

El norte militar del triángulo centroamericano

*Texto: [Otto Argueta](#) y Knut Walter**

Ahora que las cifras de homicidios en los tres países del Triángulo Norte Centroamericano (El Salvador, Guatemala y Honduras) dan muestras de una reducción, la subregión parece no dejarse perder en el olvido del tercer mundo. Honduras y Guatemala han sido escenarios de escándalos de corrupción que alcanzan a presidentes o a sus familiares cercanos y el narcotráfico es un factor determinante en las relaciones políticas en todos los niveles. En El Salvador, el país que parecía libre de crisis políticas, recientemente el presidente Nayib Bukele se encargó de hacer tambalear la institucionalidad al irrumpir en la Asamblea Legislativa rodeado de militares para presionar a los diputados por la aprobación de un préstamo millonario para impulsar las políticas de seguridad de su gobierno.

Los gobiernos de Honduras y Guatemala, apoyados por la clase política, algunos empresarios y grupos sociales, han resistido –hasta terminarlas– a las dos comisiones internacionales creadas para apoyar y fortalecer la investigación de la corrupción en los sistemas políticos. Honduras arrastra la crisis política heredada del golpe de Estado de 2009 y que se profundizó con la reelección del actual presidente Juan Orlando Hernández en 2017.

Desde 2015, Guatemala entró en una fase de regresión de los avances logrados en materia de reducción de la impunidad luego de que el entonces presidente Otto Pérez Molina y la vicepresidenta Roxana Baldetti fueran retirados de sus cargos por haber sido acusados de dirigir una extensa red de corrupción en el país. El gobierno de Jimmy Morales se encargó de liderar una cruzada contra la Comisión Internacional Contra la Impunidad, CICIG, que unificó a diversos sectores que antes, si bien no simpatizaban, al menos no rechazaban la existencia de la comisión. El Salvador era el único país centroamericano – excepto, claro, Costa Rica, la eterna excepción – que había venido respetando (más o menos al pie de la letra) la receta de la democracia representativa, pluralista y civil, desde

1992, cuando terminó la guerra. Si bien asediado por las elevadas tasas de homicidio en ese país, la alternancia de gobiernos entre ARENA y el FMLN fue muestra de que la institucionalidad democrática, la formal y procedimental, no estaba en riesgo.

La toma de posesión de Nayib Bukele, de hecho, dio signos de que el sistema de partidos políticos en El Salvador, dominado tradicionalmente por partidos situados en los extremos del espectro ideológico, entraba en una fase de cambio. Bukele, anterior alcalde de la ciudad de San Salvador por el FMLN, del cual se desligó para postularse como presidente con un partido propio, Nuevas Ideas, en alianza con la GANA, partido del expresidente por ARENA, Elías Antonio Saca (2004-2009), alcanzó la presidencia con un 53 por ciento de los votos en primera vuelta. Pese a los vericuetos de su trayectoria política con partidos tradicionales, el triunfo de Bukele representa un rechazo al bipartidismo y una forma antisistema y polémica de hacer política.

Es así que, el 9 de febrero de 2020, a siete meses del inicio de su gestión, Nayib Bukele se presentó en la Asamblea Legislativa acompañado por militares fuertemente armados para presionar a los diputados por la aprobación de un préstamo millonario para continuar un plan de seguridad que es la explicación oficial de la disminución de homicidios en el país. Con grandes aspavientos, gestos dramáticos y frases explosivas, el presidente Bukele hizo alarde del apoyo popular y militar que goza -además de contar con el consejo político directo de Dios- y aludió al derecho a la insurrección establecido en la Constitución Política de la República.

¿Capricho o personalidad histriónica de un gobernante? ¿Acto desesperado por falta de apoyo político en la legislatura? ¿Crisis de legitimidad o capacidad política? ¿Reacción ante la posibilidad de que la impunidad sea combatida?

En cualquiera de los casos, el uso de los militares como mecanismo de presión política (operativa o simbólica) es posible porque existe la prerrogativa constitucional de hacerlo y porque existen, aún, fuerzas militares que en lugar de reducir su poder, lo han recuperado luego de unas reformas militares circunstanciales en la historia política de los tres países. El problema entonces es de mayor envergadura, ¿cómo sobrevive una democracia cuando son los militares los que saltan a la escena política en momentos de

crisis y no las instancias políticas y estatales bajo dirección civil que supuestamente tienen la obligación de mantener el régimen constitucional?

Jimmy Morales, el anterior presidente de Guatemala, apareció el 31 de agosto de 2019 en cadena nacional de televisión y radio acompañado de la plana mayor del Ejército Nacional de Guatemala para anunciar la no renovación del acuerdo que permitía la existencia de la CICIG en el país. Posteriormente desfilaron vehículos militares frente a la sede de dicha comisión. El nuevo presidente Alejandro Giammattei, siguiendo el impulso de Morales, ha nombrado a importantes personajes militares en puestos del gabinete de gobierno que desde la firma de los Acuerdos de Paz habían estado bajo conducción civil. En Honduras, Juan Orlando Hernández ha entregado a las Fuerzas Armadas una cuota de responsabilidad por la seguridad pública a través de la creación de una Policía Militar; también se le ha encargado al Ministerio de Defensa la ejecución de una serie de programas educativos y agrícolas. Las constantes protestas sociales en Honduras, especialmente las derivadas por la reelección de Hernández, han sido reprimidas por fuerzas militares, con un saldo de 22 muertes y otras violaciones a los derechos humanos de acuerdo a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH.

La afrenta de Bukele a la independencia de los órganos del Estado -pilar fundamental del orden democrático- en El Salvador, despierta una preocupación histórica en los tres países y que parece ser el despertar centroamericano del dragón dormido: la participación de los militares en la política.



Fotografía tomada de Plaza Pública. 30 de agosto, día en que Jimmy Morales anunció [la no renovación](#) del mandato de la CICIG.

Con conflicto armado o sin él: los militares sostienen el orden político

Honduras se ha excluido de los análisis del postconflicto centroamericano por el hecho de no haber tenido un conflicto armado interno como lo hubo en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Sin embargo, con la excepción de Costa Rica, que en 1948 disolvió su ejército, todos los estados de la región transitaron por la segunda mitad del siglo veinte bajo el amparo de sus fuerzas armadas. En Guatemala y El Salvador, fueron los militares quienes a través de una seguidilla de golpes de Estado controlaron la conducción política de los gobiernos en el marco de contrainsurgencia. En Honduras, los golpes militares estuvieron siempre en función de la competencia electoral de los dos partidos políticos tradicionales.

En El Salvador y en Guatemala hubo reformas militares promovidas en el marco de los Acuerdos de Paz y en Honduras, que no tuvo ese proceso con la misma formalidad, se

hicieron reformas al Ejército durante el gobierno de Carlos Roberto Reina (1994-1998) para reducir el poder la institución armada ese país. Estas reformas tuvieron diferentes resultados en cada país. La reforma militar en El Salvador fue la más prometedora en la región ya que el balance de fuerzas entre el gobierno y la guerrilla – y el peso de los Estados Unidos en esa negociación– logró reducir la injerencia de los militares en la transición a la democracia y darle a los civiles un mayor protagonismo. En Guatemala, el balance de la guerra fue favorable para que los militares postergaran por muchos años más las esperadas reformas (la reducción del número de efectivos militares se alcanzó, al menos formalmente, hasta el gobierno de Óscar Berger (2004-2008). El resultado fue una transición tutelada por militares que de forma cada vez menos explícita, ejercían una importante influencia en los partidos políticos o en puestos de asesoría en dependencias clave del Estado. En Honduras, las reformas fueron limitadas pero importantes en ausencia de un proceso formal de reforma al sector seguridad. Por ejemplo, se creó la Policía Nacional Civil separando esa función de los militares y se abolió el servicio militar obligatorio, además de que el país pasó a formar parte del Tratado Marco de Seguridad Democrática.

En los tres países, la reforma militar fue parte de una expectativa de cambio democrático, necesaria en vista de la larga historia de poder político que los militares ejercieron durante el siglo veinte. Pese a esos cambios, las fuerzas militares lograron preservar un rango constitucional que ha sido una de las fisuras más importantes en el diseño institucional de la democracia en estos países. La seguridad pública interior o el orden público (diferentes términos para referirse a lo mismo) es una función constitutiva de las fuerzas militares consagrada en los textos constitucionales de los tres países. Lo es también el que serán las fuerzas militares las encargadas de hacer valer el funcionamiento de los órganos del Estado cuando las circunstancias así lo ameriten (la redacción es diferente y ambigua en cada caso, pero al final, la posibilidad de injerencia es la misma). En los tres países, el presidente es el comandante general de las Fuerzas Armadas, algo que parecería normal si no fueran estos unos países con larga tradición caudillista y centralista que hacen del Ejecutivo, órgano del cual dependen las Fuerzas Armadas, la más importante instancia de poder político del Estado. Poco quieren estos países para que sus presidentes intenten sobrepasar sus funciones y hasta sus períodos de gobierno. El clientelismo y la política patrimonial hacen del Ejecutivo un centro de negociación para

todos los asuntos relacionados con la corrupción y los partidos políticos, que tienen la representación en los órganos legislativos, son maquinarias de negocios que instalan en dicho órgano a un gerente más que a un presidente.

Ejércitos policías en países sin guerra

La participación de los militares en el control del orden público tiene una larga historia en esta región. Sin embargo, fue durante las décadas de 1940 y 1950 que se atribuyeron funciones específicas de orden público y otras de mantenimiento del orden constitucional a las Fuerzas Armadas. En el caso de El Salvador, los términos varían desde orden público y seguridad interna hasta paz interna. Todos son conceptos ambiguos que los textos constitucionales no definen con precisión pero que han justificado la función militar en materia de seguridad pública. De hecho, la misma función es delegada a la policía, la cual en algunas ocasiones fue suprimida, en otras condicionada a los militares o bien, inexistente hasta este momento como es el caso de Guatemala.

Con excepción de la guerra breve entre Honduras y El Salvador en 1969, los tres países no han enfrentado amenazas externas de orden bélico. Más bien, fueron los conflictos armados internos los que justificaron el crecimiento de los ejércitos durante la segunda mitad del siglo veinte acompañado por un proceso de cambios en su naturaleza y organización con miras a modernizarlas. En Guatemala la función de seguridad interior fue incluida en la constitución de 1945, pero ya desde antes las fuerzas militares eran las responsables del orden público. La misma situación ocurrió en Honduras en la Constitución de 1957, en la que se insertó un apartado especial para las Fuerzas Armadas a quienes se les delegó la función de orden público y se les obligó a acatar las órdenes del presidente de la República. Se estableció que la Policía sería civil y encargada del orden público y que el Ejecutivo podría someterla a un régimen militar cuando fuera preciso mantener el orden público y fuera necesaria la defensa de las instituciones democráticas (Art. 97). La Constitución de 1965, producto de un gobierno de facto, suprimió todos los artículos relacionados con la Policía y otorgó a las Fuerzas Armadas el control absoluto de las funciones de seguridad. Fue hasta la Constitución de 1982 que la Policía recobró su estatus constitucional. En El Salvador, desde 1950 se le delegó a la Fuerza Armada el mantenimiento del orden público, la seguridad y el cumplimiento de todas las garantías constitucionales, especialmente la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la

República. En la Constitución de 1983 se separaron las funciones de defensa nacional y seguridad pública en ministerios diferentes. Después del Acuerdo de paz en 1992, la seguridad pública quedó adscrita a la Policía Nacional Civil, creada como institución independiente de la Fuerza Armada. Si bien la Constitución vigente de El Salvador no delega la función de seguridad pública en la Fuerza Armada, establece que el presidente puede disponer de ella para ese fin cuando los medios ordinarios se han agotado. Su uso será temporal y excepcional y la Asamblea Legislativa podrá disponer el cese de tales medidas excepcionales. En las reformas siguientes se introdujo el concepto de paz interna cuya garantía se delegó a la Fuerza Armada.

Una de las expectativas que generó la transición a la democracia fue la reducción del poder militar tanto en lo político como en el uso de la fuerza. Se puede entender que en el proceso de formación de estos estados, los militares tuvieron el control del orden público porque esos procesos fueron todo menos democráticos. Sin embargo, la transición a la democracia supuso la superación de esos legados. Las policías civiles fueron creadas para asumir las funciones de seguridad interna. Sin embargo, en los tres países la delegación constitucional de esa función siguió recayendo en última instancia en las fuerzas militares. En Guatemala, el artículo 244 de la Constitución, que determina que la seguridad interior del país es parte constitutiva de los fines del Ejército, fue uno de los sometidos a referéndum en 1999. También se incluyó darle un estatus constitucional a la Policía Nacional como el único cuerpo policial armado con competencia nacional encargado de mantener el orden público y la seguridad interna. Con solo un 18.6% de participación ciudadana, todas las reformas constitucionales fueron rechazadas. En El Salvador no hubo referéndum pero sí una serie de reformas constitucionales asociadas con el Acuerdo de paz de 1992, una de las cuales delegó en la Fuerza Armada el mantenimiento de la paz interna en situaciones excepcionales. En Honduras 21 reformas a la constitución desde 1982 no cambiaron la delegación del orden público a las Fuerzas Armadas.

Desde la década de 1990, la violencia social en los tres países fue escalando paulatinamente hasta alcanzar los niveles más altos del mundo mientras que las instituciones policiales nunca lograron asumir por sí mismas la función de seguridad interna sin depender de la presencia militar. Incluso en El Salvador, que llegó a tener la mejor institución policial de los tres países, los militares fueron desplegados como apoyo

-transitorio- para la seguridad pública durante el gobierno de Mauricio Funes (2009-2014). En Guatemala los militares centraron sus recursos en la seguridad pública y en Honduras se ha llegado al extremo de crear una policía militar justificada por la cooptación de la Policía Nacional por el crimen organizado y a pesar de un proceso de depuración de dicha institución.

Son divergentes los resultados en materia de expectativas democráticas, especialmente cuando la seguridad pública ha sido presentada como el principal problema que explica la precariedad social y económica de la región. Los presidentes de los tres países han ocupado el cargo después de campañas que ofrecen «mano dura» para restituir la seguridad pública (léase más militares y policías a las calles), y también han justificado su fracaso aludiendo impedimentos políticos y económicos que no les permitieron ser lo suficientemente duros en la materia.

Fuerzas Armadas: la muleta de la democracia en el Triángulo Norte

La democracia se fundamenta sobre otra premisa básica: una democracia se controla y estabiliza con más democracia. Cuando un gobernante hace uso de los militares para hacer valer su poder frente a la sociedad o bien frente a otro órgano del Estado, no se construye democracia, al contrario, se debilita o se perpetúa lo que en términos centroamericanos se conoce como la democracia tutelada.

Además de la seguridad pública, los estados de estos tres países han reservado prerrogativas constitucionales para que sean los militares quienes, en última instancia, preserven el orden constitucional y democrático. Sin embargo, la definición de inestabilidad o transgresión del orden constitucional raras veces ha sido definida por órganos competentes e independientes como las cortes constitucionales. Las constituciones de Honduras y El Salvador (la de Guatemala no) incluyen el derecho a la insurrección del pueblo para defender la alternabilidad en la presidencia y el orden constitucional, pero han sido los militares, a través de sus golpes de Estado, quienes se han insurreccionado amparados en su mandato constitucional. Las guerrillas de la segunda mitad del siglo veinte se insurreccionaron en nombre del pueblo y fueron fuertemente combatidas -junto con el pueblo- por los militares.



Juan Orlando Hernández, presidente de Honduras sale a dar conferencia de prensa para desligarse de acusaciones por narcotráfico, rodeado del ministro de Seguridad, el militar Julián Pacheco Tinoco y el ministro de Defensa, General Fredy Díaz. Agosto 2019.

Foto: Martín Cáliz/Contracorriente.

En Honduras, el golpe de Estado de 2009 fue ejecutado por militares cuando se determinó que un intento por incluir una urna para decidir la posibilidad de reelección era un atentado al orden constitucional. Sin embargo, no hicieron lo mismo cuando se hizo la reelección del actual presidente en medio de una polémica sobre la legalidad de la misma. Los militares acuerparon al presidente Jimmy Morales de Guatemala cuando anunció el fin de la CICIG, situación que nadie había decretado como inconstitucional. Y ahora, el presidente Bukele fue acompañado por militares para presionar a otro órgano del Estado, acción que ya la Sala de lo Constitucional definió como incorrecta en términos constitucionales.

Los golpes de Estado militares se han amparado históricamente –ya sea de manera explícita o implícita– en los artículos constitucionales que dan derecho a la insurrección

en El Salvador y Honduras. En Guatemala los militares no necesitaron ese aval para ejecutarlos. En la novísima era democrática de la región, es posible que los militares no vuelvan a usar ese recurso. Tal vez Dios o Estados Unidos les aconsejen a tiempo que no es conveniente. Sin embargo, son los gobernantes civiles quienes hacen uso de los militares en tiempos difíciles, debidamente amparados por las prerrogativas constitucionales que transitaron intactas a la era de la democratización.

Las Fuerzas Armadas han sido las instituciones más sólidas en los tres países al punto que sus funciones rebasan todo orden de carácter militar o de seguridad y asumen funciones que son propias de otras instituciones que, al contrario, han perpetuado su debilidad. En Honduras, la Constitución le permite a las Fuerzas Armadas asumir funciones que están fuera de todo orden militar, como la alfabetización, educación, agricultura, protección del ambiente, viabilidad, comunicaciones, sanidad y reforma agraria si las instituciones destinadas para esos fines lo solicitan (Art. 274). Durante los últimos años, los militares hondureños han estado a cargo de extensos [programas educativos](#) y recientemente serán los encargados de desarrollar programas agrícolas para reactivar la economía en el campo.

Los textos constitucionales ambiguos también abren las puertas para la incursión de los militares en la política interna. La Constitución de 1983 en El Salvador intentó aclarar las disposiciones de las constituciones anteriores que le encargaban a la Fuerza Armada el cumplimiento de la ley, el mantenimiento del orden público y la garantía de los derechos constitucionales. Sin embargo, la situación terminó siendo aún más riesgosa en términos democráticos dado que la Constitución vigente dispone en el Art. 212 que «Los órganos fundamentales del Gobierno mencionados en el Art. 86 [legislativo, ejecutivo y judicial] podrán disponer de la Fuerza Armada para hacer efectivas las disposiciones que hayan adoptado, dentro de sus respectivas áreas constitucionales de competencia, para hacer cumplir esta Constitución». En esas circunstancias cada órgano puede hacer uso de la Fuerza Armada, pero ¿a quién responderá en última instancia cuando el conflicto sea entre dos órganos, como es el caso del presidente Nayib Bukele y la Asamblea Legislativa de El Salvador? No es poca cosa el que el presidente es el comandante general de una Fuerza Armada, obediente y no deliberante, y que ésta depende del Ejecutivo tanto administrativa como financieramente. Habría que ver qué hace la Fuerza Armada si es el órgano judicial o el legislativo el que le ordena que haga cumplir al

Ejecutivo sus funciones. Como se dijo antes, en países de tradición centralista, caudillista, personalista y clientelista es difícil que los presidentes enfrenten una situación así.

Obedientes y no deliberantes

Los militares en estos y en cualquier país latinoamericano respetan la Constitución Política. Otras leyes secundarias o normas internacionales, como las de derechos humanos, pueden ser reconsideradas si las circunstancias en tiempos difíciles así lo ameritan y si la orden deviene de la autoridad competente (el presidente de la República es comandante general de las Fuerzas Armadas) que se ampara en el texto constitucional.

Eso en El Salvador, Honduras y Guatemala es un arma de un solo filo. Los tres países están siempre en tiempos difíciles. La seguridad pública fue desde la transición a la democracia la mejor excusa para sostener instituciones armadas que superan en recursos y poder a otras instituciones que bien pudieron haber sido fortalecidas para atender las causas sociales de la delincuencia, la criminalidad e incluso el narcotráfico. La demagogia de las nuevas amenazas que dominó el debate en la década de 1990 sentó las bases para justificar la presencia militar en materia de seguridad pública. Como si se tratara de una tabula rasa, gobiernos, sociedad civil y comunidad internacional consideraron que luego de terminar los conflictos armados surgieron amenazas que antes no existían y que además eran producto del entorno global y no de los déficits estructurales no resueltos en cada país. La narrativa del carácter transnacional de los problemas de inseguridad continúa y cada vez más los gobernantes se aplauden entre sí considerando que sus esfuerzos son dignos de imitar. Alejandro Giammattei apoyó públicamente la acción de Nayib Bukele el 9 de febrero justificando que era necesario para combatir el problema común de las pandillas.

Los tres países están sorteando siempre la presión social que produce la precariedad de sus modelos económicos. El Salvador y Honduras (Guatemala en menor medida) se caracterizan por economías y sociedades abiertas al mundo, países importadores de grandes volúmenes (relativamente hablando) de bienes de consumo y energéticos así como exportadores de grandes contingentes (relativamente hablando) de personas, una emigración que alivia las presiones sociales internas y permite costear, a la vez, las importaciones de las cuales dependen tantas personas que se quedan en estos países. Pero

los flujos migratorios se están reduciendo. El viaje a Estados Unidos por rutas informales cada vez más peligrosas ahora se ha vuelto prácticamente imposible gracias al endurecimiento de las políticas migratorias de Washington, que la Unión Europea también comenzará a imitar el año entrante. Si los frenos a la migración hacia Estados Unidos se mantienen después de 2021, los tres países tendrán que hacer lo imposible por diseñar e implementar políticas de desarrollo que efectivamente eleven la tasa de crecimiento económico y mejoren la distribución de ingresos y servicios en lo que ahora son sociedades de grandes desigualdades. En otras palabras, crear las condiciones y las oportunidades para que la ciudadanía sustituya las perspectivas asociadas con la emigración y el sueño americano por otras, más modestas pero seguras, que puedan concretarse en el país mismo.

Finalmente, se demostró que la corrupción, que hasta hace algunos años parecía estar blindada por la impunidad, no era imposible combatirla. Presidentes encarcelados o fugados, familiares de presidentes condenados por lavado de activos y narcotráfico, ministros civiles y militares en prisión y una amplia gama de funcionarios y empresarios enjuiciados y condenados por financiar partidos políticos y campañas electorales y obtener contratos con el Estado de forma anómala, todo esto ha abierto fisuras en el muro de la impunidad. La reacción ha sido la vuelta al antiguo régimen: terminar con las comisiones internacionales, hacer comisiones locales contra la corrupción de dudosa capacidad e independencia y, por supuesto, mostrar el músculo militar cuando ha sido necesario.

La presión social que se traduce en protestas e inestabilidad del orden público alude al mandato constitucional de que son las Fuerzas Armadas las llamadas a preservarlo. Los gobernantes tienen sus propios problemas circunstanciales: Nayib Bukele debe mostrar resultados en el corto plazo si quiere conservar el apoyo de sus seguidores en redes sociales porque no cuenta con apoyos en el órgano legislativo y gobierna un país desfinanciado; Juan Orlando Hernández enfrenta la sombra de su relación (familiar) con el narcotráfico y la corrupción y la tentación de un tercer período presidencial, por inconstitucional que pueda ser y Alejandro Giammattei asumió el gobierno de un país que tiene los arañazos que la CICIG le dio al Leviatán de la corrupción guatemalteca y que ahora muestra su fuerza, un legado del expresidente Jimmy Morales.

El mayor riesgo para la democracia en estos países es la paradójica combinación de gobernantes electos a través de procedimientos democráticos pero carentes de legitimidad (suponiendo que la legitimidad no proviene únicamente del voto) y la existencia de poderosas Fuerzas Armadas, constitucionalmente obedientes y no deliberantes. Una paradoja que ocurre en contextos de crisis de gobernanza agravada por una reducción de la emigración que hasta ahora ha apuntalado la estabilidad económica y en donde son los militares el fiel de la balanza y la institución delegada para la defensa de la democracia y el orden constitucional. Esa combinación en nuestros contextos podría despertar al dragón dormido, ese que conduce a soluciones de corte autoritario y no democrático que ya hemos conocido ampliamente en la historia de estos de países. Que sea esta una situación cómoda o incómoda para las Fuerzas Armadas es algo que está por verse.