

Los Libros Blancos En Centro America: ¿Un paso para consolidar medidas de confianza?

Guillermo Pacheco Gaitán¹
Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa

1. INTRODUCCIÓN

Las transformaciones experimentadas en la década de los ochentas, tanto en el plano de la situación geopolítica internacional como en el escenario político centroamericano, provocaron un significativo impacto en los esquemas de seguridad. De una agenda inspirada por la doctrina de la seguridad nacional, se pasó a otra que incorporó nociones como seguridad democrática, seguridad ciudadana y seguridad regional. La renovación de la agenda de seguridad se expresó tanto en el ámbito de cada país como en el de la región en su conjunto.

El "Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica"² de 1987 ("Esquipulas II") establece el punto de partida de la nueva agenda, en la medida que constituye un compromiso histórico de crear en todos los países las condiciones políticas y sociales que aseguren la paz. Con este propósito incluye, además de las medidas inmediatas sobre la pacificación, una agenda común de reconciliación nacional, democratización, elecciones libres.³ También enfatiza directamente la necesidad de la cooperación regional: "En el clima de libertad que garantiza la democracia, los países de Centroamérica adoptarán los acuerdos que permitan acelerar el desarrollo, para alcanzar sociedades más igualitarias y libres de la miseria."

El debate que se dio en los años siguientes respecto de las formas y alcances del "relanzamiento" de la integración centroamericana en los años noventa se resuelve en el "Protocolo de Tegucigalpa"⁴ de 1991 a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, que transforma la ODECA en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) e incorpora a Panamá. El Protocolo proclama el compromiso de constituir Centroamérica "como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo" mediante la consolidación de la democracia sobre la base de elecciones libres y respeto a los derechos humanos, un nuevo modelo de seguridad regional, un sistema regional

¹/ Profesor del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS) en Washington, D. C.

²/ Firmado en Guatemala por los cinco Presidentes el 7 de agosto de 1987.

³/ En el marco de este último compromiso, los Presidentes confirman que se celebrarán elecciones para la integración del Parlamento Centroamericano, "como expresión conjunta de los Estados Centroamericanos para encontrar la reconciliación y la paz duradera para sus pueblos".

⁴/ Firmado el 13 de diciembre de 1991. Entró en vigor el 1º de febrero de 1993.

Los Libros Blancos En Centro America

de bienestar y justicia económica y social, una unión económica que fortalezca la inserción exitosa en la economía internacional, y el establecimiento de un nuevo orden ecológico.

En el plano regional, la tradicional estructura de cooperación en materia de seguridad fue sustituida por una de fuerte contenido doctrinario y cuyo objetivo primordial ha sido redefinir el marco conceptual e institucional de la seguridad en la región. Tal es el caso del *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica* (TMSDCA)⁵ que fue firmado por los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá en 1995⁶, como un esfuerzo por institucionalizar la consolidación de Centroamérica como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo mediante un Modelo Centroamericano de Seguridad Regional. Este Modelo debe garantizar el estado de derecho, la seguridad de las personas y sus bienes y la seguridad regional.

Sin embargo, más allá de los avances doctrinarios que supuso el Tratado y del diseño de una estructura mínima de naturaleza civil que ordenara la agenda regional⁷, a más de cinco años de su ratificación en 1997 por El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, se han detectado problemas que limitan su alcance y que hacen necesario iniciar un proceso para su revisión y reforma. Igualmente, las transformaciones en el entorno hemisférico de seguridad, después de los acontecimientos del 11 de septiembre e de 2001, han generado la urgente necesidad de un proceso de consultas en torno a los nuevos retos de la seguridad hemisférica y regional así como los mecanismos requeridos para enfrentarlos.

Los cuatro Estados centroamericanos que poseen Fuerzas Armadas, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, organizaron el 12 de noviembre de 1997 una estructura de integración estrictamente militar, denominada Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), destinada a impulsar la cooperación, coordinación y apoyo mutuo entre las fuerzas armadas para el estudio colegiado de asuntos de

^{5/} Según el TMSD, la nueva realidad mundial regional para la solución de los problemas de la seguridad en democracia exigía ir más allá del ámbito estrictamente militar y de la seguridad de los Estados para abarcar el problema de manera integral, incluyendo la esfera policial y de seguridad pública, así como todo lo relacionado con la seguridad, no sólo de los Estados, sino de las personas o de los habitantes centroamericanos. El TMSD refiere que "que el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas. Asimismo el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática orientará cada vez más sus recursos a la inversión social"

^{6/} Posteriormente lo han suscrito Belice y República Dominicana.

^{7/} El Tratado crea la Comisión de Seguridad de Centro América, la cual está integrada por los Viceministros de Relaciones Exteriores, quienes la presiden, de Gobernación, Interior o Seguridad (según fuere el caso) y de Defensa.

Los Libros Blancos En Centro America

interés común y proporcionar un nivel óptimo de defensa contra amenazas a la democracia, la paz y la libertad.⁸

Según Romero, la “Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC) bajo la conducción del Consejo Superior integrado por los Ministros de la Defensa o su equivalente jerárquico dentro de las instituciones militares de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, está promoviendo la integración militar a través de una Estrategia Regional Fundamentada en la Transparencia y Cooperación, por lo cual constituye un exitoso proyecto de Defensa y Seguridad Regional, que ha fortalecido la estabilidad, la confianza mutua y la seguridad centroamericana”.⁹

A partir de finales de los noventa y como producto de la influencia de aquellos países que estaban tomando la delantera en la presentación de sus Libro Blancos, los países de la región centroamericana dieron inicio a procesos para definir sus propios documentos. En este ensayo conoceremos los pormenores previos a la presentación de los Libros en cada país y el resultado en la administración de la Defensa.

2. SOBRE LOS LIBROS BLANCOS

La influencia de las medidas de fomento a la confianza y la seguridad, que después del fin de la guerra fría, o sea al principios de los años noventa, permeó el relacionamiento internacional, tuvo en las Américas una acogida, ya que antes de ello la región había dado muestras de América Latina no ha estado ajena a estos cambios.

En el marco del conflicto Este- Oeste, la presencia de gobiernos militares y la existencia de asuntos limítrofes pendientes, alentó una carrera armamentista caracterizada por fuertes adquisiciones de armas y gastos militares. Según Isaac, desaparecida la política de bloques o alianzas, nuevos son los desafíos que presenta la región. En primer lugar, disminuir los riesgos de conflagración militar entre países con litigios aún no resueltos. En segundo término, iniciar procesos tendientes a controlar las armas convencionales y de destrucción masiva, y a limitar las adquisiciones de material bélico y los gastos militares. En tercer lugar, aumentar los niveles de cooperación militar, política y económica, creando una seguridad compartida, que favorezca la distensión, el desarrollo y la integración de los Estados latinoamericanos.

El establecimiento de medidas de confianza mutua tiene que ver, precisamente, con el logro de estos tres grandes objetivos. Existen en la región importantes

⁸/ El 12 de noviembre de 1997, se adopta como la fecha de creación y para protocolizar la creación de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), se realiza en la ciudad de Guatemala el 17 de diciembre de 1997, el acto protocolario de desactivación del Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA) y su órgano permanente de trabajo la Comisión Permanente (COPECODECA) y activación de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC).

⁹/ Romero Orellana, Otto Alejandro y Santamaría Vanegas, Mauricio E., “La Fuerza Armada de El Salvador en el Post-Conflicto 1992 – 2002”, Ponencia presentada por Funda CAEE en el 5to. Seminario anual sobre Investigación y Educación en Defensa y Seguridad; REDES 2002, Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, Brasil, 7-10 Agosto de 2002.

Los Libros Blancos En Centro America

instrumentos que sirven de punto de partida para el fortalecimiento de la confianza: el Tratado de Tlatelolco, que crea la primera zona poblada desnuclearizada del planeta; la carta de la OEA; el Tratado de Cooperación Amazónica, que contempla la colaboración económica entre los Estados miembros; el Pacto Andino; la Declaración de Ayacucho; el Compromiso de Mendoza. Todos ellos constituyen el marco latinoamericano para la formulación de medidas específicas tendientes a fortalecer la confianza entre los Estados,¹⁰ y recientemente la Declaración sobre Seguridad de las Américas¹¹.

En este contexto, los Libros Blancos son un instrumento que permite a los países explicar sus puntos de vista, objetivos y políticas en relación a la defensa, motivar la participación de la sociedad civil en asuntos de seguridad y contribuir a fortalecer las prácticas democráticas. Se pretende incrementar la conciencia ciudadana en cuanto a la importancia del tema de la defensa y son una herramienta para el debate y la participación. Constituye también un medio para poder satisfacer el derecho y deber que cada ciudadano tiene de conocer las orientaciones y contenidos de la políticas de defensa. De igual manera, permiten transmitir en forma clara las intenciones y objetivos de seguridad y defensa de un Estado a fin de garantizar la paz y la confianza mutua.¹²

En su proceso de elaboración, una sociedad puede, de una manera abierta, transparente y democrática, establecer sus preocupaciones en cuanto a la seguridad y defensa. La Participación social no sólo otorga legitimidad a la Política de Defensa sino que garantiza su sostenibilidad en el tiempo. Para su elaboración, se considera una base histórica, el entorno presente y algunas perspectivas futuras para definir las políticas a seguir en cuanto al tema en cuestión.

Debe ser una exposición clara de las políticas de defensa, despliegue, costo y capacidades que tiene un país determinado, ayudar al fortalecimiento del mantenimiento de la paz entre los Estados. Es así que, un Libro Blanco, permitiría transmitir coherente y transparentemente la política de defensa de una sociedad, fortalecer su actitud pacífica y evitar el surgimiento de falsas percepciones de amenazas en la región.

Los Libros Blancos son un importante insumo para enriquecer la formación de recursos humanos especializado en este sector. Debe por tanto, incentivar la investigación multidisciplinaria, mejorar la preparación de la sociedad para la defensa y fortalecer su compromiso con el Estado; contribuir a que los ciudadanos se integren al sistema de la defensa y que los soldados refuercen su identidad ciudadana.

En el ámbito internacional, debe intentar fijar posiciones claras y explícitas, debe proveer predictibilidad estratégica y afirmar el clima de confianza a procesos de integración regional.

¹⁰/ Caro, Isaac, "Medidas de Confianza Mutua en América Latina", Nueva Sociedad, No. 132 (Julio-Agosto 1994), pp. 45.

¹¹/ Suscrita en la ciudad de México D. F. el 28 de octubre de 2003 y convocada por la Organización de los Estados Americanos, a través de su Comisión de Seguridad Hemisférica.

¹²/ Resolución 829 del 2002 del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Los Libros Blancos En Centro America

La elaboración de un libro Blanco debe considerar la participación de la sociedad en su conjunto, especialmente se espera el concurso de especialistas académicos en el tema, miembros destacados de las Fuerzas Armadas y representantes de las fuerzas políticas. Esto, a fin de fomentar mayor participación de otros sectores de la sociedad en debates futuros sobre la defensa. Asimismo, a fin de poder cumplir con su objetivo de brindar información a la sociedad y otros países sobre las políticas de seguridad y defensa.¹³

Los Libros Blancos deben incorporar políticas generales sobre la construcción de la cultura de defensa. Plantear en términos generales las formas de vinculación con la sociedad en aras de la construcción de una comunidad de defensa. Identificar los actores institucionales y sociales estratégicos con quienes deben formar alianzas con el objeto de incentivar la investigación y el conocimiento sobre los asuntos de defensa. De la misma manera, deben establecer acuerdos básicos respecto a las prácticas permanentes de vinculación así como las acciones que refuerzan la identidad y los valores nacionales.

Los Libros Blancos permiten a las Fuerzas Armadas y sociedad civil presentar sus puntos de vista y preocupaciones con relación a la seguridad de la defensa. Por tanto, son un medio para poder satisfacer la necesidad social acerca de requerimientos presentes en cuanto a defensa, así como la posibilidad y el costo que implica el poder satisfacerlos. Esto no solamente permite proveer información del Libro Blanco, es fundamentalmente un ejercicio esencial para el fortalecimiento de las relaciones político/cívico-militares.

Cabe mencionar que aún cuando exista un ambiente de paz en una región determinada, una sociedad no siempre está bien informada sobre asuntos que son de vital importancia para su seguridad y bienestar. Es así que, un Libro Blanco se constituye en un instrumento necesario para poder transmitir este tipo de información a la sociedad civil y fortalecer el ambiente de paz regional.¹⁴

Un libro Blanco también tiene por objeto proporcionar la información necesaria para disuadir posibles sospechas de amenazas a la seguridad de otros Estados. El Libro Blanco se constituye en un excelente instrumento de fiscalización, control y transparencia institucional. Las tareas de fiscalización parlamentaria pueden usar como base informativa este material para realizar el seguimiento sobre indicadores de eficiencia, cumplimiento de planes y proyectos.

3. LOS LIBROS BLANCOS EN CENTRO AMÉRICA

¹³/ Ibid.

¹⁴/ Ibid.

Los Libros Blancos En Centro America

Es en este contexto, los países de Centro América¹⁵ toman la iniciativa de definir Políticas de Defensa a través de Libros Blancos, en un doble sentido como lo afirma Juan Rial.¹⁶ Como un mecanismo de confianza mutua para comunicar a los otros países cual es la política de defensa en el marco del proyecto de país existente; y con mayor énfasis, como un proyecto de comunicación social, en un esfuerzo de comunicación hacia las organizaciones militares, hacia la sociedad y hacia la clase política, para legitimar el proceso y tratar de formar comunidades de defensa, que permitieran tratar de formar una cultura de defensa.¹⁷

Es interesante señalar, que siendo el mayor énfasis de los Libros Blancos, comunicar al interior del país hacia diversos sectores, esto surja, en la mayoría de ellos, desde la institucionalidad de la defensa que es totalmente militar, con la excepción de Nicaragua, donde el Ministerio de Defensa, totalmente civil, asumió el liderazgo, aun sin estar dentro de la cadena de mando.

La paz y la democracia llegan a Centroamérica en la década de los noventa, desde el vehículo de una concepción regional de destino. La pacificación y la democratización de las sociedades, sólo se vislumbró desde la integración. El advenimiento de la paz y los procesos de democratización, fueron los dos grandes mensajeros de la nueva ronda de integración que se inició en los 90`s.¹⁸

Los Acuerdos de Paz de Esquipulas¹⁹, -que son realmente acuerdos de democratización-, son asumidos desde la institucionalización misma de la Reunión de Presidentes, eje fundamental en la nueva ronda de integración asumida en la subregión hasta nuestros días.

Integración y democracia sean elementos interdependientes e inseparables en la subregión, al que debe sumarse el concepto de seguridad que se concibe regionalmente. Esto explica por qué, el modelo centroamericano se denomina como

¹⁵/ Entenderemos para este caso por los países de Centro América, a aquellos que tienen Ministerio de Defensa, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana; este último, por haberse integrado al Sistema de Integración de Centro América.

¹⁶/ Rial, Juan, "Los Libros de la Defensa", Seminario "México La Seguridad Nacional en la Encrucijada", 25 y 26 de septiembre de 2007. <http://www.seguridadcondemocracia.org>

¹⁷/ Es importante tomar en cuenta, que la Resolución 829/2002, del Consejo Permanente de la OEA, denominado "Directrices sobre Libros Blancos de Defensa", señala que "los países de las Américas han identificado la elaboración y el intercambio de Libros Blancos de Defensa como útil mecanismo de fomento de la confianza y de la seguridad para la promoción de la seguridad en el Hemisferio. Asimismo "que en las Américas no existe un formato estándar establecido de común acuerdo para los Libros Blancos, lo que es quizá una consecuencia lógica de los diversos contextos históricos, geográficos, culturales, políticos y fiscales en que los países de las Américas definen los peligros para su seguridad y sus objetivos, capacidades y restricciones en materia de defensa".

¹⁸/ Herdocia Sacaza. Mauricio, "Integración y Modelo de Seguridad Democrática en Centro América: su influencia dentro de la OEA", *Security and Defense Studies Review*, Interdisciplinary Journal, Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), Volume 4, No. 1, Spring 2004, pp. 2.

¹⁹/ Procedimiento para establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica, conocido como los Acuerdos de Esquipulas II. Guatemala, 7 de agosto de 1987.

Los Libros Blancos En Centro America

“Seguridad Democrática”, en el sentido que no concebimos la seguridad sin democracia y esta última es la base de toda seguridad posible, basada en el Tratado Marco de Seguridad Democrático en Centro América (TMSD).²⁰

Al destruirse el viejo orden imperante en la subregión, es interesante destacar, como un tercer punto, que no se generó un vacío; por el contrario, hubo una sustitución del paradigma de las doctrinas nacionales por ese nuevo paradigma o modelo de seguridad democrática, cuyos principios, llevados a la práctica, fueron los que terminaron por corroer el antiguo estado de cosas, haciendo nacer una Centroamérica renovada.

El proceso de Esquipulas no sólo facilitó los acuerdos de paz en El Salvador (1992) y Guatemala (1996) y la alternancia en Nicaragua (1990), sino que cristalizó desde principios de los años noventa en un entramado institucional²¹ que tenía como principal objetivo la integración centroamericana y la consolidación de la pacificación y la democratización iniciadas primero bajo el marco de Contadora²² y posteriormente Esquipulas. El TMSD, concebido como un instrumento complementario al Protocolo de Tegucigalpa, fue firmado por los seis gobiernos centroamericanos el 15 de diciembre de 1995 en Honduras²³. Tal y como se afirma en el mismo Tratado, sus principales objetivos son la consolidación de Centroamérica como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, así como el diseño de un nuevo modelo de seguridad regional

²⁰ / Para Urgell, el punto de encuentro entre la seguridad humana y la pacificación de Centroamérica es el Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD), suscrito en 1995. Sus pioneras provisiones en materia de seguridad humana se han visto hipotecadas por algunos de los “pecados originales” del Tratado (como la exclusión de Panamá y Costa Rica) y superadas por la evolución del contexto político, con la aparición de nuevas formas de violencia en América Latina o la reconfiguración de la agenda de seguridad tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. Urgell García, Jordi, “La Seguridad (humana) en Centro América: retorno al pasado”, pp. 144-145.

²¹ / Algunas de dichas instituciones (y sus fechas de creación) son las siguientes: Parlamento Centroamericano (PARLACEN, 28 de octubre de 1991); Sistema de Integración Centroamericana (SICA)-Protocolo de Tegucigalpa (13 de diciembre de 1991); Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ, 10 de diciembre de 1992), Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana-Protocolo de Guatemala (29 de octubre de 1993); Tercer Protocolo al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas (20 de agosto de 1994); Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES, Octubre de 1994); Tratado de Integración Social Centroamericana (TISCA, 30 de marzo de 1995); Comisión de Seguridad de Centro América (TMSD, 15 diciembre de 1995).

²² / El Grupo de Contadora, integrado por Venezuela, México, Panamá y Colombia, se creó en 1983 con el propósito de promover la paz en Centroamérica. En 1985 los gobiernos de Argentina, Perú, Brasil y Uruguay conformaron el llamado Grupo de Apoyo a Contadora, dando lugar al Grupo de los Ocho. Dicho grupo, cuyos esfuerzos diplomáticos fueron continuados y culminados por el proceso de Esquipulas, pasó a denominarse Grupo de Río en 1990, que actualmente es una de las principales plataformas de cooperación latinoamericana.

²³ / Posteriormente lo han suscrito Belice y República Dominicana respectivamente.

Los Libros Blancos En Centro America

acorde con los principios y acuerdos del proceso de Esquipulas²⁴ y que permitiera superar la Doctrina de Seguridad Nacional.

3.1. Guatemala

El 29 de diciembre de 1996, Guatemala pone fin a más de treinta y seis años de conflicto armado interno, al firmarse el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, que permitió alcanzar acuerdos en diversos temas relevantes para el cambio de las condiciones que permitieron los inicios del conflicto y también abrir espacios de discusión en temas que antes eran impensables por el dominio militar total en los mismos.

A partir del fin del enfrentamiento armado interno y la firma del acuerdo final de paz –en diciembre de 1996– se perfila un nuevo escenario, en el que destacan los avances logrados en materia de seguridad democrática a nivel regional. Las expectativas para un Estado democrático, en una sociedad que busca transitar de la guerra a la paz, se plasmaron en este acuerdo.

Quedó planteado también el dilema generado por el hecho que la firma de los acuerdos no garantiza, por sí misma, que las condiciones estructurales del país hayan cambiado. Consecuentemente, se percibe la ausencia de una agenda nacional consensuada que permita superar la compleja imbricación de elementos que pertenecen al pasado autoritario, con otros que se perfilan en la aspiración de un régimen democrático enmarcado en el Estado de derecho.²⁵

En el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática,²⁶ se establece que la seguridad es un concepto amplio que no se limita a la protección contra las amenazas armadas externas, a cargo del ejército, o a la protección contra amenazas al orden público y la seguridad interna, a cargo de la Policía Nacional Civil. En este mismo acuerdo se identifican como factores de riesgos y amenazas para la convivencia democrática, la paz social y el orden constitucional: los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza y la pobreza extrema, la discriminación social y política, y la corrupción, entre otros.

Dentro de este concepto, la seguridad ciudadana y la seguridad del Estado son inseparables del pleno ejercicio por los ciudadanos de sus derechos y deberes políticos, económicos, sociales y culturales. Los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza

²⁴/ El interés por dotarse de un nuevo modelo de seguridad en la región se remonta a poco después de la firma del Protocolo de Tegucigalpa. Así, en 1992, la Comisión de Seguridad de Centroamérica ya decidió abordar la cuestión en el marco del SICA. Las labores de discusión y elaboración del nuevo modelo avanzaron decisivamente durante la Conferencia Internacional sobre Paz y Desarrollo de Centroamérica celebrada en 1994 en Honduras.

²⁵/ Rosada-Granados, Héctor, "Concepto de Seguridad y Reconversión Militar en Guatemala", Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática, Cuaderno de Trabajo 1, Guatemala Abril 2002, pp. 13.

²⁶/ Este acuerdo es parte integral de los Acuerdos de Paz, y fue suscrito por el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, en la ciudad de México el 19 de septiembre de 1996.

Los Libros Blancos En Centro America

y la pobreza extrema, la discriminación social y política, la corrupción entre otros, constituyen factores de riesgo y amenazas directas para la convivencia democrática, la paz social y por ende, el orden constitucional democrático” En relación al tema normativo, incluyendo lo doctrinario, estipuló que “*debe formularse una nueva doctrina militar de acuerdo con las reformas previstas en el presente Acuerdo. La doctrina estará orientada al respeto de la Constitución Política de la República, a los derechos humanos, a los instrumentos internacionales ratificados por Guatemala en materia militar, a la defensa de la soberanía e independencia nacional, a la integridad del territorio del país y al espíritu de los acuerdos de paz firme y duradera*”.

El acuerdo sostenía en este punto, que habría que integrar a la normativa militar el nuevo concepto de la seguridad democrática. De allí la referencia a la reforma de lo que se denominó la “*Doctrina Militar*”. Como se estableció posteriormente, el término es técnicamente equivocado, ya que la doctrina militar hace referencia a contenidos propiamente del arte de la guerra. En realidad el cuerpo normativo que contiene la referencia a principios sería la “*Doctrina del Ejército*”.

El Acuerdo no estableció como hacer operativo ese compromiso. Se asume que los temas de defensa y seguridad deben ser compartidos y elaborados, cuando posible, entre representaciones del Estado y la sociedad civil. Al concluir la guerra, las diferencias entre civiles y militares en Guatemala se caracterizaban por la desconfianza mutua y el resentimiento. En el ambiente de la transición a la democracia y la paz, surgieron espacios de encuentro y diálogo entre civiles y militares, que solamente con el transcurso del tiempo permitieron establecer los puentes necesarios para emprender una elaboración conjunta de normativas derivadas de los Acuerdos de Paz.²⁷

En este sentido y como respuesta a una propuesta proveniente de la sociedad,²⁸ específicamente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), que en agosto de 1999 presenta al Ministerio de la Defensa Nacional una propuesta de proyecto denominado inicialmente “Hacia una Política Militar” que posteriormente se denominó “Hacia una Política de Seguridad para la Democracia,²⁹ que proponía abordar

²⁷ / Aguilera Peralta, Gabriel, “La Reforma del Sector Seguridad en Guatemala”, ponencia presentada al XXVI International Congress of the Latin American Studies Association (LASA), March 15-18, 2006, San Juan, Puerto Rico.

²⁸ / Según Hernández, el proyecto “Hacia una política de Seguridad para la Democracia”, que aglutinó a diversos sectores de sociedad y Estado, con el propósito de debatir acerca de la reforma del sector seguridad en Guatemala, de naturaleza intersectorial (Sociedad-Estado), sirvió de inspiración a otros esfuerzos iniciados desde el estamento militar (Mesa de Política de Defensa y de Doctrina Militar) o estatal (mesas intersectoriales de diálogo). Hernández, Iduvina, “El Proceso POLSEDE: una mirada desde dentro, en Arévalo de León, Bernardo, Beltrán Doña, José, Fluri, Philipp H. (editores), “Hacia una Política de Seguridad para la Democracia en Guatemala”, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Ginebra, Suiza, 2005, pp.

²⁹ / Posteriormente se denominó “Hacia una Política de Seguridad para la Democracia”, después de un proceso de negociación entre los organizadores y el Ministerio de la Defensa Nacional. El proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia (POLSEDE) que inició en 1999 y finalizó con la presentación de sus conclusiones en febrero del 2003, fue una iniciativa de dos organizaciones nacionales (La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO y el

Los Libros Blancos En Centro America

la cuestión militar, con el objeto de alcanzar una política militar, se da inicio en septiembre de ese año, a un proceso para presentar un proyecto que permitiera la formulación de un Libro Blanco³⁰; proceso que duró poco más de cuatro años, debido a la alternabilidad en la conducción del Ministerio de la Defensa Nacional.³¹

En ese entonces (1999) el Ministerio de la Defensa Nacional, había creado la Consejería de Relaciones Civiles Militares, cargo en el cual nombró a un civil, siendo un hecho trascendental; al mismo, debatía al interno de la institución armada y con el acompañamiento de la Misión de las Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA),³² un proyecto de doctrina militar, para dar cumplimiento a lo contemplado en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática y se percibió que un proceso como el propuesto para alcanzar un Libro Blanco era de más alcance en cuanto los compromisos derivados del Acuerdo en mención y podía aportar legitimidad, ya que se tomaría en cuenta a algunos sectores de la sociedad, académicos, otras instancias de gobierno e instancias internacionales.

A principios del año 2000 y aun cuando el nuevo Ministro de la Defensa Nacional, mostró interés por el proceso, no fue hasta finales de Octubre, después de participar en la IV Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas en Manaus, Brasil, que comprendió la importancia del mismo, e incluso fue a propuesta de Guatemala en la reunión preparatoria que se incorporó en la Declaración final (numeral 12) la importancia de los Libros Blancos. A principios de 2001 fue relevado del cargo y el nuevo Ministro mostró desde el inicio de su gestión interés por el proceso al que apoyo, incluso creando el Departamento de Política de Defensa, ente que se encargaría de ejecutar el proceso. Al fin de su mandato de su mandato (noviembre de 2001) se publicó el Acuerdo

Instituto Guatemalteco para el Desarrollo y la Paz - *IGEDEP*) y el WSP Internacional que ante el estancamiento de la reforma de las Fuerzas Armadas pactada en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una Sociedad Democrática (*AFPC*), tuvo como objetivo ahondar en la consolidación del sistema democrático ajustando la función militar dentro de los requerimientos de un Estado Democrático de Derecho.

^{30/} Para Gabriel Aguilera, el ejercicio de elaboración del Libro de la Defensa Nacional si incorporó expresamente las conclusiones del Proyecto, manifestándolo políticamente en la convocatoria y operativamente, en la fase de seminario con representaciones de la sociedad civil, usando un resumen de las conclusiones como texto de consulta y llamando a expertos de POLSEDE como conferenciantes. Por ello en el Libro Blanco se encuentran coincidencias, aunque en varias partes el texto oficial sigue el análisis clásico. Ello se debió a que la metodología de diseño, aunque parcialmente parecida a la de POLSEDE, descansó centralmente en insumos de conferenciantes, muchos de ellos expertos internacionales, los cuales reprodujeron una terminología y conceptualización internacional.

^{31/} Entre los años 1999 y 2003, año en que fue presentado el Libro de la Defensa Nacional de Guatemala, se tuvo cuatro ministros de defensa, uno por año.

^{32/} Posteriormente MINUGUA desmintió ese acompañamiento y rechazó la doctrina presentada oficialmente por el Presidente de la República el 16 de diciembre de 1999, con el pretexto que no habían sido tomadas en cuenta sus observaciones y que no se contó con la participación de la sociedad.

Los Libros Blancos En Centro America

Gubernativo 456-2001,³³ que establecía las bases y procedimientos para el proceso de Diseño y Formulación de la Política de Defensa Nacional de la República de Guatemala. Asimismo, determinaba “*que el proceso se definiría a partir de los los objetivos nacionales y se desarrollaría mediante un proceso participativo de los sectores de gobierno y de la sociedad civil, de tal manera que se puedan identificar los principios y fundamentos básicos para el diseño y formulación de una política pública del sector Defensa*”.³⁴

El acuerdo en mención, creó los órganos que llevarían a cabo el proceso y les asignó deberes y obligaciones. El Comité Superior de Conducción Colegiada, integrado por los Ministros de Defensa Nacional, quien lo presidía; el de Relaciones Exteriores, el de Gobernación, el de Finanzas Públicas, el Secretario de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República y el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional. El Comité Ejecutivo del Proceso, integrado por tres profesionales militares y dos profesionales liberales; el cual sería presidido por el Oficial de más alto rango, siendo designado el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional. Además, para optimizar el desarrollo, coordinación y conducción, se nombró un enlace civil-militar, para optimizar la relación con los entes invitados de la sociedad y al interior de las fuerzas armadas.

En el año 2002, la Organización de los Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas, por recomendación del Grupo Consultivo, que en su reunión de febrero de 2002, de que estas organizaciones promoviesen espacios específicos de diálogo que permitieran reimpulsar los esfuerzos para el cumplimiento de temas centrales de los acuerdos de paz, crea las Mesas Intersectoriales de Diálogo (MID). La visión que inspiraba a las MID es que el diálogo intersectorial, con perspectivas de mediano y largo plazos, permite encaminar consensos políticos y sociales que acelere la implementación de los acuerdos de paz y contribuyan a la construcción de la unidad nacional dentro de un estado de derecho, en una nación incluyente, gobernable, multiétnica, pluricultural, multilingüe y con equidad de género. Las MID fueron planteadas con la misión de facilitar y dar sostenibilidad a espacios de diálogo intersectorial que incluyan a los organismos del Estado y a las organizaciones de la sociedad, con la finalidad de construir y legitimar consensos políticos y sociales, que contribuyan al cumplimiento de los acuerdos de paz e incidan en la formulación de políticas públicas de mediano y largo plazos. Seis son las mesas que operaron, orientadas a tratar respectivamente temas relativos a: Cultura de paz y reconciliación; consulta para la política de defensa; pueblos indígenas; desarrollo rural; desarrollo económico y social; y derechos humanos, justicia y seguridad.³⁵

³³/ El Acuerdo Gubernativo 456-2001, de fecha 20 de noviembre de 2001, fue firmado por el Presidente de la República, además los Ministros de Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Gobernación, Finanzas Públicas y el Secretario General de la Presidencia de la República.

³⁴/ Artículo 2º. del Acuerdo Gubernativo 456-2001, de fecha 20 de noviembre de 2001.

³⁵/ La dinámica de trabajo de cada una de las mesas, así como su organización, respondió a las decisiones de sus participantes. Así, mientras algunas de ellas se plantearon retos como la definición de propuestas de políticas públicas (como el caso de la mesa de política de defensa o la de desarrollo rural), otras consideraron conveniente identificar agendas de trabajo en los temas respectivos (como la de desarrollo económico y social), o integrar propuestas múltiples en el

Los Libros Blancos En Centro America

Interesante señalar, que en la concepción inicial, las MID consideraban una mesa para tratar el asunto de las funciones del ejército en una sociedad democrática, la cual fue cambiada por el de Consulta para la Política de Defensa, a partir de la exposición de los objetivos del proceso a los coordinadores de las MID (gobierno, OEA y ONU), además que ya se contaba con una normativa jurídica (Acuerdo Gubernativo 456-2001) y una institucionalidad (Instancias creadas por el Acuerdo y el Departamento de Política de Defensa). Importante señalar que debido a la negativa del entonces Ministro de la Defensa Nacional (2002) para que el proceso se convirtiera en una mesa de intersectorial de diálogo, fue llamado al retiro y sustituido por el entonces Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, quien conocía el proceso y apoyo la recomendación, siendo entonces esta mesa parte oficial de esa instancia de diálogo, lo que le dio mas legitimidad y apoyo.

Otro aspecto a destacar, es que una semana antes de la presentación oficial del Libro en el año 2003, se filtró a las autoridades beliceñas, un mapa que supuestamente aparecería en el Libro, el cual no respetaba los límites fronterizos entre ambos países, lo que motivo una ágil gestión diplomática beliceña ante Naciones Unidas y la OEA, lo que motivo que se suspendiera la presentación para revisar lo pedido por las autoridades vecinas, lo que motivo que se reprogramara la presentación oficial del Libro, siendo este motivo, para que el entonces Presidente de la República, Alfonso Portillo no participara en el acto, siendo el Ministro de Relaciones Exteriores, Edgar Gutiérrez, en nombre del Presidente quien recibió el Libro de la Defensa Nacional, por parte del Ministro de la Defensa, el Gral. de División Robin Macloni Morán Muñoz.

A partir de la presentación del Libro, se institucionalizó la Comunidad de Defensa, que la conformaban las personas e instancias que participaron en el proceso, a la cual se sumaron otras para participar en procesos posteriores, como la revisión y presentación de la nueva Doctrina Militar (2004), Anteproyecto de la Ley de Defensa Nacional (2005); permaneciendo hasta el momento en funciones. Relativo al impacto en la administración de la defensa, el Libro se quedo corto, ya no que propuso cambio alguno, y las autoridades han restringido que civiles participen en la misma, ya que al subir de categoría al Departamento de Política de Defensa a Dirección General, se determinó que el Director fuese un militar de alta.

3.2. *El Salvador*

El 16 de enero de 1992, se firma el Acuerdo de Paz en la ciudad de México, D. F., el cual se denominó Acuerdo de Chapultepec por haber sido suscrito en el Palacio de Chapultepec.³⁶ La paz en El Salvador fue posible por la voluntad política de ambas

marco de sus temas (como la de cultura de paz y reconciliación, o la de pueblos indígenas). De esta manera, las MID generaron importantes propuestas de diferentes naturalezas, que han presentado a consideración de las entidades del Estado y la sociedad, y que se prevé que sean retomadas por las "Mesas de Participación y Diálogo" que impulsará el Gobierno de Guatemala.

³⁶/ El texto de los acuerdos firmados en el Palacio de Chapultepec, está dividido en 9 capítulos donde se establecen una serie de medidas que ambas partes deben realizar para alcanzar la paz

Los Libros Blancos En Centro America

partes en el conflicto, que pidieron la intervención del Secretario General de Naciones Unidas, quien fue el catalizador del proceso y contó para el desempeño de su papel con el apoyo de la comunidad internacional, expresada en sendas resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, y, especialmente, por la cooperación y la ayuda que le brindaron en todo momento los Jefes de Gobierno de Colombia, España, México y Venezuela –los “Amigos del Secretario General”- y sus representantes diplomáticos acreditados en El Salvador y ante la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York.

La implementación de los Acuerdos, iría más allá de una serie de medidas específicas y conforme a calendario, como la reducción y depuración de las Fuerzas Armadas o bien la disolución de los antiguos cuerpos de seguridad y la creación de instituciones nuevas como la Policía Nacional Civil o la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Los cambios institucionales de la Fuerza Armada son los más ampliamente abordados por los Acuerdos de Paz e implicaron esfuerzos significativos. No es casualidad que la agenda de negociación del Acuerdo de Caracas, del 21 de Mayo de 1990, colocara en primer lugar a la Fuerza Armada. Según la mayoría de analistas, el punto clave y trascendental de los Acuerdos fue la reforma de las instituciones armadas y muy en particular el papel de los militares en El Salvador, por eso el Acuerdo pone el énfasis y reformula el uso de la fuerza y su papel en un régimen democrático.

La reforma se desarrolló, esencialmente, en torno a la idea de garantizar la subordinación de la institución al poder civil y limitar su mandato a la defensa de la soberanía del Estado y la integridad del territorio, retirando de su competencia el control

firme y duradera en El Salvador. El tema de la Fuerza Armada pesó más que los temas económicos y sociales.

En el primer capítulo, con respecto a la Fuerza Armada, el gobierno aceptó los siguientes compromisos:

- Modificar los principios doctrinarios de la F. A.
- Reformar el sistema educativo de la Fuerza Armada
- Crear una Comisión Ad hoc para la depuración de los oficiales implicados en violaciones a los derechos humanos
- Reducción de efectivos de la F. A.
- Superación de la impunidad con la Creación de la Comisión de la Verdad que investigara los más graves hechos de violencia de la guerra civil.
- Disolución de los 3 cuerpos de seguridad pública que dependían de la Fuerza Armada: Guardia Nacional, Policía Nacional y Policía de Hacienda.
- Disolución de los servicios de inteligencia militar y creación de un servicio de inteligencia civil: el Organismo de Inteligencia del Estado (OIE).
- Disolución de los Batallones de Infantería de Reacción Inmediata (BIRI)
- Reformar la Constitución para definir claramente la subordinación de la F.A. al Poder Civil.
- Supresión de las entidades paramilitares. (Patrullas de defensa civil)
- Suspensión de las actividades de reclutamiento forzoso.

Los Libros Blancos En Centro America

de la seguridad pública, la cual estaría a cargo de la nueva Policía Nacional Civil. Esta idea fundamental fue recogida por la reforma constitucional de 1992³⁷.

Un aspecto fundamental del cambio doctrinario en la Fuerza Armada fue la nueva Doctrina Militar que cobró vigencia el 1 de junio de 1997, como Manual de Principios Doctrinarios de la Fuerza Armada, con el número MD-100-30-1, la que pone principal énfasis en temas como: la no deliberancia, la obediencia, la apoliticidad y el profesionalismo; además de otros, como al Estado de Derecho y al respeto de los derechos humanos.³⁸ Públicamente, la Doctrina Militar se presentó en el Documento "Doctrina Militar y Relaciones Ejército Sociedad", publicado conjuntamente por la Fuerza Armada de El Salvador y la organización de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL) en 1994.

Desde 1992, con las reformas constitucionales a la misión de la Fuerza Armada, se han ejecutado planes relacionados a su modernización, a fin de sistematizarla y adecuarla por un lado para la Defensa Nacional y por el otro para estar en condiciones de cumplir las misiones subsidiarias que la ley determina; por lo tanto, en el período comprendido entre 1992 y 1994, el proceso de reorganización de las diferentes unidades, conllevó la convicción de sus cuadros hacia un cambio sustantivo en el escenario nacional en cuanto al conflicto recién finalizado, trascendiendo incertidumbres normales en un proceso de cambio dramático de guerra-negociación-paz, las cuales en 1994 se habían superado.

Una vez pasado el período crítico de transición de la guerra a la paz, en 1995 se diseñó el Plan Arce 2000 con una vigencia hasta el año 1999, como proyecto de modernización institucional, con visión de largo plazo, cuya última fase culminó en 1999, requiriendo la continuidad del esfuerzo mediante la elaboración del Plan Arce 2005, a partir del año 2000.

Romero detalla que las principales acciones de los Planes Arce, proporcionaron suficientes elementos de juicio a fin de orientar los planes hacia los propósitos que a continuación se detallan:³⁹

- 1) Adaptación al nuevo marco constitucional.
- 2) Adaptación situacional a la coyuntura nacional e internacional.
- 3) Fortalecimiento de las relaciones con otros países para mantener la paz y la seguridad internacional.
- 4) Racionalización de las necesidades nacionales en materia de Defensa con los medios disponibles de la Fuerza Armada y de la Nación.

³⁷/ Véase artículos 159, inciso 2° y 212 Constitución de la República de El Salvador.

³⁸/ Romero Orellana, Otto Alejandro, "La Fuerza Armada de El Salvador en el Post Conflicto 1992-2002", pp. 12.

³⁹/ Ibid, pp. 23.

Los Libros Blancos En Centro America

En este contexto del cumplimiento de los compromisos del Plan Arce 2000, el Ministerio de la Defensa Nacional, presenta en septiembre de 1998, el Libro “La Nación Salvadoreña: su Defensa, Seguridad y Desarrollo”, en el que se *“representa el pensamiento estratégico de la Defensa Nacional”,* y que tienen su *“fundamento en las relaciones civiles-militares y en el principio de la transparencia”,* pero el interés principal institucional (Fuerza Armada) es dar a *“conocer a la sociedad salvadoreña, la importancia que tiene la Seguridad y Defensa Nacionales, en el marco del desarrollo del país, así como también, difundir las directrices y aproximación en la formulación de la Política de Defensa de El Salvador, que tiene como objetivo final coadyuvar al gran esfuerzo nacional, en la búsqueda del bien común”*.⁴⁰

En la misma presentación del Libro, el Ministro de la Defensa Nacional de ese entonces, Gral. de División, Jaime Guzmán Morales, manifestó que *“en el marco de las relaciones civiles militares, esperamos que el contenido de esta publicación, contribuya a enriquecer y ampliar la discusión sobre la temática de la Defensa, la Seguridad y el Desarrollo Nacionales, ya que pensar en ellas, no sólo es una tarea de los militares, sino también de todos los salvadoreños”*.⁴¹

Aunque no fue presentado como un Libro Blanco o de Defensa, puede decirse que es un antecedente, ya que trató de ser un instrumento de medida de confianza a los países vecinos y de conocimiento para aquellos que no tuvieran conocimiento del tema de defensa.

En octubre de 2004, y como parte de la finalización de Planes Arce, se presentó el libro “La República de El Salvador: su Defensa Nacional y su Fuerza Armada”, el cual fue presentado por el Presidente de la República, Antonio Saca, como un *“paso preliminar para la elaboración de un Libro Blanco”*.⁴² En ese mismo libro, el Ministro de la Defensa Nacional, Gral. de División Otto Alejandro Romero Orellana, en el prólogo, menciona que *“la Institución Castrense presenta este documento, como un esfuerzo para promover la educación y la cultura, que en materia de Defensa Nacional deben poseer todos los salvadoreños, incentivando el intercambio de ideas y la generación de propuestas que la fortalezcan”*.

Además, en el contexto de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad, menciona que *“la difusión de esta labor es una expresión de la transparencia en la política exterior de El Salvador, en lo relacionado a la Defensa Nacional, lo cual tiene como propósito fortalecer la confianza mutua entre los Estados y con ello la seguridad regional”*.

Además, y siguiendo la propuesta de Juan Rial, el segundo objetivo de la publicación de este libro fue de “comunicar socialmente” lo referente a la defensa. En el

⁴⁰/ Ministerio de la Defensa Nacional, El Salvador “La Nación Salvadoreña: su Defensa, Seguridad y Desarrollo”, Septiembre de 1998, pp. 3.

⁴¹/ Ibid, pp. 4.

⁴²/ Ministerio de la Defensa Nacional, “La República de El Salvador: su Defensa Nacional y su Fuerza Armada”, El Salvador, Octubre de 2004, pp. 5.

Los Libros Blancos En Centro America

mismo prólogo, el Ministro de la Defensa Nacional, resalta que, este documento se presenta como un *“fortalecimiento de la relaciones civiles-militares, como el mejor escenario que se genera trabajando juntos en el tema de la Defensa Nacional, entendiendo este último, como una tarea de todos y no como una responsabilidad exclusiva de la Fuerza Armada”*.⁴³

Aspecto importante, previo a la publicación del Libro de la Defensa Nacional, fue la promulgación de la Ley de la Defensa Nacional, el 15 de agosto de 2002, que generó que dentro de la institucionalidad militar del Ministerio de la Defensa Nacional, se creara la Dirección de Política de Defensa, en enero de 2005, órgano que tuvo a su cargo el esfuerzo académico de preparación del libro, el que se considera como la parte declarativa de la Ley.

En el sentido de generar medidas de confianza con los vecinos, lo que el Libro presentó respecto de la soberanía salvadoreña sobre la Isla Conejo, motivo una reacción diplomática hondureña, por no estar de acuerdo con lo manifestado por el Libro Blanco de El Salvador. En declaraciones al respecto, el Presidente de Honduras, Manuel Zelaya expresó *“que Honduras y El Salvador han aceptado el fallo de la Corte Internacional de Justicia, que determinó los derechos de Honduras como mar territorial y zona económica exclusiva en el Pacífico”*.

Aún cuando, se hizo público este segundo documento, no se generó un esquema formal para tomar en cuenta la participación de diversos de la sociedad. Sólo se realizaron algunas actividades académicas en el contexto del Colegio de Altos Estudios Estratégicos, para conocer opiniones referentes a la propuesta, que sirvieran para enriquecerla, y una segunda etapa fue la integración de la información y redacción final a cargo exclusivo del Ministerio a través de la Dirección General de Política de Defensa, siendo presentado oficialmente como Libro de la Defensa Nacional durante el mes junio de 2006.

Posterior a la presentación, no ha habido ningún impacto en la administración de la defensa, ya que la estructura del Ministerio continua siendo la misma y además que sigue siendo militar en su totalidad.

3.3. Honduras

Honduras no sufrió conflicto armado alguno, pese a ser fronterizo de los tres países que en diferentes momentos para su inicio y fin sufrieron de conflicto armados internos, pero que se integraron para lograr la Paz Firme y Duradera.

Esto no lo eximió de tener una historia que desde principios de los sesenta, reflejó un dominio de la vida política por parte de los militares. No fue hasta 1994 cuando asume el Presidente Carlos Roberto Reina (1994-1998), cuando se inicia un proceso de desmilitarización y de subordinación de los militares a las autoridades civiles elegidas

⁴³/ Ibid.

Los Libros Blancos En Centro America

democráticamente, pese a tener en contra una resistencia militar significativa.⁴⁴ Este proceso es continuado en la administración del Presidente Carlos Flores Facussé (1998-2002), proceso en el cual es reducido el número de efectivos a 8,000, se logra designar por medio de una reforma legislativa (1998-1999) a un civil como Secretario de Estado en el Despacho de Defensa Nacional como número dos de la cadena de mando, desaparece el cargo de Jefe de las Fuerzas Armadas, el cual fue sustituido por el de Jefe de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas; pero aún así, los militares guardan casi un monopolio en la recolección de inteligencia y considerable autonomía institucional.⁴⁵ Aun cuando los militares se han despojado de su independencia política y reducido el número de efectivos, hay poca presión por parte de los líderes políticos en concluir el proceso de democratización de las fuerzas armadas, siendo su mayor reflejo la Secretaria de Estado en el Despacho de la Defensa Nacional (Ministerio de Defensa Nacional), donde aun cuando existe un civil como Ministro, no existe una estructura que permita proveer a la conducción política las herramientas necesarias para producir las políticas de defensa pero sobre todo, llevar a cabo su ejecución.

En este contexto, es en la administración del Presidente Ricardo Maduro (2002-2006), cuando el Secretario de Estado en el Despacho de la Defensa Nacional nombrado⁴⁶, inicia una serie de consultas para promover el desarrollo del Libro de la Defensa Nacional. A principios del 2004, la Secretaría de Defensa, con el apoyo del Programa de las Naciones para el Desarrollo (PNUD), presenta al Presidente de la República, los beneficios de llevar a cabo un proceso para la formulación del Libro de la Defensa Nacional.⁴⁷ Después de la presentación, el Presidente de la República, autorizó al Secretario de Defensa, a iniciar los trámites para el proceso que permitiera la formulación del Libro de la Defensa Nacional. El primer paso fue emitir un Acuerdo Ejecutivo No. 003-2004, el que fue publicado en el diario Oficial La Gaceta, el 3 de septiembre de 2004. Este acuerdo crea el Consejo del Libro Blanco de la Política de Defensa⁴⁸ y el Comité Ejecutivo Permanente del Proceso (CEPP)⁴⁹, y asigna deberes y obligaciones al Consejo quien llevaría adelante el proceso.

En la primera sesión convocada del CEPP, el 6 de septiembre de ese año, se conocieron los procesos de diversos países para la formulación de sus respectivos

⁴⁴/ Ruhl, J. Mark, "Ejércitos y democracia en Centroamérica: una reforma incompleta", Grupo Editorial Lea, Managua, octubre de 2004, pp. 115.

⁴⁵/ Ibid, pp. 151.

⁴⁶/ Empresario Federico Brevé Travieso.

⁴⁷/ En esta presentación, se contó con la presencia, además del Presidente de la República a los Secretarios de Estados encargados de las carteras de: la Presidencia; de Relaciones Exteriores; de Defensa Nacional; de Seguridad; y el Jefe de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

⁴⁸/ El Consejo estaba integrado por los Secretarios de: Defensa (quien lo presidía), de Relaciones Exteriores, de Gobernación y Justicia, de Finanzas, de Seguridad, de la Presidencia, y el Jefe del Estado Mayor Conjunto (quien fungía como Secretario).

⁴⁹/ El CEPP estaba integrado por personalidades invitadas para tal efecto, entre los que se encontraban militares retirados, académicos, periodistas y militares de alta. Se incluía un Asesor por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores y ocho militares de alta como Asesores por parte de la Secretaría de Defensa. Estos últimos demuestran que dentro de la Secretaría de Defensa, no existían civiles capacitados para tal fin.

Los Libros Blancos En Centro America

Libros Blancos (Chile, Ecuador y Guatemala) y en base a ello, se convoca a un Seminario Internacional que sirviera para el lanzamiento del proceso del Libro de la Defensa Nacional. A finales del mes se presenta al Asesor principal nombrado por el PNUD, las necesidades del proceso. En esa misma reunión se acuerda elaborar las bases del proceso, el reglamento de debates, el temario general y el cronograma, que sirviera de base para todo el proceso, así como, un índice temático propuesto para el Libro. Estos documentos son aprobados entre el mes de diciembre de 2004 y enero de 2005. El proceso consideró la participación de diversas organizaciones de la sociedad civil a través de mesas de diálogo (Seminarios-Talleres), de consultas regionales (Seminarios Talleres Regionales), de una encuesta a nivel nacional y de un foro virtual, para tomar en cuenta a los habitantes de otras regiones del país y de aquellos que aun sin participar en alguno de los eventos pudiese enviar sus comentarios; todo lo anterior con apoyo del PNUD y de la Organización de los Estados Americanos (OEA), lo que permitió una consulta amplia de los temas considerados en el proceso. Un aspecto a resaltar es que el proceso de formulación del Libro Blanco se debería enmarcar en el proyecto de modernización de las Fuerzas Armadas y que se perfilara como una política de Estado que contribuyera al fortalecimiento de la institucionalidad de la Secretaria de Defensa (SEDENA).

Todo el proceso se realiza fundamentalmente durante el año 2005, con una premura determinada por la entrega de la Presidencia de la República en febrero de 2006. Fue así que en octubre de 2005, se contó con la primera consolidación de los documentos que servirían de base para el LDN, a través de los Informes de Mesas de Debate, las Relatorías de Mesa y de los Informes Generales de los Seminario-Taller realizados. Durante el mes de noviembre se revisa y aprueba el documento, y en diciembre se aprueba la versión que se presentó para su impresión. Siendo el 19 de enero de 2006 cuando se presenta el libro por parte del Presidente de la República, poco menos de un mes antes de entregar la misma.

Es de señalar que el nuevo gobierno, considero el Libro de la Defensa Nacional, como política de Estado e insistió que le daría seguimiento, esto fue señalado en la toma de posesión del Ministro de Relaciones Exteriores, lo que permite resalta la visión de Estado en el caso de Defensa, que las nuevas autoridades darían al proceso, lo que no se evidenció e la administración y conducción de la Defensa hasta el día de hoy.

En cuanto a la administración de la defensa, lamentablemente no hubo ningún cambio; aun cuando se señaló en el Acuerdo Ejecutivo No. 003-2004, que uno de los objetivos del proceso era fortalecer la Secretaría de Defensa, esta no ha cambiado, ya que la estructura sigue siendo casi militar en su totalidad, más allá del Secretario y el Subsecretario, pero para no abrir espacios de posible conflicto, se ha preferido continuar en el mismo estado. Únicamente para dar seguimiento con las personas e instituciones que participaron, se han hecho esfuerzos para conformar una comunidad de defensa que permita dar seguimiento a otras discusiones, lo cual no se ha podido lograr por falta de apoyo institucional, lo que es muy cómodo tanto para las instancias ministeriales y militares.

3.4. Nicaragua

Los Libros Blancos En Centro America

El enfoque de la negociación y la concepción de las fuerzas armadas y las autoridades civiles como actores sociales son aspectos relevantes para la comprensión de cómo se ha definido el encuentro cívico-militar en la Nicaragua post-Revolución Sandinista. Nicaragua representa un caso donde la interacción entre las autoridades civiles y militares se ha configurado a partir de la negociación y en donde ésta ha contribuido, no sólo, a garantizar la estabilidad de la institución militar, pero también, a sentar las bases de un modelo de relación cívico-militar en armonía con la democracia.

Después de casi once años en el poder, el 25 de febrero de 1990, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) perdió las elecciones presidenciales a favor de la Sra. Violeta Barrios de Chamorro, la candidata de la Unión Nacional de Oposición (UNO). Los resultados de las votaciones planteaban una situación altamente volátil desde el punto de vista político: Un gobierno liberal debía asumir el poder y un ejército de izquierda, nacido bajo el contexto de una revolución, debía subordinarse a las nuevas autoridades civiles. Nicaragua logró superar la crisis planteada por los resultados electorales, gracias a la firma de un Protocolo de Transición entre el sandinismo y representantes de la UNO. Con la firma de este acuerdo, Nicaragua logró una salida de centro a la crisis planteada por los comicios del 90.

Como producto de los Acuerdos de Transición, la Presidenta Chamorro mantuvo en su cargo al General Humberto Ortega, quien estuviera al mando del Ejército durante los casi once años de Revolución Sandinista, como máxima autoridad dentro del Ejército Popular Sandinista (EPS).⁵⁰ Esta decisión no contó con el beneplácito de sectores de derecha del país y del gobierno norteamericano, quienes veían la continuidad del General Ortega como uno de los principales obstáculos al proceso de modernización del ejército y para la consolidación de la democracia en Nicaragua. De esta manera, la permanencia del General Ortega dentro de las filas del EPS se constituyó en uno de los principales temas de debate nacional alrededor de los cuales las principales fuerzas sociales y políticas del país mantuvieron posiciones encontradas. Durante los primeros años de gobierno de la UNO, las contradicciones entre las autoridades civiles y militares con relación al General Ortega no pasaron más allá de simples choques verbales entre la Presidente y el Jefe del Ejército. El dos de septiembre de 1993 se produjo, sin embargo, una crisis entre el Ejecutivo y el EPS que afectó las bases del modelo político que se instauró en Nicaragua a partir de la firma de los Acuerdos de Transición. En esa ocasión, fecha en que se celebra en Nicaragua el día del ejército, la Presidente de la República anunció de forma unilateral y sin previo acuerdo con el EPS su voluntad de pasar a retiro al General Ortega en 1994.⁵¹ Este hecho y su posterior desenlace, marcó el fortalecimiento institucional del Ejército, quien realizó en 1995 la primera transición de

⁵⁰/ Según Ruhl, "a pesar del inicio poco prometedor, las relaciones civiles-militares de Nicaragua cambiaron dramáticamente durante el gobierno de doña Violeta [de Chamorro] (1990-1997). El EPS cortó sus vínculos con el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), se desmovilizó hasta menos de 13,00 [efectivos] y se distanció de la política interna. [Las FFAA] también aceptaron una serie de reformas estatutarias y constitucionales que redujeron su autonomía *de jure*". Ruhl, J. Mark, "Ejércitos y Democracias en Centro América", Lea Grupo Editorial, Managua, octubre de 2004, pp. 8 y 9.

⁵¹/ Castillo Villarreal, Margarita, "Civiles y Militares: Negociando en la Nicaragua Post-Revolución Sandinista", en *Military Review*, Marzo-Abril 2005, pp. 8.

Los Libros Blancos En Centro America

mando sin ningún sobresalto. Incluso en el Gobierno siguiente de Daniel Alemán, este trató de manipular la selección del nuevo Comandante en Jefe, lo que motivó una respuesta institucional que no permitió el manoseo y respetó la decisión interna, lo que generó un fortalecimiento de la autonomía institucional.

El código militar del Ejército de Nicaragua, subordina al Ejército a la autoridad civil representada por el Presidente de la República en su carácter de Jefe Supremo de las Fuerzas de Defensa, éste obliga al Presidente a nombrar al Comandante en Jefe del Ejército sobre la base de la propuesta que le presente el Consejo Militar. En 1998, cuatro años después de la promulgación del código militar, fue emitida la Ley 290 (Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo). La promulgación de la Ley 290 creó discrepancias jurídicas con el Código Militar en torno a cual entidad civil debe subordinarse el Ejército, al Ministerio de Defensa o a la Presidencia de la República. El Ejército se ha apegado al Código Militar, el cual les permite una comunicación directa con el Presidente en su calidad de autoridad máxima de las fuerzas armadas. El Ministerio de Defensa, por su parte, ha alegado la supremacía de la Ley 290 la cual subordina al Ejército a dicho ministerio, pero tiene en su contra que legalmente no está considerado en la cadena de mando. Tanto para los que han ocupado el cargo de Presidente de la República como para los Comandantes en Jefe del Ejército, ha existido conformidad con la situación actual, la que les permite a ambos, mantener una comunicación directa. Concentrar este poder en detrimento de otras instancias civiles de gobierno, tal como, el Ministro de Defensa. El Ejército, por su parte, aparentemente, prefiere lidiar con el Presidente en vez de hacerlo con intermediarios cuando se trata de la negociación y toma de decisiones en el área de defensa. Lo anterior manifiesta que aún falta mucho por hacer en cuanto a fortalecer el liderazgo civil sobre el poder militar en Nicaragua.

A pesar de las relaciones de colaboración existentes entre el Ministerio de Defensa y el Ejército, no se puede negar que el cuerpo jurídico que pesa sobre la institución militar le garantiza autonomía institucional y que ello, puede citarse como un elemento que afecta la capacidad de un liderazgo civil sobre la institución militar. No obstante lo anterior, es importante indicar que dicha autonomía ha sido un elemento importante para garantizar la propia estabilidad del cuerpo castrense en una Nicaragua donde la polarización e inestabilidad política es la regla y no la excepción. La estabilidad institucional del ejército le ha permitido, contribuir a la estabilidad nacional y a la creación de condiciones de seguridad y paz durante los trece años que lleva el proceso de transición política en Nicaragua, guardando poderes y privilegios significativos.⁵² Lo anterior, en tanto el Ejército se ha caracterizado por respetar el orden constitucional al aceptar la autoridad civil representada por las tres administraciones de gobierno que han estado a cargo de los destinos de Nicaragua entre 1990-2003.⁵³ Si se utilizan los criterios de Stepan, se demuestra que el Ejército nicaragüense todavía disfrutaba poderes y privilegios significativos; si se aplican los criterios de Fitch para las relaciones civiles-militares democráticas que pesan la influencia política militar como un factor mucho más

⁵²/ Ruhl Ibid. pp. 9.

⁵³/ Ibid, pp. 11 y 12

Los Libros Blancos En Centro America

negativo que la autonomía institucional, el caso nicaragüense se clasifica en la categoría de “subordinación militar condicional” y el “control democrático” de su tipología.⁵⁴

En este contexto de negociaciones entre el poder político y el ejército de Nicaragua, se enmarca el proceso para alcanzar un Libro Blanco; proceso mismo que fue generado primeramente desde el Ministerio de Defensa, sin tomar en cuenta al Ejército. Este primer desencuentro en el proceso, lo marcó para bien o para mal. Para bien porque obligó a una relación estrecha entre ambos, y para mal, porque evidenció la autonomía que el Ejército guarda respecto de la debilidad institucional ministerial. Cuando el personal del Ministerio presentó a las autoridades del Ejército un documento preliminar, sin previo conocimiento, la reacción fue pedir un tiempo prudencial para conocerlo y analizarlo, pero este tiempo fue aprovechado para preparar una contrapropuesta que fue entregada de regreso al Ministerio de Defensa. Seguidamente se dio una negociación donde el Ministerio manifestaba su debilidad institucional, ya que, en la primera versión de consulta, la presentación del libro fue firmada conjuntamente por el Ministro de la Defensa Nacional, José Adán Guerra y el Comandante en Jefe del Ejército (en ese momento el Gral. de Ejército Javier A. Carrión McDonough); y en la presentación final, el Prólogo del libro fue firmado nuevamente por ambos funcionarios (en ese entonces el nuevo Comandante en Jefe del Ejército, Gral. de Ejército Moisés Omar Halleslevens Acevedo), único caso en las presentaciones de los Libros Blancos conocidos, porque normalmente corresponde al Presidente de la República y al Ministro de la Defensa hacerlo.

En el Prólogo mismo del Libro de la Defensa Nacional, se expresa, por parte del Ministro y del Comandante en Jefe del Ejército, que el mismo fue elaborado a partir de una directriz dada por el presidente Bolaños el 2 de septiembre de 2002 con motivo de su discurso del día del Ejército, donde se afirma que “*se entregaron a la tarea de formular los Lineamientos Generales de la Política de Defensa Nacional, cuyo principal objetivo es asegurar la vigencia y vitalidad de los Intereses y Objetivos Nacionales*”.⁵⁵ Pero aunque la directriz fue hecha el 2 de septiembre de 2002, no fue sino hasta dos años más tarde (2 de septiembre de 2004), que en esa misma fecha se presentó el documento preliminar del Libro para su discusión pública. En el lapso del primer año por parte de ambas instituciones no se realizó ninguna gestión de acercamiento, siendo necesario, que a la siguiente celebración del día del Ejército (2 de septiembre de 2003), el Presidente llamará a agilizar el proceso y fue cuando ambas instituciones nombraron a una Comisión para iniciar la discusión y preparar la agenda de trabajo; el documento preliminar para su discusión fue entregado al Presidente un año después, nuevamente en el día del Ejército. Después de la presentación pública del documento preliminar, se

⁵⁴/ Ruhl Ibid. pp. 9.

⁵⁵/ En la presentación también se privilegia, la participación ciudadana, de tal manera que se prevé una consulta con la ciudadanía con la finalidad de legitimar la propia política de defensa. Sobre el particular se expresa: “*Conscientes que la participación social confiere legitimidad a la Política de Defensa Nacional y garantiza su sostenibilidad en el tiempo, este documento de consulta transitará por un proceso dinámico y enriquecedor con la sociedad civil, lo que permitirá validar los fundamentos teórico-doctrinarios de la Seguridad y la Defensa Nacional, promoviendo y profundizando el desarrollo de una Cultura de Defensa a partir del entendimiento de la sociedad nicaragüense del quehacer de las instituciones del Sector Defensa*”.

Los Libros Blancos En Centro America

firmó un Documento de Proyecto entre el Gobierno de la República de Nicaragua y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través del cual se oficializó el financiamiento y la asistencia técnica que prestará esta agencia del Sistema de las Naciones Unidas al proceso de consulta del Libro de la Defensa Nacional de Nicaragua.⁵⁶

Merece destacar, en el contexto de negociación de poderes que mantenían el Ministerio de la Defensa y el Ejército de Nicaragua, el Presidente de la República, por medio del Decreto Ejecutivo 34-2004, aprobado el 7 de mayo de 2004 y publicado en la Gaceta Oficial No. 94 del 17 de mayo del mismo año, en el Artículo 1º. Designa al Ministerio de Defensa para dirigir el proceso de formulación del Libro Blanco de la Defensa Nacional. En el Artículo 2º. Instruye al Ejército de Nicaragua a participar activamente en la elaboración del Libro Blanco de la Defensa Nacional; y en el Artículo 3º. Determina que el proceso de elaboración del documento concluirá con una amplia consulta que se realizará con entidades del Poder Ejecutivo y otros Poderes del Estado así como con organizaciones de la sociedad civil.

La elaboración del Libro de la Defensa permitió una serie de consultas ciudadanas que el Ministerio de Defensa y el Ejército de Nicaragua desarrollaron por todo el país por medio de más o menos 18 talleres territoriales, donde expusieron a la sociedad el contenido del documento. El objetivo era recoger de la población su sentir alrededor de la defensa nacional y poder incorporar los aportes para mejorar y enriquecer el contenido de ese documento. Hay que destacar que las convocatorias a los talleres territoriales eran hechas por parte del Ejército porque contaban con la infraestructura y presencia en todo el territorio para hacerlo. En ese tiempo, el Ministerio de Defensa publicó en la página electrónica el Libro Blanco, para que las personas consultaran los avances y conocieran los libros de defensa y condiciones de los ejércitos de Chile, Argentina, Canadá, Guatemala y otros países.

La presentación y entrega del Libro de la Defensa Nacional, se llevó a cabo el 14 de junio de 2005. Ambos, el Ministro de la Defensa Nacional y el Comandante en Jefe del Ejército, entregaron al Presidente de la República Enrique Bolaños, el documento final. Desde antes de presentarse oficialmente el Libro de la Defensa Nacional de Nicaragua, se había concebido la idea de avanzar en un segundo momento en la formulación de la Política de Defensa y de dos leyes, una de Defensa Nacional y otra de

⁵⁶/ Durante su discurso, el Sr. Jorge L. Chediek, Representante Residente del PNUD, felicitó al Presidente Bolaños por la calidad profesional que demostraron las comisiones ejecutivas y técnicas del Ministerio de Defensa y el Ejército de Nicaragua, las cuales trabajaron arduamente en la elaboración de la versión preliminar del Libro. Mencionó que como resultado final del trabajo Nicaragua contará con una versión final del Libro de la Defensa Nacional ampliamente consensuado, como instrumento de afirmación democrática y fortalecimiento de la seguridad y confianza regional. El proyecto tuvo una duración de nueve meses (septiembre 2004 junio 2005, fecha en que se presentó el Libro) y contó con un presupuesto financiado por el PNUD. El proceso de consulta incluirá sesiones de trabajo con organizaciones de la sociedad civil, generadores de opinión, especialistas en el tema, concejos y organizaciones municipales, regiones autónomas de la Costa Atlántica, sectores académicos, así como instituciones gubernamentales y poderes del Estado.

Los Libros Blancos En Centro America

Movilización Nacional. No obstante, la viabilidad y pertinencia de tales desarrollos estuvo severamente obstaculizada por el permanente estado de crisis política que vivió el país durante el período de 2002 a 2006, tanto así, que el Ministro que lideró el proceso y entregó el Libro, fue ese su último acto como Ministro pues cesó en sus funciones, no se sabe si por iniciativa propia debido a la problemática de no estar en la línea de mando y el desgaste político que ello suponía; o como iniciativa del Presidente para poner maniobrar de común acuerdo con los militares, para nombrar a un Ministro afín a él, que sin mucho conocimiento del tema, enfrió el tema, a pesar que en el año 2006, Nicaragua fue la sede de la VII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA).

En lo relacionado a la administración de la defensa, el impacto del Libro fue casi nulo, ya que debido al cambio de Ministro de la Defensa, la conducción política del tema, se volvió muy afín con los militares, y la estructura institucional se vio afectada, ya que muchos de los funcionarios y técnicos que ejecutaron el proceso y la VII CMDA, tuvieron que salir por falta de apoyo ministerial. Situación esta que se agravó con la llegada del Presidente Daniel Ortega, quien se abstiene de nombrar Ministro de la Defensa Nacional, nombrando a la Secretaria General con rango ministerial, enviando un claro mensaje relacionado a la manera como percibe la administración de la defensa y que permite una mayor autonomía institucional por parte del Ejército.

A MANERA DE REFLEXIÓN

Para una reflexión final, me permitiré asumir la posición crítica del académico David Pion Berlin, respecto de los Libros Blancos y trasponer sus comentarios a la región centroamericana.⁵⁷

Cuando Pion Berlin afirma que *“ejercer el control civil de las FF.AA. en ausencia de conocimientos en el área de la defensa, no constituye una fórmula ideal. En un mundo ideal, tener personal del poder ejecutivo y congresistas en condiciones de participar informadamente y supervigilar la planificación y estructuración de la estrategia de defensa sería más que deseable, pero Latinoamérica no es el mundo ideal, y estas mejoras ni se han llevado a cabo, ni se realizarán en el futuro inmediato”*⁵⁸, lo podemos aplicar si lugar a dudas al área centroamericana, ya que la falta de un ejercicio real de control político sobre las fuerzas armadas, no ha tenido un instrumento idóneo en los Libros Blancos, ni aun, un cambio de dirección en la administración, conducción y control de la defensa, la que se ejerce por parte de los militares sin contar con las políticas referidas.

Pion Berlin continua enfatizando que *“en este sentido, el motivo por el cual los civiles ven tan pocos beneficios en obtener una mayor acreditación en asuntos relacionados con la defensa, es fácil de entender. Aún cuando los países profesan su interés en los asuntos de defensa, este interés posee una remarcada superficialidad, sirviendo como ejemplo los Libros Blancos de defensa de Argentina, Chile, Colombia,*

^{57/} Ver Pion Berlin, David, “El Manejo Político de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica”, Military Review versión Hispanoamérica, marzo-abril 2005.

^{58/} Ibid, pp. 65.

Los Libros Blancos En Centro America

Ecuador, Perú y Guatemala, que han sido publicados durante, más o menos, la última década”, los que constituyen ejercicios que él denomina de “*ofuscación transparente*”⁵⁹, en este sentido el hecho que la administración de la defensa está casi en su totalidad ocupada por militares, no existe un atractivo civil para participar en estos proceso, lo que se manifiesta esa “*marcada superficialidad*” en su tratamiento.

Sigue Pion Berlin refiriéndose a los Libros Blancos, como documentos “*para hacer visibles los objetivos, capacidades y estrategias de defensa a cada nación hacia el resto de las naciones de la región, e incluso más allá; sin embargo, constituyen largos tratados, repletos de generalizaciones que dicen poco de las realidades de la defensa de un estado en particular. La analogía sería una casa abandonada, recientemente remodelada, a la cual se le ha instalado una nueva ventana; cuando nos acercamos a mirar hacia el interior, vemos un cuarto mal iluminado y con pocos muebles. Hay pocas cosas adentro y lo que se encuentra allí es de poco interés*”⁶⁰. Los libros Blancos de Centro América no se escapan de esta analogía última de Pion Berlin. En los Libros Blancos hay pocas cosas adentro, grandes pronunciamientos, pero poca ejecución, demuestran y desnudan una realidad que no se puede esconder, porque los “*Libros Blancos hacen propaganda, al indicar que son el producto de una amplia consulta, en la que ha participado una variada gama de grupos de civiles y militares. El haber reunido a tantos para discutir la agenda de los asuntos de la defensa es notable*”⁶¹, porque ha puesto a mayor número de personas en el ámbito de la defensa, y ejemplos como el de Guatemala, donde al formarse una Comunidad de Defensa, paralela a otros esfuerzos de la sociedad, ha permitido poner a discusión “*algunos*” aspectos importantes en la “*transformación*” que se ha pretendido hacer, pero se ha obviado para discutir cosas transcendentales como las reformas a la Ley Constitutiva del Ejército, que permitiría la inclusión de civiles en puestos medios dentro de la estructura ministerial.

Asimismo “*de ninguna forma se trata de documentos puramente militares [aun cuando en todos los ministerios centroamericanos, la columna vertebral son militares (Guatemala y El Salvador) o la influencia de ellos es profunda (Honduras y Nicaragua)], aunque es imposible determinar quienes redactaron cada uno de los contenidos de los informes, pero la superficialidad [en algunos de los temas] de los documentos deja ver la falta de experticia que en realidad existe en materias de defensa. A pesar de toda la consulta, colaboración y discusión, la mayoría de los Libros Blancos no son más que reflexiones superficiales y generalizaciones estériles. De hecho, se puede llevar a cabo*

⁵⁹ / Aparentemente, sus propósitos son los de hacer visibles los objetivos, capacidades y estrategias de defensa a cada nación hacia el resto de las naciones de la región, e incluso más allá; sin embargo, constituyen largos tratados, repletos de generalizaciones que dicen poco de las realidades de la defensa de un estado en particular. La analogía sería una casa abandonada, recientemente remodelada, a la cual se le ha instalado una nueva ventana; cuando nos acercamos a mirar hacia el interior, vemos un cuarto mal iluminado y con pocos muebles. Hay pocas cosas adentro y lo que se encuentra allí es de poco interés. Ibid, pp. 65.

⁶⁰/ Ibid pp.66.

⁶¹/ Ibid pp.66.

Los Libros Blancos En Centro America

una fácil transposición de frases completas del Libro Blanco de un país hacia el de otro país, sin llegar a alterar, en lo fundamental, lo que se ha querido decir”⁶².

“Pero los Libros Blancos revelan exactamente lo que podemos esperar de las naciones que se encuentran en una región en que la defensa no constituye una prioridad”, lo que se refleja aun más en la administración, entendida esta como “dirigir una institución. Ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan”, la defensa no es una prioridad, sobre todo en países como los centroamericanos, donde después de conflictos armados internos y de un desgaste institucional militar, estas instituciones se han reposicionado ante la opinión pública, y los líderes políticos no intentarán cambiar el rumbo en el corto y mediano plazo de ello, aun a pesar que se muestren muy abiertos, incluso a formular Libros Blancos, cuyo ejercicio ha sido fundamental para ampliar el número de civiles que se interesen, tal vez, de esa forma podamos reducir el tiempo de optimizar la administración desde una visión totalmente política.

Yo espero que en el corto plazo, se hagan revisiones de los Libros Blancos en todos los países de la región, que en República Dominicana donde hasta el momento no lo han publicado, lo hagan y permita no solo consolidar las comunidades de defensa existentes, sino que se creen más y ello permita que la cultura de defensa crezca para motivar más la participación política en todas sus expresiones, y después de esto, avanzar como ya en algunas ocasiones se ha mencionado a un Libro Blanco Regional, la Iniciativa Mérida es un primer paso de integración, porque se alcanzó una Estrategia Regional de Seguridad.

⁶²Ibid pp. 66.