



## Conferencia

# Fortalecimiento del Control Civil sobre las Fuerzas Armadas y el Sector Defensa

### Introducción

En el marco del proyecto «Fortalecimiento del Control Civil sobre las Fuerzas Armadas y el Sector Defensa», el Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) llevó a cabo la conferencia «Fortalecimiento del Control Civil sobre las Fuerzas Armadas y el Sector Defensa», con la participación de **Édgar Gutiérrez** (ex Ministro de Relaciones Exteriores, ex Secretario de Análisis Estratégico de la Presidencia y ex Director de la Comisión de la Verdad de Guatemala, especialista en temas de gobernabilidad, seguridad estratégica y participación social) como expositor internacional, **Leticia Salomón** (investigadora especialista en temas de gobernabilidad, defensa y seguridad; Directora de Investigación Científica de la UNAH) y un panel de comentaristas/especialistas en el tema, conformado por **Edmundo Orellana** (ex Ministro de Defensa, ex Ministro de Gobernación y Justicia, ex Ministro de Relaciones Exteriores), **Manuel Gamero** (periodista, Director de Diario Tiempo) y **Ramón Romero** (investigador, Director de Vinculación Universidad-Sociedad de la UNAH e integrante de la Junta de Dirección Universitaria).

## Palabras de Bienvenida



### Víctor Meza (Director del CEDOH)

Temas como el de la relación entre las FFAA, la Sociedad Civil y el Estado; del fortalecimiento del poder civil y su hegemonía sobre las FFAA, son tópicos de actualidad en toda América Latina.

En el caso de Honduras por los hechos ocurridos en los últimos tres años, el abordaje de estas relaciones es sin duda alguna de gran importancia.

Esa es la razón por la cual el CEDOH incorporó en su agenda para este año el tema de las relaciones FFAA, Estado y Sociedad Civil.

Es un proyecto que apunta al fortalecimiento de las capacidades al interior de la sociedad civil ante estos retos.

Tradicionalmente estos temas han sido considerados exclusivos para militares o políticos. Ese ha sido un error.

Por lo tanto, el desafío para la comunidad civil, académica, es el de conocer con mayor profundidad el fortalecimiento de sus capacidades. Es una obligación constante, es un reto que debemos afrontar con seriedad y tolerancia.

La colocación de este tema en el debate público es una necesidad y una respuesta a la urgencia de conocimiento, para el buen manejo del Estado.



## «La autonomía militar representa un obstáculo para la democracia», Édgar Gutiérrez

**Édgar Gutiérrez** (ex Ministro de Relaciones Exteriores, ex Secretario de Análisis Estratégico de la Presidencia y ex Director de la Comisión de la Verdad de Guatemala):

La Democracia debe ser adoptada como un proyecto de Estado, con tres objetivos definidos:

- 1.Promover el desarrollo y el bienestar social del país.
- 2.Brindar seguridad a la población.
- 3.Integrar los elementos del Estado: población, territorio e instituciones.

El Estado se califica por el cumplimiento o no de estos fines. El incumplimiento lo convierte en un Estado débil, poco democrático y moderno, como los nuestros. Una consecuencia de esta debilidad es el desborde militar, donde las FFAA tienen una influencia en la vida política y social de un país. Ese es justamente uno de los retos dentro de los

procesos de democratización: promover valores en la cultura política y social, despolitizar a las FFAA y desmilitarizar el Estado y la sociedad. Para ello es preciso recordar que la función militar es la defensa de la integridad del territorio nacional y su soberanía en respuesta a amenazas militares extranjeras. No más.

Un ejército desborda su función cuando pasa a ocupar posiciones en la estructura del Estado que no responden a lo establecido a sus funciones y naturaleza. Cuando eso sucede, las conductas militares como la jerarquía, verticalidad y la obediencia, entre otras, permean el sistema político civil. Las autoridades militares se establecen en la cúpula de las administraciones locales y se convierten en una encarnación del Estado mismo, poniendo en riesgo la institucionalidad.

Cuando una sociedad está en el proceso transitorio entre el autoritarismo a la democracia, el peligro está en no completar esta transición y estancarse, generando una alta vulnerabilidad

para que haya restauraciones autoritarias/militares en el Estado. La falta de subordinación militar a los civiles da lugar a la autonomía castrense, constituyendo un obstáculo para la democracia. Es por ello que las autoridades civiles deben asumir la responsabilidad de redefinir las funciones de las FFAA.

Hay al menos 11 indicadores para evaluar el control civil y la autonomía de las FFAA:

1. Si hay autonomía en la constitución.
2. La relación jerárquica con el presidente.
3. Si la defensa está en manos sólo de militares.
4. Si hay oficiales en el gabinete de gobierno.
5. Si hay un control parlamentario sobre los asuntos militares.
6. Si el diseño e implementación de la política de defensa y seguridad es asunto exclusivo de los militares.
7. ¿Quiénes ejercen los controles de inteligencia del Estado?
8. Si las FFAA participan en labores de seguridad pública.
9. Si hay evaluaciones civiles en los ascensos militares.
10. Si hay oficiales dirigiendo empresas estatales.
11. Los alcances del fuero militar.

En Guatemala hay limitaciones frente a estos criterios. No existe una conducción política civil en cuestión de defensa (ésta se lleva a través del Ministerio de la Defensa, cuyo personal es militar). Para que la subordinación militar sea efectiva, el Estado debe crear capacidades de control, tanto de manera objetiva, como subjetiva. La forma objetiva incluye el entramado legal, la estructura de control, y la función parlamentaria de fiscalización. Mientras los controles subjetivos son los

mecanismos dentro de la propia institución militar que permitan desarrollar el compromiso hacia los valores democráticos.

Desarrollar estos controles requieren claridad, voluntad y habilidad en su implementación. Se trata de una estrategia de Estado, donde debe participar la clase política, la sociedad civil y la academia (con la voluntad de los militares).

Una política de control civil se desarrolla en 3 ámbitos:

1. Fortalecimiento institucional (marco jurídico, orientación estratégica y conducción política).
2. Reconversion militar (de valores, estructura adaptada al entorno democrático).
3. Involucramiento social en el diseño y planificación (formación de recursos humanos, debates públicos y auditorías sociales).

Es necesaria una revisión de la doctrina militar. En Guatemala la pérdida del impulso de la reconversión militar obedece más a las limitaciones civiles que a las resistencias militares. Hay pocos recursos humanos capacitados y la sociedad ha dejado de involucrarse, dejando el proceso en manos de los militares. Se debe establecer con precisión los alcances del término seguridad. ¿De quién? ¿Frente a qué? ¿Cómo? Se requiere diferenciar las amenazas (externas e internas). Esto requiere de una plataforma institucional, una política de recursos humanos con mecanismos de consulta.

El desafío democrático de nuestros países es salir de este estancamiento que mantiene extraviados los ascensores del desarrollo.



## «Se debe definir una política de seguridad y defensa desde lo civil para conducir las FFAA», Leticia Salomón

**Leticia Salomón** (especialista en temas de Defensa y Seguridad, Directora de Investigación Científica de la UNAH)

Las relación entre civiles y militares debe ser legal y legítima. Los militares deben asumir sus funciones y los civiles las suyas.

Pensemos en los civiles, sin duda un grupo, a diferencia de los militares, muy heterogéneo. Es importante ubicarlos: los civiles están en el Estado (en los tres poderes), en los Partidos Políticos (los que ganaron y tienen los mecanismos del poder, los que perdieron pero obtuvieron cuotas de poder, y los que perdieron y no las tienen) y están también en la sociedad (en Ong's, empresa privada, iglesias, organizaciones sociales, academia, ciudadanía). Y lo precisamos como sociedad civil, para diferenciarla de los civiles que están en el Estado.

Pero tanto los políticos como la sociedad en general guardan un déficit y características comunes:

- Desconocimiento del tema de defensa.
- Desentendimiento, no es preocupación de todos.
- Delegación. Se delegan los temas de defensa y seguridad a los militares.
- El manejo del tema se concentra en un pequeño grupo.



Para impulsar una reforma que asegure un control civil sobre lo militar hay 3 fases que habrá que desarrollar:

1. Control
2. Conducción de la Defensa
3. Conducción democrática de la Defensa

El Control implica:

1. Asegurar el marco legal de la subordinación (tiene que ver con la constitución, Ley de las FFAA, se debe saber qué debe cambiarse o no, suscitar debates...)
2. Eliminar la condición arbitral que los coloca por encima de los civiles (como garantes de la democracia, del Estado de Derecho y la constitución, donde aparecen como árbitros para recomponer las fallas del ámbito civil).
3. Eliminar sus funciones políticas (por ejemplo durante las elecciones).
4. Alejamiento de lo militar en el Estado, la sociedad y los partidos políticos (desmilitarización del Estado, partidos políticos y sociedad).
5. Nombramiento de civiles en la Secretaría de Defensa.



Una vez ejercido el control, la segunda etapa es la conducción civil de la defensa, que implica:

1. Fortalecimiento de la Comisión de Defensa en el poder legislativo (actualmente está representada de manera desordenada)
2. Surgimiento de una comunidad especializada en defensa (dinámica y beligerante).
3. Fortalecimiento de la institucionalidad civil en la Secretaría de Defensa.
4. Reducción de las funciones militares (limitarlos a aspectos de defensa).
5. Educación sobre la democracia en la formación militar.
6. Educación en defensa en instituciones civiles (la formación sobre la defensa ha estado limitado a las instituciones militares, no hay una base profesional civil para alimentar la institucionalidad de la Secretaria de Defensa).
7. Desmilitarizar el discurso político y social.

Como tercer nivel se encuentra la conducción democrática de la defensa y seguridad, e implica:

1. Una política de defensa elaborada y conducida por civiles.
2. Debate parlamentario en torno al tema de defensa (misiones, tamaño, presupuesto, rendición de cuentas).
3. Creación de comisiones de defensa en los partidos políticos.
4. Formulación de propuestas políticas en defensa.
5. Espacio de incidencia para la comunidad de defensa.
6. Exigencias y rendición de la administración militar ante el Congreso Nacional.

La conducción democrática de la defensa supone un cambio en la cultura política que asuma estos debates y desafíos:

- Libertad para asumir los temas de defensa.
- Responsabilidad para tomar las mejores decisiones.
- Habilidad para entender que la guerra fría se terminó.
- Responsabilidad para asumir la competencia civil en temas de defensa e inteligencia.
- Una mayor presión y protagonismo ciudadano por la reforma.
- Responsabilidad política para conducir los temas.
- Conciencia de la necesidad de desmilitarizar el Estado, la sociedad y los partidos políticos.

**«Es necesaria mayor educación sobre la democracia en la formación militar, así como mayor profesionalismo en temas de Defensa en las instituciones civiles»:** Leticia Salomón

Para finalizar resalto una reflexión de Rut Diamint, especialista argentina en temas de defensa y seguridad: “La consolidación democrática se produce cuando el poder civil define la política de seguridad y defensa, y conduce efectivamente a las fuerzas armadas”.



### «Cuando fui ministro de defensa, los militares me pusieron micrófonos en mi oficina»: Edmundo Orellana

**Edmundo Orellana** (ex Ministro de Defensa, ex Ministro de Gobernación y Justicia, ex Ministro de Relaciones Exteriores)

- No hay ningún control sobre los ascensos de los militares en su estructura. Nunca se ha hecho investigación en serio de quiénes son ascendidos.
- El Congreso Nacional no cumple sus funciones sobre las FFAA. Desde el CN se les da garantías y privilegios a los militares (la clase política se inclina ante el uniforme militar).
- Hay avances formales, pero prevalecen los valores culturales y políticos de los privilegios militares.
- Hace falta una voluntad política de los presidentes de la República para iniciar esta transformación.



- Tenemos una policía con criterios militares.
- Tenemos políticos con patrones y lógicas militares.
- Cuando fui ministro de Defensa los militares me pusieron micrófonos en mi oficina.
- No hay evaluación ni control sobre el pènsun académico de la Universidad de Defensa (la UNAH no lo ha hecho).
- Los espacios políticos que manejan los militares han sido ofrecidos por civiles.
- El presupuesto militar no es fiscalizado. No hay evaluaciones de los recursos, ni de los bienes militares.
- El Tribunal Supremo de Cuentas nunca ha hecho un informe administrativo e investigativo a profundidad sobre la estructura militar.
- La Cancillería es la primera línea de defensa nacional, no los militares. Pero esta instancia cedió los espacios a los militares antes que a la diplomacia.



**Manuel Gamero** (Director de Diario Tiempo)

- En Honduras no se cumple ningún indicador sobre el posicionamiento del poder civil sobre el militar. Sólo ha habido un ligero avance.
- El jefe del Estado Mayor Conjunto es el que se considera como el jefe de las FFAA.
- Las FFAA es un ente privilegiado.
- En el Congreso Nacional aceptan sin discusión el presupuesto militar. Muchos ni saben de cuánto es.
- Gran parte de su financiamiento no procede de fondos del país, sino del extranjero, particularmente de los Estados Unidos. El control sobre ellos es de quien pone esos fondos.

### «El tema de la defensa es un tabú en nuestra sociedad»: Manuel Gamero

- En la depuración de la reestructuración de la lucha contra la criminalidad no se ha mencionado la depuración sobre las FFAA.
- Ocupamos la reforma de la constitución para quitarles el rol de las FFAA como garantes de los procesos políticos.
- Se necesita el respaldo de la sociedad para que la Comisión de Reforma contribuya en el empoderamiento de los civiles en materia de Defensa y seguridad.
- El golpe de Estado contribuyó a fortalecer el poder militar.
- El hecho de que estemos inmersos en una guerra contra la criminalidad y el narcotráfico tiende a fortalecer a las FFAA.



**Ramón Romero** (Director de Vinculación Universidad- Sociedad, UNAH)

## «Se deben separar las funciones de seguridad con respecto al tema de defensa», Ramón Romero

madas de la región. 3) El Involucramiento de los militares en el golpe de Estado de 2009.

-Una de las características permanentes es la preminencia de los valores autoritarios en la actitud de la FFAA y en la clase política hondureña.

-La prominencia de los valores autoritarios en el sistema democrático es propia de un Estado débil como el nuestro.

-La defensa nacional debe replantearse, ¿cuáles son los adversarios que debe enfrentar?

-Las FFAA aún mantienen una actitud de guerra fría.

-Se deben separar las funciones de seguridad con respecto al tema de defensa.

-El Ministerio de Defensa tiende a ser concebido como un ente de las FFAA.

-La sociedad hondureña le tiene temor a la actividad y al poder militar.

-El control de la educación superior es un tema con obstáculos políticos.

-Hay tres hechos suficientes para ejemplificar que la relación entre las FFAA y la sociedad hondureña ha sido compleja y que ha transitado por diferentes perspectivas: 1) El papel entre 1972 y 1975 que las FFAA asumieron como impulsor de importantes reformas económicas y sociales.

2) En la década de los 80, las FFAA dispusieron nuestro territorio para apoyar otras fuerzas ar-

