

## **Análisis del desempeño de las comisiones legislativas de políticas de defensa de Honduras, Guatemala y Nicaragua.**

Carlos Barrachina (Universidad de Quintana Roo) y Javier Meléndez (Instituto de Estudios Estratégicos y de Políticas Públicas (IEEPP), Nicaragua).

### **Resumen**

Las políticas de defensa tradicionalmente han sido implantadas por militares. Desde mediados de los noventa, una vez finalizada la guerra fría, y avanzados los procesos de pacificación centroamericanos se impulsa también en esta región la idea de que estas políticas deben estar sometidas al control democrático. Los congresos, y las asambleas nacionales se van convirtiendo, poco a poco, en foros que deben controlar lo que los nuevos ministerios de defensa realizan conjuntamente con las fuerzas armadas, avalando la idea de que la consolidación de la democracia demanda transparencia y control de todas sus políticas. Este trabajo analiza algunos aspectos del desempeño de las comisiones legislativas de defensa en tres países centroamericanos. Para ello se estudian una serie de encuestas distribuidas a diputados participantes en las mismas entre los meses de agosto y noviembre del 2004.

### **Biografías**

Carlos Barrachina es doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), previamente realizó estudios de Historia Contemporánea y Ciencia Política en la Universidad de Barcelona, en la Autónoma de Barcelona y en la Pompeu Fabra. Es autor de un libro y diferentes artículos en materia de seguridad, defensa y transiciones políticas. En la actualidad es Profesor de la Universidad de Quintana Roo en México, responsable académico de IEEPP, y recibe invitaciones del PNUD para apoyar esfuerzos para la elaboración de libros blancos de defensa en América Latina.

Javier Meléndez Quiñones es Licenciado en Sociología por la Universidad Centroamericana en Nicaragua. Trabajó para el Centro de Estudios Estratégicos de Nicaragua (CEN), y posteriormente para el National Democrat Institut en Washington DC (NDI). Tiene en su haber diferentes publicaciones sobre política de defensa y presupuestos del sector. En la actualidad es Director Ejecutivo del Instituto de Estudios Estratégicos y de políticas públicas (IEEPP), y se ha desempeñado como consultor del libro blanco de defensa para el Ministerio de Defensa de Nicaragua, y el PNUD.

### **Palabras Clave:**

Democracia, Control Civil, Defensa, Parlamento, Fuerzas Armadas

El estudio del control político<sup>1</sup> sobre las fuerzas armadas parte de una línea de pensamiento que se refuerza especialmente en Estados Unidos a partir de la segunda guerra mundial, cuando se entiende que para hacer frente a la guerra fría, será necesario mantener un “gran ejército” permanente. A partir de ese momento, la idea del pueblo en armas va dejando paso poco a poco a los ejércitos profesionales –el proceso culmina con el final del servicio militar obligatorio-<sup>2</sup>. En el seno de una sociedad eminentemente liberal, que por tradición desconfía del Estado, y de sus efectos sobre las libertades de los ciudadanos, se produce un importante debate de cómo va a hacerse compatible el mantenimiento de la democracia, con esa presencia tan importante de la institución militar<sup>3</sup>. Este debate condicionará posteriormente buena parte de las discusiones que sobre este tema se repiten en muchos lugares, y abrirá una nueva dimensión sobre el entendimiento de las relaciones entre fuerzas armadas y sociedad.

El debate sobre el control político de los militares en América Latina, se ha enfocado especialmente en la intervención de éstos en la política. Una cultura política autoritaria, y una frecuente presencia militar en la cumbre del poder político han marcado que la mayoría de las reflexiones se hayan centrado en explicar y combatir esta realidad. A partir del final de la guerra fría, y acompañando los procesos de transición política, se señala una inflexión en los estudios latinoamericanos hacia el control político de las fuerzas armadas. El establecimiento de ministerios de defensa, en los que se trata que un político no militar encabece la dirección de la política y la administración de la defensa<sup>4</sup>; y la consolidación de la idea de que la democracia también debe afectar a las instituciones militares, impulsa debate público sobre las políticas del sector, y exige medidas de transparencia, tanto a nivel interno como externo, que afectan positivamente tanto a la consideración de esta política como una más del gobierno, como al aumento de la confianza entre los países del hemisferio<sup>5</sup>. El control político, y por supuesto el parlamentario de estas políticas se convierte así, poco a poco, en un tema de estudio, especializándose estas investigaciones especialmente en el control presupuestario sobre las fuerzas armadas<sup>6</sup>.

Recientemente se han iniciado esfuerzos, sobretudo por parte de la Red de Seguridad de América Latina (RESDAL) para analizar el funcionamiento de las comisiones legislativas del sector en la región<sup>7</sup>. Este trabajo pretende

---

<sup>1</sup> Generalmente se usa el concepto “control civil”, para referirse al control político del gobierno sobre la administración del sector defensa. La utilización del concepto “control político” es más adecuada desde una perspectiva democrática occidental, que no avala la autonomía militar. Hablar de “control civil” implica que en el sector defensa sólo trabajan militares, y que por ello la sociedad debe tener un control sobre sus actividades. El “control político” que el gobierno ejerce sobre cualquiera de las administraciones públicas es el mismo que debe comprender a la defensa, en el bien entendido que un sector, el de la defensa, en el que trabajan profesionales con un perfil militar, pero también cada vez más otros profesionales con perfiles distintos que no están sometidos a la disciplina militar, no debe ser tratado como si los militares pertenecieran a un mundo distinto, ni como si en ese sector únicamente tuvieran responsabilidades funcionarios con perfil militar.

<sup>2</sup> En el caso estadounidense tras el desastre de Vietnam.

<sup>3</sup> Huntington (1957), y Janowitz (1959) además de ser pioneros en esta discusión, son los académicos que más han influido en este debate.

<sup>4</sup> A pesar de que la realidad es mucho más compleja, y ha generado la reacción de las instituciones militares dificultando el proceso. Asentadas en la comodidad de la autonomía tradicional las fuerzas armadas latinoamericanas han puesto muchos obstáculos a la presencia de “civiles” en los ministerios, bien impulsando que oficiales militares retirados ocuparan estas posiciones, o directamente condicionando la existencia de un ministerio al nombramiento de militares para desempeñar la función. La nueva definición de seguridad de las américas que señala la multidimensionalidad de ésta, el cambio de estrategia de Estados Unidos, a partir de la reacción a los ataques del 11 de septiembre del 2001, abre un nuevo interrogante sobre la posibilidad de que se produzca una involución democrática de la política de defensa (al considerarse entre los militares que las amenazas a la seguridad, en países con instituciones políticas débiles, son competencia de los militares).

<sup>5</sup> Todo el proceso de elaboración de Libros Blancos de defensa, y el apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA), está encaminado a lograr este objetivo.

<sup>6</sup> El control presupuestario es una de las actividades más palpables que los legislativos pueden realizar para controlar a las fuerzas armadas. Los trabajos de Meléndez Quiñonez (2000), RESDAL (2004), De León y Sagone (2004), Sagone, Trujillo (2004) abordan esta problemática.

<sup>7</sup> Follietti, Tibiletti (2004)

profundizar en este esfuerzo, analizando la realidad de tres importantes países centroamericanos. Para ello el Instituto de Estudios Estratégicos y de Políticas Públicas (IEEPP) realizó entre agosto y diciembre del 2004 una serie de preguntas a diputados de Guatemala, Honduras y Nicaragua cuyos principales resultados se presentan en las siguientes páginas. La investigación se enmarca también en el contexto del proyecto que coordina Carlos Barrachina en la Universidad de Quintana Roo “Gobernabilidad y Democracia en Honduras y Nicaragua: grado de consolidación de las reformas en el sector seguridad y defensa 2002-2006”, que apoya el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) del la Secretaría de Educación Pública de México.

Las prácticas del trabajo parlamentario están relacionadas con las tradiciones políticas de los países donde éstas tienen lugar. En el caso centroamericano, la institucionalización de los congresos y de las asambleas se encuentra condicionada por una tradición autoritaria, que genera tensión variable, según los países, entre los ejecutivos y los legislativos, dependiendo si el ejecutivo se encuentra en mayoría o minoría en los parlamentos. Normalmente, los legislativos de la región se limitan a aprobar sin mucha discusión lo que los ejecutivos señalan e impulsan, si éstos tienen mayoría, o en caso contrario a enfrentarse de una forma contundente a los postulados de éste (como sucede especialmente en el caso nicaragüense)<sup>8</sup>.

Se vive especialmente en estas sociedades un proceso de transición política compleja, que trata de superar situaciones de conflicto bélico interno cercanas en el tiempo, grandes brechas socioeconómicas, y culturas políticas adversas al establecimiento de la democracia. Todo esto se complica por las consecuencias que se derivan de la atenta mirada de Estados Unidos, que ejerce una especie de tutela indirecta sobre la región, impulsando acciones que apoyan las políticas coyunturales de la potencia: en algunos momentos el establecimiento de una democracia de corte occidental y la integración regional de los países centroamericanos<sup>9</sup>, y en otros la lucha contra el combate del narcotráfico, y sus derivados relacionados con el “terrorismo”<sup>10</sup>.

En el caso de las políticas de defensa existe en la región una gran tradición de autonomía militar, que aunque no es ajena a otras realidades en Europa o Estados Unidos, sin embargo se agrava por las debilidades e inestabilidades que

---

<sup>8</sup> En los últimos meses en Nicaragua se vive una situación excepcional, en la que el ejecutivo se encuentra enfrentado a la Asamblea Nacional. Ésta limitó recientemente por ley las funciones presidenciales establecidas previamente. La posición de sectores importantes de la bancada liberal, distanciadas del presidente por la posición que éste tuvo ante el encarcelamiento del anterior presidente Arnoldo Alemán, se suma a los diputados sandinistas, obteniendo esta “coalición” una posición mayoritaria en la Asamblea. La tensión está muy crecida, a tal punto que en la Asamblea no se reconocen los nombramientos que el presidente hace en su ejecutivo, y que la OEA tras el intento de mediación del secretario general Insulza, ha tenido que enviar un embajador permanente a Nicaragua para tratar de llegar a un acuerdo de gobernabilidad entre las distintas partes. El presidente ha llegado a pedir a las fuerzas armadas que protejan sedes institucionales de posibles alteraciones de orden público. Mientras tanto éstas tratan por todos los medios legales de apartarse de la controversia y de no responder a esa petición. Las encuestas analizadas en este trabajo fueron realizadas antes de que la tensión escalase a los niveles que tiene hoy en día.

<sup>9</sup> El proceso de integración centroamericana ha generado múltiples instancias de coordinación relacionadas con el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Una de las muestras de ese proceso en el terreno de la defensa fue la creación de la Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), compuesta por los ejércitos de Honduras, Nicaragua, Guatemala y El Salvador. La CFAC ha servido para poco, y ha institucionalizado la circunstancia de que a pesar de la existencia de ministros de defensa, los representantes reales de la cooperación hayan sido militares. En la encuesta que se comentará más adelante se muestra un dato interesante, ya que este proceso de integración parece que no llegó a los diputados de la comisión de defensa. El cien por cien de los mismos manifiesta que no tiene vínculos de coordinación con otros parlamentarios centroamericanos.

<sup>10</sup> Se complica la situación por la influencia de Estados Unidos por diferentes motivos (destacan los siguientes): en primer lugar, porque en estas sociedades existen sentimientos muy encontrados sobre la influencia de la potencia estadounidense, ya que la mayoría de las élites que se encuentran en la actualidad en el poder son pro estadounidenses, mientras que la oposición tiene una gran desconfianza hacia la potencia (excepto en el caso hondureño que también son pro estadounidenses); en segundo lugar por el interés cambiante de la política estadounidense que turna frecuentemente de intereses, en ocasiones incluso contradictoriamente, lo que provoca alteraciones bruscas en las políticas de países tan sensibles a su influencia como los centroamericanos.

presenta la consolidación del sistema democrático: ello explica el que los militares hayan resuelto tradicionalmente en exclusividad todos los temas referentes la defensa, y los instrumentos para asegurarla, y es causa de tres problemas: el primero que los militares muestren resistencias para aceptar el control político, el segundo que no exista competencia en ciudadanos no militares para abordar la problemática del sector con conocimiento de causa, y el tercero y más grave, que exista una idea en la sociedad que los asuntos de defensa son temas que competen exclusivamente a los militares.

El establecimiento de comisiones de defensa en la mayoría de los países de América Latina ha sido difícil, ya que mucho de lo que tiene que ver con la defensa está relacionado con el pasado de esas sociedades, complicándose mucho la construcción de una política acorde con las realidades nacionales e internacionales<sup>11</sup>. Idealmente, recuerdan Follietti, y Tibiletti (2004:9), las funciones de los parlamentos en asuntos de defensa deben ser:

- Definir la manera particular como la ciudadanía entiende la defensa en función de los escenarios futuros que ponen en peligro lo que se desea defender.
- Producir marcos legales enmarcados en una visión estratégica adecuada del momento, pero que tenga pretensiones de durar a lo largo del tiempo.
- Participar en las diferentes etapas presupuestarias, interviniendo en la aprobación del proyecto de ley, que refleja una determinada visión política, pero también controlando la ejecución de la misma.

Así, la formulación de la política de defensa en un contexto democrático, tal y como señala Celi<sup>12</sup>, ha de ver reflejada la necesidad de ampliar la representatividad y participación social en la formulación y gestión de la política –por ser una política de Estado que debe buscar el mayor grado posible de consenso-, debiendo incorporar los principios de control ciudadano, rendición de cuentas y responsabilidad política en el ámbito de su competencia. La democracia implica la responsabilidad política del poder ejecutivo sobre la conducción eficiente y transparente del sector; y también la intervención parlamentaria tanto en los procesos de discusión y adopción de políticas, como en el establecimiento de su estructura institucional -incluida la configuración de las fuerzas armadas-.

En Guatemala, Honduras y Nicaragua, la configuración de las comisiones de defensa presenta características similares. La mayoría de los diputados integrantes de la comisión lo son por decisión propia<sup>13</sup>, y algunos tienen experiencia en el sector defensa<sup>14</sup>. A pesar de ello, no suelen durar mucho tiempo en la comisión debido por una parte a que existe una importante rotación de diputados en éstas, y por otra a que la poca importancia que cara a la sociedad tiene el formar parte de esta comisión les hace demandar otras comisiones que les permitan mantener su popularidad más visible. En este trabajo se entrevistaron a 6 de los 20 diputados que integraban la comisión de defensa en Guatemala en el 2004 (un 30%), a 4 de los 7 que la formaban en Honduras (un 57.14%), y a 5 de los 8 de Nicaragua (un 62.5%). El 67% de los diputados entrevistados formaban parte de la oposición, y sólo el 26% llevaba más de tres años en la misma.

Los resultados más importantes que se derivan de la encuesta señalan que los diputados no están satisfechos con el funcionamiento de las comisiones. A rasgos generales se tiene la percepción que el debate parlamentario no sirve ni para definir, ni para impulsar, ni para controlar los temas de defensa<sup>15</sup>. Éstos, además tienen la sensación de que este tipo de temas sólo interesan en caso de escándalos<sup>16</sup>, y a pesar del reconocimiento de que la democracia debe llegar a todos los rincones donde la administración pública tenga actividad, se reconoce que existe poca conciencia de la importancia de implicarse en estos temas. Por otra parte, los diputados son pesimistas en que exista interés real en rendir cuentas a los ciudadanos por parte de los poderes públicos, señalándose que la política de defensa no es

---

<sup>11</sup> Follietti, Tibiletti, 2004: 8

<sup>12</sup> En Follietti, Tibiletti, 2004:15-16

<sup>13</sup> De los entrevistados sólo el 33% señala que fue obligado a escoger esa comisión.

<sup>14</sup> Ya sea tienen familiares en las fuerzas armadas, han sido ellos mismos militares, o tienen algún tipo de afinidad ideológica con la institución militar.

<sup>15</sup> El 93 por ciento señala deficiencias en el control del debate parlamentario.

<sup>16</sup> El 86.7 por ciento se manifiestan en este sentido.

transparente<sup>17</sup>, ni cumple con las reglas básicas del comportamiento democrático<sup>18</sup>, identificándose asimismo un importante grado de autonomía militar<sup>19</sup>.

Las iniciativas de ley en temas de defensa en estos países son siempre presentadas por el ejecutivo<sup>20</sup>, que se reconoce, en gran medida recibe impulsos de organismos internacionales a fin de impulsar políticas que cambien el marco normativo de la defensa para adecuarlo a una situación más democrática<sup>21</sup>. Identificada esta poca participación de los diputados en el diseño, elaboración, discusión y control de esta política, éstos no profundizan mucho en su autocrítica para explicar las deficiencias de iniciativa y control, y demandan como solución prioritaria una reforma reglamentaria<sup>22</sup>. El 50% de los diputados coincide en que para mejorar el control en los temas de defensa es necesario<sup>23</sup>:

- Una reforma profunda de la legislación a nivel constitucional.
- Más transparencia de nivel ejecutivo.
- Más capacitación e información para legisladores.

En este sentido, la totalidad de los diputados entrevistados apoyaría reformas para fortalecer al legislativo en capacidades para desarrollar tareas de análisis y control presupuestario, adquisición de equipo militar, y normativa

---

<sup>17</sup> Sólo un siete por ciento de los entrevistados afirma que la defensa es un política transparente que cumple con las reglas básicas de la democracia. El 86.6% cree que el interés por promover la rendición de cuentas del ejecutivo es débil. El 80 por ciento no conoce ninguna instancia o mecanismo formal del ejecutivo que sirva de enlace con el legislativo. A pesar de ello, otro 80 por ciento está convencido de que no existe una intencionalidad política de debilitar las comisiones de defensa situando a gente inexperta.

<sup>18</sup> Los autores de este trabajo tuvieron una experiencia interesante con los diputados de la comisión de defensa nicaragüense. En octubre del 2004 ofrecieron un taller a estos diputados explicando las experiencias de elaboración de libros blancos de defensa en diferentes países del mundo. Inserto Nicaragua en el proceso de elaboración de su libro blanco, los diputados no habían recibido ninguna información por parte del ministerio de defensa sobre el proceso del mismo. De tal forma que el titular de “Nuevo Diario” del día siguiente (5-10-04) fue “Asamblea Nacional marginada de Libro Blanco”, y el comentario del portavoz sandinista “los diputados nos venimos a desayunar con que este proyecto está en manos de un experto extranjero”. En relación a los libros blancos la encuesta muestra como sólo un 13 por ciento de los diputados había estado vinculado a este tema en sus respectivos países. En el momento de la encuesta Guatemala ya había publicado su libro (un diputado participó esporádicamente en el proceso); Nicaragua estaba abriendo un proceso de consultas a tanto artificial, para poder decir que había existido una consulta popular, y Honduras estaba iniciando el proceso.

<sup>19</sup> Un 93 por ciento reconoce un grado importante de autonomía militar, y afirma que políticos y militares deben acercarse y conocerse mejor. A pesar de ese reconocimiento de la autonomía, que debería ser limada según la teoría democrática, sin embargo, destaca un 30% de los diputados que manifiestan discrepancias con la idea de que un ministro civil garantiza una gestión más democrática y transparente. Esta reacción a uno de los postulados básicos del control político sobre las fuerzas armadas sólo puede partir, bien de una defensa de la autonomía militar y sus bondades, bien de una desconfianza notable sobre el sistema político establecido, sobre el que se piensa que no responde a las necesidades del país. Todavía más preocupante desde el punto de vista democrático, es que un 40 por ciento mantenga que una mayor participación de legisladores en asuntos de defensa podría politizar y desnaturalizar la profesionalidad de las fuerzas armadas.

<sup>20</sup> A pesar de que sólo un 33 por ciento piense que la defensa se ha de manejar bien a nivel de ejecutivo, o que es un asunto exclusivo de los militares.

<sup>21</sup> Un 72 por ciento de los diputados entrevistados confirman este punto de vista.

<sup>22</sup> Al demandar estas reformas no parece que sea un impedimento para su participación el que mayoritariamente piensen que debe existir un importante grado de confidencialidad en los asuntos de la defensa (un 67 por ciento se manifiestan en este sentido).

<sup>23</sup> Menos de un cincuenta por ciento de los diputados conoce iniciativas para fortalecer la gestión técnica de las comisiones de defensa.

sobre política de defensa<sup>24</sup>. A pesar del reconocimiento de la necesidad de estas reformas, y de no detenerse mucho en explicar este problema, sin embargo los diputados están de acuerdo en que con el marco vigente es posible participar más de lo que se ha venido haciendo hasta la fecha en relación a los trabajos legislativos<sup>25</sup>, y reconocen que incluso en ocasiones se ha actuado moderadamente en debates sobre política de defensa<sup>26</sup>, y modernización de fuerzas<sup>27</sup> (no así en el ámbito presupuestario)<sup>28</sup>. El caso más notable de intervención del legislativo en temas de defensa, se da en febrero del 2005 en Nicaragua, cuando la Asamblea, inmersa en la dinámica señalada anteriormente de confrontación con el Presidente de la República, impulsa una ley de armas en la que señala que el ejecutivo debe recibir la aprobación de la Asamblea para adquirir o destruir determinadas armas relacionadas con la defensa nacional<sup>29</sup>. Ello muestra la idea de que más que cambios normativos y reglamentarios, lo que los políticos centroamericanos necesitan para legislar e impulsar políticas en el ámbito de la defensa es voluntad política de realizarlo, capacitación pertinente, y asesorías profesionales que les acompañen con competencia.<sup>30</sup>

Para concluir estas reflexiones sobre la información que se deriva de la encuesta presentada, podría comentarse que las discusiones sobre política de defensa, la estructuración de los ejércitos y su conducción política no son una prioridad de las sociedades centroamericanas. A pesar del gran peso tradicional de las fuerzas armadas, y quizá precisamente por ello, los diputados no tienen una clara conciencia de la importancia de su rol en este sentido, reconociendo que han sido organizaciones internacionales las que impulsaron que el ejecutivo diseñara políticas de “control” del sector defensa<sup>31</sup>.

Las prioridades de los políticos centroamericanos, y de sus sociedades, en momentos de grave crisis interna (política, y económica), no reconocen la importancia de trabajar en este sector, con lo cual cuando cambien las prioridades en las organizaciones internacionales que impulsan estas políticas, difícilmente seguirán siendo propuestas por los ejecutivos centroamericanos. Puede presentarse un problema, si esas circunstancias cambian, y se unen a la demanda creciente, precisamente derivado de la inestabilidad de estas sociedades, de que las fuerzas armadas enfrenten no

---

<sup>24</sup> Un 46 por ciento de ellos demandan expresamente que es necesario fortalecer la participación de los legisladores en esta materia.

<sup>25</sup> El 94 por ciento reconoce que es posible presentar iniciativas.

<sup>26</sup> Un 40 por ciento participó en este tipo de debates.

<sup>27</sup> Un 40 por ciento participó en este tipo de debates.

<sup>28</sup> Un sector importante de éstos, como se ha señalado, alerta que hay que tener cuidado con no “politizar” los temas de la defensa. En relación a la poca participación de los representantes en los asuntos del presupuesto (sólo un 13 por ciento de estos lo hizo), contrasta con el alto interés que el tema despierta. Un 93 por ciento de los diputados desearía poder participar en debates presupuestarios sobre las fuerzas armadas, y los recursos necesarios para poder implantar la política de defensa.

<sup>29</sup> La polémica se generó por el repetido intento de Estados Unidos de que Nicaragua destruya los misiles de fabricación soviética tierra-aire SAM-7 que todavía están en las bodegas del ejército. El argumento es que estos misiles pueden ser adquiridos por terroristas para ser utilizados contra aviones comerciales. La presión estadounidense ha sido tan grande, que incluso se ha amenazado con prohibir que aviones comerciales de líneas estadounidenses puedan volar a Managua. El presidente Bolaños está dispuesto a llevar a cabo esta política, pero el ejecutivo ha encontrado las resistencias tanto del ejército, que destruye gradualmente los misiles, como de la oposición política, que finalmente pasó la ley prohibiendo al presidente destruir misiles sin la autorización de la Asamblea.

<sup>30</sup> No existen asesores especializados en estos temas. La mayoría de los asesores legislativos tienen que repartirse por todas las comisiones. Los asesores suelen ser cargos de confianza, y no permanecen muchas legislaturas en el cargo no facilitándose de esta forma la preservación de una memoria institucional. Por otra parte la mayoría de éstos tienen una formación jurídica que les condiciona en su manera de plantear los asuntos a tratar. El sesenta por ciento de los diputados encuestados pensaban que no disponían de información adecuada, ni de asesoría. Los diputados tampoco se muestran muy optimistas en relación a la solución a este problema al señalar un setenta y tres por ciento de éstos, que no conocen ninguna organización en su país que sea capaz de apoyar técnicamente la gestión legislativa-

<sup>31</sup> En la mayoría de los casos superficiales, y más realizados para cubrir las apariencias, que para efectivamente resolver un problema de autonomía de los militares.

sólo “amenazas” relacionadas con lo que se conoce como “seguridad tradicional”, sino que también amplíen sus funciones a aspectos de orden público, y de desarrollo<sup>32</sup>.

Esta percepción de los políticos y sus sociedades, unidas a los cambios que se han dado en el escenario internacional, y al reconocimiento de la multidimensionalidad de las amenazas a la seguridad, debe ser causa de preocupación. Si los políticos locales no son conscientes de la importancia de dirigir políticamente a las fuerzas armadas, y cada vez más, por la debilidad del Estado, los ejércitos asumen un abanico mayor de funciones (porque la seguridad es asunto de los militares, y las amenazas a ésta son multidimensionales), se puede advertir del peligro cada vez más amplio de involución, y de participación política de los militares. Esta circunstancia debe ser monitoreada, porque la consolidación de la democracia no puede admitir compartimentos estancos. Con el paso de los años la intervención militar se ha vuelto más sofisticada. Escarmentadas por la mala imagen, y los penosos resultados que tuvieron los gobiernos militares (sobretudo les preocupa los efectos en la imagen de las fuerzas armadas), los militares en América Latina no tienen intención ninguna de asumir el poder de una forma directa. Sin embargo, están deseosos de ampliar su presupuesto, a través de la encomienda de nuevas misiones, y están determinados a mantener un amplio grado de autonomía profesional.

Tal y como puede entreverse de los resultados de este trabajo, este deseo militar puede llegar a consolidarse; la falta de voluntad política de los representantes, entre otras cosas por la existencia de otros problemas políticos más visibles, unido a una escasa percepción ciudadana del problema, y a las lamentables condiciones materiales en las que los diputados trabajan (con escaso presupuesto, y falta de asesores especializados), facilita el que estas reglas del juego se arraiguen en las democracias que poco a poco se van conformando en estos países. Si ello es así, encontraremos que también en este aspecto el proceso de consolidación democrática tendrá un gran problema estructural con el que se tendrá que convivir en el futuro.

#### Bibliografía

De León, Carmen Rosa, Sagone, Miguel Angel *Presupuesto de defensa en Guatemala. Auditoría Social*. IEPADES, Guatemala, 2004.

Donadio, Marcela (coor) *El presupuesto de defensa en América Latina*. RESDAL, Buenos Aires, 2004.

Follietti, Gilda, Tibiletti, Luis (Ed.) *Parlamento y defense en América Latina. El papel de las comisiones*. RESDAL, Buenos Aires, 2004.

Meléndez, Javier *El gasto de defensa en Nicaragua: la toma de decisiones en la asignación de recursos NDI-CEN*, Managua, 2000.

Sagone, Miguel Angel, Trujillo, Pedro *Fortalecimiento de la participación ciudadana y control civil de la asignación y supervisión presupuestaria del sector defensa*. IEPADES, Guatemala, 2004.

---

<sup>32</sup> El concepto de “nuevas amenazas” no es adecuado para describir las funciones que actualmente se demanda que las fuerzas armadas desarrollen, porque históricamente, cuando el estado ha sido débil, y no ha tenido administración civil adecuada para resolver problemas, siempre se ha recurrido a los ejércitos para realizarlas. El militarismo encuentra profundas raíces en las sociedades, precisamente por el reconocimiento que la memoria de la población guarda sobre todas estas misiones que los ejércitos han desarrollado “tradicionalmente”.

CUESTIONARIO PARA EL MONITOREO DEL DESEMPEÑO LEGISLATIVO DE LAS COMISIONES DE DEFENSA Y SEGURIDAD DE GUATEMALA, HONDURAS Y NICARAGUA

REPRESENTACIÓN DE LOS 3 PAISES

**Pais**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Guatemala	6	40.0	40.0	40.0
	Honduras	4	26.7	26.7	66.7
	Nicaragua	5	33.3	33.3	100.0
	Total	15	100.0	100.0	
Total		15	100.0		

**1. Durante el ejercicio de sus funciones sea este su primer o segundo período electo como legislador o legisladora ¿ha presentado alguna iniciativa de ley relacionada con los temas de defensa nacional?**

		Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid	No	15	100.0	100.0	100.0
	Total	15	100.0	100.0	
Total		15	100.0		

**4. ¿Cree que su gestión y producción legislativa se ve limitada por regulaciones excesivas de “confidencialidad” sobre los temas atinentes a la defensa nacional?**

		Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid	Si	4	26.7	26.7	26.7
	No	5	33.3	33.3	60.0
	En cierta Form	6	40.0	40.0	100.0
	Total	15	100.0	100.0	
Total		15	100.0		



**5. ¿Durante su gestión como parlamentario ha conocido de alguna iniciativa dirigida a fortalecer la gestión técnica de la comisión de defensa?**

	Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid Si	7	46.7	46.7	46.7
No	8	53.3	53.3	100.0
Total	15	100.0	100.0	
Total	15	100.0		

**6. De las siguientes opciones, ¿puede identificar de dónde vino esa iniciativa de cooperación? (seleccionar las que sean necesarias).**

	Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid Organizació Internacion	3	20.0	20.0	20.0
Organizació Naciona	1	6.7	6.7	26.7
Organiz Nac. coord. con internac	2	13.3	13.3	40.0
Grupo	1	6.7	6.7	46.7
No	8	53.3	53.3	100.0
Total	15	100.0	100.0	
Total	15	100.0		

**7. ¿Cómo evaluaría la relación entre la comisión de defensa y las organizaciones o especialistas que trabajan desde la sociedad civil en temas relativos a la defensa nacional?**

	Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid Buena Fluid	4	26.7	26.7	26.7
Limitad	6	40.0	40.0	66.7
Casi Inexistent	3	20.0	20.0	86.7
Inexistent	2	13.3	13.3	100.0
Total	15	100.0	100.0	
Total	15	100.0		

**8. ¿Conoce en el país alguna organización con capacidad probada para apoyar técnicamente la gestión legislativa sobre temas de defensa y seguridad?**

		Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid	Si	4	26.7	26.7	26.7
	No	11	73.3	73.3	100.0
	Total	15	100.0	100.0	
Total		15	100.0		

**9. Podría mencionar al menos 2 de esas organizaciones.**

		Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid	FOOS ASIE	1	6.7	6.7	6.7
	Colegi de la Defens Nacion	1	6.7	6.7	13.3
	IEEP	2	13.3	13.3	26.7
	No	11	73.3	73.3	100.0
	Total	15	100.0	100.0	
Total		15	100.0		

**10. Durante su gestión como miembro de la comisión de defensa, ¿ha tenido la oportunidad de participar en algún seminario o curso de capacitación sobre temas de defensa nacional en el extranjero?**

		Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid	Si	5	33.3	33.3	33.3
	No	10	66.7	66.7	100.0
	Total	15	100.0	100.0	
Total		15	100.0		

**11. Como miembro de la comisión de defensa ¿tiene algún vínculo de cooperación técnica en términos de información y capacitación con miembros de las comisiones de defensa de otros**

		Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid	No	15	100.0	100.0	100.0
	Total	15	100.0	100.0	
Total		15	100.0		

**12. A su criterio ¿la normativa constitucional vigente son las adecuadas para fiscalizar los asuntos de defensa desde la instancia legislativa?**

		Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid	Si	4	26.7	26.7	26.7
	No	11	73.3	73.3	100.0
	Total	15	100.0	100.0	
Total		15	100.0		

**13. A su criterio ¿la normativa interna del cuerpo legislativo son las adecuadas para fiscalizar los asuntos de defensa?**

**¿La Normativa Interna es adecuada?**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Si	6	40.0	40.0	40.0
	No	9	60.0	60.0	100.0
	Total	15	100.0	100.0	
Total		15	100.0		

15. ¿Considera usted que la normativa legal vigente inhibe la presentación de proyectos legislativos sobre defensa nacional?

¿La normativa Legal inhibe la presentación de proyectos sobre Defensa?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Si	1	6.7	6.7	6.7
No	6	40.0	40.0	46.7
En alguna medida	8	53.3	53.3	100.0
Total	15	100.0	100.0	
Total	15	100.0		

16. ¿Estaría usted de acuerdo con reformas jurídicas que dieran más peso al rol del poder legislativo en las decisiones sobre temas que atañen a la defensa nacional?.

	Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid Si	15	100.0	100.0	100.0
Total	15	100.0	100.0	
Total	15	100.0		

17. Algunos consideran que en América Central el rol de las comisiones de defensa es convenientemente débil pues los legisladores al no tener experiencia militar previa no están preparados para fiscalizar los asuntos relacionados con la defensa nacional. ¿Que piensa de esa consideración?

	Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid Estoy acuerd	3	20.0	20.0	20.0
Estoy más menos acuerd	8	53.3	53.3	73.3
Estoy desacuerd	4	26.7	26.7	100.0
Total	15	100.0	100.0	
Total	15	100.0		

18. También algunos consideran que una mayor participación de los legisladores en los asuntos relativos a la defensa nacional politizaría y desnaturalizaría la profesionalidad de las Fuerzas Armadas. ¿Que piensa de esa consideración?

		Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid	Estoy más menos acuerd	6	40.0	40.0	40.0
	Estoy desacuerd	9	60.0	60.0	100.0
	Total	15	100.0	100.0	
Total		15	100.0		

19. ¿Ha participado usted en calidad de legislador miembro de la Comisión de Defensa en algún tipo de iniciativa relacionada con el seguimiento al tema presupuestario de las fuerzas armadas en el año 2003 y 2004?

		Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid	Si	2	13.3	13.3	13.3
	No	13	86.7	86.7	100.0
	Total	15	100.0	100.0	
Total		15	100.0		

20. ¿Ha participado como miembro de la comisión de defensa en algún tipo de comisión mixta o comisión *ad hoc* para analizar algún tema relacionado con la asignación presupuestaria a los militares o el gasto en defensa nacional?

		Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid	Si	2	13.3	13.3	13.3
	No	13	86.7	86.7	100.0
	Total	15	100.0	100.0	
Total		15	100.0		

**21. Durante su gestión como legislador de la comisión de defensa, ¿ha sido abordado formal o informalmente por algún oficial del Ejército para solicitar apoyo con el tema presupuestario de las fuerzas armadas?**

		Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid	Si	5	33.3	33.3	33.3
	No	10	66.7	66.7	100.0
	Total	15	100.0	100.0	
Total		15	100.0		

**22. Durante su gestión como legislador de la comisión de defensa ¿ha participado de alguna iniciativa o mecanismo de consulta que se relaciona con el seguimiento a la discusión o formulación y ejecución de políticas, planes o programas sobre defensa nacional?**

		Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid	Si	6	40.0	40.0	40.0
	No	8	53.3	53.3	93.3
	No respond	1	6.7	6.7	100.0
	Total	15	100.0	100.0	
Total		15	100.0		

**24. Durante su gestión como legislador de la comisión de defensa ¿ha estado vinculado al tema de la formulación del Libro Blanco de la Defensa de su país?**

		Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid	Si	1	6.7	6.7	6.7
	No	10	66.7	66.7	73.3
	Esporádicamen	1	6.7	6.7	80.0
	No hemos notificados de actividad de tipo	2	13.3	13.3	93.3
	No	1	6.7	6.7	100.0
	Total	15	100.0	100.0	
Total		15	100.0		

**26. En una escala del 1 al 10 ¿qué valor le daría a la relación comisión de defensa / poder ejecutivo en su interés por fiscalizar o promover la rendición de cuentas sobre los temas defensa nacional? 10 Representa un interés muy alto, 1 ningún interés.**

		Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid	1	8	53.3	53.3	53.3
	3	2	13.3	13.3	66.7
	4	1	6.7	6.7	73.3
	5	2	13.3	13.3	86.7
	8	1	6.7	6.7	93.3
	9	1	6.7	6.7	100.0
	Total	15	100.0	100.0	
Total		15	100.0		

**27. ¿Conoce alguna instancia o mecanismo formal del ejecutivo que sirva de enlace con la comisión de defensa en lo que se refiere a la gestión de temas vinculados a la defensa nacional?**

		Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid	Si	3	20.0	20.0	20.0
	No	11	73.3	73.3	93.3
	No Respond	1	6.7	6.7	100.0
	Total	15	100.0	100.0	
Total		15	100.0		

**29. ¿Considera usted que la gestión de la defensa nacional es más democrática y transparente si es representada a nivel del poder ejecutivo por un Ministro civil y una burocracia civil?**

		Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid	Si	6	40.0	40.0	40.0
	No	4	26.7	26.7	66.7
	En forma	5	33.3	33.3	100.0
	Total	15	100.0	100.0	
Total		15	100.0		

**30. Cuál de las siguientes opciones representa su opinión del “debate parlamentario” como mecanismo de control de los temas relativos a la defensa nacional en su congreso**

	Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid Se da regularida	1	6.7	6.7	6.7
Es regular	5	33.3	33.3	40.0
Es usualment irregula	5	33.3	33.3	73.3
Es prácticament inexistent	4	26.7	26.7	100.0
Total	15	100.0	100.0	
Total	15	100.0		

**31. ¿Qué tanto está de acuerdo con la opinión que los temas referidos a la defensa nacional solo interesan a los legisladores cuando se relacionan con algún escándalo, o algún desastre que ocurrió en el país, y no por un asunto de rendición de cuentas sobre la gestión de la defensa nacional?.**

	Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid Estoy completamen de	6	40.0	40.0	40.0
En fundament estoy	7	46.7	46.7	86.7
Estoy desacuerd	2	13.3	13.3	100.0
Total	15	100.0	100.0	
Total	15	100.0		

**32. Cómo miembro de la comisión de defensa ¿ha participado formalmente en alguna comisión investigadora de temas sobre defensa nacional?**

	Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid Si	4	26.7	26.7	26.7
No	11	73.3	73.3	100.0
Total	15	100.0	100.0	
Total	15	100.0		



**34. En su gestión actual como legislador de la Comisión de Defensa ¿se ha utilizado el mecanismo de la interpelación a algún militar de alto rango, Ministro o Vice Ministro de defensa para que responda o explique preguntas específicas de su comisión sobre temas relativos a la defensa nacional?**

		Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid	Si	4	26.7	26.7	26.7
	No	11	73.3	73.3	100.0
	Total	15	100.0	100.0	
Total		15	100.0		

**36. En su gestión como legislador ¿le ha tocado votar alguna moción de censura sobre algún funcionario u oficial vinculado al sector defensa?**

		Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid	No	15	100.0	100.0	100.0
	Total	15	100.0	100.0	
Total		15	100.0		

**37. Cree usted que el mecanismo de la interpelación es útil para fomentar la transparencia en la gestión de la defensa nacional**

		Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid	Si	14	93.3	93.3	93.3
	No	1	6.7	6.7	100.0
	Total	15	100.0	100.0	
Total		15	100.0		

**40. ¿En su gestión legislativa como miembro de la comisión de defensa ha visitado alguna dependencia militar por motivos no protocolares?**

		Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid	Si	7	46.7	46.7	46.7
	No	8	53.3	53.3	100.0
	Total	15	100.0	100.0	
Total		15	100.0		

**42. ¿Cree usted que la gestión de la defensa nacional en su país es democrática y transparente ante el poder político y civil?**

		Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid	Si	1	6.7	6.7	6.7
	No	13	86.7	86.7	93.3
	No respond	1	6.7	6.7	100.0
	Total	15	100.0	100.0	
Total		15	100.0		

**43. ¿Cree usted que acercarse al estamento militar y conocer de mejor manera la gestión que ellos hacen de la defensa nacional fomenta una mayor y mejor confianza y más transparencia entre civiles y militares?**

		Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid	Si	14	93.3	93.3	93.3
	No	1	6.7	6.7	100.0
	Total	15	100.0	100.0	
Total		15	100.0		

**44. En sus funciones como legislador ¿ha tenido alguna vez la percepción que algún militar gestiona favores, privilegios o prerrogativas para las fuerzas armadas más allá de lo que se puede concebir en un país con una democracia mas o menos establecida y representativa?**

	Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid Si	1	6.7	6.7	6.7
Si, pero casos muy aislado	2	13.3	13.3	20.0
No	12	80.0	80.0	100.0
Total	15	100.0	100.0	
Total	15	100.0		

**45. ¿Cual de las siguientes opciones representa el rol de su partido en su parlamento?**

	Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid Oposición partido en gobiern	10	66.7	66.7	66.7
Represent al partido el	1	6.7	6.7	73.3
Está alianza el partido gobiern	3	20.0	20.0	93.3
Oposicion Gobiern	1	6.7	6.7	100.0
Total	15	100.0	100.0	
Total	15	100.0		

**46. Indique por favor el No. de períodos (años) que ha sido miembro de la comisión de defensa.**

	Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid un	7	46.7	46.7	46.7
dos	4	26.7	26.7	73.3
tres	3	20.0	20.0	93.3
cuatro años	1	6.7	6.7	100.0
Total	15	100.0	100.0	
Total	15	100.0		

47. ¿Algunas de las siguientes alternativas refiere al mecanismo de su selección como miembro de la comisión de defensa?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Por experiencia en los temas relacionados con la Defensa Nac	4	26.7	26.7	26.7
Por rotacion y le tocaba pertenecer a la DC	1	6.7	6.7	33.3
Por Interes y Solicitud personal	8	53.3	53.3	86.7
Por desicion del partido	1	6.7	6.7	93.3
El pdente del congreso nombra a los integ. de la comision	1	6.7	6.7	100.0
Total	15	100.0	100.0	
Total	15	100.0		

48. ¿Tiene interés por continuar otro período como miembro de la comisión de defensa nacional?

	Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid Si	13	86.7	86.7	86.7
No	1	6.7	6.7	93.3
No	1	6.7	6.7	100.0
Total	15	100.0	100.0	
Total	15	100.0		

**49. ¿Estaría de acuerdo con una reforma para que los legisladores se mantuvieran al menos 2 años en una comisión sin opción ha abandonarla antes de ese tiempo?**

		Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid	Si	13	86.7	86.7	86.7
	No	2	13.3	13.3	100.0
	Total	15	100.0	100.0	
Total		15	100.0		

**50. ¿Ha servido como oficial en las fuerzas armadas o en la policía, o algún cuerpo de seguridad del Estado?**

		Frequenc	Percen	Valid Percen	Cumulativ Percen
Valid	A	15	100.0	100.0	100.0
	Total	15	100.0	100.0	
Total		15	100.0		