

Libros blancos de defensa como un instrumento de reforma del sector.

Carlos Barrachina Lisón¹.
Universidad de Quintana Roo.

Se ha hecho común en América Latina, a partir de mediados de la década de los noventa, la necesidad de contar con instrumentos de transparencia y fortalecimiento de la democracia en materias de seguridad y defensa. El final de la guerra fría genera diferentes dinámicas en este sentido: en primer lugar la reflexión sobre las funciones que deben tener los militares², en segundo lugar la profundización en la subordinación democrática de éstos, generalmente superficial³, y en tercer lugar una aproximación intencional de las políticas, y los conceptos de seguridad y defensa⁴.

¹ Doctor en Ciencias Políticas actualmente es profesor de la Universidad de Quintana Roo (México). Parte de los contenidos de esta ponencia, fueron presentados en la conferencia "Principle Guidelines for the preparation of defense White Books", organizada por el Centro Regional para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, que tuvo lugar en Lima (Perú) los días 13 y 14 de noviembre del 2003.

² Finalizada la Guerra Fría, y los propios conflictos internos que conmocionan a buena parte de las sociedades latinoamericanas, los actores políticos dominantes piensan que hay que encontrar "nuevas" misiones para los ejércitos que justifiquen su existencia. "Nuevas" misiones, que en muchos casos son "viejas", ya que los ejércitos históricamente han sido utilizados en tareas de desarrollo, orden público y de apoyo a actividades sociales como la educación, la sanidad, o la lucha contra la pobreza.

³ Normalmente se ha tratado de avanzar en esta subordinación a través de la creación de ministerios de defensa dirigidos idealmente por civiles. Esta política ha generado muchas resistencias por parte de los militares, que han tratado de reaccionar de diferentes maneras: impidiendo, como en el caso de México, Guatemala, Venezuela o El Salvador que ello fuera posible; forzando que un militar retirado ocupara la posición de ministro, sin crear un ministerio competente, como en el caso de Ecuador, Paraguay, Bolivia o Perú; permitiendo la existencia de un ministro civil, pero con un staff de funcionarios mínimo, y alta resistencia profesional a las decisiones adoptadas, como en Nicaragua, Honduras, Brasil, y en cierta manera Colombia; o creando uno formalmente más poderoso, pero que en la práctica enfrenta muchas resistencias institucionales, como en Chile, Argentina o Uruguay.

⁴ En estos años se ha discutido ampliamente sobre la seguridad y la defensa: estableciéndose, entre otros, conceptos como "seguridad humana", "seguridad democrática", "seguridad cooperativa", o "seguridad integral". La mayoría de las discusiones han partido del objetivo de "democratizar" el uso de la fuerza, tratando para ello, en un medio ambiente en el que los militares son muy autónomos, de "envolver" o "neutralizar" a la defensa, en un contexto idealista más amplio que se conoce como "seguridad y defensa". Esta discusión ha sido liderada por los ministerios de Asuntos Exteriores, en el contexto de las discusiones de la Organización de Estados Americanos (OEA). Así en el Compromiso de Santiago con la Democracia y la renovación del Sistema Interamericano, de 1991, se decidió iniciar un proceso de reflexión conjunta sobre la seguridad hemisférica; lo que se empezó a concretar en la Cumbre de las Américas de Santiago en 1998, donde se decidió organizar una conferencia especial de seguridad, y se confirmó posteriormente con la ratificación de la necesidad de este esfuerzo en la Cumbre de Québec en 2001. Los productos principales de este esfuerzo son, por una parte, la Declaración de Bridgetown del año 2002, que reconoce la multidimensionalidad de las amenazas de seguridad en el Hemisferio Occidental, y su ratificación en la "Declaración sobre Seguridad en las Américas", en el

Uno de esos instrumentos de transparencia y fortalecimiento de la democracia son los libros blancos de defensa. Es objeto de este trabajo realizar un análisis de las características principales que identifican a los libros blancos latinoamericanos⁵, y contrastarlos con otros ejemplos del mundo, a efectos de poder establecer una comparación, y un modelo explicativo que trate de integrar las principales características que presentan este tipo de documentos⁶.

Los libros blancos de la defensa, son documentos de gobierno, que representan un esfuerzo en esa dirección de transparencia, y de arraigamiento democrático. Desde esta perspectiva, los elaborados en América Latina, se puede decir que tienen una inspiración remota tanto en la declaración de la Asamblea General de la ONU “sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de Conformidad con la carta de las Naciones Unidas”⁷, como en el documento de la antigua Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) “Planeamiento de la defensa”⁸. En este documento, los miembros de la CSCE⁹, se comprometían a intercambiar anualmente información sobre su política y doctrina de defensa¹⁰; sobre el planeamiento de las fuerzas¹¹; sobre los gastos militares¹²; y sus presupuestos. El objetivo era aumentar la transparencia y la confianza, facilitando a los otros miembros cualquier tipo de documento militar, ya sea en la forma de libro blanco, o de otro tipo de documento¹³.

contexto de la demandada conferencia especial sobre seguridad, que tuvo lugar finalmente en la Ciudad de México entre el 27 y el 28 de octubre del 2003. El problema de esta aproximación es que a pesar de tener un fin democrático, en sociedades donde las instituciones políticas son débiles, como en la mayoría de las latinoamericanas, se corre el riesgo de, en lugar de democratizar, militarizar, la agenda de seguridad y defensa. Ante la falta de otros actores capaces, la OEA ha legitimado indirectamente que los militares en estas sociedades desarrollen funciones que van más allá de las tradicionales que tenían encomendadas.

⁵ No estudiamos el libro peruano, ni el dominicano, por razón de su reciente aparición en el año 2004.

⁶ Se estudian los libros de Alemania Federal (1985), Grecia (1996,1997), Corea (2000), y España (2000). En un futuro se pretende contrastar estos datos con los casos británico, canadiense, sudafricano, australiano y japonés.

⁷ Res. N. 2625 (XXV) de la Asamblea General de la ONU de 24 de octubre de 1970.

⁸ 49ª Sesión Plenaria del Comité Especial del Foro de la CSCE de Cooperación en materia de seguridad celebrada en Viena el 25 de noviembre de 1993. Agradezco al embajador peruano Sr. Hugo Palma el que nos distribuyera sendos documentos en la conferencia de Lima de octubre del 2003 citada anteriormente.

⁹ En la actualidad desde 1995 Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE).

¹⁰ Política de defensa, incluyendo estrategia y doctrina militar, así como los cambios que se produzcan.

¹¹ Magnitud, estructura, personal, sistemas principales de armas y equipos, y despliegue de las fuerzas armadas.

¹² Sobre la base de las categorías enunciadas en el “Instrumento para la presentación internacional normalizada de informes sobre gastos militares” que las Naciones Unidas adoptó el 12 de diciembre de 1980.

¹³ Los miembros de la CSCE consideran que este acuerdo es vinculante para ellos a partir del 1 de enero de 1994. Además se comprometían a que en caso necesario los miembros podrían hacer cualquier pregunta sobre una duda, y que ésta debería ser contestada por el país cuestionado.

¿Cuál es el grado de transparencia en asuntos militares en América Latina en la actualidad?

Los libros blancos de Defensa de Chile (1997, 2003), de Argentina (1999), de Ecuador (2002), de Guatemala, República Dominicana y Perú (2004) que son los primeros publicados en la región, y el documento "Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa" publicado en noviembre del 2001 por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), elaborado para comparar los gastos de Defensa y su aplicación en Argentina y Chile, forman parte de un esfuerzo regional inicial para aumentar la confianza en asuntos de la Defensa¹⁴. Esta transparencia, la cooperación regional, y la discusión sobre unas nuevas fuerzas armadas para el siglo XXI, entre las que especialmente se fomenten las relaciones entre civiles y militares, encuentran su justificación política a raíz de las Conferencias de Ministros de Defensa que se inician en Williamsburg en julio de 1995, y que se repiten en San Carlos de Bariloche (octubre, 1996), Cartagena de Indias (diciembre, 1998), Manaus (octubre, 2000), y finalmente en Santiago de Chile (diciembre 2002) y Quito (noviembre del 2004) . Simultáneamente la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA apoya este esfuerzo para discutir y crear un nuevo marco referencial sobre la seguridad y la defensa en la región¹⁵.

Sin embargo, a pesar de la importancia de estos esfuerzos, éstos hasta el momento se han manifestado insuficientes, tanto por la dificultad por saber lo que se está midiendo con criterios claros, como por las resistencias institucionales que se presentan al avanzar en esta línea, y que están entorpeciendo en la mayoría de los casos la calidad del producto final¹⁶.

¿Sobre qué bases se establece el intercambio de información? ¿Son confiables los datos que se comparan habitualmente, o es necesario establecer pautas más claras que midan lo que se estudia? Se señala en el documento citado de la

¹⁴ Otros países como Bolivia -donde se realiza un seminario en abril del 2001 que trata sobre los libros Blancos de Defensa, y que fue país portavoz del subgrupo que trabajó sobre los libros blancos en la V Conferencia de Ministros de Defensa, celebrado en Chile en noviembre del 2002 -, Honduras o Nicaragua manifiestan su intención de desarrollar sus propios libros blancos de la defensa, e incluso -como en el caso de Perú- quieren incorporarse al esfuerzo de la CEPAL para estandarizar los gastos militares.

¹⁵ Hay que señalar también desde una perspectiva profesional a las diferentes conferencias de ejércitos, y a la Junta Interamericana de Defensa. Instituciones creadas en el contexto de la guerra fría siguen teniendo una importancia política significativa hoy en día, precisamente por el importante grado de autonomía del que gozan las instituciones militares en el continente (de hecho el presupuestario es el limitador más importante de esta libertad de acción).

¹⁶ Esta resistencia en muchas ocasiones se manifiesta con seguir las corrientes, y comportarse desde una perspectiva políticamente correcta, no ofreciendo sin embargo informaciones que tengan un valor significativo. También se refleja en la casi inexistencia de datos sobre armamentos, o presupuestos que se encuentran en la mayoría de los libros latinoamericanos. Es un tanto frustrante para el analista darse cuenta que en la mayoría de los casos, se dan por buenos los datos ofrecidos por organismos internacionales, en lugar de realizar el esfuerzo de presentar los que constan en los propios archivos institucionales. Ello cuestiona la buena voluntad de colaborar en mejorar la transparencia.

CEPAL¹⁷ que en materia de información pública internacional hay varias instituciones dedicadas a medir, recopilar y difundir antecedentes sobre los Gastos de Defensa y transferencias de armas entre países: el Fondo Monetario Internacional (FMI) publica anualmente en el "Government Finance Statistics Yearbook" (GSFY) datos estandarizados sobre los Gastos de Defensa para un gran número de países; las Naciones Unidas publican "Reducción de los Presupuestos Militares: Gastos Militares en Forma Normalizada Comunicados por los Estados", y el "United Nations Register of Arms Transfer"; el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IIEE) de Londres publica "The Military Balance"; y el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la paz (SIPRI) también reporta informaciones. Otras instituciones que presentan datos, en este caso pertenecientes al Gobierno de los EEUU, son la Agencia para el Control de Armamentos y Desarme (ACDA), y el Servicio de Investigaciones del Congreso (CRS). A estas fuentes se debe sumar por su importancia el grupo de información británico Jane's, responsable entre otros productos del "Jane's Defence Weekly"¹⁸.

El grueso de los informes publicados por estos organismos utilizan ciertos marcos de referencia comunes, que según el documento de la CEPAL provienen por un lado de la "Clasificación de las funciones de las administraciones públicas" (CFAP) de las Naciones Unidas, y por otro lado de un conjunto de definiciones metodológicas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)¹⁹. Sin embargo para los que no son miembros de la OTAN, los institutos tienen que recurrir a la información que les entregan los países, que tiene la desventaja de no estar estandarizada para permitir una debida comparación internacional²⁰.

A pesar de esta circunstancia, el ser miembro de la OTAN tampoco garantiza que se esté midiendo lo mismo. Un ejemplo elemental de la necesidad de estandarizar estos criterios, y de las posibles contradicciones que se pueden encontrar, dependiendo de la fuente a la que se recurra, se refleja en las diferentes explicaciones que existen sobre los presupuestos el Departamento de Defensa de los EEUU²¹. Así, según aparece reflejado en el "Military Balance", el porcentaje de dinero destinado a "personal militar" por los Estados Unidos, para el año 1998 es como se deduce de la tabla 1. de un 27%, y para 1999, el 2000 y el 2001 de un 25.3, 26.3 y 26% respectivamente. Al tratar de establecer una comparación internacional sobre el porcentaje que los países gastan en "personal", este dato sería cuestionable porque no refleja en su totalidad el gasto que los EEUU dedican a su "personal" en otras estimaciones. Una mirada más afinada al presupuesto

¹⁷ CEPAL (2001: 11-12)

¹⁸ No aparece referenciada en el documento de la CEPAL

¹⁹ CEPAL (2001:12)

²⁰ La importancia del estudio de la secretaría de la CEPAL es que apuesta por la necesidad de estandarizar los mecanismos de medición y propone una metodología, en este caso sólo para medir los gastos de defensa, que puede ser utilizada por los diferentes países del hemisferio ejemplificando su factibilidad con los casos de dos países importantes como Argentina y Chile.

²¹ La amplia publicidad de estos presupuestos permite el ejercicio. En el caso de otros países este análisis es mucho más complicado, o imposible de realizar.

elaborado por la oficina del Subsecretario de Defensa para el año fiscal 2001 muestra que esta cifra necesita complementarse con otras partidas para reflejar con más precisión la realidad, y lograr una comparación más ajustada. Como se ve en la tabla 2. al "personal militar" se le podría sumar el gasto del "personal civil", el de la "Reserva" y la "Guardia Nacional", así como diferentes programas de salud, entrenamiento y otros servicios de apoyo al personal²². De esta forma se concluiría que el gasto de personal del ejército de los EEUU para los años fiscales de 1999, 2000 y 2001 fue de un 46.2, un 47.6 y un 46.9 % respectivamente del total del presupuesto del Departamento de Defensa. Las Naciones Unidas por su parte presentan datos distintos. Como se aprecia en la tabla 3. según esta institución el gasto de personal para las fuerzas armadas estadounidenses que se contabiliza en el año 2001 representa el 34.43% del total del gasto de defensa.

Tabla 1. Presupuesto oficial de defensa de los EEUU desagregado²³.

| \$ EN MILLONES | PRESUPUESTO DE DEFENSA NACIONAL (En dólares corrientes) | | | |
|---|--|----------------|----------------|----------------|
| | AF 1998 | AF 1999 | AF 2000 | AF 2001 |
| PERSONAL MILITAR | 69,821 | 70,650 | 73,690 | 75,802 |
| OPERACIONES Y MANTENIMIENTO | 97,215 | 104,992 | 104,861 | 109,286 |
| ADQUISICIONES | 44,772 | 50,920 | 54,208 | 60,270 |
| INVESTIGACION Y DESARROLLO | 37,089 | 38,290 | 38,356 | 37,862 |
| CREDITOS | 2,591 | 5,381 | 1,650 | 1,154 |
| TOTAL DEPARTAMENTO DEFENSA (DoD) | 251,488 | 270,233 | 272,765 | 284,374 |
| CONSTRUCCIONES MILITARES | 5,466 | 5,405 | 4,793 | 4,549 |
| VIVIENDAS FAMILIARES | 3,828 | 3,592 | 3,597 | 3,485 |
| TOTAL CONSTRUCCIONES MILITARES | 9,294 | 8,997 | 8,390 | 8,034 |
| COMPENSACIONES RECIBIDAS POR EL DoD | -2,245 | -827 | -1,237 | -1,321 |
| TOTAL DoD ó 051 | 258,537 | 278,402 | 279,918 | 291,087 |
| OMB REDONDEOS | -1 | -4 | 6 | |
| TOTAL DoD - 051 - OMB | 258,536 | 278,398 | 279,924 | 291,087 |

²² Realizar esta tabla fue posible gracias a la sugerencia del Dr. Herb Huser, profesor del Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa (CHDS) y utilizando sus criterios. Una versión de esta tabla se presenta en el Seminario sobre Gestión y Planificación de la Defensa del CHDS de enero del 2001, en la clase sobre personal militar del Dr. David Adamson. Otros criterios pueden ser establecidos en el momento de estandarizar lo que se incluye cuando se habla de gasto de personal.

²³ Fuente: [National Defense Budget Estimates for FY 2001 Budget \(Green Book\)](#) (current as of March 2000). Traducción personal.

Tabla 2. Gastos en personal del Departamento de Defensa de los EEUU²⁴.

| | 1999 | 2000 | 2001 |
|-------------------------|---------|---------|---------|
| Total PD* | 278,398 | 279,924 | 291,087 |
| Total PP | 128,636 | 133,297 | 136,440 |
| % PP | 46.2 | 47.6 | 46.9 |
| Personal Militar | 60,795 | 63,485 | 65,046 |
| Personal Civil** | 22,085 | 23,008 | 23,668 |
| Reserva/ GN | 9,936 | 10,205 | 10,755 |
| Programa Salud | 10,525 | 11,320 | 11,600 |
| Calidad de Vida | 455 | 298 | - |
| Entrenamiento | 7,502 | 7,886 | 8,356 |
| Servicios Apoyo | 17,338 | 17,095 | 17,015 |

En la región latinoamericana la publicidad y la transparencia en temas de seguridad y defensa es muy irregular. Generalmente es difícil descubrir lo que se encuentra incluido dentro de un indicador determinado. A pesar de que no haya muchos "secretos" a esconder en un área donde no se prevén problemas graves entre los países, y de que la voluntad política para lograrlo esté presente, la transparencia no es habitual. Ésta significa explicaciones y posibilidades de control, circunstancia que muchas administraciones públicas no están preparadas para proveer.

Un ejemplo de ello es la tabla 3. Ya se ha comentado que a petición de la Naciones Unidas se solicita una serie de informaciones voluntarias sobre las Fuerzas Armadas de los diferentes países del mundo. En el caso de los países latinoamericanos, más los Estados Unidos, solamente seis de ellos responden al cuestionario, siendo en ciertos casos sorprendente el resultado de la contribución. Ya se ha explicado anteriormente la lectura sobre el dato presentado por el gobierno de los Estados Unidos. Ni el total del presupuesto, ni la cantidad de dinero destinado a personal coincide con otros indicadores. No obstante, éste no es el peor de los casos, ya que relativamente hay casos en los que la brecha es mucho mayor. Por ejemplo en el caso de Honduras ésta es dramática: según el documento de la ONU el presupuesto de defensa hondureño es de casi 25 millones de dólares, mientras que según los datos del Military Balance 2002-2003 este presupuesto es de 115 millones de dólares. En el caso peruano según la ONU el presupuesto es de 543 millones, y según el IIEE es de 762 millones de dólares. En el caso brasileño según la ONU el presupuesto es de 7.4 billones, y según el IIEE de 9.1 billones de dólares²⁵.

²⁴ PD: Presupuesto Defensa; PP: Presupuesto Personal; * Military Balance 2000-2001; ** Extrapolación de la proporción oficial de civiles/militares y el gasto individual de personal militar; Datos en millones de dólares. Fuente: Elaboración propia a partir del Presupuesto de la oficina del Subsecretario de Defensa 2001.

²⁵ En los otros casos las cifras no varían tanto.

Tabla 3. Datos publicados por Naciones Unidas sobre el presupuesto de defensa²⁶

| | Total Defensa | Total Personal | % Personal |
|----------------|---------------|-------------------------|------------|
| Brasil | 7.4 bn | 5.8 bn | 78.38% |
| Chile | 1.13 bn | 0.70 bn | 62.21% |
| Ecuador | 365 m | 282m | 77.26% |
| Estados Unidos | 327.47 bn | 112.78 bn ²⁷ | 34.43% |
| Guatemala | 197 m | 115, 03 m | 58.4% |
| Honduras | 24.8 m | 24.22 ²⁸ | 97.6% |
| Perú | 543.2 m | 326.08 m | 60.03% |

Desde esta perspectiva, los libros blancos son una oportunidad tanto para buscar indicadores comunes entre los diferentes países, como para presentar una nueva visión de la política de defensa y sus medios. Estos documentos pueden convertirse en un instrumento de reforma del sector, en el sentido de que se cambien antiguas maneras de actuar relacionadas con la autonomía militar, y de poca difusión de la información²⁹. El proceso de elaboración de éstos pretende idealmente que se produzca una discusión democrática abierta sobre los objetivos de la política de defensa, integrando a sectores sociales que tradicionalmente estuvieron alejados de este tipo de discusiones, y asegurando que la pluralidad se sienta reconocida.

La lógica de esta manera de actuar encuentra su explicación en que se trata de señalar que la defensa es una política pública más, que aspira a ser considerada una política de estado lo más consensuada posible. No existe idealmente en este ejercicio el interés de malgastar esfuerzos, aprobando la política de una institución (las fuerzas armadas), o de un gobierno (el de turno), sino que esa política, que se discute abiertamente, tiene la intención de llegar a tener el máximo consenso posible, y la vocación de perdurar unos años, independientemente del color político de los gobernantes que ejerzan el mandato popular³⁰.

²⁶ Elaboración propia a partir del documento de Naciones Unidas: "Reducción de los presupuestos militares. Información objetiva sobre cuestiones militares, incluida la transparencia en gastos militares". Julio 2002. El cambio de las monedas a dólares corrientes se establece según el criterio escogido por el Military Balance para el año 2001: Brasil: 2.35 reales por dólar, Perú 3.51 soles por dólar, Chile 635 pesos por dólar, y Guatemala 7.85 quetzales por dólar. Naciones Unidas sólo recibe respuesta de la Gobiernos que se señalan en la tabla en lo que hace referencia a América Latina.

²⁷ En este documento se desagrega el gasto de Militares y reserva: 77.25 bn, y de civiles del sector defensa 35.53 bn de dólares (que en la tabla número 2. había sido deducido).

²⁸ Incluye personal y operaciones.

²⁹ Sin embargo las resistencias institucionales, y las culturas políticas existentes están dificultando que en buena medida este objetivo pueda lograrse.

³⁰ Por desgracia esta lógica no se impone frecuentemente. Varios libros de defensa se han publicado sin discusión, otros han simulado este proceso, y finalmente han reflejado los intereses y el punto de vista de los responsables político-militares de turno. Algunos procesos dan la impresión

La OEA entiende perfectamente la utilidad política de este instrumento político, y apuesta con claridad por él a través de la resolución del Consejo Permanente del 6 de noviembre del 2002, "Adopción de los lineamientos sobre la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de defensa"³¹. Las Conferencias de Santiago y San Salvador sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, celebradas en 1995 y 1998 respectivamente, reconocen la importancia del intercambio de información sobre políticas y doctrinas de defensa, y motivan que se inicien los trabajos que conducen a la aprobación definitiva del documento citado, que se convierte en el elemento de referencia más importante de las naciones latinoamericanas a la hora de desarrollar un documento de este tipo³².

La característica principal de los libros blancos, según este documento, sería el de ser un documento de política en el que se expone el concepto de política del gobierno a mediano plazo³³. Del mismo modo debe redactarse después de un amplio proceso de consultas dentro y fuera del gobierno, con el objetivo de reflejar un consenso amplio. Por otra parte este documento no debe ser intencional, y hacer referencia a los niveles de recursos que serán invertidos para lograr los fines propuestos. Debe explicar qué funciones cumplen las fuerzas armadas, por qué esas funciones revisten importancia para la sociedad, y cuál es la política y doctrina de la defensa prevista (evaluando el entorno de seguridad y del contexto interno, y señalando la estrategia de reacción frente a peligros percibidos, y de cumplimiento de compromisos internacionales). Debe explicar las capacidades de cada sistema de defensa, detallando adecuadamente los medios con los que cuentan los ejércitos³⁴, las reglas básicas de operatividad de éstos, y la estructura militar del sistema. Debe comentar la realidad presupuestaria, y señalar con claridad los recursos con los que se cuenta. De la misma forma, también debe mostrarse la orientación futura de adquisición de materiales bélicos para la modernización de los sistemas actuales, y justificar su necesidad.

que se hayan iniciado más para responder con corrección superficial a las presiones de la OEA, y del contexto internacional, que para elaborar un proceso creíble en sí mismo.

³¹ CP/RES 829 (1342/02).

³² Estos lineamientos recuerdan en algo a los anteriormente citados de la CSCE

³³ A pesar de esto, y de lo comentado anteriormente sobre la importancia de crear una política que tenga una permanencia relativa, tampoco debe verse esto como un dogma de fe. Por una parte encontramos sociedades como la de Corea, donde se publican libros con una frecuencia anual. Desde otra perspectiva a nadie le sorprende que un libro sea un primer paso posible, de otro que posteriormente colme las expectativas de mejor manera, o de una serie que se vaya publicando con periodicidad. En este sentido es sabia la afirmación de Rodrigo Atria (en Pacheco, Guillermo (Ed.) *Políticas de defensa y elaboración de libros blancos*, CHDS, Guatemala, 2003:18), que señala que cada libro responde a su tiempo y a sus circunstancias. Una vez cambiadas las circunstancias y el contexto, es obvio que la política puede, o incluso debe sufrir modificaciones que le adapten al nuevo contexto.

³⁴ Esto significa detallar entre otras cosas el ciclo de vida de los materiales con los que se cuenta, así como explicar el estado en el que se encuentra para operar.

Este documento de la OEA refleja el voluntarismo idealista de la totalidad de estados miembros de la organización. Sin embargo ofrecer toda esta serie de datos no es una misión sencilla. Los profesionales militares de la mayoría de la región han sido educados en la cultura del secretismo. Semejante nivel de apertura no es del agrado de ellos, y encuentra resistencias institucionales, como muestra que hasta la fecha, ninguno de los documentos publicados presente una mínima calidad informativa en este aspecto. Las razones pueden ser variadas. En primer lugar la lógica militar de necesitar un enemigo potencial para justificar su razón de ser. Desde esta perspectiva, a pesar de que los gobiernos hayan acordado compartir información, el profesional valora que no es adecuado compartir sus intimidades con el potencial enemigo y ofrece resistencia³⁵. Existen también otras variables, entre las que puede que no sea menor el pudor por reconocer públicamente el deficiente estado de los materiales con los que se cuenta³⁶.

En las siguientes páginas va a presentarse un modelo comparado de explicación de libros blancos de defensa. Se defiende en este trabajo que las motivaciones que se encuentran tras estos documentos, y el público al que van dirigidos, establecen pautas de explicación relevantes. Así se encuentran libros que pueden interpretarse de formas distintas según si el público al que están dirigidos es interno o externo; o según las motivaciones que los condiciona. Del análisis realizado en esta investigación se concluye que los documentos que se estudian muestran distintas motivaciones, y que éstas influyen en el producto final condicionando las preguntas realizadas, los contenidos y los instrumentos escogidos para mejorar la transmisión del mensaje (símbolos, fotos, estadísticas, etc.) . Entre los modelos de libros que se estudian, se identifican algunos cuyas motivaciones son las de la disuasión a un enemigo existente, que privilegian la transparencia a las comunidades nacionales o internacionales, o que simplemente responden a las presiones internacionales. Otros tratan de justificar la adquisición de nuevos medios, o defienden algunas políticas (como el servicio militar). También se ha reconocido libros que responden a una mera intención de dar publicidad interna a la institución armada. Como es natural, en ocasiones un mismo libro puede responder a distintas motivaciones. De la misma manera también se puede utilizar estos documentos con el fin de iniciar una reforma del sector, marcando las líneas futuras hacia las que tanto la política, como la

³⁵ A pesar de que se da la paradoja de que como buenos profesionales, que son la mayoría, los oficiales de un país, saben perfectamente tanto los materiales que tienen los otros ejércitos, como el grado de operabilidad de éstos. Desde hace muchos años existe una cultura de intercambio profesional entre los diferentes ejércitos, y esos datos, como se ha comprobado por experiencia personal, son conocidos con bastante exactitud.

³⁶ Existe una gran frustración entre los militares de la región por la pobreza de sus recursos. Informalmente lo confiesan y lo sufren. Sin embargo para una cultura política orgullosa como la militar, es muy costoso publicitar estas carencias de una forma transparente. En este sentido, todavía no han entendido el contexto democrático, y desconfían de él. Sería más inteligente plantear públicamente las misiones que la sociedad ha encomendado a los ejércitos, y mostrar los medios con los que se cuenta para llevar a cabo las misiones. De la relación entre las misiones encomendadas y los medios con los que se cuenta podrían justificarse nuevas adquisiciones, en el caso que el Estado contase con los recursos.

administración deben encaminarse. Con el objeto de eliminar al máximo la subjetividad, y clasificar correctamente los trabajos, se han seleccionado y estudiado diferentes variables que muestran aspectos concretos de los documentos analizados. Éstos se presentan en las tablas que aparecen en los anexos, y han servido de base para elaborar la clasificación que se encuentra a continuación³⁷.

Se presenta el estudio de varios libros latinoamericanos: los dos chilenos -1997, 2003-, el argentino -1999-, el ecuatoriano -2002-, y el guatemalteco -2004-³⁸. Además se estudian otros casos extra continentales, con el fin de contrastar, y presentar modelos que se publican en contextos distintos (no sólo geográficos, sino también históricos). Ésta comparación permite observar más globalmente lo diferente que puede llegar a ser entendido un libro blanco de defensa. Para ello se ha estudiado el caso español -2000-, el alemán -1985-, el griego -1996,1997-, y el coreano -2000-. Las tablas 4. y 5. reflejan las dos variables señaladas: por una parte se identifica si el libro se dirige a un público interno, o a otro externo y por otra las motivaciones a las que responden estos trabajos.

Los libros chilenos de 1997 y 2003 son diferentes desde muchos puntos de vista, pero coinciden en que los dos están dirigidos a un público interno. Desde perspectivas diferentes tratan de explicar la política de defensa chilena como una política pública democráticamente aceptada en el seno de su sociedad. El primer libro responde a un contexto político en el que la derecha está gobernando, y en el que todavía se permite políticamente un alto grado de autonomía militar³⁹, el segundo con la democracia ya consolidada, y un gobierno de izquierdas en el poder trata de avanzar un paso más, y de cuestionar algunas de las afirmaciones que se realizaban en el documento de 1997. Se trata de modernizar el sector defensa, insertando internacionalmente a los ejércitos de ese país, y sobretodo estableciendo la clara dependencia de los militares de un ministerio de defensa que pretende ser fuerte.

Tabla 4. Motivaciones y público de los libros blancos latinoamericanos.

³⁷ Se ordenan las preguntas en cuatro tablas. En la tabla "A" se identifican los objetivos, el contexto, el proceso de elaboración; y se describe la política de defensa. En la tabla "B" se señala cómo se tratan las fuerzas armadas, cuáles son las misiones de éstas, cómo se trata al ministerio de defensa, y cuál es el tratamiento geográfica realizado. En la "C" se pregunta sobre cuál es la originalidad de los datos presentados, sobre la idoneidad de las fotografías, sobre el estilo de redacción, y se cuestiona si el libro presenta una relación entre las misiones previstas, y los medios contemplados para desarrollarlas. Finalmente en la tabla "D" se pregunta sobre sí la política que se presenta puede ser identificada como una mera política de gobierno, o si reúne el consenso necesario para poder ser considerada política de Estado; también se cuestiona sobre la persona que presenta el libro, y sobre si en este documento se trata el tema del alistamiento y los ciclos de vida de los medios utilizados en el sector.

³⁸ La importancia política de los libros blancos de defensa en Latinoamérica se manifiesta entre otras cosas en que la presentación de estos documentos corre a cargo tanto del Presidente de la República, como del ministro del ramo. En los otros casos analizados en el español y alemán sucede lo mismo, y en el resto únicamente es el ministro es el que lo presenta.

³⁹ Lo que genera muchas desconfianzas políticas hacia la institución militar.

| País | Público al que se dirige | Motivación |
|-----------------------|---------------------------------|--|
| Chile 1997 | Interno | Defiende defensa como política pública |
| Chile 2003 | Interno | Defiende defensa como política pública, y la fortaleza del ministerio de defensa civil |
| Argentina 1999 | Interno | Transparencia Defiende idea militares son compatibles con democracia |
| Ecuador 2002 | Externo/Interno | Cumplir con presión internacional. Vender en el extranjero, y en el interior las misiones del ejército. |
| Guatemala 2004 | Externo | Cumplir con presión internacional |

Fuente: elaboración propia

Destacan algunos analistas que el objetivo del primer libro blanco fue reunir a civiles y militares, hacerlos dialogar, y llegar a un consenso sobre lo que se entendía por distintos conceptos relacionados con la defensa. Un acuerdo que se refleja sobretodo en el “glosario” de términos que aparece adjunto al libro publicado⁴⁰. El “glosario” lo que refleja es un esfuerzo conceptual importante, pero no necesariamente es la manifestación de un consenso que dure eternamente. Lo que muestra el primer libro blanco de la defensa chilena, es que en el contexto de 1997, los diferentes actores políticos creyeron oportuno fijar una serie de conceptos. ¿Pero es eso evidencia de consenso? ¿Porqué sólo cinco años después en la segunda revisión del libro se cuestionan conceptos tan importantes como los “campos de acción”, que el objetivo de la política de defensa es la disuasión del enemigo, o instituciones como el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA)? El ejemplo chileno es oportuno para mostrar dos asuntos importantes: en primer lugar que sentar a civiles y militares no es suficiente, porque entre otras cosas los civiles pueden tener ideas políticas distintas⁴¹; y en segundo lugar que las políticas tienen sus tiempos y sus caducidades.

⁴⁰ Holzmann, Guillermo (en Pacheco, Guillermo (Ed.) *Políticas de defensa y elaboración de libros blancos*, CHDS, Guatemala, 2003: 55)

⁴¹ Es tradicional hablar de civiles y militares como si fueran dos mundos homogéneos independientes. Esta es una imagen falsa, y genera mucha frustración entre los militares cuando comprueban que los “civiles” nunca se ponen de acuerdo, y cambian frecuentemente de políticas. En un contexto democrático los militares son funcionarios públicos sin autonomía que tienen los mismos derechos a influir en las políticas que les afectan, que otros funcionarios en sus respectivas áreas de competencia. La política no la gestionan “civiles”, sino ciudadanos elegidos como representantes de otros ciudadanos durante un mandato concreto. La democracia trata de

Una consecuencia del enfoque político de ambos libros es la ausencia de datos propios sobre el tamaño de la fuerza, o de los materiales bélicos⁴². También lo es las diferencias de estilo que se encuentran entre los dos textos. En el primero domina el estilo retórico y teórico; las fotografías y los dibujos no tienen ningún significado, hay mucha insistencia en marcar los límites geográficos del país, y desde una perspectiva historicista se abunda en señalar la importancia de los ejércitos en Chile. En el segundo domina un lenguaje mucho más ágil, las fotografías son significativas, y se insiste en la necesidad de modernizar a los ejércitos, que son medios de la política de defensa, insertándolos en el concierto internacional a través de las operaciones de paz.

El libro argentino responde también a un público interno, pero desde una perspectiva diferente. En 1999 en Argentina todavía se percibe una gran desconfianza democrática hacia lo militar, y los ejércitos se esfuerzan en mostrar una imagen que respalde su subordinación a ese sistema político⁴³. Es debido a ello el gran esfuerzo de transparencia que se refleja en este trabajo. Con un estilo correcto, se ofrecen datos propios tanto sobre estructura de fuerzas, como de medios, presentándose fotografías en las que se muestran adecuadamente los materiales con los que cuentan los ejércitos argentinos. Se produce una repetición frecuente de la subordinación democrática de las fuerzas armadas, y de la necesidad de continuar reestructurando el sector en función de una mayor participación en operaciones de paz internacionales.

En el caso Ecuatoriano, y también en el Guatemalteco el público objeto es externo. La abundancia de fotografías espectaculares sobre las bellezas naturales de esos países, la insistencia en la geografía⁴⁴, y la manera de presentar a las fuerzas armadas hacia el exterior muestran que se está pensando más en un público externo que en uno nacional. Otra evidencia de ello es que el consenso, que formalmente ambos tratan de fomentar, se sacrifica precipitadamente en aras de publicar un documento antes del cambio de gobierno⁴⁵.

En el caso ecuatoriano, se visualizan dos motivaciones principales: en primer lugar la de cumplir con la presión internacional, y vender la imagen de que el ejército ecuatoriano se encuentra en la misma corriente de pensamiento que el resto del

gestionar las diferencias que existen en la sociedad cambiante, y de crear el marco para que las soluciones políticas que se adopten tengan el mínimo nivel de rechazo posible.

⁴² Desde esa perspectiva no son trabajos que contribuyan a lo que la OEA reclama desde la perspectiva de la transparencia y la confianza hemisférica.

⁴³ Saín, Marcelo (en Pacheco, Guillermo (Ed.) *Políticas de defensa y elaboración de libros blancos*, CHDS, Guatemala, 2003: 103-104)

⁴⁴ En el caso Guatemalteco especialmente marcada por el que insisten en calificar “diferendo fronterizo” con Belice.

⁴⁵ Ver para el caso ecuatoriano Celi, Pablo (en Pacheco, Guillermo (Ed.) *Políticas de defensa y elaboración de libros blancos*, CHDS, Guatemala, 2003: 168-169). En el caso Guatemalteco muchas organizaciones que en un principio iniciaron las discusiones, se retiraron de éstas por no sentir suficientemente integrados sus puntos de vista (según se ha podido comprobar en conversaciones con actores del proceso). Ello sin duda resta legitimidad al proceso.

continente. La utilización de conceptos como el de la multidimensionalidad de las amenazas, su incardinación aparente en el debate sobre la seguridad hemisférica, o incluso la utilización superficial de conceptos como seguridad humana confirman esta tendencia. La segunda motivación es la de explicar al mundo que en el Ecuador las fuerzas armadas son una institución moderna⁴⁶, muy queridas por la población⁴⁷, y que desarrollan muchas funciones básicas en el desarrollo del país. Es éste un esfuerzo por justificar internacionalmente las nuevas misiones, que aprovechando la justificación que establece y permite el nuevo marco que la OEA, van a ser desarrolladas legítimamente por la institución armada ecuatoriana⁴⁸. No es el ecuatoriano un libro de transparencia, ni su objetivo se centra en generar confianza en los vecinos, como muestra el que no aparezcan datos propios sobre la fuerza, y que se señale con preocupación los riesgos que para el Ecuador presenta la crisis colombiana.

El caso guatemalteco es un tanto diferente, a pesar de que pueda afirmarse que la presión internacional sea el aspecto importante que se encuentra tras su concepción. Los acuerdos de paz, y el interés “formal” por seguir integrando la defensa en la discusión democrática del país quizá pudiera encontrarse en la génesis de este trabajo, pero el rumbo se tuerce por la gran autonomía que los militares tienen en este país, y por la presión de concluir un trabajo antes del cambio de administración. Utilizando un estilo retórico, no se explica la política de defensa, ni tampoco se presentan datos sobre la estructura de las fuerzas o los materiales con los que se cuenta. En el contenido del documento se ofrece una recopilación arbitraria de algunos conceptos teóricos sobre la defensa, y se manifiesta, sin concretar su caracterización guatemalteca, la importancia de la multidimensionalidad de las amenazas, aprobada por la OEA, y la de responder a temas como el narcotráfico, las amenazas transnacionales o el crimen organizado. Por otra parte, se nota la influencia de los libros chilenos, asumiendo del primero la creación del glosario, y del segundo la caracterización de los ejércitos, como los “medios” de la defensa. Sin embargo es una influencia superficial, que no encuentra una explicación creíble ni en la realidad de Guatemala, ni en el proceso de elaboración y discusión del libro.

Comparar estos ejemplos latinoamericanos, con otros editados en otras partes del mundo, e incluso en otros momentos históricos, tiene la ventaja de mostrar con claridad como tanto los públicos a los que se dirigen estos trabajos, como las motivaciones de éstos pueden variar dramáticamente. Así, un libro blanco, en el caso de que esté adecuadamente realizado, muestra la política de un gobierno determinado, en un contexto histórico-político concreto. En el caso

⁴⁶ Lo que se refleja también con un estilo de redacción muy actual y correcto.

⁴⁷ En cierta manera también se aprovecha para defender la “peculiaridad” ecuatoriana de utilizar en mayor medida el comando conjunto de las Fuerzas Armadas como instancia organizadora, en lugar del ministerio de defensa, que aunque mandado por un oficial militar sólo desarrolla funciones meramente administrativas.

⁴⁸ Internamente no necesitan justificarlas, porque todo el mundo, esté de acuerdo o no, asume que los militares desarrollan esas misiones, y lo seguirán haciendo hasta que las circunstancias políticas del país no cambien.

latinoamericano, la motivación que la OEA establece, es la necesidad de que se fomente la transparencia, y las medidas de confianza entre los países del hemisferio. Ya se ha visto que en los casos analizados, que únicamente en el caso argentino puede afirmarse que este objetivo se cumplió⁴⁹, en el resto de los países, otros finalmente fueron los razonamientos que llevaron a la elaboración de los trabajos⁵⁰. En otras parte del mundo, los motivos y los públicos que se encuentran tras los documentos también varían ampliamente. Así como se recoge en la tabla 5. se puede apreciar que en algunos casos la disuasión de un enemigo potencial o real fue motivo suficiente para publicar un libro, o lo fue la defensa de una determinada política, o la justificación para la adquisición de armamentos, o la transparencia internacional. De la misma forma, si se estudiaran otros casos, se podría apreciar como los motivos serían distintos, y que derivado de los objetivos marcados, así quedarían condicionados tanto la estructura, como los contenidos de los trabajos.

Tabla. 5. Motivaciones y público de otros libros blancos de defensa.

| País | Público al que se dirige | Motivación |
|-------------------------|---------------------------------|---|
| España 2000 | Interno/Externo | Adquisición nuevos medios Transparencia comunidad internacional |
| Grecia 1996-1997 | Interno/Externo | Disuasión Transparencia Adquisición medios/defensa servicio militar |
| Alemania 1985 | Externo | Disuasión |
| Corea 2000 | Externo | Disuasión |

Fuente: Elaboración propia

En el caso español puede afirmarse que el público hacia el que se dirige el documento es al mismo tiempo interno y externo. El objetivo reconocido es colaborar en la inserción de España en el contexto internacional, para ello se fomenta la transparencia, y se publican datos sobre la estructura de la fuerza, y sobre los medios con los que se cuenta. Precisamente este objetivo obliga que el público sea doble. Por una parte se pretende presentar la realidad de los ejércitos españoles, y se manifiesta la intención de modernizar la eficacia de las fuerzas armadas, pretendiendo que la comunidad internacional tome nota de este deseo; y por otra se trata de justificar a la opinión pública española la necesidad de adquirir nuevos medios y armamentos modernos para poder cumplir con ese objetivo. El

⁴⁹ Y lo hizo por razones de política interna de sus país.

⁵⁰ Lo que no es criticable, porque forma parte de los objetivos que cada nación soberanamente se marque.

contexto en el que se publica este documento es uno en el que España se integra en la estructura militar de la OTAN, y en el que existe un consenso en la sociedad de que es positiva la participación de las tropas españolas en operaciones de paz internacional. Es este un libro muy volcado a explicar el proceso de modernización de las fuerzas armadas, y en el que se habla de la necesidad de reducir la burocracia del ministerio en función de la eficacia de las fuerzas armadas. Correcto, informativo, con fotografías relevantes, no necesita en este caso hacer referencia a la geografía española, como en el caso de la mayoría de los libros latinoamericanos. Como otros casos analizados, también este trabajo se publica en el momento en que el ministro está abandonando el cargo.

Grecia publica un libro blanco que también, como en el caso español, presenta dos públicos fácilmente identificables. Por una parte el contexto internacional, al que dirige mensajes distintos, y por otra el público interno, tratando de lograr apoyo para el mantenimiento de una gran inversión en armamentos, y del servicio militar como política pública. Mensajes distintos dirigidos al público internacional, porque si bien puede interpretarse el libro como un esfuerzo de transparencia con los aliados, sin embargo también se puede entender que es un libro de disuasión contra la posible amenaza turca (que se identifica explícitamente). El contexto en el que se publica este trabajo, es el de un país que tiene alianzas internacionales, en una zona inestable, por la guerra en Yugoslavia, los problemas en Albania, y por la percepción que se tiene de la amenaza turca. La política de defensa que se propone pasa por la adquisición de material bélico, y por la potenciación de una industria propia de defensa. Precisamente por la inestabilidad regional, en este trabajo se hace bastante referencia a la geografía, y se insiste en la necesidad de establecer controles fronterizos eficaces. A pesar de que se presentan datos propios, fotografías y cuadros informativos significativos, y de que es un libro bastante enfocado en las fuerzas armadas, sin embargo aparecen pocos datos sobre la organización y la estructura de los ejércitos, así como también se hace muy poca referencia al ministerio de defensa. De esta manera en el equilibrio entre transparencia, disuasión, y defensa de las políticas se privilegia el aspecto de la definición política, y la búsqueda de apoyos en la sociedad para poderlos desarrollar.

El libro alemán es un producto de la guerra fría, y un claro ejemplo de lo que se entiende por un trabajo cuyo público es externo, y su motivación la disuasión. Todo el texto está relacionado con el contexto OTAN, y la necesidad de mostrar y fortalecer las alianzas con los Estados Unidos, y con el resto de socios de la organización atlántica, para enfrentar la amenaza del Pacto de Varsovia. Presenta los equilibrios de fuerzas entre los dos bloques, y señala la necesidad de profundizar tanto en la acumulación de armas convencionales, como del arsenal nuclear. Al ser un libro de disuasión, no tiene ningún tipo de problema en explicar con muchos datos, gráficos, y detalles todos los materiales con los que cuenta para repeler una posible agresión⁵¹. Además explica con detalle las misiones de

⁵¹ Ya se vio la dificultad de que en los libros latinoamericanos aparezcan datos reales tanto sobre la estructura de la fuerza, como sobre los materiales bélicos con los que se cuenta. Esta deficiencia

las fuerzas armadas, su organización, la distribución de las unidades, los armamentos⁵² y otros temas relacionados. Asimismo se hace una presentación detallada del presupuesto.

Corea publica un libro de defensa anualmente⁵³. Orientado, como el caso alemán, hacia un público externo, también es un libro claramente de disuasión. A pesar de que reconoce que necesita el apoyo de la población para seguir manteniendo las políticas que impulsa, sin embargo está presente a lo largo del texto la amenaza de Corea del Norte. En un clima de alta tensión regional, los coreanos confían en el apoyo de los Estados Unidos, y reconocen como política la de buscar pacíficamente la unificación, asegurando la estabilidad de su democracia, y defendiéndola con sus fuerzas armadas en caso necesario. Libro bien escrito, presenta muchos datos tanto sobre la estructura de la fuerza, como de los materiales, y cuenta con fotografías significativas. Especialmente sorprende el detalle de los anexos por la cantidad y detalle de la información presentada. Es un trabajo en el que se denota la importancia política de los militares, con un ministerio dedicado a relacionarse con naciones extranjeras, y en el que se señala la necesidad de que poco a poco vaya modernizándose la mentalidad de los militares. Asimismo se reconoce la necesidad de invertir en armamentos y avances tecnológicos de punta.

Conclusiones

La identificación del público al que va dirigido, y de las motivaciones que se encuentran tras la elaboración de un libro blanco de defensa, son elementos importantes para determinar las características principales de un documento de este tipo. En América Latina, la OEA ha impulsado la elaboración de estos documentos con la idea de que estén dirigidos a la comunidad hemisférica, y que tengan como motivación el mejorar la transparencia, y la confianza mutua entre los países integrantes de su organización.

La realidad ha sido otra. Se han utilizado estos documentos en alguna ocasión para discutir sobre la política de defensa de un país determinado, lo que es un fin perfectamente válido, y contribuye a que el libro blanco pueda ser considerado un instrumento de reforma del sector; como medio para confirmar el sometimiento democrático de las fuerza armada, aportando en este caso importantes datos a la comunidad internacional; como medio para defender internacionalmente un modelo militarista de gestión, y de intervención de la fuerza armada en labores

se entiende menos cuando se está tratando de naciones que no tienen previsibles problemas de confrontación entre ellos.

⁵² Explicando el estado en el que se encuentra, y cuando deben de ser repuestos.

⁵³ Lo que confirma que no es necesario pensar que un libro de defensa sea un producto que el Estado deba mantener indefinidamente. Quizás el coreano sea un caso extremo, y en muchos casos no sea necesaria esta frecuencia, pero si refleja que la política de defensa está viva, y que necesita ir actualizándose con periodicidad. Ello también es importante para sociedades en las que sectores sociales no hayan quedado conformes con el resultado, ya que el libro publicado puede ser interpretado como un producto inicial, que pueda ser mejorado en ediciones posteriores.

político sociales; y también como una manera de cumplir, aunque sea deficientemente, con el requerimiento internacional, y de mantenerse en el concierto internacional con una postura políticamente correcta.

La importancia de estos documentos iniciales no debe ser infravalorada. Sea cual sea el resultado de ellos, lo cierto es que han producido documentos que pueden ser criticados públicamente, y que ello permite que en el futuro puedan ser mejorados. Sin duda, se constituyen como un instrumento de reforma del sector, desde el momento en que se hacen públicos a los sectores de las comunidades nacionales e internacionales, y que estas comunidades tienen la libertad de poder criticar, y de ofrecer alternativas para una posterior publicación.

Los libros latinoamericanos son muy deficientes en lo que a información objetiva y cuantificable se refiere, y ello deberá ser corregido, si se pretende cumplir con los requerimientos de la OEA. Ello debería motivar a esta organización a establecer pautas claras de cuantificación, y a sugerir instrumentos que permitan que los países se pongan de acuerdo, y midan las mismas variables de una forma comparable y adecuada⁵⁴. Desde la perspectiva política la utilidad de estos documentos es más adecuada, sobretodo en el caso chileno, argentino, y ecuatoriano⁵⁵, sin embargo la utilización de los conceptos de seguridad y defensa, derivados de Bridgetown (2002), y la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica de Ciudad de México (2003) ha generado confusión, y se utiliza de una forma muy arbitraria según el interés de cada cuál.

Anexos

Tabla 6. A. Análisis de libros blancos latinoamericanos.

| Objetivo | Contexto | Proceso | Política de defensa |
|-----------------|-----------------|----------------|----------------------------|
|-----------------|-----------------|----------------|----------------------------|

⁵⁴La reforma del sector desde esta perspectiva es particularmente importante, al acostumbrar a las instituciones militares a rendir cuentas, y a publicar la mayoría de sus datos de una forma clara y accesible a los ciudadanos de las comunidades nacionales e internacionales. Desde esta perspectiva debe servir de ejemplo, y también de contrargumento los libros analizados de Alemania, Corea y Grecia en los que precisamente por la existencia de un enemigo determinado se publican los datos claros utilizándose tanto con una intención disuasiva, como con la intención de conseguir más apoyos de la ciudadanía para proteger sus sociedades de la amenaza externa. En el caso español la transparencia se logra con el objetivo conseguir más apoyos sociales para cumplir una serie de funciones que la sociedad apoya (las misiones de paz internacional).

⁵⁵ Aunque en este caso se defiendan soluciones militaristas que tratan de ser ofrecidas como democráticas y socialmente aceptadas.

| | | | | |
|-----------------------|--|---|--|--|
| Chile 1997 | Lograr consenso en temas de defensa. | Nueva democracia. Defensa como política pública Democracia consolidada. Explicar política. | 53 civiles. 37 militares. Redacción 2 civiles. 2 militares. | Tradicional. Disuasión |
| Chile 2003 | Actualizar política de defensa. Actualizar conceptos. Fortalecer ministerio. | | 80 civiles. 63 militares. Redacción 7 civiles. 4 militares | Modernización defensa. Desarrolla inserción internacional. |
| Argentina 1999 | Pedagógico, explicar sistema. Defender que los militares son demócratas. Explicar. | Militares quieren insertarse y demostrar que son demócratas. Recuperar imagen. | Trabajo ministerial. | Reestructuración eficiente. Operaciones conjuntas. Misiones internacionales de paz |
| Ecuador 2002 | Vender buena imagen. Justificar nuevas misiones. | Presión internacional. Final Gobierno. Cambio cúpula militar. Discusión hemisférica | Trabajo ministerial. Seminarios en Quito, Guayaquil, Cuenca. 13 militares redacción. | Desarrollo interno. Multidimensionalidad. FFAA, y frente militar salvadores patria. |
| Guatemala 2004 | Cumplir con moda internacional. Apariencia de consenso. Ser políticamente correcto. Apariencia de transparencia y participación. | Aprobado proceso de discusión hemisférica. Se discute sobre seguridad desde la perspectiva multidimensional. Amenazas trasnacionales narcotráfico, terrorismo, crimen organizado. | Se habla de la búsqueda de consenso, pero no queda claro. Demasiados nombres en la lista de participantes. Redacción 5 coroneles y 4 licenciados civiles | Muy retórico. No está clara. No la explica. Definiciones no concretadas. Recopilación de conceptos teóricos "cultura defensa", "controles", "política de defensa". No se concreta. "comunidad defensa" |

Fuente: elaboración propia.

Tabla 6. B. Análisis de libros blancos latinoamericanos.

| | FFAA | Misiones | Ministerio de Defensa | Geografía |
|-------------------|--|---|--|--|
| Chile 1997 | Enfoque histórico. Importancia en desarrollo país | Tradicionales. | Poco espacio dedicado a ello. | Mucha insistencia en marcar límites. |
| Chile 2003 | Medios de la política. Operación de Paz conjuntas. | Mucho énfasis en Operaciones de paz. Tradicionales. | Mucha insistencia en que conceptos como campos de acción, el COSENA, CONSUSENA son legislación antigua y han de ser modificados. | Insistencia. Muy bien realizado. Se explican acuerdos fronterizos. |

| | | | | |
|---------------------------|--|---|--|--|
| Argentina 1999 | Control civil. Instrumento Estado | Operaciones conjuntas.. Unidades pequeñas, flexibles. Tecnología. Internacionales. Asistencia comunidad | Explicación detallada | Se plantea el escenario estratégico básicamente. |
| Ecuador 2002 | Apología FFAA. Factores de desarrollo. Atención conflicto en Colombia | Internas/Externas. Multidimensionalidad. Nuevas amenazas. Todas las que se pueda | Mero administrador. Jefe Comando Conjunto es el importante. | Breve descripción del contexto. |
| Guatemala 2004 | Se refieren a ellas como "medios de la defensa" como en el chileno. Descripción intencional. No datos. Explicación superficial. Generalidades | No las define. Se superponen tradicionales y algunas de cooperación internacional. | Tiene fuerza política. Pero es un militar en activo el que se encuentra al frente. Parte de la cadena de mando. | Mucha insistencia. Parece un catálogo de bellezas naturales del país. Insistencia con frontera de Belize (diferendo territorial pendiente de resolver) |

Fuente: elaboración propia.

Tabla 6. C. Análisis de libros blancos latinoamericanos.

| | Datos | Fotos | Estilo | ¿Explica relación misiones/medios? |
|-----------------------|---|---|---|---|
| Chile 1997 | Provenientes del Military Balance. Y del Jane's | No representativas. Paisajes. Palomas, escudos | Teórico, retórico. Glosario sin duda lo más importante. | No |

| | | | | |
|---------------------------|---|---|--|----------------|
| Chile 2003 | Ni cifras, ni datos | Significativas. Material bélico, maniobras | Realista, práctico, informativo, moderno. | No |
| Argentina 1999 | Datos reales ofrecidos por ellos | Significativas. Material bélico, maniobras | Breve, conciso, concreto. Informativo | No |
| Ecuador 2002 | No aparecen datos propios. Military Balance. | Fotos poco significativas en general. Algunas si lo son. | Bien escrito. Apologético. | No |
| Guatemala 2004 | No hay datos. Ni número de fuerzas, ni tipo de armamento. | Mixto. Muchas bellezas naturales. Algunas sirven para alguna cosa. No se entiende relación glosario con texto, ni el porqué de su existencia. | Muy retórico. Influenciado por ejemplo chileno. Mucha reflexión teórica superficial sobre conceptos, definiciones, objetivos nacionales, intereses. No señalan éstos concretamente | No se explican |

Fuente: elaboración propia.

Tabla 6. D. Análisis de libros blancos latinoamericanos.

| | Política de Estado/Política de Gobierno | ¿Quién lo presenta? | ¿Nivel de alistamiento, o ciclos de vida de materiales? |
|-----------------------|--|----------------------------|--|
| Chile 1997 | Definición conceptual sobre la defensa. No hay política definida | Presidente/ministro | No |

| | | | | |
|---------------------------|---|--|---|--|
| España 2000 | Insertar a España en contexto internacional. Adquisición de nuevas armas y medios. | España entra en estructura militar OTAN. Fin del gobierno y gestión ministro. | Trabajo ministerial. | Disuasión colectiva. Proyección de estabilidad. Cooperación. Mejorar eficacia FFAA. Lograr apoyo población. |
| Corea 2000 | Disuasión . Explicar política FFAA para ganar apoyo gente. Se publica cada año. Expandir información pública interna. Se reconocen términos abiertamente. | Corea del norte como amenaza. Tensión regional. Alianza US. Incremento amenazas transnacionales. Nuevas amenazas. Proliferación armas destrucción masiva regional. Nuevos problemas después de la guerra fría. | No se explica. Política gobierno. | Muy bien elaborado. Buscar pacíficamente unificación; asesorar independencia de las democracias. Contribuir paz mundial (explicado con detalle). Militarmente dirigido |
| Grecia 1996-97 | Transparencia interna e internacional. Justificación servicio militar y altos gastos militares. Amenaza Turquía, compromisos internacionales, servicios sociales | Alianzas internacionales, zona inestable, amenaza turca como visible | Documento de Gobierno. No explican como lo elaboran | Adquisición de mucho material. Industria propia, intentar menor dependencia. Control fronterizo. |
| Alemania 1985 | Disuasión ante la amenaza comunista. Explicación a comunidad nacional de porqué grandes esfuerzos en defensa y servicio militar. Explicación dentro del contexto NATO | Guerra fría. Pacto de Varsovia como amenaza. Capítulo entero explicando la amenaza soviética y el equilibrio de fuerzas | No se explica. Política gobierno. 933 párrafos | Fortalecer alianzas EEUU/OTAN. Política de seguridad de la nación ante ataque militar. Fortalecer pilar europeo. Mejorar armas convencionales. No es cierto que sólo quieran arsenal nuclear, pero trabajan en ello. Estrategia defensiva NATO |

Fuente: elaboración propia.

Tabla 7. B. Análisis otros de libros blancos.

| | FFAA | Misiones | Ministerio de Defensa | Geografía |
|---------------------------|---|---|---|---|
| España 2000 | Muy volcado FFAA y proceso modernización para adaptarse a cumplir misiones internacionales | Multidimensionalidad. Operaciones conjuntas y combinadas | Reducción. Racionalización ministerio. Razón de ser eficacia FFAA. | No hay descripción. |
| Corea 2000 | Se habla de reforma mentalidad. Mucha importancia al personal, al servicio militar. Misiones tradicionales. Preparados para disuasión con ayuda EEUU. Se fomentan operaciones conjuntas. | Entrenamiento en relación a combate. Se combina esto con acción diplomática. Se participa en operaciones de paz Naciones Unidas | Ministro parece un embajador con otros países. Se habla todo el rato de los militares. No se habla del ministerio, ni organización, ni fuerza de éste. Se habla de contar con más civiles tratando estos temas. | Se habla mucho del contexto político. Pero no capítulo específico de geografía. |
| Grecia 1996-97 | Muy poco explicado. Poca profundidad. Sin embargo es un libro de las fuerzas armadas. Refleja autonomía | Tradicionales de disuasión. Colaboración con Yugoslavia, Albania..zonas cercanas. Apoyo población | También poco desarrollado. Reciente. Se habla por encima de civiles sin entrar en detalle. | Se hace bastante insistencia en Geografía. Zona inestable. Amenaza turca. Invasión por turcos de algunas zonas. |
| Alemania 1985 | Misiones clásicas. Explicadas con mucho detalle. Presupuesto en detalle. Se habla de los servicios. Organización, armamentos. Bien explicado. Distribución unidades. Muy explicado temas de personal, servicio militar. Educación-servicios | Defender la patria. Manejo de crisis. Vigilancia del enemigo | Bastante explicación burocrática. Se habla de carreras de civiles y de su formación | Explicando donde tienen maniobras, o donde tienen instalaciones. No insistencia. No capítulo. |

Fuente: elaboración propia.

Tabla 7. C. Análisis otros de libros blancos.

| | Datos | Fotos | Estilo | ¿Explica relación misiones/medios? |
|-----------------------|--|--|---|--|
| España 2000 | Datos reales ofrecidos por ellos | Convenientes. Ilustrativas | Correcto, informativo. | No. Especialmente importante porque se trata de conseguir recursos para medios en los que no se profundiza. |
| Corea 2000 | Muchos datos propios. Apéndices extraordinarios. Detalle. | Muchas figuras significativas. Algunas fotos importantes | Muy informativo. Muy profesional. Correcto, al grano | Mucho énfasis en nuevas tecnologías, en sistemas de comando y control. Todo en relación con posible combate. Mucho énfasis en reforma, modernización. |
| Grecia 1996-97 | Se describe básicamente números de personal, armamentos, etc,,, no descripción territorial | Significativas. Buenos cuadros y organigramas. | Muy descriptivo. Conciso, al grano. Muchos ejemplos sobre actividades realizadas en años 96-97. | No se explica la relación. No se explican donde están fuerzas. Muy superficial explicación FFAA. Se hace mucha insistencia en personal, formación. En servicio militar. Se habla de mujeres. |
| Alemania 1985 | Muchos datos explicativos | Muchos cuadros y dibujos explicativos | Correcto, informativo. | Si explican para que sirven los materiales. Hace proyección de futuro. |

Fuente: elaboración propia.

Tabla 7. D. Análisis otros de libros blancos.

| | Política de Estado/Política de Gobierno | ¿Quién lo presenta? | ¿Nivel de alistamiento, o ciclos de vida de materiales? |
|-----------------------|---|-------------------------------------|---|
| España 2000 | Política de gobierno, aunque se trata de dar imagen que es de Estado. Poca tarea de consenso parlamentario. Aparece sin discusión en campaña electoral. | Presidente/ministro | No |
| Corea 2000 | Política de gobierno...pero por la situación actual de amenaza debe tener poca discusión | Ministro | Se trata mucho sobre presupuesto y necesidad adquisición armas. Se especifican los programas. Se explican algunas deficiencias que hay que cubrir con materiales anticuados |
| Grecia 1996-97 | Política de gobierno. No obstante al plantear amenaza turca, y luego la voluntad de integración territorial parece que sea una política de Estado | Ministro | No se plantea ningún tipo de variables en este sentido. No obstante se señala la necesidad de repotenciar diferentes materiales, de cambiar otros que están anticuados. Se hace bastante insistencia en armamentos y compra de ellos. |
| Alemania 1985 | Política de gobierno. | Canciller Federal/Ministro defensa. | Habla del planeamiento a largo, medio plazo. Se hace un análisis muy importante. Explica el proceso. No entra directamente a explicar el ciclo de vida de cada uno de los elementos. |

Fuente: elaboración propia.