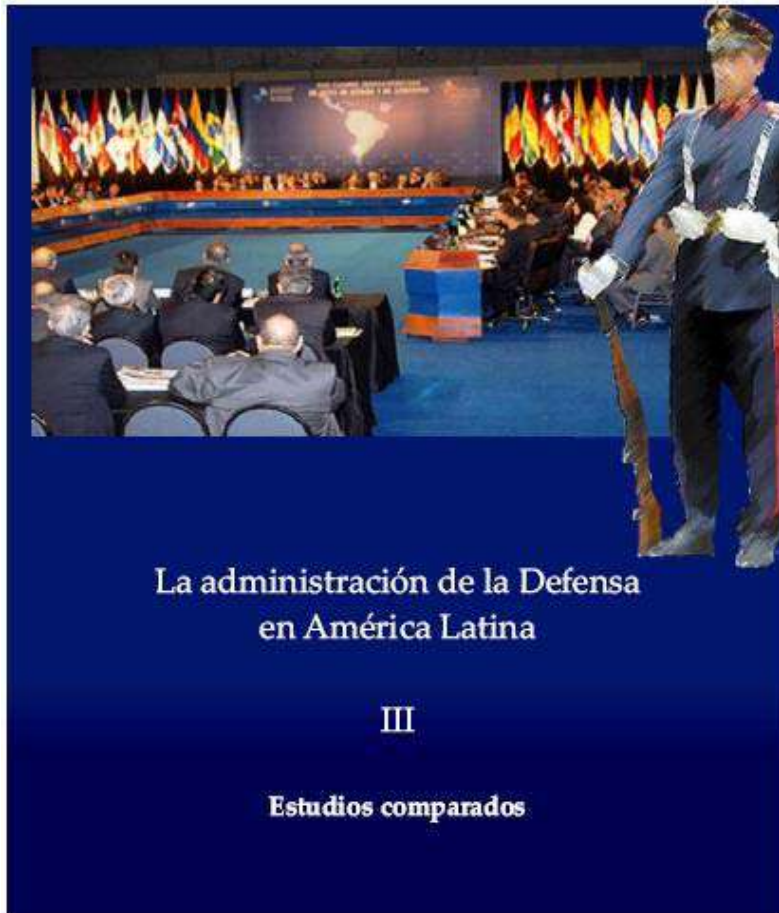




Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado



## Programa interno de medidas de confianza mutua: los Libros Blancos en América Latina bajo una perspectiva comparada

*Carlos Barrachina*  
*Universidad de Quintana Roo*

## INTRODUCCIÓN

América Latina encuentra en la mayoría de sus países procesos complicados de consolidación democrática. Desigualdades, debilidades crónicas de Estados con falta de recursos, culturas políticas contradictorias en las que conviven tradiciones autoritarias y democráticas, prácticas de corrupción y otras circunstancias; que podrían ser señaladas, y que conspiran para que el proceso tenga muchos obstáculos generando frustraciones e insatisfacción en los ciudadanos. En este contexto tan complejo ¿debemos preocuparnos por la consolidación de la democracia también en el sector de la defensa?, ¿qué entendemos por democratización de la “defensa” cuando nos estamos refiriendo a un entorno en el que una institución como la militar es protagonista principal? Así, y como una medida más del proceso de democratización, apareció a mediados de los años noventa la política de impulsar la elaboración de libros blancos de defensa, que posteriormente empezaron a llamarse simplemente “libros de defensa”<sup>1</sup>, en los que impulsaron el proceso diferentes motivaciones, fundamentalmente internas, aunque bajo la “aureola” de contribuir al aumento de las medidas de confianza mutua<sup>2</sup>.

Pion-Berlín recordaba en sendos trabajos<sup>3</sup>, la falta de atención que el sector defensa está recibiendo, tanto por parte de políticos locales, como de académicos especializados en América Latina<sup>4</sup>. Pareciera como si por el hecho de haber apartado a los militares de la intervención política directa, y reducido sus presupuestos y personal, se hubieran así limitado las posibilidades de golpe de estado, y de interrupción del “régimen democrático”. Logrado este objetivo la defensa y los militares –que son y se sienten autónomos<sup>5</sup>- no tendrían porqué recibir ni atención pública, ni dirección efectiva gubernamental<sup>6</sup>. Con todos los problemas que el Estado debe enfrentar en estos momentos es cuestión de prioridades, ¿porqué desviar esfuerzos y atención en la “normalización” de un sector que ya no ofrece peligros, y del que no se tiene claro cuáles son sus bondades para el sistema?

La consolidación de la democracia en América Latina es un problema mayor que preocupa a buena parte de la gente consciente de la región. El informe sobre la democracia del PNUD del 2004<sup>7</sup> es bien elocuente en este sentido, y señala los riesgos que se están presentando en América Latina por no atenderse adecuadamente los diferentes frentes que se generan en relación a la gobernabilidad. El sector defensa es uno más de estos frentes, que no debe descuidarse irresponsablemente, como se ha venido haciendo hasta la fecha –sobretudo recientemente<sup>8</sup>-. Si la población muestra hartazgo con el sistema, y señala que la democracia no está dando soluciones adecuadas a sus problemas, los esfuerzos y las luchas de muchas personas para lograr sociedades más equitativas, justas y participativas pueden verse truncados. En esta coyuntura la gestión del sector defensa no debe ser dejada de lado, como si no fuera una responsabilidad de los gobiernos elegidos por el pueblo. Hacerlo supondría reconocer que existen parcelas de poder sobre las que el pueblo no tiene competencias en la toma de decisiones, dejar a los

<sup>1</sup> Cuestionándose así el principal objetivo por el que los libros fueron impulsados, que era la transparencia y el fomento de la confianza.

<sup>2</sup> En relación a las diferentes motivaciones puede consultarse mis trabajos “Libros blancos de defensa en América Latina” en el *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina*, RESDAL, Buenos Aires 2005, y en una versión más extensa en “Libros Blancos de Defensa: un instrumento para la reforma del sector” *Colincidencias n° 1* (enero-junio 2005.)

<sup>3</sup> David Pion-Berlín, “El manejo político de las fuerzas armadas en Latinoamérica” en *Military Review*, (marzo-abril 2005) pp 52-67. Pion-Berlín y Harold Trinkunas, “Attention Deficits: Why Politicians and Scholars Ignore Defense Policy in Latin America”, *LASA paper*, San Juan, Puerto Rico, 15-18 de marzo 2006.

<sup>4</sup> Uno de los argumentos de este autor es que el reducido número de votantes relacionados con el sector defensa, ya sea como integrantes de las fuerzas armadas, o como trabajadores al servicio de la industria relacionada con lo militar, hace que los políticos no sientan que existen beneficios inmediatos en el tratamiento de los temas de la defensa, lo que les aleja del tema, y explica la poca atención que éstos dedican al sector.

<sup>5</sup> Idealmente no debería ser así en un modelo democrático de relaciones civil-militar.

<sup>6</sup> Es como si a las Fuerzas Armadas se le tratara como a un animal salvaje del que únicamente se puede esperar peligro, y que se determinase que el problema de su ferocidad se resolvería, al limarle las garras, tirar lejos la llave de la jaula, y dejar que un carcelero desinteresado mantuviera vivo al animal con las sobras de la comida de la penitenciaría.

<sup>7</sup> PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD, Nueva York-Guatemala, 2004.

<sup>8</sup> Tras el 11 de septiembre el cambio de prioridades de los Estados Unidos ha influido de una forma determinante en la manera como los países latinoamericanos entienden su relación con sus fuerzas armadas. Si durante los últimos años de la década de los noventa fue importante apoyar la democratización del sector defensa, en los últimos años se ha regresado a fomentar la presencia de los militares en problemas de orden interno.

profesionales de un sector público que gestionaran a su antojo una política y una administración pública, y abonar la existencia de un poder paralelo autónomo que puede sentirse libre, sobretodo si no se identifica como parte del sistema democrático, para en un futuro indeterminado tomar partido por algún actor político antisistema<sup>9</sup>.

El proceso de democratización de la defensa en América Latina recibe un gran impulso a partir del final de la Guerra Fría, en un contexto en el que buena parte de las naciones latinoamericanas inician también sus transiciones políticas hacia la democracia. El recuerdo de los abusos cometidos durante la guerra fría, en nombre de la doctrina de seguridad nacional, y la indefinición en relación a cuáles deben de ser las misiones de los ejércitos planean sobre la discusión que se inicia sobre el futuro del sector. Conceptos como “Ministerios de Defensa”, “Política de Defensa”, “Comunidad de Defensa”, “Libros Blancos de Defensa”, y la participación de civiles en la gestión se hacen comunes como productos del proceso de democratización. En una circunstancia de impulso de políticas que apoyan la consolidación de la democracia, y de teorías que señalan que las administraciones públicas tienen que ser transparentes y responder a los ciudadanos, el avance de este tipo de políticas se hace común.

En este contexto es que empieza a hablarse de los libros blancos de la defensa como instrumentos de transparencia y confianza mutua. Este tipo de documentos sirve para explicar y discutir con la sociedad la política de defensa del país<sup>10</sup>, y para identificar cuáles son los medios que se necesitan para lograr los objetivos previstos. Asimismo debe servir para mejorar las medidas de confianza con países vecinos. En la mayoría de los casos los libros blancos se han convertido en puntos de partida sobre los que la sociedad se instala, para empezar a discutir sobre los asuntos relacionados con las políticas de seguridad y defensa del país<sup>11</sup>, y reflejan la coyuntura particular de un momento concreto<sup>12</sup>.

La OEA aprueba en el 2002 un documento llamado “Adopción de lineamientos sobre la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de defensa”, que señala una serie de directrices que los países latinoamericanos deberían seguir, en orden a lograr un resultado lo más aproximado posible a lo que la mayoría de los países de América Latina considera por consenso que debería ser un libro blanco de defensa ideal. Se trata de lograr, en la medida de lo posible, que a pesar de diferencias, y contextos históricos y políticos distintos, existan una serie de aspectos comunes en estos documentos. En este trabajo se van a contrastar los criterios señalados por la OEA, a la luz de los resultados de los primeros libros blancos publicados en América Latina desde el año 1997 hasta el 2006, para determinar como se ha podido entender finalmente el proceso en los diferentes países<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Siguiendo con la metáfora, al mantenerse vivo al animal éste puede ser “recuperado”. Una vez bien tratado, y recuperadas sus antiguas facultades éste sin duda recordará las vejaciones a las que fue sometido y tomará venganza sobre los responsables de su estado.

<sup>10</sup> En ocasiones es útil para iniciar las discusiones en relación a la elaboración de una política de defensa que todavía no existe.

<sup>11</sup> Buena parte de este tipo de documentos se han publicado en los últimos momentos de la gestión del ministro que inició el proyecto. Este hecho muestra como en ocasiones uno de los factores determinantes para la publicación de estos trabajos es la voluntad política de que el ministro pueda mostrar un resultado concreto perdurable de su gestión. De ello se deriva que el proceso en muchas ocasiones sufra por el condicionamiento de este plazo temporal; ya sea porque se precipite un resultado o incluso porque se retrase la publicación de un documento de este tipo –no hay que despreciar el factor de que los sueldos que la asistencia internacional provee a los “consultores” también genera el incentivo de que se retrase el trabajo para alargar el apercibimiento de la remuneración-. Se trata de evitar la publicación con un nuevo ministro también, porque quizá se pudiera paralizar el proyecto al no tener el nuevo responsable del sector el mismo grado de compromiso. Entre otras, por estas razones y condicionantes, es por lo que cualquier documento que se publique es un buen principio para encontrar algo escrito sobre lo que se deberá seguir discutiendo en el futuro.

<sup>12</sup> El reflejo de una coyuntura concreta es otro aspecto que debe ser entendido en su justa medida. Los libros blancos no tienen, ni pueden tener la pretensión de convertirse en documentos inalterables a lo largo de los años, ni nacen con la idea de convertirse en puntos de referencia futura inamovible para ejércitos y sociedades latinoamericanas. Muestran un momento político concreto, unos condicionantes, y unas circunstancias determinadas. El esfuerzo por explicar a la sociedad los problemas del sector, las necesidades del mismo, y los condicionamientos políticos estratégicos, debe de ser permanente y por ello este tipo de trabajos pueden estar en constante proceso de redefinición.

<sup>13</sup> A pesar de que alguno de estos libros se publicaron antes de la fecha de emisión de los lineamientos de la OEA se ha considerado oportuno realizar la comparación.

La experiencia muestra como a pesar de los esfuerzos de la OEA, cada libro y proceso es distinto, reflejándose con claridad en éstos tanto las condiciones políticas específicas, como los distintos intereses de los países que los patrocinan. Así encontramos trabajos que evidencian esfuerzos para redefinir las misiones y roles de los militares en un contexto que debe ser democrático; y otros en los que se ve un primer esfuerzo para discutir sobre la política de defensa, en los que se discute sobre cuales deben ser los espacios de los ministerios de defensa y las fuerzas armadas, en los que se visualiza un esfuerzo de las Fuerzas Armadas por mejorar su imagen pública, en los que se demandan más misiones, aprovechándose de la definición de la multidimensionalidad de las amenazas a la seguridad, y en los que el proceso es muy útil para aproximar a la sociedad civil y a las Fuerzas Armadas<sup>14</sup>. La mayoría de los libros blancos publicados en América Latina han tenido diversos grados de incidencia sobre la reforma del sector defensa en la región, pero no han contribuido mucho en la mejora de la confianza mutua, ni interna, ni externa, ante la escasez de datos concretos<sup>15</sup>.

Como se verá a continuación el ejercicio de elaboración de libros blancos de defensa que desarrollen adecuadamente los criterios establecidos por la OEA, todavía es un esfuerzo muy inicial. Si bien es verdad que en un buen número de países latinoamericanos ha existido la voluntad política de llevar a cabo este proceso<sup>16</sup>, todavía nos encontramos en la mayoría de los casos con esfuerzos iniciales, que deberán de ser continuados para que el resultado final se parezca al que los países integrantes de la OEA determinaron como óptimo. La incertidumbre que sobrevuela la continuidad de estos procesos políticos, es la misma que encontramos en los ministerios de defensa<sup>17</sup>.

El cambio de las circunstancias políticas después del 11 de septiembre, y la consecuente modificación en las prioridades del gobierno de los Estados Unidos, han llevado a que todos los aspectos relacionados con la profundización de la democracia en el sector defensa latinoamericano, hayan perdido al importante aliado estadounidense como impulsor determinante<sup>18</sup>. De igual manera que con los ministerios de defensa, deberán ser los países latinoamericanos, con el apoyo de los organismos multilaterales, los que se crean que estas políticas son adecuadas para la consolidación de sus democracias, y consecuentemente las impulsen. Todo dependerá de las prioridades, de las convicciones, y de la importancia que se le de a la reforma del sector defensa en el contexto de la reforma del Estado. Como se ha señalado al inicio de estos comentarios, parece que los políticos latinoamericanos no están mucho por la labor, y que no existe una voluntad importante de avanzar en este tipo de políticas; por todo ello existe una razonable preocupación en que se continúe de una forma adecuada en la elaboración de este tipo de procesos tan complejos.

## LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS Y LOS LIBROS BLANCOS DE DEFENSA

---

<sup>14</sup> En algunos casos por los condicionantes de la historia es muy difícil avanzar hacia un documento ambicioso. En determinadas situaciones, entre las que podemos encontrar la chilena de 1997, y la guatemalteca de 2004, el libro blanco sirve como espacio privilegiado para que se encuentren y dialoguen actores que no hace tanto tiempo eran enemigos frontales. En estos casos el mero ejercicio de diálogo puede convertirse en algo positivo. En el caso chileno éstos creyeron conveniente en el 2003 publicar un segundo libro blanco que ya se enmarca en un contexto político distinto.

<sup>15</sup> Es algo verdaderamente sorprendente el que documentos que han sido pensados para aumentar la confianza, finalmente no estén ofreciendo informaciones concretas sobre estructura de fuerza, o materiales disponibles. En algunos casos se utilizan referencias internacionales, en la mayoría de éstos no se presenta ningún tipo de dato, y sólo en honrosas excepciones se publican informaciones propias. Pudieran haber diferentes explicaciones para la no publicación: el no existir la voluntad de avanzar en las medidas de confianza –lo que es extraño porque en diferentes instancias los ejércitos comparten informaciones-, o la dificultad de reconocer algo que todo el mundo sabe, que es el gran problema de alistamiento que tienen los ejércitos latinoamericanos: en algunos casos por puro pudor, y en otros también porque los ejércitos, que todavía se utilizan para la represión interna en sus sociedades, no quieren dar imagen de debilidad por miedo a que se les pierda el respeto, y les cueste más imponerse a los actores internos que deben “controlar”.

<sup>16</sup> Que por otra parte es un proceso complejo que requiere de voluntad política, recursos económicos, y participación de actores de sociedad civil y administración pública.

<sup>17</sup> Ver Carlos Barrachina y Juan Rial, “Los ministerios de defensa en América Latina y la multidimensionalidad de las amenazas”, en *América Latina Hoy*, n° 42, Primavera 2006.

<sup>18</sup> Ver Carlos Barrachina, “La asistencia militar de Estados Unidos en América Latina: permanencias, discontinuidades e intereses”, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, N°1, FLACSO- Chile.

LA OEA en el citado documento de noviembre de 2002<sup>19</sup> señala toda una serie de características que deben tener estos documentos, y que teóricamente deben ser seguidos por los países de la región. Así, 1. Debe exponerse el concepto de política del gobierno a mediano plazo; 2. Debe redactarse después de un amplio proceso de consultas; 3. Debe hacerse referencia a los recursos que serán invertidos para la defensa; 4. Debe explicarse las misiones de las fuerzas armadas explicitando porqué son importantes para la sociedad; 5. Debe señalarse la política de defensa y la doctrina de la misma; 6. Deben explicarse las capacidades del sistema de defensa y los medios de las fuerzas armadas; 7. Debe comentarse la realidad presupuestaria y señalarse con claridad recursos; y 8. Debe mostrarse la orientación futura de adquisición de materiales, y políticas de modernización<sup>20</sup>.

En la siguiente tabla va a poderse ver gráficamente hasta adonde han llegado hasta el momento los diferentes libros blancos publicados, en relación a estos criterios planteados por la OEA.

---

<sup>19</sup> CP/RES 829 (1342/02) Comisión Permanente 6 de noviembre 2002.

<sup>20</sup> La numeración presentada corresponde a la que se encuentra en la Tabla 1.

Tabla 1. Libros blancos y grado de cumplimiento requisitos OEA 2002

Criterios OEA	Argentina	Chile 1	Chile 2	Ecuador	Guatemala	Nicaragua	Perú	Bolivia	Honduras	El Salvador
1	Si	No	Si	Si	No	Si	Si	Si	Algo	Algo
2	No	Si	Si	Algo	Algo	Algo	No	No	Si	Algo
3	Si	No	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si
4	Si	Si	Si	Si	Algo	Si	Si	Si	Si	Si
5	Si	No	Si	Algo	No	Si	Si	Si	Algo	Si
6	Si	No	No	No	No	No	Algo	No	Algo	No
7	Si	No	Si	Algo	No	Si	Algo	Algo	Si	Algo
8	No	No	No	No	No	Algo	No	No	No	No

Fuente: Elaboración propia.

La OEA trata que los libros blancos reflejen básicamente los elementos estructurales que permiten entender el sector en su conjunto: definición de una política de defensa, de los medios y recursos que se van a utilizar, y una voluntad de que el proceso sea realizado de forma abierta, y en relación con las necesidades de la sociedad. El cuadro que se presenta muestra como en la mayoría de los casos hay un esfuerzo por tratar de presentar una política de defensa<sup>21</sup>, así como que existe un esfuerzo por presentar a grandes rasgos la realidad presupuestaria en la que se mueve el sector defensa, realizándose un esfuerzo para tratar de presentar las cosas útiles que este sector aporta a la sociedad. Sin embargo, en general, existe una gran carencia de datos concretos tanto en despliegue de fuerzas, como de materiales y capacidades militares. No se especifica en general como se distribuye el presupuesto en detalle, ni se muestra una orientación futura sobre posibles misiones o necesidades de adquisición de diferentes instrumentos para la defensa. En relación al amplio proceso de consultas, buena parte de los procesos han tratado de “cumplir” con el mandato, si bien con diferentes grados de intensidad en el esfuerzo. En la mayoría de los casos ese esfuerzo ha sido claramente insuficiente, bien por una falta de voluntad real por parte de los organizadores, bien por una falta de respuesta por parte de la sociedad civil, que no ha participado de una forma efectiva en el proceso.

<sup>21</sup> A pesar de que en muchos casos este ejercicio se dificulta por la inexistencia de una política de defensa aprobada por los representantes políticos.

## ESFUERZOS MAS O MENOS EXITOSOS: LOS PROCESOS DE ELABORACION DE LOS LIBROS BLANCOS

### *Chile*

Chile fue el primer país de América Latina que elaboró un libro blanco de defensa en 1997. El proceso inició cuando el presidente Eduardo Frei le señaló a su ministro de defensa la necesidad de trabajar en una nueva política de defensa. Era la primera ocasión en la que civiles trabajaban en temas de defensa, ya que tradicionalmente ésta había sido competencia exclusiva de los militares. El propósito fundamental radicaba pues en que se permitiera que civiles empezaran a discutir sobre estos asuntos, y en que civiles y militares se sentaran en igualdad de condiciones a discutir con responsabilidad sobre la materia. Estas discusiones sobre política de defensa, debían proveer transparencia en asuntos como derechos humanos, adquisiciones de armamento, industria de defensa, y otros aspectos relacionados, tratándose que civiles y militares solucionaran toda una serie de asuntos políticos como la participación de las fuerzas armadas en asuntos de orden público. Estas discusiones se planteaban como preludio de otras en las que se abriera el debate sobre el servicio militar obligatorio, las responsabilidades del Consejo de Seguridad Nacional, o revisiones constitucionales sobre el fortalecimiento del ministerio de defensa y el control parlamentario sobre el sector.

Para desarrollar este debate el ministro seleccionó a un grupo de 80 académicos, oficiales militares, líderes de partidos políticos y de la sociedad civil para discutir durante un año sobre estos asuntos. Tomó otro año llegar a un consenso que pudiera ser publicable. Los individuos participantes representaban a una elite intelectual civil y militar, que acabó autodefiniéndose como “la comunidad de defensa”. Estas discusiones, largas en muchas ocasiones, sirvieron para romper el hielo entre las comunidades civiles y militares, y para que gradualmente unos a otros se fueran ganando el respeto. Diferentes preguntas guiaban las discusiones: ¿qué es la comunidad de defensa? ¿Dónde radican las responsabilidades de civiles y militares? ¿Cuál es la naturaleza de la política de defensa? Se llegó al acuerdo de que el liderazgo civil era el responsable de definir la política de defensa, y que las fuerzas armadas eran las encargadas de implantar. Se llegó también al acuerdo de que la política de defensa debía ser considerada como una política de Estado que no dependiera ni de los vaivenes políticos ni del partidismo coyuntural. Finalmente se llegó al consenso de que la política de defensa se debería redefinir de tanto en tanto debido al paso del tiempo y el cambio en las condiciones políticas internacionales.

El esfuerzo por la elaboración del segundo libro blanco, publicado en el 2003, fue relativamente diferente. El contexto político era muy distinto; con la democracia política consolidada, y un gobierno de izquierdas en el poder, se trata de avanzar un grado más, cuestionando incluso alguna de las definiciones del primer documento. Se trata en este segundo documento de modernizar el sector defensa, insertando internacionalmente a los ejércitos de ese país, y sobretudo estableciendo la clara dependencia de los militares a un ministerio de defensa que pretende ser fuerte. En este libro hay un esfuerzo más que por llegar a consensos, a los que ya se había llegado, o de formar una “comunidad de defensa”, que ya existía, de aterrizar los conceptos teóricos del primero en un contexto más realista, explicando con claridad las características de la política de defensa y de sus instituciones, y las misiones de las fuerzas armadas y su relación con la sociedad. Se trata de definir la defensa como una política pública más que debe ser definida por un gobierno democráticamente elegido, señalando que es bueno que ésta cambie y se renueve de tanto en tanto dependiendo de las circunstancias políticas internas y externas.

### *Argentina*

Argentina publicó su libro blanco en 1999. Los asuntos de las relaciones entre civiles y militares, y las políticas de defensa se habían empezado a discutir en 1995 –poco después de que Chile iniciara su proceso-, a partir de un foro organizado por el Jefe de la Comisión de Defensa del Senado Argentino, el senador Vaca. Este grupo se reunió durante varios meses, hasta que Vaca sufrió un grave problema de salud, que provocó que la Junta de Jefes de Estado Mayor de Ministerio de Defensa asumiera la dirección del proceso. El documento final se elaboró en el Ministerio realizándose pocas consultas con los civiles. Los elaboradores del documento quisieron mostrar las esencias del sistema de defensa argentino, sus intereses nacionales, y las circunstancias estratégicas que determinaban el diseño de sus

fuerzas armadas. Una característica del documento, elaborado en un momento político de desconfianza de la sociedad civil sobre las Fuerzas Armadas, es el esfuerzo que se percibe de señalar que los ejércitos argentinos se subordinan a la constitución y pretenden convivir sin problemas con el sistema democrático. A pesar de que el libro argentino es un documento excelente, el proceso no experimentó un amplio proceso de consultas que generase un apoyo amplio como el que tuvo el chileno. Una revisión posterior del documento se preparó y presentó con bastante publicidad en el 2001.

### *Ecuador*

El caso de Ecuador es significativo por la rapidez con la que se vivió el proceso de elaboración del libro. Iniciado oficialmente en mayo del 2002 en una conferencia internacional celebrada en Quito, en el que se invitó a diferentes sectores de la sociedad civil a participar, y “discutir” sobre como debería ser y qué debería contener el libro defensa, este esfuerzo fue seguido por dos conferencias en Cuenca y Guayaquil. El libro fue elaborado por un equipo de militares pertenecientes al ministerio de defensa, y se publicó en diciembre de ese mismo año precediendo el cese del ministro Almirante (ret) Hugo Unda. A lo largo del libro se muestra un esfuerzo por presentar una buena imagen del ejército ecuatoriano como agente de desarrollo en la sociedad de su país, y como institución que goza de un gran prestigio y respeto por parte de la sociedad. En este documento se interpreta el concepto de la multidimensionalidad de las amenazas ampliamente, señalándose que esta nueva realidad justifica el que los ejércitos deban ser capaces de abordar muchos de los aspectos que afectan a la seguridad de la nación, y que en el contexto ecuatoriano no pueden ser desarrolladas más eficientemente por otras agencias gubernamentales.

### *Bolivia*

Bolivia inició sus trabajos para desarrollar un libro blanco en 1998 durante el gobierno del Presidente Hugo Banzer. El proceso fue encabezado por la Unidad de Análisis del Ministerio de Defensa (UDAPDE), una organización civil-militar que actuaba como tanque de pensamiento del ministerio de defensa. El objetivo del proceso fue que civiles y militares entraran en un proceso de diálogo y construcción de confianza. Bolivia sostuvo diferentes conferencias tratando de lograr este objetivo, pero en un contexto político deteriorado no fue posible llegar a un acuerdo publicable. En el 2004 el ministerio finalmente apoyó hizo a un lado todos esos esfuerzos y publicó un documento. A pesar de ser firmado por el Presidente Mesa, el libro nunca fue presentado oficialmente, y recibió muchas críticas desde diferentes sectores. Por una parte los militares se quejaron de no haber sido consultados, y de que el libro hubiera sido directamente redactado por un oficial del ejército cercano al ministro, y por otra los académicos señalaron graves problemas conceptuales. Para complicar la situación, evidenciando los graves problemas institucionales, el Consejo Supremo de Defensa (COSDNA) elaboró una versión propia de libro blanco<sup>22</sup>.

### *Guatemala*

Como Bolivia, Guatemala dedicó mucho tiempo en tratar de buscar un apoyo colectivo para su libro blanco de defensa. Se elaboró un proceso basado en la presentación de conferencias magistrales que iniciadas a mediados del 2002 y hasta mediados 2003 trataron de ir presentando visiones de personalidades nacionales e internacionales que ayudasen a generar una discusión y un acercamiento de los diferentes sectores sociales. Se invitó a un gran número de instituciones y organizaciones no gubernamentales, con el intento de generar una “comunidad de defensa” a imitación de la chilena. Los acuerdos de paz, y el “interés” por integrar la discusión de la defensa en la discusión democrática del país se encontraban en la génesis de este trabajo, pero el rumbo se tuerce por la gran autonomía que gozan los militares en ese país, y por la presión de concluir el trabajo antes del cambio de administración. Nuevamente un trabajo realizado con rapidez en el ministerio, sacrifica el consenso y la calidad del documento en aras de publicar un documento que aparece en el 2004. A pesar de todo, y como en el caso chileno, uno de los beneficios más importantes de la elaboración del documento fue el sentar a civiles y militares a dialogar, así como a antiguos enemigos, tratando de buscar aproximaciones, y de lograr que la paz se vaya consolidando en la cotidianeidad. En la actualidad se está trabajando en una nueva versión.

---

<sup>22</sup> Información de Juan Ramón Quintana (octubre, 2005)

### *Nicaragua*

En Nicaragua se vive un proceso relativamente distinto. El ministro José Adan Guerra se pone como una de sus metas de gobierno el lograr consolidar un espacio político para el ministerio de defensa en su país. Para ello cree conveniente apoyar dos importantes políticas: la elaboración de una política de defensa por una parte, y la publicación de un libro de defensa nacional. Éste finalmente se presenta en el año 2005 justo antes de que el ministro abandone sus responsabilidades en el ministerio. En este caso tampoco el proceso fue sencillo, ya que era necesario que funcionarios civiles del ministerio de defensa, fueran capaces de ponerse de acuerdo con militares de las fuerzas armadas que trataban de mantener su peso político intacto. Iniciado formalmente el proceso en agosto del 2003 con una conferencia internacional sostenida en Managua, los trabajos se organizaron a través de un equipo mixto formado por integrantes del ministerio y las fuerzas armadas. Éstos, apoyados económicamente por el PNUD trabajaron durante aproximadamente un año hasta que a mediados del 2004 elaboraron un borrador. Una vez éste fue editado se sometió a un proceso de consulta entre los diferentes actores políticos del país, incluso señalando un período para que fuera discutido por diferentes comunidades a lo largo del país. Uno de los éxitos de este proceso no fue la consulta popular, sino hacer posible, en una coyuntura política muy complicada, que civiles y militares consensuaran un documento.

### *Perú*

El proceso llevado a cabo en Perú también se desarrolla a lo largo de diferentes años, y debe superar diferentes obstáculos para que finalmente en abril del 2005 el Consejo de Defensa Nacional le de su aprobación. Cinco versiones previas de documento fueron presentadas a discusión en diferentes momentos políticos desde el gobierno de Fujimori hasta su publicación definitiva. La primera versión se elaboró por militares en 1898, la segunda en el ministerio de defensa durante el gobierno de transición del presidente Paniagua. Las tres versiones finales aparecieron a lo largo del mandato del presidente Toledo. A lo largo del proceso se organizaron reuniones con la sociedad civil, que liderados por IDEPE – organización financiada por el NED-, participaron en coloquios en el ámbito nacional en donde representantes de la sociedad civil expresaron diferentes puntos de vista. Paralelamente a este proceso el embajador Hugo Palma con el apoyo de PNUD/UN-LIREC dirigió un proyecto sobre libros blancos de defensa que reunió en Lima y en otras capitales latinoamericanas académicos expertos que discutieron desde el 2003 al 2005 sobre diferentes aspectos de la elaboración de estos documentos. A partir de la cuarta versión el ministerio creyó conveniente que ya no era necesario contar con más consultas, encargándose a funcionarios del ministerio una quinta versión definitiva que a pesar de no ser consultada con la sociedad civil, sí recibió inputs de otras organizaciones burocráticas del Estado. En la actualidad también se está trabajando en una nueva versión.

### *Honduras*

Honduras apuró la publicación de su libro hasta diciembre del 2005, justo en el último acto político que el secretario de defensa saliente realizaba, tras el proceso electoral de finales de noviembre de ese mismo año. Apoyados por el PNUD, desde el año 2004 se constituyó un Comité Ejecutivo Permanente para la elaboración de este documento. Durante todo este tiempo se organizaron reuniones en las que se invitó a la sociedad civil, y a diferentes representantes de diferentes secretarías de gobierno, a escuchar a conferencistas nacionales e internacionales (de esta forma se seguía el modelo guatemalteco). Asimismo, y siguiendo el ejemplo nicaragüense también se visitaron diferentes comunidades para dialogar sobre el proyecto de libro –en este caso no editado todavía-. A finales del 2005 el Comité Ejecutivo del Libro Blanco inició los trabajos de redacción que estuvieron listos antes de la asunción del nuevo gobierno democráticamente electo.

### *El Salvador*

La elaboración del libro tiene su génesis en la Ley de Defensa Nacional, promulgada el 15 de agosto de 2002. A partir de la creación de la dirección de política de defensa en enero del 2005 se empieza a trabajar en el libro. Un año de actividades, en un primer momento de reuniones, conferencias con civiles y militares en el Colegio de Altos Estudios Estratégicos, y en una segunda de redacción por parte de oficiales

militares pertenecientes al ministerio. Este esfuerzo tiene como precedente diferentes planes militares, conocidos como "Arce" que definen objetivos y planes estratégicos y que se publican en diferentes años (1995, 2000, 2005).

En la mayoría de estos casos no puede subestimarse la influencia del apoyo que diferentes organizaciones internacionales han realizado a lo largo de estos años. Éstas han apoyado con recursos, conferencistas y consejos sobre la manera de conducir el proceso de una forma muy importante. Entre 1998 y el 2003 The Center for Hemispheric Defense Studies (National Defense University) y el U.S. Southern Command apoyaron este tipo de esfuerzos en países como Bolivia, Ecuador, Perú, Guatemala, El Salvador, Colombia, Nicaragua y República Dominicana<sup>23</sup>. A partir del 2004 sobretodo el PNUD apoyó activamente los esfuerzos en Perú, Nicaragua y Honduras. Otras organizaciones como el National Endowment for Democracy (NED), a través de organizaciones locales como IDEPE (Perú), IEEPP (Nicaragua), o la Red de Estudios de Defensa y Seguridad en América Latina (RESDAL) también han sido importantes en el momento de apoyar estos esfuerzos.

### ESFUERZOS MÁS O MENOS EXITOSOS: LOS CONTENIDOS DE LOS LIBROS BLANCOS

Ya se ha comentado a lo largo del texto que en relación a los libros blancos latinoamericanos una de las circunstancias más importantes que hay que rescatar es el proceso que se ha seguido. Partiéndose de situaciones de alejamiento e incomprensiones entre civiles y militares, y de una clara situación de autonomía militar, es necesario alimentar la idea que la defensa es una importante política pública que no puede ni debe ser dejada únicamente en manos profesionales. En muchas situaciones, no son siquiera los militares los que defienden su autonomía, sino que es la sociedad misma la que considera que los asuntos de la defensa tienen un carácter técnico, y que por ello debe ser confiada a los profesionales. Esta circunstancia, la poca idea que los políticos tienen sobre esta área de política, y la constatación de que otras áreas de política son más rentables para consolidar carreras políticas, conspiran para que finalmente en muchas ocasiones la defensa sea dejada a los militares como actores principales en la decisión y gestión de la misma.

Es por todo ello que el proceso de inclusión de diferentes actores en la elaboración de este tipo de documentos es importante en sí misma, y coopera en la tarea de que esta política democrática pueda ser tratada como una política pública más. Al considerar que el proceso es así de importante, hay que ajustar las expectativas, y entender que el contenido de los documentos y sus alcances relativizan un poco su valor. Puede pensarse así que un libro blanco es incompleto, o puede verse como un punto inicial sobre el que los políticos pueden trabajar, y los académicos discutir, para con el tiempo ir mejorando el producto presentado. Nosotros somos partidarios de este enfoque optimista, y apostamos por que lo mejor es tener un producto publicado sobre el que poder discutir.

En las siguientes líneas se van a presentar las principales características de los libros blancos latinoamericanos en relación a sus contenidos. A pesar de la dificultad del análisis, por la fuerte subjetividad presente en el análisis, debería ser posible a través del estudio de los mismos, determinar dos características muy importantes del proceso: tanto él o los objetivos que persigue, como el público al que está dirigidos. En este trabajo no se va a realizar este ejercicio<sup>24</sup>, únicamente se van a presentar los datos dejándose al lector la tarea de reflexionar sobre esas posibles motivaciones, y esos posibles públicos al que van dirigidos este tipo de documentos.

#### *Chile 1997*

En un contexto de regreso a la democracia, militares y civiles tratan de presentar la defensa como una política pública más. Realizan un esfuerzo de diálogo muy importante, que se materializa

---

<sup>23</sup> Que nunca llegó a publicar un documento a pesar del borrador que publicó el colegio de altos estudios militares (IADESEN) en el 2004.

<sup>24</sup> El ejercicio como se ha señalado anteriormente fue realizado en Carlos Barrachina, "Libros Blancos de Defensa como instrumento de reforma del Sector", *Co/Incidencias* N° 1, enero-junio 2005.

incluso con la publicación de un “glosario” en el que se trata de que los diferentes actores entiendan lo mismo y se pongan de acuerdo sobre diferentes conceptos.

El propósito fundamental de libro es así el de crear consensos, la política de defensa se define muy débilmente señalándose sin embargo que tiene mucho que ver con la disuasión ante las amenazas tradicionales. En este documento hay muy poca mención al ministerio de defensa, y se hace un elogioso análisis de las fuerzas armadas desde una perspectiva histórica, señalándose la importancia que éstas tienen como factor de desarrollo de la nación chilena. En este libro blanco hay poca información operativa, remitiéndose a Military Balance, o a Jane’s para la presentación de los datos principales tanto de presupuesto, como de efectivos militares.

### *Argentina 1999*

El libro argentino se idea en un contexto en el que las instituciones militares tratan de abrirse espacios en el contexto democrático, y de recuperar una imagen profesional entre la ciudadanía. El trabajo que se inicia a partir de una iniciativa legislativa, se completa dentro del ministerio de defensa, apostando por la inserción internacional de las fuerzas armadas argentinas. El propósito del libro es bastante pedagógico, explicando la organización militar, y presentando la imagen de que las fuerzas armadas apoyan la democracia. La política de defensa presentada señala la necesidad de reestructurar las fuerzas armadas, incrementando las operaciones conjuntas entre las fuerzas, y apostándose por la participación en las misiones de paz internacionales.

En este documento hay una explicación detallada del ministerio de defensa, su estructura y sus funciones, señalándose con claridad la importancia del control civil, y la circunstancia que las fuerzas armadas son un instrumento del Estado. Se apuesta por una reforma de las instituciones militares, que fomenten fuerzas flexibles, y un aumento por la apuesta tecnológica. En este documento se presentan datos oficiales significativos.

### *Ecuador 2002*

En un contexto en el que las presiones internacionales por producir documentos de este tipo se agudiza, Ecuador se embarca en este proceso, a pesar de saber que la gestión del ministro se encuentra en su recta final, y que a finales de año se producirá un cambio de liderazgo en las instituciones militares. Liderados por el ministro, un equipo de militares redacta un documento que en teoría debería recoger las opiniones vertidas en los tres seminarios organizados para la “discusión” con la sociedad civil. El propósito principal del libro es proyectar una buena imagen de las fuerzas armadas ecuatorianas, y justificar nuevas misiones a la luz de las que se están señalando con el concepto de la multidimensionalidad de las amenazas a la seguridad. La política de defensa se centra en amplias misiones de orden interno, ya sean éstas en relación al desarrollo, o como salvaguarda del mismo Estado. Se combinan misiones “tradicionales” con “no tradicionales”, apostándose con claridad por los roles en tareas de desarrollo, pero sin rehuir las posibilidad de conflicto con Colombia debido al impacto de la inestabilidad que se vive en ese país. Ecuador presenta en este documento una visión amplia de las misiones de sus fuerzas armadas, presentando una gran cantidad de misiones a desarrollar. Administrativamente se relega al ministerio como un simple administrador, mientras que se señala que el Comando Conjunto ostenta el control de la cadena de mando. Los datos publicados provienen del Military Balance.

### *Chile 2003*

Este segundo libro aparece en un contexto muy diferente al primero, ya que cinco años más tarde la democracia aparece más consolidada, y en el gobierno se encuentra un gobierno de izquierdas que trata de ajustar algunos aspectos que a la derecha se le hubieran dificultado. El objetivo principal del libro es definir una política de defensa, que no había sido definida en el primero, y actualizar algunos conceptos que tradicionalmente utiliza el sector militar y que se consideran desactualizados. Como objetivo secundario aparece la necesidad de fortalecer la importancia política del ministerio de defensa, apostar por la modernización del sector defensa, y el desarrollo de roles internacionales para las fuerzas armadas. En



este documento se presenta a las fuerzas armadas como instrumento de implantación de políticas, y se señala la importancia de combinar las misiones tradicionales con las operaciones de paz. Por otra parte se señala la importancia de ir modernizando la legislación para adaptarla a los nuevos tiempos. Tampoco en este documento los chilenos ofrecen datos propios.

### *Guatemala 2004*<sup>25</sup>

El libro de la defensa de Guatemala aparece en un contexto en el que recientemente se ha aprobado en la Conferencia Especial de la Seguridad que la OEA organiza en octubre del 2003 en México, la declaración de la multidimensionalidad de las amenazas a la seguridad. Aparece pues condicionado por esta definición, y por la cada vez más creciente concepción en Centroamérica de que ellos también están afectados por amenazas transnacionales como el tráfico de drogas, el terrorismo y el crimen organizado. Los propósitos reconocidos del libro son construir un diálogo civil-militar, y desarrollar un consenso en la política de defensa. A pesar de este objetivo, y de que se hable de “cultura de defensa”, y de “comunidad de defensa”, sin embargo no se presenta en el libro una política de defensa explícita. A pesar de que se hace bastante énfasis en la importancia política del ministro, sin embargo éste es un militar en activo. El ejército se define como un “instrumento” para ejecutar la política de defensa, pero no se señalan explícitamente éstas –aunque se adopte una perspectiva de ampliación de funciones relacionadas con la multidimensionalidad de las amenazas a la seguridad-. En el libro no aparecen datos ni de estructura de fuerza, ni de equipamiento. Hay que destacar sin embargo de este esfuerzo diferentes aspectos, ya que este trabajo supuso un intento importante de “provocar” el diálogo de actores enfrentados. A pesar de ello la redacción final fue elaborada por parte de un sector, hay definiciones muy básicas sin mucha conexión con el espíritu del libro, y no coopera especialmente con la integración regional, a pesar de las declaraciones de buenas intenciones, reintroduciendo el conflicto territorial con Belice.

### *Bolivia 2004*

En un contexto de creciente inestabilidad política aparece publicado este documento, en el que el ejército boliviano se presenta como depositario de los valores fundamentales de la nación. Asimismo las fuerzas armadas aparecen comprometidas con el mantenimiento de la estabilidad, la independencia, la unidad y la democracia en el país. El Presidente aparece firmando como capitán general de las fuerzas armadas, y defendiendo una política de defensa amplia que garantiza todos los aspectos señalados anteriormente, más los que se derivan de las “nuevas amenazas”, y los derivados de la cooperación internacional y las misiones de mantenimiento de la paz. El ministerio existe por ley, y es el responsable de transmitir las instrucciones de la presidencia, sin embargo el liderazgo del sector se encuentra en el jefe de las fuerzas armadas. Éstas interpretan el rol que la constitución les señala, atribuyéndose la misión de garantizar la moderación política en el país, la libertad de circulación en las carreteras (refiriéndose indirectamente a los bloqueos provocados por los movimientos cocaleros). Finalmente también existe una referencia lateral a las misiones de lucha contra las drogas. No hay datos significativos en este documento ni sobre estructura de personal, ni sobre armamentos.

### *Perú 2005*

En la génesis de este proyecto el presidente Toledo y las fuerzas armadas tratan de mostrar por una parte una actitud de transparencia, después del gobierno de Fujimori, y por otra de mejorar la imagen de las fuerzas armadas, que había resultado afectada tras su estrecha colaboración con el anterior gobernante. Libro condicionado en cierta forma por la declaración de la multidimensionalidad de las amenazas, tiene entre sus propósitos explicar una política pública que había sido secreta, promover confianza interna y externa, y apoyar políticas de modernización para las fuerzas armadas. Ésta política tiene mucho que ver con la ampliación de lo que se consideran amenazas a la seguridad, reconociendo

---

<sup>25</sup> Podría señalarse, como se verá a continuación, que a pesar del esfuerzo regional integrador, y del impulso de declaraciones que persiguen impulsar las medidas de confianza en la región, los libros centroamericanos responden a visiones diametralmente distintas. El de Guatemala del 2003 es una aproximación teórica a lo que debería contener un libro blanco de defensa, y una continuación de diálogo derivado del proceso de paz entre fuerzas que todavía no han cicatrizado heridas. El de Nicaragua del 2005 supone una búsqueda de equilibrios institucionales entre Ministerio de Defensa y Ejército de Nicaragua, y una demanda de nuevas misiones, recursos, y modernización, y de definición de políticas. El de Honduras del 2005 trata de impulsar la creación de comunidad de defensa, y es un intento de acercamiento de las fuerzas a su sociedad, señalando la voluntad de de éstas de insertarse en democracia, demandando políticas modernización, y elaboración leyes. El del Salvador del 2006 es un libro militar en el que se defienden conceptos tradicionales, y visiones clásicas de relación entre civiles y militares. Se demandan nuevas misiones, modernización y recursos.

muchas áreas en las que los militares deben encontrarse presentes; para ello es fundamental dotar de fondos a las fuerzas armadas, y modernizar el sector.

Se reconoce la importancia política del ministerio, a pesar de que el comando conjunto ostenta la dirección efectiva. El libro define una gran cantidad de misiones para las fuerzas armadas, que siguen gozando de un gran margen de autonomía para tomar sus decisiones. No hay datos específicos sobre estructura de fuerzas o sobre materiales.

### *Nicaragua 2005*

A pesar de la inestabilidad política que se vive en Nicaragua, civiles y militares son capaces de llegar a una solución de compromiso, y de presentar sus diferentes puntos de vista en un documento aceptable para todos. El objetivo principal del ministro es definir una política de defensa, y consolidar la dirección civil de esta política. El objetivo principal del ejército nicaragüense es solicitar más medios para la modernización de las fuerzas, y mantener su grado importante de autonomía institucional. Como todos los documentos posteriores a la declaración de México (2003), este documento también está marcado por la multidimensionalidad de las amenazas, y señala la necesidad de que se amplíen funciones del ejército. Por otra parte se da importancia a las amenazas tradicionales, y a pesar de que se habla de la necesidad de resolver los problemas fronterizos por la vía diplomática, sin embargo se deja claro que existe un problema que preocupa, y que debe ser solucionado en el futuro. El libro mantiene un cuidado equilibrio entre las funciones políticas del ministro, y las que le corresponden al jefe del ejército, se trata de ir definiendo en la práctica toda una serie de competencias que no quedan muy claras en los ordenamientos constitucionales. En relación a las misiones se apuesta por la seguridad cooperativa, y se reconoce la utilidad de participar en operaciones de paz, sin embargo se reconoce que hay problemas internos que deben ser abordados por el ejército, como el tráfico de drogas, y otras amenazas transnacionales. Tampoco en este libro aparecen datos completos, aunque se refiere a los acuerdos regionales de confianza mútua, y da detalles de diferentes acuerdos internacionales.

Este documento trata de impulsar el debate, especialmente entre políticos y militares, importando menos la opinión de la población, a pesar de las declaraciones que aparecen en texto. Se delimitan las funciones del ministerio, y del ejército, presentando a éste como un ejército del Presidente al que se presenta como Capitán General de las Fuerzas Armadas. El libro es informativo, y en ocasiones repetitivo, y explica fundamentos jurídicos, doctrinarios y programáticos de la defensa nacional. Puede verse en el texto la contradicción en discursos entre los que defienden un espíritu democrático, y uno militarista (que es alarmista en relación a amenazas). Se defiende el derecho internacional, los conceptos seguridad colectiva, y los campos de acción de la seguridad nacional a lo interno, destacando con confusión la importancia de la autonomía militar.

El libro delimita problemas fronterizos, y señala diferentes acuerdos y desencuentros con profesionalidad. Hace declaraciones integracionistas, y una explicación interesante del sistema interamericano de defensa, y de los esfuerzos centroamericanos de integración y colaboración en transparencia, y Balance Razonable de Fuerzas<sup>26</sup>. Se solicitan reformas legales que regulen el sector como una Ley de Defensa, de Movilización Nacional, un proceso modernización del ministerio y del ejército, un código penal militar, un reglamento disciplinario, y una ley de procedimiento judicial militar. Finalmente se demanda más dinero, para modernización, equipamiento y nuevas funciones, respaldándose el concepto de la multidimensionalidad y demandando nuevas funciones. Hay una ausencia de datos reales

---

<sup>26</sup> Hay que entender el contexto en el que fue realizado este documento. Por una parte se descubrió un desvío de armas irregular del ejército y la policía nicaragüense a las Autodefensas Colombianas, y Estados Unidos pidió la destrucción de los misiles tierra-aire nicaragüenses, heredados de la guerra, y que pudieran caer en manos de terroristas para derribar aviones comerciales. El gobierno nicaragüense reaccionó impulsando el balance razonable de fuerzas en Centroamérica, para por una parte apoyar a los Estados Unidos, y por otra contentar a sus militares pidiendo la destrucción de los aviones de combate hondureños. El proceso se complicó mucho con la entrada de Nicaragua y Honduras apoyando la guerra en Irak, bajo mandato de Naciones Unidas. Para más información ver Carlos Barrachina, "Políticas de seguridad y defensa en Honduras y Nicaragua (2002-2006)", en Carlos Barrachina, (Coordinador) *Gobernabilidad y Democracia en Honduras y Nicaragua*, Ediciones Pomares/Universidad de Quintana Roo, México-Barcelona 2008 (en prensa).

significativos, aunque se piden armamentos concretos, y se reconoce la debilidad del ejército nicaragüense, reconociendo el proceso de transición política en Nicaragua, y la no presencia de estado en muchas zonas. También se apuesta por participar en misiones de naciones unidas bajo el auspicio de la ONU.

### *Honduras 2005*

A finales del año, y con el nuevo gobierno ya elegido en las urnas a punto de asumir sus responsabilidades, aparece el libro de la defensa hondureño. Después de un proceso de aproximadamente un año de duración, en el que no ha habido muchas tensiones políticas en el sector, se redacta un documento que trata de responder a las demandas internacionales de transparencia, y conducción civil del sector. También influido por el concepto de la multidimensionalidad, sin embargo se encuentra en el libro un esfuerzo por acotar al máximo las funciones de los ejércitos, y de recordar el apoyo a la democracia del sector defensa (a pesar de que se reconoce que en el mantenimiento del orden público, en algunas tareas de desarrollo, y en desastres naturales, los ejércitos deben actuar porque representan la institución más preparada para la respuesta). El ministro se encuentra en la cadena de mando militar, a pesar de que no queda muy bien explicada la capacidad operativa de sus órganos asesores, y los militares se encuentran subordinados a su posición formal. Se encuentran algunos datos propios en el documento tanto sobre presupuesto, como de sus estructuras de fuerzas. También hay algunos datos sobre el material, aunque no se habla de su grado de alistamiento, ni se proyecta que se necesitará en el futuro.

Trata de responder a demandas internacionales de transparencia, y conducción civil del sector, y como se ha señalado, a pesar de la influencia del concepto de multidimensionalidad, hay un esfuerzo por reducir al máximo funciones ejército, y por elaborar un discurso democrático; así como por lograr una relación más transparente entre civiles y militares. En el libro hay un reconocimiento claro de la subordinación de las Fuerzas Armadas a los poderes legítimamente constituidos, y se apuesta por la diplomacia y la negociación para solucionar conflictos. También se encuentra un importante esfuerzo para explicar mecanismos de integración y cooperación regional. En este sentido se delimitan con sobriedad problemas territoriales, señalándose que existen diferendos y se apuesta por integración centroamericana. Se explica el tratado marco de seguridad democrática 1995, y se apuesta por el apoyo a la ONU y el multilateralismo como elementos rectores. Hay un lenguaje moderno, prodemocrático, pero también encontramos una ausencia de datos reales significativos, tanto en presentación clara de las fuerzas armadas, como en sus misiones, y los materiales necesarios para poder desarrollarlos. El libro demanda reformas legislativas, y se quiere presentar como una reflexión sobre las bases que pueden configurar futura política de defensa; el fortalecimiento Secretaría de Estado, una futura Ley de Inteligencia, del Servicio Militar, y de un Código militar moderno. Finalmente se apuesta por la modernización de la educación militar, y la formación civiles en defensa a través de la creación de la Universidad de defensa nacional.

### *El Salvador 2006*

El libro salvadoreño explica la forma de desarrollar la Ley de Defensa Nacional aprobada en el 2002<sup>27</sup> describiendo en general las capacidades de las fuerzas armadas, sus funciones y sus planes de modernización militar. Esta publicación es un instrumento declarativo en el que se defiende la multidimensionalidad de las amenazas, y la necesidad de que los militares tengan funciones en el combate de éstas. El ministro es un militar en activo, y se desarrolla una explicación del “sistema de defensa nacional” a través del concepto “campos de acción”, que es un viejo concepto asociado a la “doctrina de seguridad nacional” de los Estados Unidos durante la guerra fría, y la participación de los militares en diferentes aspectos relacionados con la gobernabilidad del país en un contexto de emergencia nacional. En lugar de considerar una administración pública en la que la defensa en una agencia más, se entiende la idea de que la gobernabilidad es un sistema de defensa ampliado. Este libro muestra una clara continuidad política con el pasado y un lenguaje militarista, utilizándose un concepto de disuasión clásico, y declarándose la importancia que la defensa sea asunto de todos los ciudadanos, siendo necesario el aumentar la cultura de defensa como un deber ciudadano.

---

<sup>27</sup> Hay que recordar que buena parte de los libros de defensa se elaboraron sin tener una ley de política de defensa previamente aprobada.

A pesar de que El Salvador tiene aprobada una política de defensa, no se explican directamente ni directrices ni recursos, y la modernización de las fuerzas armadas aparece como un objetivo básico, demandándose más medios, y más participación en funciones internacionales y nacionales. Entre las funciones internas destacan: el mantenimiento de la paz interna, el auxilio población en desastres, el apoyo al desarrollo nacional (con muchas misiones concretas), la ayuda humanitaria, la defensa del medioambiente, y otras relacionadas con la educación y la cultura. Se señala que se vive en un continente inestable y de la necesidad de la cooperación. En su opinión los problemas principales de la región son: la corrupción, la narcoactividad, el crimen organizado, y las maras o pandillas de jóvenes que alteran el orden público. Como fuerte aliado de los Estados Unidos en la región destacan la importancia de la participación en misiones internacionales, y especialmente su presencia en Irak.

No se habla de ministerio, sólo de la figura del ministro, no apareciendo tampoco datos, y señalándose que también éste es un ejército del presidente que es su capitán general. En el documento se habla de que son fervientes impulsores integración centroamericana, y de las instituciones de confianza mutua, pero se atribuyen "la Isla Conejo" un territorio hondureño, calificando sus fronteras irreductibles, y generando con esta declaración un problema diplomático importante. A pesar de ello señalan que el libro blanco quiere coadyuvar con la política exterior salvadoreña en los aspectos de medidas de confianza, y señalan que su presupuesto es de 106 millones de dólares, con mucha diferencia el mayor de la región.

## CONCLUSIONES

La experiencia latinoamericana sobre los libros blancos, y sus procesos de elaboración ha sido útil para ir despertando la idea de que la defensa es un área de política que debe ser tratada como cualquier otra, en lugar de quedar relegada por completo a las fuerzas armadas. Los libros blancos han contribuido, en mayor o menor medida, a ampliar el conocimiento público de los roles y misiones internas y externas de las fuerzas armadas, a que se discuta sobre las competencias de civiles y militares en el sector, a señalar con claridad las posturas de los países en relación a sus vecinos, y a apuntar el compromiso de los mismos de colaborar en el mantenimiento de la paz internacional enviando tropas fuera del territorio nacional. También han servido para que se fuerce la discusión en el seno de la sociedad civil sobre el futuro de la institución, para que se encuentren en una mesa de diálogo sectores que tradicionalmente habían estado enfrentados, y para que se avance en la inserción de este sector público en el contexto democrático de una forma permanente y estable.

En ocasiones este proceso también ha sido utilizado políticamente con otras intenciones; para transmitir una buena imagen de las fuerzas armadas a la sociedad, y a la comunidad internacional; para apuntalar la autonomía militar y demandar nuevas misiones, en consonancia con la declaración de la multidimensionalidad de las amenazas, para demandar más recursos para las fuerzas armadas; e incluso para mostrarle a la comunidad internacional un aparente deseo de cumplir con la elaboración del proceso, independientemente de que los contenidos del trabajo, o a que el espíritu del proceso se acerque a lo que se espera de que debe ser el mismo.

Hasta la fecha no puede decirse que la elaboración de libros blancos haya contribuido de forma importante a la transparencia del sector en relación a mostrar el detalle de los gastos del sector, ni a la explicación de los medios con los que cuentan las fuerzas armadas en relación a sus misiones. Tampoco ha servido para conocer las razones de los despliegues de fuerzas, ni para discutir hacia el futuro sobre qué tipos de materiales necesitan las fuerzas armadas para seguir desarrollando sus misiones.

Puede afirmarse que el balance final de esta primera generación de libros blancos latinoamericanos es positivo. Se ha realizado en diferentes países el esfuerzo, más o menos sincero, de dar satisfacción a los lineamientos de la comunidad internacional. Como todo tipo de proceso, éste es perceptible de mejorar, y de irse perfeccionando hacia el futuro. Una gran diferencia que encontramos de mediados a los noventa, a la fecha, es que en la actualidad existen documentos escritos que se pueden criticar, y que se pueden comentar para seguir avanzando en el espíritu que conforma este tipo de esfuerzos. La tarea ahora consiste en seguir impulsando, por el bien de la consolidación de la democracia este tipo de trabajos.

A pesar de este deseo, y de estas realidades sobre las que se puede seguir edificando, hay que notar con preocupación que la situación internacional cambió. Esta circunstancia genera incertidumbre, también en el proceso de elaboración de libros blancos de defensa. La transparencia y la profundización de la democracia en el sector defensa han pasado a un segundo plano en las agendas de muchos países, que influenciados por las demandas estadounidenses, ya no piensan con tanta claridad que el continuar con estos procesos sea tan importante como lo era hace unos pocos años. Es por ello necesario que desde sectores de las sociedades civiles latinoamericanas se crea en este tipo de procesos, y que se apoye el perfeccionamiento de los trabajos que ya se iniciaron. Sólo el tiempo dirá si existió constancia en este tipo de esfuerzos, y si se reeditaron libros blancos de segunda generación, o si nos quedamos en esta fase inicial de publicación de documentos. Si no se avanza, nos quedará sin embargo, la experiencia de que es posible que civiles y militares discutan sobre asuntos de defensa, y que es muy positivo, también para los intereses de las instituciones armadas, el que se publiquen toda una serie de informaciones, que no sólo permiten que la sociedad y la comunidad internacionales les conozca mejor, sino incluso facilita la tarea a los políticos que en el futuro tendrán que defender justificadamente en el parlamento la adquisición de nuevos materiales, y la dotación de incrementos presupuestarios para las fuerzas armadas.

De todo esto pueden plantearse una serie de preguntas ¿Puede hablarse de políticas de transparencia y de confianza mutua en América Latina? ¿Hay medidas de confianza efectiva, e intercambio de información real entre los diferentes sectores de seguridad y defensa? ¿Qué información se encuentra en informes de organizaciones militares regionales, la OEA, o la ONU? ¿Es confiable el Informe de gastos militares y de seguridad que se intercambian desde fechas recientes regionalmente los diferentes ejércitos? Quizá pudiéramos deducir que los libros blancos han permitido aumentar el esfuerzo por la transparencia entre las instituciones militares, aunque esta información –realmente valiosa-, no haya aparecido en los documentos<sup>28</sup>.

Se refleja en muchos libros un doble discurso; por una parte uno prodemocrático, y por otra uno que mantiene visiones tradicionales; uno integracionista, pero que señala los problemas fronterizos tradicionales de cada una de las regiones y destaca el nacionalismo particular. ¿Cómo se debe entender esa tensión en el contexto de las medidas de confianza? ¿Cuál es la razón por la que no se muestran con claridad los datos reales de los ejércitos, cuando todo el mundo interesado los conoce? ¿Existe contradicción en insistir en el balance razonable de las fuerzas en América Latina, y por otra parte insistir en la necesidad de más recursos para modernizar instrumentos sin señalarse, en general, las misiones que deben desarrollar, y para lo que se utilizará?

En América Latina existen problemas de voluntad política, y de falta de recursos. Los gobiernos se preocupan de otras políticas que aparecen ser “más urgentes”. Sigue existiendo una fuerte tendencia a la autonomía y al nacionalismo. No se entiende para qué deben servir ministerios con civiles al frente, y hay confusión sobre el concepto “control civil/político”. Falta institucionalidad política y hay debilidad del estado en muchos casos que obliga a utilizar a fuerzas armadas en muchas funciones de gobernabilidad. El concepto de multidimensionalidad de las amenazas en este sentido es un riesgo de militarización de la agenda de desarrollo. Por otra parte seguimos presenciando demasiada dependencia de las políticas de los Estados Unidos, desconcierto ante los cambios de las políticas de la potencia, y dificultades para adaptarse a éstos, y un excesivo alejamiento de las fuerzas armadas y sus sociedades –a pesar de los esfuerzos propagandísticos-. En mayor o menor medida siguen existiendo incomprensiones, y desconfianzas; y falta de discusión abierta y sincera por parte de todos los sectores. Sin embargo, como se ha señalado, los libros editados hasta la fecha son un buen paso, a pesar de que sean perceptibles de mejora y de crítica.

---

<sup>28</sup> Hay diferentes medios a través de los que los diferentes ejércitos comparten informaciones y experiencias (agregados militares, intercambio de oficiales en escuelas militares, convivencia en el Colegio Interamericana de la Defensa, maniobras conjuntas, la presencia de militares estadounidenses que “demandan” información). Un militar de alta graduación mexicano me comentó que la razón de que estos datos no se hagan públicos en los libros blancos, a pesar de que los ejércitos conozcan lo que su potencial “rival” tiene, puede tener que ver que los ejércitos todavía miran hacia lo interno, y desconfían de su población. La publicación de datos que muestran la debilidad de los ejércitos latinoamericanos y la antigüedad de sus armamentos, como se señaló, pueden hacerles perder el respeto de su población, y éste puede ser un miedo que tengan los responsables militares.

Es interesante que el esfuerzo haya servido para darse cuenta de la falta de políticas y leyes que no existen. Pero no basta con crear leyes, éstas han de ser leyes “buenas”. Una preocupación que plantean la mayoría de los libros estudiados es el porqué en general no se abordan problemas reales, como el funcionamiento de los ministerios, las condiciones materiales, los sistemas de pensiones, las empresas militares, o las carreras profesionales, y educación. Quizá es pedirle demasiado a estos trabajos iniciales, y tengamos que esperar un poco más para que se vayan señalando éstas y otras preguntas, y exista la voluntad política para responderlas. En este sentido debe insistirse en la creación de una comunidad de defensa crítica, que en el buen sentido empuje el debate, rompa con las desconfianzas, y transmita a la sociedad la necesidad de que la defensa se integre de una forma natural en la democracia.