

Los Libros Blancos: ¿Un paso para consolidar medidas de confianza?*

Defense White Books: A Step to Consolidate Confidence Building Measures?

Guillermo Pacheco Gaitán**

*Centro William J. Perry de Estudios Hemisféricos de Defensa
Universidad Nacional de Defensa, EE.UU.*

Resumen: La mayoría de los países de América cuenta con *Libros Blancos de la Defensa*, incluso algunos, como el caso de Chile han presentado más de una edición. El presente trabajo revisa la labor efectuada a la fecha, destacando la relación entre estos documentos y las políticas de defensa de los países. Asimismo, menciona la evolución que ha tenido este proceso, sugiriendo que ha habido, al menos, cinco generaciones de *Libros Blancos*, cada una con sus características distintivas, y mencionando los desafíos existentes en la fase previa a la elaboración de dichos documentos.

Palabras claves: Libros Blancos – Libros de Defensa – Relaciones civiles-militares

Abstract: Most American countries have *Defense White Books*, including some, as Chile, with more than one edition. This paper reviews the work done to date, highlighting the relationship between these documents and the defense policies of some countries. It also mentions the evolution of this process, suggesting that there have been at least five generations of *Defense White Books*, each with its own distinctive features, and mentioning the challenges in the phase prior to the preparation of these documents.

Key words: Defense Books – White Books – Civil-military relationships

Fecha de recepción: 18 de abril de 2016

Fecha de aceptación y versión final: 11 de mayo de 2016

* Las opiniones expresadas en esta publicación (o en los artículos vinculados), no representan necesariamente las del Centro William J. Perry de Estudios Hemisféricos de Defensa, de la Universidad Nacional de Defensa, del Departamento de Defensa de los EE.UU., del Ejército de Chile ni las del CEEAG.

** Guillermo Pacheco Gaitán es Profesor del Centro William J. Perry de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS) en Washington, D.C. Email: guillermo.pachecog@gmail.com

Introducción

El panorama de la seguridad internacional está en cambio constante, desafiando la hipótesis del continuo progreso social, político y económico que caracterizó los primeros 25 años después del final de la Guerra Fría. Los cambios transformativos en el poder político y económico –acelerados por la innovación tecnológica, la fragmentación social y los cambios demográficos– tendrán profundas consecuencias para el orden de la seguridad internacional en los años por venir.

La incertidumbre geopolítica no muestra signos de disminuir, con las nuevas crisis que surgen y los conflictos prolongados propagados durante todo el 2015. No debería, por tanto, ser ninguna sorpresa, que los riesgos de seguridad geopolítica e internacional sean la parte superior de la mente de los líderes durante el 2016.

Ahora estamos presenciando el surgimiento de “conflictos adaptativos complejos” (CAC), situaciones en que las amenazas clásicas y asimétricas, que coexisten, se refuerzan mutuamente y cambian con demasiada prontitud. Estados y actores no estatales armados aprenden unos de otros. Las combinaciones innovadoras de baja tecnología y nuevas tácticas de alta tecnología convencionales crean dinámicas impredecibles. El “campo de batalla” moderno desdibuja la distinción entre zonas de guerra y zonas de paz, así como la que existe entre los combatientes legítimos, los adversarios y los civiles no tradicionales.

Es difícil medir el impacto del conflicto actual, pero las estimaciones conservadoras indican que en 2014 alrededor de 180.000 personas perdieron la vida en 42 conflictos armados en todo el mundo. Muertes indirectas y costos causados por la desnutrición relacionada con la guerra, los desplazamientos, los traumatismos, las enfermedades y las afecciones prevenibles elevan la cifra aún más. Hoy, más de seis millones de personas han sido desplazadas a la fuerza por los conflictos y la angustia relacionada, y los números siguen creciendo. Las muertes por terrorismo también van en aumento; en 2014 solo más de 32.000 personas murieron en los ataques terroristas en 93 países. Los costos indirectos de ambas tendencias, no solo el costo humano, son significativos.

¿Cuál será el impacto de estos acontecimientos en los procesos de formulación de políticas de seguridad y defensa en la región? La demanda para los conductores políticos por generar lineamientos para su formulación debe responder a estos nuevos CAC, porque tienen nuevos componentes que hasta hace poco no eran considerados en los momentos de su formulación, y desafían el empleo y uso tradicional de las fuerzas de seguridad y las fuerzas armadas.

Cuando un entorno está en cambio constante, desafiando la hipótesis del continuo progreso social, político y económico que ha caracterizado los últimos tiempos; los cambios transformativos en el poder político y económico –acelerados por la innovación tecnológica, la fragmentación social y los cambios demográficos– tendrán profundas consecuencias para el orden de la seguridad internacional en los años por venir, expresados en lo nacional como lo reafirma el estudio de Riesgos Globales 2016 del Foro Económico Mundial.

Lo anterior nos permite reflexionar acerca de ¿cuál será el impacto de estos acontecimientos en los procesos de formulación de políticas de seguridad y defensa en la región? ¿Cuál será el impacto en el proceso de formulación de Libros Blancos?

Ante el desafío planteado y la falta de credibilidad institucional, podemos pensar que una opción hasta ahora poco usada en las áreas de seguridad y defensa es utilizar el término de “gobernanza” para definir a futuro los mayores desafíos y lograr mejores resultados. En la comunidad de naciones la gobernanza se considera “buena” y “democrática”, en la medida en que las instituciones y procesos sean transparentes. El cumplimiento de esta normativa se ha convertido en imprescindible para medir la credibilidad y el respeto de los países en el panorama mundial, este puede usarse para medir a las instituciones encargadas de la seguridad y defensa en los países de la región.

Para el Estado y la Administración Pública estos conceptos implican desarrollar nuevas competencias y talentos tanto en una perspectiva integral como en una perspectiva sectorial, necesarios en un entorno tan cambiante y desafiante para la institucionalidad de la seguridad y defensa. La buena gobernanza promueve la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el estado de derecho, de modo que sea efectivo, eficiente y duradero.

La mayor amenaza para la buena gobernanza viene de la corrupción, la violencia y la pobreza, todo esto debilita la transparencia, la seguridad, la participación y las libertades fundamentales.

¿Qué vamos a entender por gobernanza aplicada a la seguridad y defensa? Podemos entenderla como las tradiciones e instituciones en donde se ejerce la conducción política de la seguridad y defensa en un país. Esto incluye el proceso en que los conductores son seleccionados, controlados y reemplazados; la capacidad del gobierno para formular e implementar eficazmente políticas sólidas; y el respeto de los ciudadanos y el estado de las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos.

Será posible alcanzar mediante de la implementación de la gobernanza en la seguridad y defensa mejores resultados en cuanto la conducción política y el empleo

y uso de las fuerzas en la región con la implementación de una generación de Libros Blancos.

¿Qué entenderemos por una nueva generación de Libros Blancos? A partir de los noventa, cuando aparecen los primeros Libros Blancos (LB), se genera un proceso que ha tenido esta evolución de acuerdo al autor:

1. Primero los LB sirvieron como mecanismos de diálogo entre la sociedad y el Estado, en un momento en que los países transitaban de dictaduras hacia una era democrática. También constituyeron mecanismos de diálogo entre organismos del Estado.
2. La segunda generación se desarrolló para tratar de dar institucionalidad a la defensa, derivado de una reconcepción de la misma, dentro de un ambiente de construcción de relaciones civiles-militares y político-militares.
3. La tercera generación de LB se enfocó en la gestión de la defensa, preocupándose por la evolución de la institucionalidad y las políticas.
4. Los LB de la cuarta generación estuvieron orientados a mejorar la eficiencia de los Ministerios de Defensa, involucrando otro nivel de relacionamiento, ya no definido por contextos de guerra. Identificaron la fragilidad de sus marcos jurídicos e institucionales. Se desarrollaron entre los años 2000-2010, buscando más claridad y apuntando a la construcción de un nuevo concepto de defensa. Son menos pragmáticos y más futuristas.
5. Una quinta y más nueva generación está en la lucha de ampliar el concepto de defensa, evolucionando de tal forma que involucra la seguridad y mecanismos económicos para la defensa. Se expande el concepto de defensa y se aproxima más a la seguridad buscando una visión sistémica de largo plazo, dando inicio a los Libros Blancos, de seguridad solamente o de seguridad y defensa combinados, alrededor de considerar elementos que nos muestran preocupantemente escenarios complejos.

Lo anterior permite reflexionar acerca de la siguiente presunción: existen elementos que posibilitan disponer de una base común de aplicación entre los países de la región para elaborar Libros [de la Defensa] Blancos de quinta generación. Creo que una pregunta es suficiente para expresar la hipótesis inicial: ¿por qué, en un momento determinado, surge la necesidad de elaborar un Libro Blanco? A esta interrogante añadiría otras, más bien de carácter metodológico, entendiendo que la metodología, en este caso, no está inmersa en un ambiente primariamente científico, sino político. Estas preguntas son, básicamente, dos: ¿qué características darle?

y ¿cómo hacerlo? Se trata, creo, de interrogantes que también aluden a inquietudes comunes a nuestros países.

El contexto

En primer lugar, hay que subrayar que ha sido y es una nueva experiencia para nuestros países. Chile publicó su primer Libro Blanco en 1997, y Haití publicó su primero, llamado “Libro Blanco para la Seguridad y Defensa del Desarrollo Económico y Social Sostenible de Haití”, a mediados del 2015.

Segundo, y en general, la necesidad de elaborar Libros Blancos en contextos complejos se manifiesta en situaciones donde la democracia se encuentra en grados diversos de consolidación. Pero con independencia del grado de avance en que se encuentre el respectivo proceso de consolidación democrática, el tipo de desafíos generales presentes es similar:

- a) Satisfacción de los principios democráticos
- b) Necesidad de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad
- c) Necesidad de reparación y fortalecimiento de una relación político-militar dañada

105

Frente a estos desafíos genéricos o contextuales, la *elaboración* de un Libro Blanco surge como una respuesta posible y adecuada.

Ahora, ¿qué ventajas ofrece la elaboración de un documento semejante?

- Primero, permite disponer de una política de defensa explícita, manifiesta, que puede ser públicamente conocida, observada en el curso de su aplicación y evaluada.
- Segundo, ofrece la posibilidad de tratar la política de defensa como una política pública, dando posibilidad de participación y expresando transparencia. Elaborado así, el Libro de la Defensa promueve la legitimación de la política de defensa como política de Estado (entendida como suprapartidaria y de largo plazo; no sujeta al período de mandato del gobierno de turno).
- Tercero, el Libro de la Defensa conduce a reconocer y reafirmar algunas cuestiones fundamentales:
 - ✓ La necesidad del contacto con actores sociales: ONG especializadas en materias medioambientales, ONG y asociaciones sociales (de víctimas de accidentes con minas, por ejemplo) vinculadas a procesos de desminado, etcétera.

- ✓ La necesidad de trabajo intersectorial (o interagencial). Se trata de la integración dentro del gobierno, particularmente entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa.
- ✓ La necesidad de plantearse nuevos ámbitos de modernización del sector de la defensa.
- Cuarto, el Libro Blanco establece un espacio del trabajo técnico-profesional con las Fuerzas Armadas. Un espacio que exige a los civiles conocimiento y pericia en los temas de la defensa.
- Quinto, y como efecto de lo anterior, contribuye a generar liderazgo sustantivo, y no solo formal (escrito en las leyes) de la autoridad política.
- Sexto, el Libro Blanco no ofrece una respuesta a todos los dilemas de la defensa o de la relación político-militar, pero permite la continua revisión de conceptos y orientaciones, y un permanente ámbito de debate civil-militar.

Se destaca la palabra *elaboración* porque si bien el Libro como producto constituye un logro en sí muy significativo, el proceso de diálogo y trabajo conjunto –civil-militar, estatal y privado– es todavía más relevante, si cabe.

Ahora enfatizo además que *se trata de un proceso continuo*. En este sentido, la producción de un primer Libro de la Defensa debiera ser entendida solo como un primer paso de un trabajo dinámico y permanente.

Más allá de estos rasgos generales de los Libros de la Defensa como respuesta a los dilemas o desafíos genéricos, la elaboración misma de un Libro responde a cómo tales desafíos encuentran respuesta en las realidades singulares de nuestros países.

Y aquí no hay recetas. Aquí entran los datos de la realidad específica y entra la “Política”: redefinición de roles de los actores, redefinición de sus funciones, redefinición de sus vínculos por medio de *persuasión* y, sobre todo, *liderazgo político-civil*, particularmente en aquellos países donde la democracia ha surgido o se ha restaurado como producto de un proceso de pacificación negociada o de un proceso de transición política por la vía de un acuerdo o de un pacto.

Ahora bien, aunque no hay recetas, sí existe la necesidad básica, común a todos nosotros, de entender que el Libro de la Defensa no tiene por propósito resolver todos los problemas de la modernización del Estado, ni todos los desafíos del sector de la defensa y de la relación político-militar:

- ♦ Algunos problemas corresponden al plano constitucional.
- ♦ Otros deben resolverse en el plano jurídico.
- ♦ Otros deber hallar solución en el ámbito legislativo.

Sin entrar en detalles, se puede afirmar, con conocimiento de causa, que en el caso de Chile, donde me correspondió trabajar en los dos textos elaborados y publicados hasta ahora, el contexto en que se elaboró el Libro de la Defensa Nacional de 1997 fue distinto del contexto en que se redactó el texto del 2002.

Los desafíos previos a la elaboración

En esta sección se pueden distinguir: desafíos generales y desafíos para la relación Estado-sociedad. Básicamente, entre los desafíos generales pueden incluirse los siguientes:

- a) Entender la defensa como un política pública. Esto significa un compromiso de participación y un compromiso de transparencia. Es necesario considerar que la elaboración de un Libro de la Defensa constituye un nicho de participación en la formulación de una política de defensa.
Esto es especialmente importante en nuestros países, donde la elaboración de políticas en el sector de la defensa, en tanto ejercicio público y participativo, no tiene tradición previa. Además, el sector de la defensa es, por sus características, una tarea más compleja que otros sectores estatales. Pero esto no es excusa para que se lo exima del comportamiento que se les exige a otros sectores públicos en un Estado democrático.
- b) Entender la defensa como una política de Estado, es decir, como ya se indicó, independiente de la contingencia política y proyectada más allá del mandato del gobierno de turno.
- c) Entender que la clave de la actividad en el sector de la defensa (incluida la elaboración de un Libro de la Defensa) es la construcción de un modelo de mutua cooperación civil-militar. Por una parte, esto significa generación de confianza, establecimiento de bases para el trabajo en común y delimitación de los campos donde la cooperación militar a la autoridad política-civil es posible y necesaria, entre otros. Por otra parte, significa abrir un diálogo civil-militar acerca de una materia que ha tendido a verse como estática en la tradición de nuestros países, cuando en realidad es muy dinámica (y lo será crecientemente).

En relación con los desafíos para la relación Estado-sociedad pueden mencionarse los siguientes:

- a) Asumir la necesidad de la rendición de cuentas, es decir, de un ejercicio que tiende a satisfacer la exigencia de la sociedad por conocer qué se hace en Defensa, cuánto cuesta, cómo y por qué se gastan los recursos de una determinada manera, por mencionar algunos.
- b) Tener o disponer de iniciativa gubernamental, es decir, voluntad política de la máxima autoridad civil del Estado (y respaldo continuo del Ministerio de Defensa).
- c) Necesidad de incorporar a las fuerzas armadas a la iniciativa (por extensión, debe adoptarse una decisión respecto de las fuerzas de orden y seguridad; pero esto dependerá de la realidad específica de cada país).
- d) Seguridad de que la iniciativa no responderá a intereses exclusivos y excluyentes de las fuerzas armadas.
- e) Necesidad de conseguir la legitimidad de la iniciativa frente a la sociedad civil. La legitimidad se fortalece con un claro compromiso de participación ciudadana y un serio compromiso de transparencia nacional e internacional.

Los desafíos durante la elaboración

108

Se trata de aquellos dilemas que debe enfrentar el sector de la Defensa en sí mismo. En este sentido, son desafíos para la autoridad sectorial los siguientes, al menos:

- a) Formación del equipo central-mixto bajo dirección civil (la política de defensa es un propósito gubernamental).
- b) La necesidad de crear mecanismos que faciliten la construcción de confianza entre civiles y militares. Estos mecanismos pueden ser extremadamente sencillos, como fue el caso chileno de iniciar la elaboración del Libro de la Defensa 2002 con un seminario realizado a bordo de un buque de la Armada durante dos días y medio de navegación. En el ambiente “cerrado” y “aislado” que proporcionó el buque, se generó confianza con bastante facilidad a partir de la convivencia cotidiana a bordo.
- c) Definiciones iniciales sobre los alcances de la iniciativa. Referido al carácter del Libro:
 - Qué se tiene (de qué se parte), qué se quiere, qué se debe revisar, actualizar o agregar.
 - Carácter descriptivo versus normativo del texto.
 - Carácter doctrinario versus programático.

- Alternativa entre la expresión solo de materias consensuadas o la inclusión también de materias que no alcanzan consenso, pero consideradas relevantes para la autoridad sectorial, con la salvedad de explicarlo así en el texto.
 - Precisiones en relación con las misiones distintas de la defensa asignadas a las fuerzas armadas por la Constitución y las leyes.
- d) Definición de algunos conceptos. Por ejemplo:
- Defensa entendida como protección frente a riesgos o amenazas externas y distinta, por lo tanto, de la seguridad pública o el orden público interior.
 - Defensa entendida como nacional, en cuanto a que el esfuerzo del sector de la defensa acompaña al esfuerzo de la diplomacia.
- e) Necesidad de encontrar un lenguaje común (que a veces se puede exponer en un glosario para tenerlo como referencia).
- f) Necesidad de diseñar la metodología de trabajo.
- g) Definición de las reglas del juego:
- Definición de roles de los actores y equipos integrados a la iniciativa.
 - Cómo dirimir diferencias en el debate.
 - Clara y abierta definición del proceso de toma de decisiones: reserva del resorte de la decisión en última instancia para la autoridad ministerial o gubernamental que corresponda.
- h) Decidir cómo llevar el control del debate: a veces se requiere de una persona que cumpla la función de un “controlador de documentos”, es decir, que recoja todos los documentos producidos, los mantenga archivados y ordenados y conozca su contenido al detalle, de manera que esté en condiciones de responder cualquier duda documental que se requiera resolver.
- i) Necesidad de definir la relación que se desea mantener con los medios de comunicación.

Los desafíos posteriores al debate

Aluden a los desafíos de contenido y redacción. Debe hacerse la salvedad de que el tema de la participación encuentra aquí un límite, ya que se trata de tareas a realizar por un equipo reducido de personas, debido al propio carácter de dichas tareas. Eso sí, por razones de transparencia, resulta imprescindible dejar establecido desde el comienzo del proceso que la responsabilidad final de la elaboración del texto debe corresponder al equipo ministerial conformado por la autoridad del sector y, en definitiva, a la propia autoridad del sector. Ahora bien, los desafíos correspondientes a esta etapa del proceso son, básicamente, los siguientes:

- a) La sistematización del debate.
- b) La identificación de los contenidos consensuados o compartidos.
- c) La decisión respecto de las diferencias.
- d) Proceso de redacción: un dilema en sí mismo.
- e) Elaboración del Plan de Difusión del Libro Blanco al público (tanto en el plano nacional como internacional).

Finalmente, hay que enfrentar desafíos que se constituyen como efectos de una política pública, como:

- La aparición y gestión de una “comunidad de Defensa”.
- La constitución de la Defensa como un tema de opinión pública.
- La necesidad (y posibilidad) de ampliar la participación a políticas específicas de la política de Defensa: medio ambiente, incorporación y papel de la mujer en las fuerzas armadas, etcétera.

Los Libros Blanco en Centroamérica

110

En este contexto, los países de Centroamérica¹ toman la iniciativa de definir Políticas de Defensa mediante Libros Blancos en un doble sentido, como lo afirma Juan Rial.² Como un mecanismo de confianza mutua para comunicar a los otros países cuál 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 y que permitieran tratar de formar una cultura de Defensa.³

¹ Entenderemos para este caso por países de Centroamérica 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 Centroamérica.

² Juan Rial, “Los Libros de la Defensa”, Seminario “México La Seguridad Nacional en la Encrucijada”, 25 y 26 de septiembre de 2007.

³ 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”.

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.

Aunque los procesos se iniciaron a finales de los 1990, no fue hasta casi mediados del dos mil que se presentaron, como puede observarse en el Cuadro 1:

Cuadro 1
Año de presentación de los Libros Blancos

Año	País	Nombre
2003	Guatemala	Libro de la Defensa Nacional
2005	Nicaragua	Libro de la Defensa Nacional
2006	Honduras	Libro de la Defensa Nacional
2006	El Salvador	Libro de la Defensa Nacional

En Centroamérica, la aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional partió de tres premisas fundamentales. La primera es que las manifestaciones de disconformidad con el *statu quo* político y económico (no necesariamente expresadas por medio de la lucha armada) suponían una amenaza directa para la continuidad y la estabilidad del Estado, de tal modo que automáticamente constituían un problema de seguridad nacional. La segunda es la lectura “Este-Oeste” de los conflictos centroamericanos y su cooptación (y alimentación) por parte de la confrontación bipolar geoestratégica de la Guerra Fría, que a su vez institucionalizó la “contención del comunismo” y la “lucha contra el enemigo interno”.

La tercera premisa, de tipo más estratégico, era el convencimiento de que la mejor opción para atajar dichas amenazas era la acción militar, lo que de algún modo implicaba actuar únicamente sobre las consecuencias y no sobre las causas de los problemas. El modelo de seguridad regional resultante, que tuvo una de sus principales expresiones en el Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA), fue altamente dependiente de factores y actores externos, exclusivamente estatocéntrico, sumamente militarista y más enfocado a labores de contrainsurgencia que de defensa o seguridad pública.⁴

⁴ Jordi Urgell García, “La seguridad (humana) en Centroamérica: retorno al pasado”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 76, Seguridad Humana, conceptos, experiencias y propuestas, p. 46.

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 solo 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 90.⁵

Los Acuerdos de Paz de Esquipulas⁶ –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.

Centroamérica asume su proceso de integración como una integración basada en valores y principios; esto es, en el vínculo democrático inderogable que debe unir como destino irreversible a los Estados centroamericanos.

Integración y democracia sean elementos interdependientes e inseparables en la subregión, a los que debe sumarse el concepto de seguridad que se concibe regionalmente. Esto explica por qué el modelo centroamericano se denomina como “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 Centroamérica (TMSD).⁷

112

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 solo 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 90 en un entramado institucional⁸ que tenía como prin-

⁵ Mauricio Herdocia Sacaza, “Integración y modelo de seguridad democrática en Centroamérica: su influencia dentro de la OEA”, *Security and Defense Studies Review*, Interdisciplinary Journal, Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), Volume 4, n° 1, Spring 2004, p. 2.

⁶ Procedimiento para establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica, conocido como los Acuerdos de Esquipulas II. Guatemala, 7 de agosto de 1987.

⁷ Para Jordi 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 Centroamérica: retorno al pasado”, op. cit., pp. 144-145.

⁸ 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)-Pro-

principal objetivo la integración centroamericana y la consolidación de la pacificación y la democratización iniciadas primero bajo el marco de Contadora⁹ 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 Honduras.¹⁰ 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 acorde con los principios y acuerdos del proceso de Esquipulas¹¹ y que permitiera superar la Doctrina de Seguridad Nacional.

Conclusiones

La formulación de políticas de seguridad y defensa en escenarios que cada vez se complican, están demandando respuestas acordes a los desafíos que ellos plantean.

David Pion Berlin define 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.¹²

113

toloco 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 Centroamérica (TMSD, 15 diciembre de 1995).

⁹ 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.

¹⁰ Posteriormente lo han suscrito Belice y República Dominicana, respectivamente.

¹¹ 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.

¹² *Ibíd.*, p. 66.

El reto de los Libros Blancos de la región es escaparse de esta analogía de Pion Berlin. En muchos de los Libros Blancos han habido 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”,¹³ porque ha puesto a mayor número de personas en el ámbito de la defensa. 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 entender que

de ninguna forma se trata de documentos puramente militares [aun cuando en todos los ministerios centroamericanos o muchos países, la columna vertebral son militares o la influencia de ellos es profunda], aunque es imposible determinar quiénes 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 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.¹⁴

114

Es importante que entendamos que *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 aún 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 en muchos países, donde después de conflictos armados internos y de un desgaste institucional militar, estas instituciones se han repositionado 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.

¹³ Ibíd.

¹⁴ Ibíd.

Bibliografía

- 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.
- 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>
- Urgell García, Jordi, “La Seguridad (humana) en Centroamérica: retorno al pasado”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 76, Seguridad Humana, conceptos, experiencias y propuestas.