la policía comunitaria.

Las fuerzas armadas de la región no tienen un papel definido dentro de la Estrategia ya que formalmente se encuentran fuera de la estructura del SICA, a pesar de que uno de los pilares del Tratado Marco de Seguridad es el fortalecimiento del poder civil.

Finalmente, en relación con el rol de las fuerzas armadas de la región en temas de seguridad interna, Vílchez se mostró firmemente partidario de que se integren en ese *movimiento regional amplio de todos contra la violencia y la criminalidad*. Y es obvio que las fuerzas armadas tienen un papel que jugar en el marco de sus posibilidades y de lo que permite la normativa jurídica nacional y regional, recalzó.

En su opinión la forma más natural de integrarse sería a través de la incorpo-

ración de un representante de la Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC) en la Subcomisión de Defensa –organismo que depende de la Comisión de Seguridad-. Esta posibilidad, reconoció, ha sido ya objeto de conversaciones informales, pero por el momento nadie se ha sentado a debatir y analizar este tema en serio. *Hemos tenido conversaciones pero no una reunión cuyo título sea participación de la CFAC en la Comisión de Seguridad.*

Asimismo, nos recuerda que tampoco facilita el proceso de integración la estructura actual de la institucionalidad del SICA: mientras la Subcomisión de Defensa – donde debería integrarse la CFAC - está compuesta por los viceministros (de Relaciones Exteriores, Seguridad Pública y Defensa) en la CFAC participan los titulares de los ministerios de defensa, con lo que se crea un problema de jerarquía.

Al margen de estos problemas, que sin duda consideramos que tienen solución, lo verdaderamente importante es que nos demos cuenta que estamos ante una situación muy grave, que se deteriora en vez de mejorar. Y en la que las fuerzas armadas tienen un papel que cumplir:



“Son empleados públicos, hay que ocuparlos.” Aunque reconoce que es un tema que debe conversarse más, dialogarse más, conseguir un acuerdo donde la sociedad se sienta tranquila con los ejércitos actuando en temas de seguridad interna.

Quizás, nos apunta, el debate pospuesto en la región sobre el rol que deben cumplir sus fuerzas armadas se clarifique hoy ante una amenaza tan grave como la del crimen organizado. Las cosas han venido sucediendo en Centroamérica a través de los años de una manera inesperada en muchos campos y ahora puede ser esta agresión a todos los países de Centroamérica la que despeje el panorama. Y al igual que hicieron los ejércitos centroamericanos contra William Walker, defendiéndose juntos contra una agresión externa, puedan unirse hoy ante este otro tipo de ataque desde fuera de la región.

Y al igual que hicieron los ejércitos centroamericanos contra William Walker, defendiéndose juntos contra una agresión externa, puedan unirse hoy ante este otro tipo de ataque desde fuera de la región.

CURIOSO

El control democrático de las fuerzas armadas se refiere a las normas y estándares que rigen la relación entre las fuerzas armadas y la sociedad, mediante la subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades electas democráticamente y sujeta a la supervisión del poder judicial, así como los medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil (DCAF, 2008).

ENLACE

ENLACE



Skarlleth Martínez Prado

El presente ENLACE muestra aquellas noticias conocidas en los últimos meses y relacionadas con la gestión del sector defensa y las misiones desarrolladas por los Ejércitos de Centroamérica y República Dominicana.⁵ Para ampliar esta y otras informaciones al respecto, visitar el boletín de noticias electrónico titulado “Mirador de Seguridad” publicado en la página web www.ieepp.org.

⁵ Se ha incluido a República Dominicana porque este país forma parte de la Conferencia de las Fuerzas Armadas (CFAC), un espacio fundamental en la actuación con enfoque regional de las fuerzas armadas centroamericanas.

EE.UU podría reanudar cooperación militar con Guatemala

Guatemala podría acceder a unos U\$28 millones de dólares en cooperación militar por parte del gobierno de Estados Unidos, según declaraciones del Ministro de la Defensa guatemalteco, Juan José Ruiz.

El gobierno estadounidense considera que la cooperación militar puede ser reanudada después de hacer una valoración sobre las actividades del Ejército guatemalteco en los últimos años, y mediante el cumplimiento de los requisitos propuestos por el Presidente Barack Obama.

Las fuerzas militares terrestres de Guatemala fueron sancionadas desde 1977 en materia de cooperación, por considerar que el ejército violó los derechos humanos de los guatemaltecos.

Fuente: Diario de Centroamérica, Guatemala.

[http://www.dca.gob.gt/es/20111223/Nacionales/10528/Levantamiento-de-embargo-permitir%C3%ADa-ayuda-por-US\\$28-millones-al-Ej%C3%A9rcito.htm](http://www.dca.gob.gt/es/20111223/Nacionales/10528/Levantamiento-de-embargo-permitir%C3%ADa-ayuda-por-US$28-millones-al-Ej%C3%A9rcito.htm)



Buscan reformas legales para respaldar funciones policiales

El Salvador: El Ministro de la Defensa salvadoreño, Atilio Benítez, informó que las Fuerzas Armadas buscan reformas legales en la Asamblea, que les permitan a los militares tener funciones policiales para lograr un mayor alcance en el combate a la delincuencia.



El tipo de reformas que propone el ministro Benítez son similares a las que aprobó el Congreso hondureño, las cuales permiten que los militares ejerzan funciones policiales en el combate al narcotráfico.

En septiembre de 2009, el Presidente salvadoreño Mauricio Funes, autorizó que las Fuerzas Armadas patrullaran junto con la Policía Nacional Civil; que participaran en operativos e incluso les adjudicó la seguridad perimetral de los centros penales.

Fuente: La Prensa Gráfica,

El Salvador. <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/234331--defensa-sugiere-funciones-policiales-para-la-faes.html>

Se aprueba un decreto de Emergencia: Más facultades para el Ejército hondureño

El gobierno aprobó a inicios de diciembre del 2011 en Consejo de Ministros un decreto de emergencia por 90 días en materia de seguridad pública que autoriza a los militares a realizar las tareas de la Policía Nacional (PN).

La iniciativa fue aprobada con el rechazo de la titular de Justicia y Derechos Humanos, Ana Pineda, luego de que el Congreso Nacional (CN) interpretó el artículo 274 de la Constitución para facultar al Ejército a realizar patrullajes, allanamientos, capturas y acciones de fuerza contra la ciudadanía que altere la ley. Por su parte, la Ministra Pineda se opuso al decreto y solicitó reflexionar la iniciativa al argumentar que “las Fuerzas Armadas no cuentan con el entrenamiento suficiente para conocer de la normativa constitucional y procesal penal”.



Pineda dijo que la práctica podría traer consecuencias para Honduras en el ámbito de los organismos internacionales de derechos humanos y

planteó una reducción a la emergencia de 90 a 30 días. Sin embargo, el titular de Seguridad, Pompeyo Bonilla, expresó que “vivamos la realidad, se necesita la presencia de las Fuerzas Armadas en las calles si pensamos en los derechos humanos de los más pobres de Honduras”.

Por otro lado, el jefe del Estado Mayor Conjunto de la Fuerzas Armadas de Honduras, general René Osorio Canales destacó que la población hondureña “debe comprender que es una situación de emergencia que estamos pasando, pues el crimen organizado se ha extendido en todo el país, en los diferentes estratos sociales”.

Fuentes: La Tribuna, Honduras.

<http://www.latribuna.hn/2011/12/02/las-tropas-estan-adiestradas-para-realizar-labores-basicas-como-policias/>

América Economía, <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/honduras-aprueba-decreto-para-que-militares-combatan-la-criminalidad-con->

Ejército nicaragüense refuerza seguridad del campo

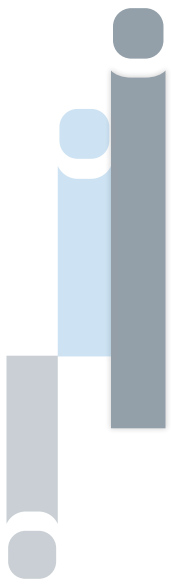
Nicaragua: Más de mil efectivos militares organizados en 12 compañías de infantería fueron enviados a fortalecer el Plan de Seguridad en el Campo, como parte de las actividades no tradicionales que realiza el Ejército de Nicaragua.

El envío de los militares tiene como principal objetivo brindar estabilidad en las zonas cafetaleras y ganaderas, con el fin de no permitir amenazas contra la vida y la propiedad, y evitar la alteración en el desarrollo normal de las actividades económicas, productivas y sociales, en el interior del país.



“Este esfuerzo significa un incremento sustancial y directo de la capacidad operativa, de movilización y de respuesta de nuestro personal”, sostuvo el Mayor General Oscar Balladares Cardoza, Jefe de Estado Mayor del Ejército.

Fuente: El Nuevo Diario, Nicaragua.
<http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/236083>



Revista S&S Seguridad y Sociedad

Esta publicación del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas se realizó gracias al apoyo de



National Endowment *for* Democracy
Supporting freedom around the world



EMBAJADA DE FINLANDIA
MANAGUA