



**UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO**

---

---

**División de Ciencias Políticas y Humanidades**

**Los libros blancos como instrumentos para la democratización de los países centroamericanos, 2004-2012. La observancia de los lineamientos para la elaboración de los documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de defensa de la Organización de Estados Americanos**

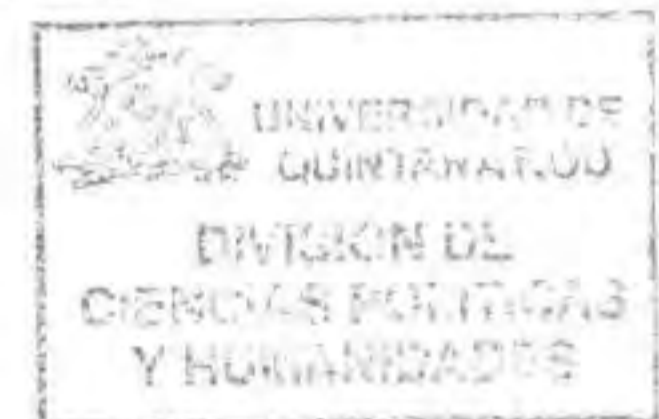
**TESIS**

**Para obtener el grado de  
Licenciada en Relaciones Internacionales**

**Presenta**

**Lizbeth Patricia Rodríguez Romero**

**Director de tesis:**



**Dr. Juan Carlos Arriaga Rodríguez**



**Chetumal, Quintana Roo, agosto de 2013.**





## UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

### División de Ciencias Políticas y Humanidades


Los libros blancos como instrumentos para la democratización de los países centroamericanos, 2004-2012. La observancia de los lineamientos para la elaboración de los documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de defensa de la Organización de Estados Americanos.


Presenta: Lizbeth Patricia Rodríguez Romero

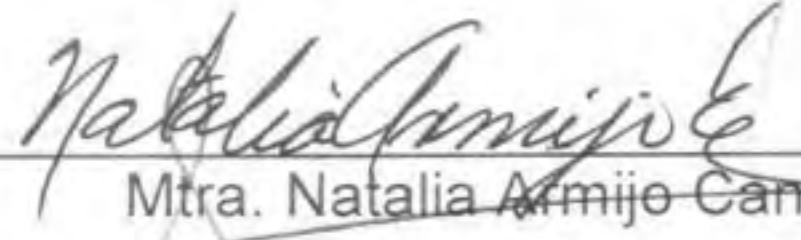
Trabajo de tesis elaborado bajo la supervisión del comité de tesis del programa de licenciatura y aprobada como requisito para obtener el grado de:


LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

COMITÉ DE TRABAJO DE TESIS

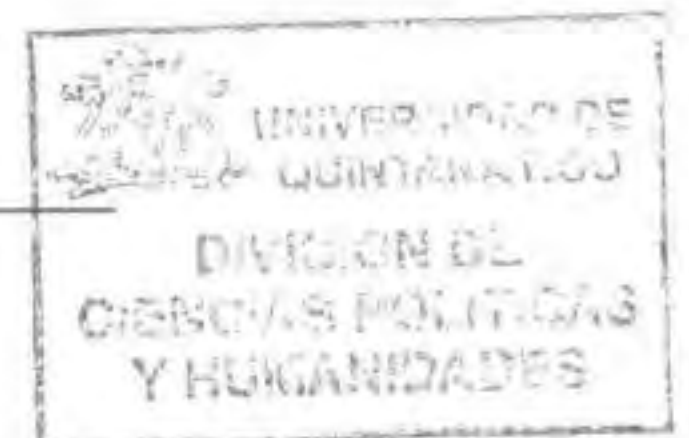
PRESIDENTE:   
Dr. Juan Carlos Arriaga Rodríguez

SECRETARIO:   
Dr. Leonardo Rioja Peregrina

VOCAL:   
Mtra. Natalia Armijo Canto

SUPLENTE:   
Dr. Rafael Ignacio Romero Mayo

SUPLENTE:   
Dra. Jazmín Benítez López



Chetumal, Quintana Roo, agosto de 2013



## **AGRADECIMIENTOS**

Por el apoyo incondicional que me brindaron mis padres, porque a pesar de todas las adversidades que la vida nos ha puesto en el camino, ellos siempre estuvieron unidos y a mi lado... la palabra gracias, se queda corta para expresar la gratitud que siento por ustedes.

Al director de mi tesis, Dr. Juan Carlos Arriaga, porque sin sus acertados consejos este trabajo no hubiera sido posible de finalizar. Siempre le estaré agradecida.

A la maestra Natalia Armijo, por orientarme cuando más confundida estaba y darme el tiempo y paciencia para ayudarme. Gracias.

A mis eternas amigas y compañeras de equipo, Naomy May y Amairany Loria, sin el apoyo que nos brindamos en todo momento no hubiera podido llegar tan lejos. Gracias.

Para ustedes mi eterna gratitud.

### Dedicatoria

A mis padres, porque mis desvelos y preocupaciones de la escuela también fueron suyos. Porque siempre me enseñaron con el buen ejemplo, lo que hizo de mi una persona de buenos sentimientos y valores, lo cual me ha llevado a tomar las mejores decisiones. Al Dr. Juan Carlos Arriaga, porque sin su apoyo y guía, este sueño no hubiera sido posible. A mis profesores, que me lograron transmitir su sabiduría y lograron que yo amara mi carrera.



# ÍNDICE

<b>Agradecimientos.....</b>	<b>I</b>
<b>Índice.....</b>	<b>II</b>
<b>Resumen.....</b>	<b>IV</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1. Elementos para el análisis de los libros blancos de defensa</b>	
1.1. El neoinstitucionalismo .....	9
1.1.1. Las instituciones dentro de los gobiernos republicanos .....	14
1.1.2. La cooperación dentro del neoinstitucionalismo .....	16
1.2. Modelo para evaluar los criterios de cumplimiento de los libros blancos: el instrumentos de medición de la calidad de las leyes .....	18
1.3. El método comparado .....	21
<b>Capítulo 2. Los procesos de pacificación en Centroamérica y la modernización de los ministerios de defensa, 1990-2010.</b>	
2.1. Guatemala: de la guerra civil a la firma de los acuerdos de paz .....	25
2.1.1. La democratización del ministerio de defensa guatemalteco .....	30
2.2. Honduras: paz sin democracia .....	34
2.2.1. La democratización de las fuerzas armadas en Honduras .....	37
2.3. El Salvador: del enfrentamiento entre tres facciones (gobierno, Arena y FMLN) a la pacificación .....	41
2.3.1. La democratización de las fuerzas armadas en El Salvador .....	46
2.4. Nicaragua: del militarismo de los Somoza a la civilidad de los Chamorro .....	50
2.4.1. La democratización de las fuerzas armadas en Nicaragua .....	54
<b>Capítulo 3. Los libros blancos de defensa de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, como instrumentos de democratización de las instituciones militares</b>	
3.1. Conceptos básicos: aproximación al estudio de los libros blancos .....	59
3.2. Los libros blancos de defensa como instrumentos democratizadores de las instituciones militares .....	62
3.3. Proceso de elaboración de los libros blancos en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua .....	66

3.4. Observancia y comparación de los libros blancos de defensa, respecto a los lineamientos emitidos por la OEA .....	71
<b>Conclusiones .....</b>	<b>77</b>
<b>Fuentes consultadas .....</b>	<b>81</b>

### **Índice de organigramas**

1. Organigrama del ministerio de defensa en Guatemala .....	31
2. Organigrama del presidente al mando de las fuerzas armadas en Guatemala .....	33
3. Organigrama del presidente al mando de las fuerzas armadas en Honduras .....	38
4. Organigrama del ministerio de defensa en Honduras .....	40
5. Organigrama del presidente al mando del ministerio de la defensa nacional en El Salvador .....	47
6. Organigrama del ministerio de defensa en El Salvador .....	49
7. Organigrama del presidente al mando de las fuerzas armadas en Nicaragua .....	55
8. Organigrama del ministerio de defensa en Nicaragua .....	57

### **Índice de cuadros**

1. Los acuerdos políticos firmados entre 1990 y 1995 .....	52
2. Conceptos de defensa y seguridad según El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua .....	72
3. El grado de cumplimiento de los libros blancos respecto al primer lineamiento de la OEA .....	74
4. El grado de cumplimiento de los libros blancos respecto al lineamiento 2,3,4 y 5 de la OEA .....	75



## **RESUMEN**

Esta tesis es el resultado de una investigación de tipo cualitativo, en donde se consultaron y analizaron datos, que luego fueron plasmados en tres capítulos. En el primer capítulo analicé y expuse el enfoque teórico que me permitió entender el tema de estudio de los libros blancos de defensa, el cual es el neoinstitucionalismo. En el segundo capítulo de la tesis, expuse los procesos de transición política por los que pasaron los cuatro Estados que estudié, estos son Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua; además, analicé la manera en que se recompusieron las instituciones de defensa, luego de la pacificación. Finalmente, en el tercer capítulo expliqué el proceso de elaboración de los libros blancos y analicé su observancia de acuerdo a los lineamientos emitidos por la OEA.



## INTRODUCCIÓN

Un libro blanco de defensa es un documento político de carácter público, en donde un gobierno plasma su concepto de defensa y la política que seguirá para cumplirla, y en el que el ministro de defensa expone las estrategias que seguirá el gobierno para alcanzar los objetivos propuestos. Los libros blancos son documentos que buscan el consenso entre las fuerzas armadas y la sociedad civil, para así fortalecer a la democracia.

En América Latina, los lineamientos para elaborar los libros blancos de defensa fueron acordados en la Cuarta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, celebrada en Manaus en octubre de 2000. Posteriormente, en noviembre de 2002, una lista de lineamientos fueron enunciados en la Quinta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, realizada en Santiago de Chile. En esta última Conferencia, la Organización de Estados Americanos (OEA) conminó a los Estados miembros a implementar los lineamientos e informar de ello a la Organización.

Dichos lineamientos establecidos por la OEA aparecen en el documento “Adopción de lineamientos sobre la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de defensa”. En éste se señalan las directrices que deben de ser seguidas de manera general por los países latinoamericanos para elaborar los libros blancos de defensa.

La presente tesis de licenciatura de Relaciones Internacionales es una investigación de tipo cualitativo y documental sobre los libros blancos de defensa en Centroamérica. Se trata específicamente de un estudio comparativo sobre el cumplimiento de los lineamientos para la elaboración de libros blancos establecidos por la OEA por parte de los ejércitos centroamericanos.

En Centroamérica, específicamente en El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras, hasta antes de la década de los noventa, era una región en donde se mantenían regímenes militares. Sin embargo, luego de las guerras civiles ocasionadas por la exclusión social y abusos por parte de los militares, en la región se dio la pacificación y el fin de los gobiernos militares, con ello también vino el interés de los nuevos gobiernos por democratizar el sector defensa con el fin de subordinar a los militares a la autoridad civil y

transparentar las políticas aplicadas en este sector. Para realizar lo anterior se recurrió a libros blancos basados en los lineamientos emitidos por la OEA en el 2002. Fue así que en el Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras, aparecieron publicados los primeros libros blancos entre el 2004 y el 2006, aunque no se apegaron a los lineamientos establecidos por la OEA. Como consecuencia, ha sido muy difícil democratizar a los sectores de defensa de esos países, pues los militares aún mantienen una actitud de secretismo y ven a sus vecinos como posibles agresores si llegaran a conocer sus estrategias de seguridad y defensa interna y externa.

La democratización de las estructuras políticas de Centroamérica es un fenómeno que tiene sus particularidades en el conjunto de América Latina. Con la pacificación en Centroamérica se dio lugar al diálogo público entre la sociedad civil y los militares, por medio de la formulación de los libros blancos. Con estos instrumentos se buscaba precisamente lograr un consenso y mayor confiabilidad, entre la sociedad civil y los militares.

Con la pacificación militar en Centroamérica comenzó el esfuerzo de los nuevos gobiernos por participar en reuniones cumbre que pudieran fomentar la transparencia de sus instituciones, incluidas las castrenses. Al respecto, en diciembre de 1994, se realizó la I Cumbre de las Américas en Miami, Florida, que reunió a los jefes de Estado y de Gobierno de todo el hemisferio (excepto Cuba), y en la que se hizo un llamado a las instituciones de defensa a compartir sus experiencias e ideas, “sobre cómo abordar estos cambios y forjar vínculos de cooperación más fuertes entre las instituciones civiles y los militares; compromiso que fue ratificado en la II Cumbre de las Américas realizada en Santiago de Chile, en abril de 1998” (Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 1998, párr.5).

Por lo anterior, en 1995 se llevó a cabo la primera reunión de Ministros de Defensa del Hemisferio, en Williamsburg, Virginia, Estados Unidos, con el objetivo de orientar las relaciones de seguridad regional para el siguiente siglo; sin embargo fue en la Cuarta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, realizada en Manaus, Brasil, del 16 al 21 de octubre del 2000. Ahí varios países (incluidos Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador) acordaron elaborar sus respectivos libros blancos del sector, pues los consideraron como medidas importantes para fortalecer la confianza mutua.

Cabe señalar que hubo un hecho que marcó sin duda alguna la preocupación de los diversos Estados americanos por garantizar la seguridad regional mediante la modernización de los sistemas de defensa en América Latina, éste fue el ataque del 11 de septiembre de 2001 a objetivos en Estados Unidos. También se logró aprobar en la Asamblea General de la OEA realizada en Barbados, en donde se acordó la Declaración de Bridgetown que establece:

Que muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional y pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada; que estas nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos son problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales, todas actuando de forma apropiada conforme a las normas y principios democráticos; que las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica pueden requerir una gama de enfoques diferentes; que el proceso de evaluar los nuevos aspectos de la seguridad hemisférica debe tener en cuenta las diferencias y características regionales; que las instituciones del sistema interamericano relacionadas con los diversos aspectos de la seguridad hemisférica son objeto de un examen continuo con miras a revitalizarlas y fortalecerlas para responder mejor a los nuevos desafíos (Declaración de Bridgetown, 2002, párr.4-8).

En el 2003 se realizó en México la Conferencia Especial de Seguridad en donde los países participantes reconocieron que las amenazas a la seguridad hemisférica son de naturaleza diversa y alcance multidimensional, por lo cual el enfoque sobre la seguridad debe incluir amenazas nuevas y no tradicionales, como aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. Vale la pena señalar que dicha Conferencia Especial de Seguridad es considerada por la OEA

(2003) como un encuentro fundamental en la conceptualización de la noción de seguridad.

Para la elaboración de información, o libros blancos de defensa, fue aprobado el Informe del Presidente de la Comisión de Seguridad Hemisférica que establece cinco compromisos para los países miembros de la OEA:

1. Adoptar los lineamientos para la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de defensa presentados por la Comisión de Seguridad Hemisférica, que se acompañan a esta resolución.
2. Transmitir estos Lineamientos a la Quinta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas.
3. Instar a los Estados Miembros a adoptar estos lineamientos e informar al respecto a la Organización.
4. Solicitar a la Secretaría General que brinde el apoyo a los Estados miembros, según se solicite, para la implementación de estos Lineamientos.
5. Solicitar a la Secretaría General que transmita esta resolución y los Lineamientos aprobados al Secretario General de las Naciones Unidas, y al Presidente de la Junta Interamericana de Defensa y del Colegio Interamericano de Defensa (Organización de Estados Americanos, 2002).

En este sentido, los lineamientos son cinco e incluyen temas variados, por ejemplo aspectos relacionados con la política y doctrina de defensa, las capacidades de las fuerzas armadas, problemas presupuestarios y de recursos, la orientación futura, y la estructura militar de la defensa.

Los lineamientos para la elaboración de los libros blancos de defensa fueron acordados en el momento que los países centroamericanos pasan por un proceso de pacificación y de cambio en sus estructuras políticas. Anteriormente, los militares tomaban las decisiones y acciones respecto a la defensa nacional y no elaboraban algún tipo de

informe público. Con los libros blancos se buscó transparentar las acciones del sector militar, sin embargo muchos de estos documentos no se han adecuado a lo marcado por la OEA.

Por lo tanto, la pregunta central que guiará esta investigación es:

¿De qué manera los libros blancos han influido en la democratización de las instituciones militares de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua? ¿En esos casos han sido cumplidos los lineamientos para la elaboración de los libros blancos de la OEA?

La hipótesis es que con el fin de los regímenes militares y la pacificación de El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala, se dieron procesos de consenso entre la sociedad civil y los militares para la elaboración de sus respectivos libros blancos, sin embargo, estos al no seguir completamente los lineamientos emitidos por la OEA no han influido en la democratización de las instituciones militares de esos países. El incumplimiento de los lineamientos se debe a que no existe transparencia en manejo de recursos, compra y uso de armamento, contratación y administración de personal, ni en establecer una clara estrategia de seguridad interna y externa.

Para demostrar la hipótesis anterior, se establecieron los siguientes objetivos:

- Explicar los postulados teóricos con base en los cuales se realizará el análisis de los libros blancos.
- Explicar los procesos de pacificación de los países centroamericanos, luego de las guerras civiles que se dieron en dicha región, al finalizar los regímenes militares y la instauración de gobiernos civiles.
- Describir el proceso que siguieron los países de Centroamérica al momento de elaborar sus libros blancos, por medio del seguimiento de los lineamientos emitidos por la OEA, así como también realizar un análisis comparativo de los libros blancos centroamericanos, para conocer cuáles han seguido los lineamientos emitidos por la OEA.

Por todo lo anterior, esta tesis está dividida en tres capítulos. En este primer capítulo el objetivo es analizar y explicar los elementos teóricos con base en los que se realizará el análisis de los libros blancos. Las teorías y modelos de análisis que se revisan son en

neoinstitucionalismo, el instrumento de medición de la calidad de las leyes y el método comparativo, por lo que este capítulo se encuentra dividido en tres grandes apartados.

El primero tema es la teoría neoinstitucionalista, que contribuirá al estudio del tema de la tesis, éste a la vez se encuentra dividido en un subtema que lleva por título, las instituciones dentro de los gobiernos republicanos y otro que se titula, la cooperación dentro del neoinstitucionalismo.

En el segundo apartado se describe y analiza, el instrumento de medición de la calidad de las leyes, el cual es un modelo que ayudará a evaluar el grado de cumplimiento de los libros blancos de defensa a estudiar.

Finalmente, en el último apartado está descrito el método comparativo que servirá para analizar el grado de cumplimiento de los lineamientos de la OEA para la elaboración de los libros blancos de defensa alcanzado por los cuatro países latinoamericanos seleccionados.

En este segundo capítulo se explican los procesos de pacificación en los cuatro países centroamericanos, procesos realizados luego de las guerras civiles que ocurrieron en la región y dieron fin a regímenes militares e impulsaron la instauración de gobiernos civiles. Este capítulo está dividido en cuatro apartados.

El primer apartado se titula “Guatemala: de la guerra civil a la firma de los acuerdos de paz”. Aquí se narra el desarrollo de la guerra civil ocurrida entre 1960 y 1995, se describen los acuerdos de paz en 1996, en particular los compromisos gubernamentales para la democratización de las fuerzas armadas y, finalmente, se analiza la estructura y funciones de las fuerzas armadas.

El segundo apartado aborda la paz sin democracia en Honduras. Aquí se explica cómo en una frágil democracia, en este país los militares perpetraron un golpe de Estado, en 2009. Es en este contexto que se revisan las reformas de “la supuesta” democratización de las fuerzas armadas.

En el tercer apartado se revisa el caso de El Salvador. En este país la guerra revolucionaria la encabezó el Frente Farabundo Martín de Liberación Nacional (FMNL). Iniciando el proceso de paz, la competencia política ocurrió entre tres facciones: el gobierno, Arena y el FMNL. En el contexto de esa lucha política se desarrolló “la democratización de las fuerzas armadas”.



Finalmente, el último apartado analiza el caso de Nicaragua, en donde del militarismo de los Somoza, el país transitó a la civilidad de los Chamorro. En este capítulo se estudia cómo Nicaragua pasó de un régimen militar a uno civil. También se explica que este es el único caso en Centroamérica en donde los militares dejaron la política y se fueron a sus cuarteles.

En el tercer capítulo se analiza el grado de cumplimiento de los lineamientos emitidos por la OEA para la creación de los libros blancos de defensa en Guatemala, Honduras El Salvador y Nicaragua. Para ello, primero se revisa el proceso que siguieron dichos países centroamericanos para elaborar sus respectivos libros blancos. También se realiza un examen comparativo de esos documentos con el fin de establecer si han cumplido plenamente con los lineamientos establecidos por la OEA. El análisis comparado se realiza mediante un instrumento de medición de la calidad de las leyes.

El capítulo está dividido en cuatro apartados. El primero es de definición de conceptos básicos para entender el estudio de los libros blancos de defensa; es importante para el lector comprender algunos conceptos como libros blancos, democratización, modernización y transparencia de las fuerzas armadas, entre otros aspectos.

En el segundo apartado explica cuándo y por qué surgieron los libros blancos. También se analiza la función que cumplen estos documentos como parte importante en la democratización de las instituciones militares de los países centroamericanos.

En el tercer apartado se estudia el proceso que han seguido Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua para la elaboración de sus libros blancos de defensa. En estos casos, los libros blancos han sido considerados por organismos intergubernamentales como la OEA, como instrumentos de transparencia en la democratización de las instituciones militares de los países centroamericanos.

Finalmente en el cuarto apartado se analiza un cuadro comparativo, del grado de cumplimiento de los criterios establecidos por la OEA para la elaboración de los libros blancos de defensa en América Latina. Los cuatro países seleccionados en esta investigación se han obligado a cumplir con estos criterios, pues en la cuarta conferencia de ministros de defensa de las Américas, celebrada en Manaus, Brasil del 16 al 21 de octubre de 2000, acordaron firmemente elaborar sus libros blancos de defensa. Y en noviembre de

2002, una lista de lineamientos fueron enunciados en la Quinta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, realizada en Santiago de Chile.

# **CAPÍTULO 1. ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS DE LOS LIBROS BLANCOS DE DEFENSA**

## **1. El neoinstitucionalismo**

En este primer apartado se explica la teoría neoinstitucionalista, puesto que será la que ayudará durante la elaboración de la presente investigación. El neoinstitucionalismo es un enfoque teórico utilizado por muchas disciplinas, incluida las Relaciones Internacionales. Para Rhodes (1997) es un enfoque funcional-descriptivo que concede un papel más autónomo a las instituciones, además el nuevo institucionalismo es producto del encuentro entre la historia con la teoría de las organizaciones. El neoinstitucionalismo, reconoce y prioriza el papel de las instituciones dentro del Estado.

Para Rivas (2003) el neoinstitucionalismo es una propuesta y búsqueda de ideas alternativas que simplifiquen las sutilezas del saber empírico de un modo teóricamente útil. En este sentido el neoinstitucionalismo presenta una preocupación por institucionalizar el poder, y vigilar que se evite que una persona o grupo de personas puedan controlar las acciones de los otros (Pérez & Valencia, 2004).

Precisamente lo anterior fue la preocupación que comenzaron a tener los civiles, desplazados por los militares en el poder (esto en el caso centroamericano). En donde las fuerzas armadas detentaban completamente el poder, abusando muchas veces de él, por lo que la instauración de instituciones era necesaria para hacer que se apegaran a leyes, para así controlar su conducta y sus abusos desmedidos en contra de los civiles.

Es importante aclarar que como condición para poner fin a los regímenes militares en Centroamérica, debieron firmarse acuerdos entre los militares y los grupos revolucionarios. Para José Cruz (2011) algunos de esos agentes que sobrevivieron la transición se constituyeron como actores legales en la nueva arena institucional.

El neoinstitucionalismo, según Guy Peters (2003) tiene sus orígenes en la teoría institucional clásica centrada en el análisis de las características institucionales de los

sistemas políticos. Sin embargo, el surgimiento del neoinstitucionalismo se dio en la década de los 70 y 60 en Estados Unidos, como una forma de oposición al conductismo y al estructural funcionalismo (Pérez & Valencia, 2004). Siendo sus principales exponentes, March y Olsen al publicar en el año de 1997 una obra que se titula “el redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política”.

Esta teoría se diferencia del institucionalismo clásico, porque utiliza un concepto más amplio para definir a las instituciones, considerándola un “conjunto de procedimientos formales e informales que vertebran la acción política y adicionalmente plantea nuevos interrogantes que privilegiaron la formulación de respuestas explicativas, antes de generar una simple descripción de la estructura institucional” (Camargo, 2009, p.16).

Existen tres características básicas del neoinstitucionalismo, como lo mencionan Pérez y Valencia:

- 1) “tiende a conceptualizar la relación entre instituciones y conducta individual en términos amplios,
- 2) Enfatiza las asimetrías de poder asociadas con la operación y el desarrollo de las instituciones y,
- 3) Tiende a enfatizar el “*pathdependence*” y las consecuencias no intencionales en el desarrollo institucional” (2004, p.6).

El neoinstitucionalismo “afirma que no existe un actor individual sino sujetos que actúan insertos dentro de complejas tramas institucionales” (Rivas, 2003, p.4). De igual manera, esta teoría si bien reconoce la autonomía con la cuentan las instituciones, también reconoce la importancia del Estado y de los actores individuales.

Aunado a esto, el neoinstitucionalismo concibe a las instituciones como “las reglas, normas, costumbres de operación del sistema; son al mismo tiempo las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintos componentes del sistema” (Rivas, 2003, p.4). Por lo que para el neoinstitucionalismo, las instituciones son la base que provee reglas del juego dentro del Estado, y los individuos deben de actuar de acuerdo a lo establecido por sus instituciones.

El neoinstitucionalismo destaca la importancia de las instituciones, tomando en cuenta que conforman la base de la sociedad, además busca combinar las teorías económicas y de las instituciones para analizar las interacciones sistémicas entre ambas, y trata de romper y trascender los límites más estrechos de los modelos tradicionales (Rivas, 2003). El interés que presenta por estudiar a fondo a las instituciones, proviene de los cambios que presenta el Estado. Además, mantiene su preocupación por la forma en que los actores dentro de las instituciones van cambiando sus creencias y preferencias.

Luego del proceso pacificador que se vivió en Centroamérica, las instituciones se fueron transformando como consecuencia de dicho proceso. Sin embargo, los militares se han opuesto a cumplir un papel institucional en el sistema político post- guerra civil. Es cuando surgieron los libros blancos de defensa, como un mecanismo de cumplimiento de la reforma institucional en los ejércitos centroamericanos. Por lo que su incumplimiento por parte de los militares, es un indicador de su comportamiento en contra del sistema político civil.

Cabe destacar que la democracia no implica únicamente la construcción de instituciones que garanticen transparentes procesos electorales, sino que también se construyan instituciones que otorguen, respeten y materialicen los derechos a los ciudadanos (derechos políticos, sociales, y humanos). Con la instauración de un nuevo sistema político, los militares se fueron a sus cuarteles y los civiles se instauraron al frente del gobierno por medio de elecciones. Rivas (2003) nos dice que el neoinstitucionalismo, reconoce la importancia y el rol que tienen los actores individuales, el Estado y los procesos sociopolíticos.

Casi al mismo tiempo que se dieron los procesos democratizadores en Centroamérica, fue en los noventa que se observó una tendencia a revalorizar a las instituciones como los actores fundamentales dentro del Estado (Rivas, 2003). Con la instauración de las instituciones, se buscaba controlar la conducta de los militares, para que se apegaran a las nuevas reglas del juego y a las nuevas democracias, evitando así que llegaran nuevamente al poder.

En los casos centroamericanos muchos de los actores violentos que sobrevivieron en el cambio del régimen, se adhirieron a las nuevas instituciones del Estado lo que ayudó a que encubrieran muchas de sus actividades criminales. Ejemplo de ello están los

paramilitares, grupos de vigilancia, pandillas, entre otros; por tal, al no cumplir las nuevas reglas y leyes establecidas, y a pesar del cambio de régimen, no finalizó la violencia en Centroamérica, por lo que “la violencia es una práctica integrada en la relación entre los gobierno centroamericanos y su población” (Cruz, 2011, p.9).

Es importante destacar, que si bien la instauración de las instituciones finalizó la violencia que ejercían los militares hacia la sociedad civil, se dio en varios casos el incremento de la violencia, como fue el caso de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, que la violencia surgida de grupos delincuenciales ha sucedido a la guerra civil y a la violencia política, a pesar de que los regímenes políticos de estos tres países promueven las libertades civiles y la competencia electoral (Cruz, 2011).

La inestabilidad política que vivía Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, a finales de la década de 1970 llevó a que se intensificaran los conflictos armados entre las guerrillas formadas en esos países y los respectivos regímenes militares. Por lo que era imprescindible la formación de instituciones, que pudiesen controlar la conducta de los militares y hacer que se apegaran a lo marcado por las nuevas leyes y los gobiernos.

El neoinstitucionalismo, de igual manera busca adaptar las preferencias de los individuos a una institución, que pueda de esta manera satisfacer las necesidades de una sociedad como lo menciona Santiago Basabe al decir que el neoinstitucionalismo “se centra tanto en la adaptación de las preferencias individuales a las estructuras institucionales como en la capacidad de estas últimas para generar resultados sociales diversos a los objetivos de maximización de bienestar propuestos por los actores” (2007, p.189).

En Centroamérica, fue a partir de la década de 1990 que comenzaron a instalarse instituciones (consecuencia de la pacificación en la región), ejemplo de dichas instituciones está el Sistema de Integración Centroamericana, que se creó en 1991 y que actualmente sigue vigente. Por lo que “existe una dimensión política que se está constituyendo a partir de las relaciones entre las instituciones públicas e instituciones civiles, por lo tanto existen dentro del aparato institucional, organizaciones civiles y públicas compuestas por actores políticos, administrativos oficiales y actores sociales” (Ríos, 2005, p.9).

Vale mencionar, que en Centroamérica primero se llevaron a cabo las labores de pacificación y posteriormente se comenzaron a construir las nuevas instituciones básicas del Estado, que iban a dotar de derechos a la sociedad civil. Las elecciones permitieron el

cambio de regímenes militares a civiles y con esto también la construcción de instituciones apegadas a derecho, capaces de salvaguardar los derechos de los ciudadanos en cada país.

Por ejemplo en Honduras para “1999 los civiles no sólo controlaban los cargos de elección popular, sino también la seguridad de las instituciones” (Cruz, 2011, p.12). En el caso de Guatemala y El Salvador, los acuerdos de paz que se firmaron, finalizaron con el poder que detentaban los militares, lo que los obligó a renunciar al completo control de las instituciones de seguridad interna.

En el caso de Nicaragua, no fue hasta luego de las elecciones de 1990 cuando se dio la desmilitarización y se redujo el Ejército Popular Sandinista, esto luego de que la Presidente Violeta Chamorro negociara con el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN).

Por otro lado, el neoinstitucionalismo considera que la modernización de las instituciones que provean seguridad y justicia, según José Cruz (2011) es imprescindible para el desarrollo democrático, especialmente en sociedades que vivieron regímenes militares. Lo anterior aplica al caso centroamericano, pues la modernización que sufrió la institución militar ayudó para instaurar regímenes democráticos.

Luego de las guerras civiles que se dieron en Centroamérica, surgieron (como consecuencias de dichos enfrentamientos producto de los abusos y la exclusión social de los regímenes militares) gobiernos civiles y prodemocráticos, ya que era necesario “el reemplazo de los regímenes oligárquicos relativamente permanentes que prevalecieron desde finales del siglo XIX hasta la década de 1970” (Cruz, 2003, p.26).

Los países centroamericanos no tenían la experiencia con instituciones democráticas (pues hasta antes de la pacificación no contaban con dichas instituciones), por lo que “los nicaragüenses, guatemaltecos y salvadoreños tuvieron que aprender desde cero las instituciones necesitaban ser creadas, y eso requería, además de estructuras, hábitos, habilidades y procedimientos que las hicieran funcionar” (Cruz, 2003, p.26).

Es importante destacar dentro de los cuatro países a estudiar, el caso de El Salvador que es considerado para Cruz (2003) como el caso de transición más exitoso, puesto que se excluyó al ejército del ejercicio de la política, además reformó casi completamente sus instituciones de seguridad y las colocó bajo el mando civil, también frenó la violencia política y estableció las reglas para elecciones relativamente abiertas, justas y competitivas.

En Nicaragua, por otro lado, se apartó al ejército de las actividades políticas, sin embargo persistió por algún tiempo la violencia en algunas partes del país, dado que para el entonces gobierno aún no era posible otorgar buenas condiciones a los combatientes.

En el caso de Guatemala, nos menciona Cruz (2003) que a pesar de los Acuerdos de Paz y la transformación civil de los aparatos de seguridad, el ejército continúa detentando mucho poder, la cual utiliza para supervisar las instituciones civiles y para moldear la política y la dinámica social en su localidad.

De manera general, la institucionalización en Centroamérica producto de la pacificación se tornó problemática ya que, a pesar de que se creó la policía civil (separándose de la institución militar) los militares no dejaron de tener injerencia en asuntos relacionados con la seguridad.

### ***1.1.1. Las instituciones dentro de los gobiernos republicanos***

Hasta antes de los noventa los países centroamericanos sostenían formas de gobierno autoritarias, ya que detentaban el poder los militares. Siendo estos los que tomaban todas las decisiones estatales, sin contribuir a la participación ciudadana, sin embargo con la caída de esos regímenes autoritarios y militares, se dio paso a una etapa en donde comenzaron a gobernar los civiles, los cuales dotaron de instituciones al Estado.

En este apartado se explicará únicamente el hecho de que la forma de gobierno republicana (la actual forma de gobierno en El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua) dota de instituciones al Estado, algo que no se efectúa en los gobiernos autoritarios y militares. En el capítulo dos se analizará específicamente las nuevas instituciones que se crearon con la instauración de los gobiernos republicanos en Centroamérica.

Por definición, para Bernardo García y César García “la república es la forma de gobierno caracterizada por la representatividad, como la relación continua entre el jefe de gobierno con el pueblo, lo cual implica la idea de responsabilidad y de limitación de la duración del cargo, para que dicha relación se actualice periódicamente” (2004, p.171). Por



lo que la manera de acceder al poder es por medio de la elección y no por pertenecer a alguna dinastía, esto en teoría.

En este sentido, la forma de gobierno republicana tiene como característica que “la titularidad de ciertos poderes es temporal, quienes desempeñan ciertos cargos públicos lo hacen por un lapso previamente determinado, se accede a ellos mediante la consulta periódica a la opinión de la ciudadanía” (Arteaga, 2008, p.114) contrario a lo que sucede en los gobiernos autoritarios, en donde se concentre el poder en pocas personas y existe una nula participación de la ciudadanía sin una renovación de las personas en el poder.

La forma de gobierno republicana exige la existencia de una división de poderes en tres, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Además crea instituciones que permitan a los ciudadanos expresar su voluntad y participar en la formación de la voluntad política, “estas instituciones pueden tener un carácter directo, plebiscitario o representativo” (Arteaga, 2008, p.116).

En las repúblicas es imprescindible que existan varias instituciones y cuyos dirigentes sean elegidos por los ciudadanos y renovados periódicamente, como lo menciona Elisur Arteaga “junto al supremo órgano legislativo deben existir otras instituciones con dirigentes elegidos, como los entes de la administración o el jefe de Estado” (2008, p.116) esto para que existe un correcto funcionamiento estatal.

En este sentido, además de las instituciones que se crean dentro del Estado, existen mecanismos que contribuyen al buen funcionamiento institucional, los cuales son: la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Es importante explicar en qué consiste cada uno de esos mecanismos.

En primer lugar la transparencia, se puede definir como “el acto de abrir la información pública gubernamental de los sujetos obligados al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión” (Gobierno del Estado de Chiapas, 2012, párr. 3). Ésta va de la mano con la rendición de cuentas, que es “la obligación legal y ética de los políticos y servidores públicos de informar a otro sobre sus decisiones y justificarlas, lo que incluye la posibilidad de que sean sancionados” (Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, 2008, p.5) y los tres elementos de la rendición de cuentas son la información, justificación y sanción.

Existen tres tipos de rendición de cuentas:

- ✓ horizontal: se da cuando un servidor público informa sobre sus labores al poder Legislativo, o a los órganos de control y fiscalización del gobierno.
- ✓ Vertical: es cuando un político o servidor público rinde cuentas a los ciudadanos.
- ✓ Transversal: se lleva a cabo desde los organismos públicos autónomos a cargo de ciudadanos, como el Instituto Federal Electoral (IFE) o el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).

La participación ciudadana, para la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (2008), es la posibilidad de la sociedad de contribuir e influir en las decisiones gubernamentales que le afecten, sin necesidad de formar parte de la administración pública o de los poderes Legislativo o Judicial.

Por tanto, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana son mecanismos que “tienen como componente central la intervención de los ciudadanos en el espacio público para el control y mejoramiento del Estado, así como un vínculo estrecho con el ejercicio de la rendición de cuentas de los gobiernos” (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2008, párr.1).

### ***1.1.2. La cooperación dentro del neoinstitucionalismo***

En este subtema voy a explicar por qué la cooperación entre las instituciones estatales e internacionales, o entre Estados, es sumamente importante para el neoinstitucionalismo. Las instituciones son espacios gubernativos clave para que la cooperación pueda llevarse a cabo. La cooperación para el neoinstitucionalismo es imprescindible, pues las instituciones generan la cooperación y el correcto funcionamiento estatal.

Ahora bien, aunque las instituciones generan la cooperación, no están exentas de “generar conflictos en las sociedades cuando los agentes negocian en el intercambio o toman elecciones individuales o colectivas” (Ríos, 2005, p.5) elecciones que perjudiquen a la sociedad y que provoquen que los individuos dejen de creer en la eficacia de sus instituciones.

Es importante destacar, que el nuevo institucionalismo “se pronuncia por la cooperación estatal y de sus instituciones internacionales a fin de superar la anarquía en el sistema global, observa los principios de reciprocidad y respecto de las normas” (Jiménez, 2003, p.20) también está en pro de la integración regional y mundial.

Podemos observar que para el neoinstitucionalismo, las instituciones ayudan a lograr la cooperación y a combatir la anarquía, por tanto la construcción de instituciones en los países centroamericanos luego del fin de los gobiernos autoritarios y militares, contribuyó en la formulación de leyes que defendieran las libertades civiles.

De igual manera, para el nuevo institucionalismo la cooperación “no es automática, sino que exige tanto planificación como negociación” (Jiménez, 2003, p.21). La cooperación supone el intercambio político y social, pero de manera institucionalizada. Cabe destacar, que para que se dé una cooperación es importante que existan intereses complementarios o comunes, entre los estados, organismos o instituciones que desean cooperar.

En la cooperación, así como debe existir intereses mutuos los beneficios también lo serán, por tanto “las variaciones en el grado de institucionalización ejercen efectos sustanciales en el comportamiento del Estado” (Axelrod, 1986, p.17). Además, cuando se da la cooperación, las partes involucradas pueden cambiar su comportamiento, de acuerdo en los cambios que también tengan los demás cooperantes, lo cual “reafirma la importancia del control social y del ejercicio de la acción colectiva y cooperativa” (Jiménez, 2003, p.24).

En el caso de Centroamérica, la población busca el desarrollo por medio de la cooperación entre personas, familias, comunidades y pueblos de la región, con el objetivos de “lograr condiciones regionales de bienestar, justicia social y económica para los pueblos, en un régimen amplio de libertad, que asegure el desarrollo pleno de la persona y de la sociedad; propiciar en forma armónica y equilibrada el desarrollo social sostenible de los Estados partes y de la región en su conjunto” (Camargo, 2009, p.33).

## **1.2. Modelo para evaluar los criterios del cumplimiento de los libros blancos: el instrumento de medición de la calidad de las leyes**

En este apartado voy a explicar en qué consiste el índice de calidad de medición de las leyes, con el objetivo de poner los cimientos para el posterior análisis del grado de cumplimiento que han tenido los libros blancos de Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua, de acuerdo a los lineamientos emitidos por la Organización de Estados Americanos.

Primero hay que aclarar que el instrumento de calidad de medición de las leyes, tiene la finalidad de evaluar el cumplimiento que tienen las leyes en función de los criterios que este instrumento propone. Además, busca conocer el grado de participación que tienen los ciudadanos, por lo que “le adjudica una calificación positiva a una ley, que considera la participación ciudadana en los órganos de coordinación de las políticas” (Geremia, 2009, p.66).

En este sentido, el grado de cumplimiento que han tenido los libros blancos se evaluará en función de los lineamientos propuestos por la OEA, dichos lineamientos son de forma general las características que deben contener los libros blancos, los lineamientos son los siguientes:

1. Política y doctrina de defensa.
  - a. Evaluación del entorno de seguridad y del contexto interno: esta parte consiste en la concepción que expresan las instituciones militares sobre el entorno mundial, regional y nacional.
    - Identificación de las Amenazas y factores tradicionales y no tradicionales que pudieran afectar la seguridad de un país.
    - Percepción de la seguridad interior.
    - Relación de las amenazas con las prioridades globales del gobierno.
  - b. Estrategia de reacción frente a peligros percibidos, y de cumplimiento de compromisos internacionales.
    - Estrategias del gobierno.
    - Acciones específicas.
    - Mecanismos utilizados.

- Requerimientos (humanos, materiales, financieros).
  - Cooperación internacional.
- c. Funciones y misiones de las Fuerzas Armadas.
- Las funciones y misiones tradicionales de las fuerzas armadas.
  - Función tradicional (la defensa del Estado, su territorio y sus ciudadanos frente a agresiones externas).
  - Nuevas funciones (enfrentar nuevas amenazas).
  - Las nuevas funciones incluyen colaborar materialmente, para mantener o reforzar la paz y la seguridad en la arena internacional; por medio del envío de tropas para el logro de la paz en otros territorios, ayuda humanitaria en caso de desastres naturales.
2. Capacidades.
- Descripción de las capacidades corrientes y programadas de las fuerzas armadas: las capacidades de las fuerzas armadas, son la vigilancia aérea y marítima.
  - Establecer si el Gobierno desea utilizar las capacidades del ejército para fortalecer la paz y la seguridad nacional e internacional.
3. Problemas presupuestarios y de recursos.
- Plan presupuestario en cuestión monetaria y humana, para que el Ministerio de Defensa y las fuerzas armadas puedan alcanzar los objetivos del gobierno. Es importante que un gobierno cuente con un sólido plan financiero y de personal.
4. Orientación futura. Modernización de las fuerzas de defensa, adquisición de armas en gran escala, entre otras cosas.
- Las modificaciones programadas, en cuanto al incremento o disminución del personal.
  - Adquisición de armas en gran escala, o bien otras decisiones que influyeran de forma considerable sobre las políticas o capacidades de las fuerzas armadas.
5. Estructura militar de la defensa.
- Descripción de la estructura militar de la defensa.

En resumen, los lineamientos adoptados por los países miembros de la OEA señalan las características que deben cumplir los libros blancos de seguridad y defensa, con el fin de lograr la consolidación de la democracia en el sector de cada país, y para que haya mayor

transparencia de recursos, armamento, personal, además de lograr un consenso entre los militares y civiles, para que la defensa de un país ya no recaiga únicamente en los militares.

El instrumento de medición de calidad de leyes maneja un puntaje general que ayuda a detectar diversos niveles de inclusión de los principios antes mencionados. Según la autora Valeria Geremia (2009) esos principios van del cero al cuatro, desde la omisión total o parcial de los principios, hasta su mención en el texto de la ley, así como su coherencia en todas las disposiciones. Alcanzan la mejor calificación las leyes donde se establecen obligaciones específicas para el Estado y sus instituciones al respecto de los principios generales.

De igual manera, el instrumento registra positivamente y atribuye la máxima calificación a las leyes que especifican que la participación es deliberativa y que dicha intervención tendrá lugar en todos los momentos del proceso de las políticas públicas (por ejemplo, diseño, ejecución, y evaluación de las mismas, así como en la decisión sobre los recursos asignados) que son elementos esenciales en la participación democrática (Geremia, 2009).

En este sentido, si en los libros blancos a analizar existe algún lineamiento emitido por la OEA, tomando en cuenta que solamente esté mencionado de forma general dentro del libro, esa ley obtendrá una calificación positiva, por lo cual “las leyes que mencionan el principio y lo articulan a diferentes niveles toman calificaciones positivas” (Geremia, 2009, p.44). Por el contrario, si dentro del libro blanco el lineamiento ni siquiera es mencionado obtendrá la mínima calificación, que es cero.

Asimismo, cuando un principio defina sus alcances, en términos de procesos administrativos y judiciales obtiene la mínima calificación positiva, que es uno. Aunado a esto, cuando un principio aparte de estar bien detallado en el libro blanco, se incluyan estrategias y medidas para realizarse, obtendrá la máxima calificación de este índice, que es cuatro.

El establecimiento de mecanismos de consulta y deliberación que involucren a la sociedad civil es importante, porque implica la ampliación de medidas concretas de participación en la programación, evaluación y control de políticas públicas.

De esta manera, si en el libro blanco están incluidos todos esos principios y están bien detallados, además incluyen medidas para hacerlos cumplir, se concluye que el libro

blanco contribuye a la democracia, porque es un documento transparente, en donde están bien delineadas las estrategias a seguir por un país en términos de su defensa, por tanto será un documento que ayude en la democratización del sector defensa nacional.

### **1.3 El método comparado**

En la presente tesis utilizaré el método comparado, para analizar a partir de los lineamientos emitidos por la OEA, cuáles de esos lineamientos se han estipulado en los libros blancos de los países a estudiar y cuáles no, además mediré el grado de cumplimiento que han tenido a partir del índice de medición de la calidad de las leyes, explicado anteriormente.

Con el método comparativo, se puede hacer un estudio de procesos temporales. Ha sido utilizado a lo largo de la historia por “autores interesados en dar cuenta de la complejidad de la realidad social desde Aristóteles hasta Marx o Weber pasando por Montesquieu, Tocqueville, Comte o Spencer, se ocuparon de observar y recoger información en sociedades ajenas a la propia, y utilizaron esos datos para desarrollar sus teorías” (Colino, 2009, p.1). Por lo que el método comparativo, es un método que ha sido utilizado a lo largo de la historia y dentro de las Ciencias Sociales.

El método comparado, según Colino (2009) es un tipo de análisis que consiste en la utilización sistemática de observaciones extraídas de dos o más entidades macro-sociales, por ejemplo países, sociedades, organizaciones, sistemas políticos o subsistemas, y culturas; en varios momentos en la historia de una sociedad, para examinar sus semejanzas y diferencias, y analizar las causas de estas.

Por lo anterior, el método comparado es utilizado para análisis temporales o históricos, por ejemplo el proceso de formulación de libros blancos en Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, dado que dicho proceso comenzó desde el 2003, cuando Guatemala inició la formulación de su libro blanco de defensa y finalizó en el 2006 con la promulgación del libro blanco de El Salvador.

Los pasos para realizar un análisis comparativo según Colino (2009), son los siguientes:

- 1) La investigación de semejanzas y diferencias (variación) entre casos,

- 2) La observación de regularidades, que deben explicarse por medio de,
- 3) El descubrimiento de covariación o la interpretación de la diversidad, que suele hacerse por medio de,
- 4) La comprobación de hipótesis explicativas que llevan a,
- 5) La explicación de la complejidad de relaciones causales y el establecimiento de generalizaciones o pautas particulares, que permiten finalmente,
- 6) La generalización de teorías o su refutación.

A partir de la utilización del método comparado, se puede comprobar ciertas teorías o hipótesis existentes. Precisamente lo que se busca con esta investigación, comprobar una hipótesis ya existente, por medio de un nuevo estudio.

Para Morlino (1999) el método comparado debe establecer primeramente cuatro aspectos antes de iniciar la comparación, entre los que están el espacio, el tiempo, las propiedades y variables, y el control. En cuanto al espacio éste autor refiere que se debe decidir cuántos y cuáles casos deseamos incluir en la investigación, es decir, determinar la dimensión horizontal de la comparación (el espacio), da lugar a decisiones y posteriores pasos.

En cuanto al tiempo “la definición de cuáles y cuántos casos elegir está inevitablemente vinculada tanto a la dimensión longitudinal, o sea, a la extensión del período que se quiere considerar (el tiempo) como a las variables que se decide analizar” (Morlino, 1999, p.21). Posteriormente se mencionan las propiedades y variables, esto consiste en hacer una selección de qué se va analizar referente a un caso en específico, es a partir de este momento en que van surgiendo la o las hipótesis.

Finalmente, Morlino (1999) menciona el control y nos dice que luego de realizadas las diferentes opciones sobre la dimensión espacial (los casos por considerar) y sobre la temporal, y formuladas las hipótesis, que pueden ser surgidas por un primer análisis comparado del fenómeno en el que estamos interesados, se llega el corazón del procedimiento comparativo: el control de las hipótesis.

En este sentido, para esta investigación seleccionamos cuatro casos de la región centroamericana, es decir a Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, dado que ni Belice ni Costa Rica poseen ejército, además se seleccionó la temporalidad, que va desde el 2004 hasta el 2012, puesto que en el 2004 se formuló el primero libro blanco de defensa en



la región y con este cambiaron las instituciones de defensa y hasta el año pasado dichas instituciones han tenido cambios.

De igual manera, en este estudio se va a comparar cada libro blanco de defensa, sobre la manera en que han cumplido lo marcado por el documento de la OEA formulado en el 2002 y que lleva por título “adopción de lineamientos sobre la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de defensa”.

Más que nada “el objetivo general de la investigación entre países consiste en entender” (Sartori, 1999, p.30). Es importante mencionar, que muchas veces el investigador selecciona casos similares para comprar, en lugar de seleccionar casos completamente diferentes, por tanto “las comparaciones que sensatamente nos interesan se llevan a cabo entre entidades que poseen atributos en parte compartidos (similares) y en parte no compartidos (y declarados no comparables)” (Sartori, 1999, p.35).

De igual manera, el método comparativo me ayudará a estudiar secuencias de eventos ocurridos durante el proceso de elaboración de los libros blancos en cuatro países centroamericanos. Para lo cual, analizaré si en cada caso existe una relación de causalidad entre la elaboración de libros blancos y democratización de las instituciones militares de dichos países.

Es importante destacar, que los estudios comparativos resultan contar con fortalezas metodológicas, entre las cuales Gamboa (2010) nos menciona las siguientes:

- a) hacer comprensibles las cosas desconocidas a partir de cosas conocidas mediante la analogía, la similitud o el contraste. Estos tienen ventaja de ser una comparación pedagógica.
- b) Señalar descubrimientos nuevos o resaltar lo peculiar, para lo cual se puede utilizar la perspectiva de la comparación heurística, interpretando varios casos e identificando fenómenos históricos que dan coherencia a la inferencia causal.
- c) Sistematizar, enfatizando precisamente las diferencias entre los casos estudiados para relieves la comparación sistematizadora, considerando lo particular del objeto analizado no como singularidad sino como especificidad.

Para esta investigación, y siguiendo a Sartori (1999), se comparan sistemas institucionales similares en la mayor cantidad de características posibles. Como ya fue mencionado anteriormente, el método comparativo permite “proceder a análisis sistemáticos, que, si se utilizan adecuadamente, aportan una contribución a la confrontación entre explicaciones alternativas” (Collier, 1999, p.56). Es lo que se busca con esta investigación, al utilizar el método comparativo en los libros blancos de defensa que cumplieron o no cumplieron con los lineamientos emitidos por la OEA, será una investigación novedosa, que ayudará a entender si las instituciones de defensa en los países a estudiar se han democratizado o no.

## **CAPÍTULO 2. LOS PROCESOS DE PACIFICACIÓN EN CENTROAMÉRICA Y LA MODERNIZACIÓN DE LOS MINISTERIOS DE DEFENSA, 1990-2010**

### **2.1. Guatemala: de la guerra civil a la firma de los acuerdos de paz**

El caso de la democratización de las fuerzas armadas en Guatemala es muy interesante. En este país, los militares llegaban al poder luego de apoyar un golpe de Estado. Parecía que los militares manejaban una misma estrategia, la cual consistía en que, una vez derrocado el gobierno se convocaba a una asamblea constituyente en donde elaboraban una nueva Constitución. Acto seguido se realizaban elecciones presidenciales, y con ello se le daba un toque democrático al gobierno, que en la realidad no lo tenía.

Luego de las elecciones resultaba “electo” un jefe militar, o bien civiles que eran títeres de los militares. Tal fue el caso del abogado Julio César Méndez, quien gobernó desde 1966 hasta 1970, fue el primero de lo que Edelberto Torres (2007) denomina como “democracias de fachada”. Posteriormente llegaron al poder algunos militares, tal fue el caso del coronel Carlos Arana (1970-1974), Romeo Lucas García (1978-1982), luego el gobierno del también general Efraín Ríos Montt (1982 a 1983), y finalmente el gobierno del general Oscar Humberto Mejía Victores (1983-1986), producto de un golpe militar.

“A finales de 1970 se exacerbaron en Guatemala gran parte de las contradicciones largamente acumuladas, producto de la rigidez social e intolerancia del Estado y de las clases dominantes, de la exclusión social y de la discriminación étnica. Estallaron conflictos sociales y políticos en el marco del último período de Guerra Fría y se desencadenó la peor crisis económica desde los años 30” (Gálvez, 1996, p. 2).

En 1980 los tres grupos guerrilleros guatemaltecos (FAR, EGP y ORPA) comenzaron a consolidarse, y sumaron a sus filas a aproximadamente 100 mil indígenas. En el caso guatemalteco el movimiento de insurrección se caracterizó por la participación que tuvieron los indígenas.

Como señala Manuel Castillo (2007) los grupos guerrilleros constituyeron un elemento catalizador en el proceso de organización y radicalización del movimiento de masas. Este movimiento mostraba dos tendencias, la primera fue la conformación de frentes gremiales a partir de la organización de diferentes sectores sociales y regionales, articulados alrededor de plataformas reivindicativas y políticas propias; y la segunda la estrecha relación con los grupos guerrilleros que formaban parte en el proyecto político y militar de los grupos rebeldes.

Para enfrentar el movimiento guerrillero el gobierno militar de Mejía Victores (1983-1986) se dio a la tarea de otorgarle más peso a la jerarquía y la centralización del mando en el Estado Mayor de la Defensa Nacional, por lo que revisó la Ley Constitutiva del Ejército. Evidentemente el ejército tenía demasiadas atribuciones en la seguridad nacional. Aunado a esto estaba la ausencia de una institución pública que obligara a los militares a respetar los derechos humanos y las leyes civiles.

En este sentido, el gobierno de Mejía Victores persiguió y eliminó a los pocos líderes que quedaban del movimiento social. Fue entonces que “se empezaron a notar expresiones de protestas obreras en función de aumentos salariales importante fue la actualización del conflicto entre el sindicato y la gerencia de la Coca Cola en el mes de abril de 1984” (Comisión para el Esclarecimiento Histórico, 1994, párr. 4) ya que a partir de dicho conflicto, aumentó la reorganización social y la planta embotelladora sirvió como punto de reunión de otras agrupaciones contrarias al gobierno.

El 19 de enero de 1984 se promulgó la Ley Electoral, a través de ésta se convocó a elección de una Asamblea Nacional Constituyente, la cual se encargó de redactar una nueva Constitución, promulgada el 31 de mayo de 1985 una nueva Constitución, que finalmente entró en vigor el 14 de enero del siguiente año. Cabe destacar, que el gobierno de Mejía Victores tuvo como objetivo de su gobierno de facto impulsar la apertura política, lo cual se hizo notar cuando redactó una nueva Constitución (Fuentes, 2008, p.572).

Sin embargo, la nueva Constitución a pesar de que buscó restar atribuciones a los militares, en la práctica no se consiguió, pues

“en los artículos 244, 245, 246, 247, 248, 249 y 250 de la constitución de 1985 se establecen las normas legales en cuanto al ejército, están emitidas y reguladas por la constitución política de la República, sin embargo en la práctica a nivel político, dichas normas no se cumplen a cabalidad” (Hernández, 2004, p.9).

En este sentido, dichas leyes no fueron cumplidas y tampoco aceptadas por el ejército guatemalteco, sin embargo con la pacificación, la instauración de acuerdos posteriores y la intervención de organismos internacionales, los militares comenzaron a respetar y a apearse a las leyes, pero eso fue un par de años después. “La Asamblea Nacional Constituyente elegida en 1984, le dio vida posteriormente al proceso democratizador que sería la base para poder establecer el diálogo con la guerrilla y buscar la pacificación del país” (Hernández, 2004, p.20).

Fue entonces que desde noviembre y diciembre del 85, se realizaron las primeras elecciones para elegir un gobierno, el ganador de la elección fue Vinicio Cerezo Arévalo, del Partido Demócrata Cristiano, asumiendo su cargo el 14 de enero de 1986 y finalizándolo en 1991, éste fue el primer gobierno de la transición democrática. Antes de la llegada al poder de Cerezo Arévalo “los militares consentían en abandonar la dirección formal de las tarea de Gobierno sólo porque daban por hecho que los nuevos gobernantes civiles no iban a cuestionar su autonomía total” (Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona, 2011, párr. 21).

Es importante mencionar, que el proceso de democratización estuvo marcado por las claras tensiones entre las nuevas fuerzas políticas, los militares y la sociedad. Este proceso fue accidentado y no exento de riesgos de reversión por la presión de la cúpula de poder. Durante el gobierno de Vinicio Arévalo ocurrieron varios intentos de golpe de Estado: 1987, 1988 y 1989. Ninguno tuvo éxito (Comisión para el Esclarecimiento Histórico, 1994).

En apariencia, la relación entre el nuevo gobierno y los militares era de acuerdos. Cuando tropas militares intentaron apoderarse de varios edificios gubernamentales en mayo de 1988, fueron interceptados por otras tropas afines al nuevo gobierno. A pesar del intento

y del evidente descontento de los militares ante el gobierno de Cerezo Arévalo, éste actuó “autocomplaciente y valoró los hechos como una reacción emocional, como si conspirar e intentar remover gobiernos legítimos fuera un defecto profesional de los militares guatemaltecos que las instituciones civiles hubieran de encajar con paciencia y comprensión” (Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona, 2011, párr. 42).

El gobierno de Cerezo no adoptó una postura anti militar ni tampoco les quitó autonomía a los militares a pesar de los tres cuartelazos que amenazaron a su gobierno. Los militares querían conservar su poder, incluso se atrevieron a ejercer demandas como la suspensión de relaciones diplomáticas con países comunistas.

Cerezo Arévalo se vio obligado a acceder a las exigencias militares, argumentando que si se negaba se podría dar lugar a un nuevo golpe militar, y la democracia corría grave peligro. Sin embargo, es incoherente que un verdadero gobierno democrático tenga que apearse ante las exigencias de la milicia, pues la democracia se encarga de dotar de instituciones para consolidar un Estado fuerte, democrático, y de derechos civiles.

En enero de 1991 llegó a la presidencia Jorge Serrano Elías. Durante el poco tiempo que duró este gobierno, no se lograron avances trascendentes. A pesar que continuó negociando la paz con la guerrilla su gobierno no logró concretar la pacificación del país. Lo más interesante de este personaje es que en junio de 1993 realizó un auto golpe de Estado, en parte en respuesta favorable al chantaje ejercido por la élite económica guatemalteca, y en parte debido al enfrentamiento que sostenía con el congreso y el poder judicial.

Serrano Elías pretendió desaparecer la Corte Suprema de Justicia y el Congreso de la República. Sin embargo, en junio del siguiente año fue obligado por el ejército guatemalteco al exilio, luego de que la Corte de Constitucionalidad emitió como dictamen la inconstitucionalidad al auto golpe efectuado por Serrano.

En enero de 1995 llegó a la presidencia Álvaro Arzú Irigoyen, luego de la celebración de elecciones. Lo más destacado y trascendente de su gobierno, fueron la firma de los Acuerdos de Paz, que comenzaron cuando el 20 de marzo de 1996 el gobierno y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) proclamaron el cese al fuego definitivo. Paralelamente, Arzú Irigoyen buscó “el fortalecimiento del poder civil y que las

funciones del ejército estuvieran de acuerdo con la nueva realidad pacífica” (Rosada, 2010, p.14).

Es importante destacar que el 20 de septiembre de 1996 se firmó el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y la Función del Ejército en una Sociedad Democrática. Con este acuerdo se buscaba la participación de la mujer, la reconversión del ejército, disolución de las milicias “Patrullas de Autodefensa Civil” y demás grupos paramilitares.

“En diciembre de 1996 registró la recta final del proceso el 29 de diciembre las partes rubricaron en el Palacio Nacional de la Ciudad de Guatemala y ante una nutrida representación internacional los acuerdos de Paz firme y duradera y sobre el cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos de paz” (Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona, 2007, párr. 10).

Con el Acuerdo de 1996 finalizaron 36 años de conflicto armado, el cual se manifestó principalmente como guerra anti-subversiva del tipo de baja intensidad. La mayoría de los enfrentamientos estuvo marcado por el uso de armas prohibidas internacionalmente por parte del ejército nacional. Durante el conflicto murieron muchos guerrilleros, a diferencia del bando militar, en donde las bajas fueron reducidas (Aguilera, 2005).

También murieron muchos indígenas, primero porque las tropas de ambos bandos estaban integradas por soldados de ese origen, por el otro, debido a los operativos de “tierra arrasada” que los militares realizaban en los poblados de las comunidades indígenas. En este sentido, “la Comisión para el Esclarecimiento Histórico registró 626 masacres atribuidas a fuerzas del Estado” (Organización de los Estados Americanos, 2012, párr. 7) cometidas en contra de los pueblos indígenas, que dejaron aproximadamente a 200 mil muertos.

Cabe mencionar, que en Guatemala las Naciones Unidas intervinieron en las labores de pacificación, además mediaron a las facciones en conflicto. Fue establecida por el Consejo de Seguridad en la resolución 1094(1997) en enero de 1997. MINUGUA ha tenido un papel muy importante como mediadora en el conflicto, además ha contribuido “en el

fortalecimiento de instituciones gubernamentales encargadas de la protección de los derechos humanos, tales como el poder judicial, la policía y la Procuraduría de los Derechos Humanos, a través de diversos proyectos y programas de capacitación y asistencia técnica” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2001, párr.5).

La MINUGUA también contribuyó en “la separación de fuerzas entre el Ejército de Guatemala y la URNG se llevó a cabo mediante la creación de dos zonas concéntricas alrededor de cada punto de concentración de la URNG” (Organización de las Naciones Unidas, 2003, párr.7). Por lo que el ejército no podía ingresar en una “zona de seguridad” interior de seis kilómetros y la policía sólo podía ingresar luego de coordinarse con los militares.

Torres (2007) considera que sin la presencia y verificación de ONUSAL o MINUGUA hubiera sido más difícil y prolongado el proceso de paz en Guatemala y honrar los acuerdos por parte de los militares y los gobiernos conservadores que los firmaron, fue a grandes rasgos una intervención positiva en un país soberano.

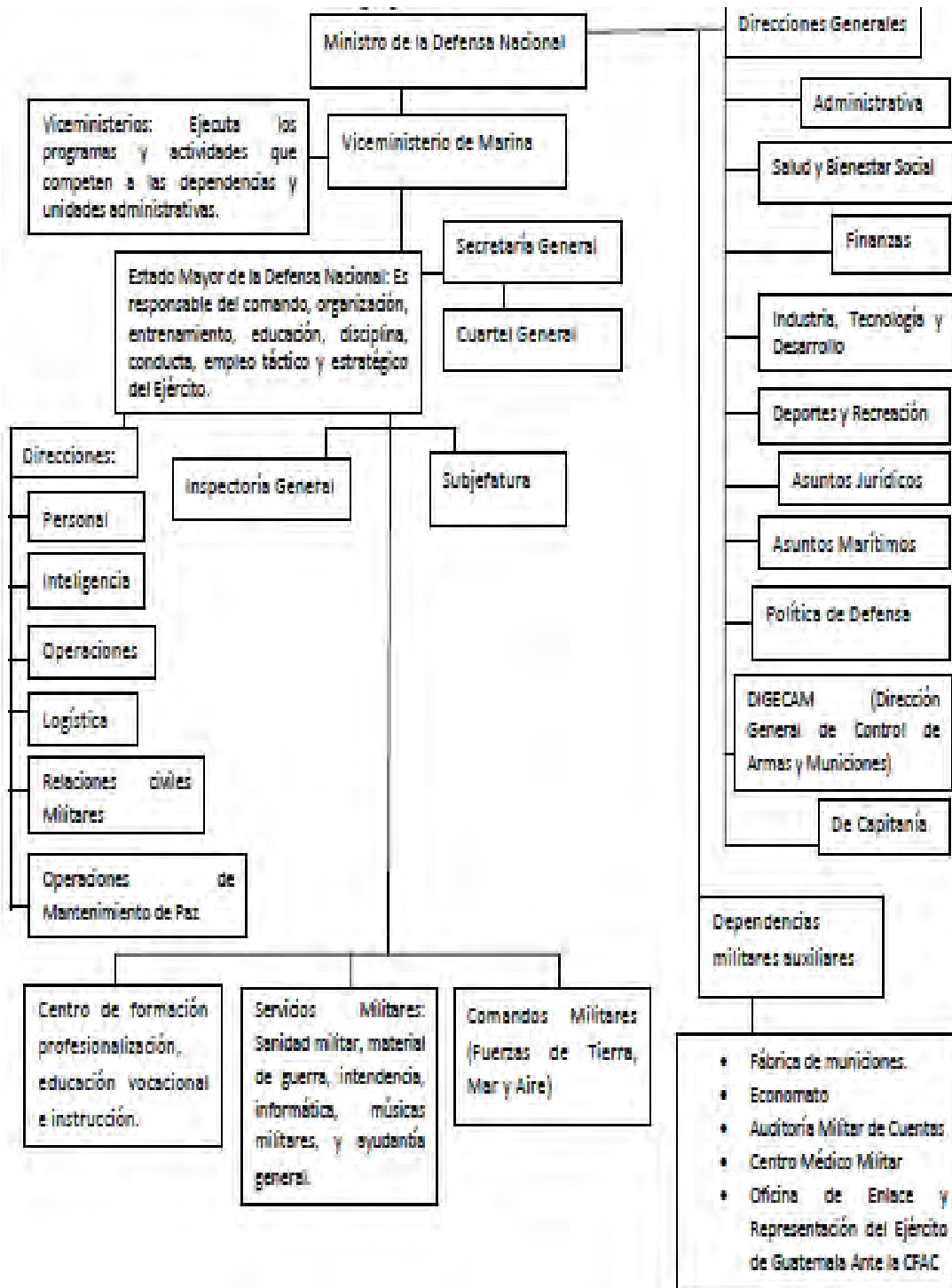
En general el caso centroamericano es interesante, dado que “la democracia se adelanta a la paz; primero se asientan las bases del poder civil, capaz de negociar el fin del conflicto, haciendo algo distinto de lo que ha ocurrido en múltiples experiencias, en las que la democracia es un resultado de la paz” (Torres, 2007, p.141).

### ***2.1.1. La democratización del ministerio de defensa guatemalteco***

El ministerio de defensa en Guatemala se democratizó y con ello se dieron grandes cambios. Por ejemplo desde la firma de los acuerdos de paz en 1996, han sido 14 los militares ministros de defensa y el tiempo promedio de permanencia en el cargo es de año y un mes. Ningún civil ha detentado dicho cargo y tampoco las mujeres.



## Organigrama 1: el ministerio de defensa en Guatemala



Fuente: elaboración propia con datos de Paula Rodríguez, 2012.

La visión de las fuerzas armadas, según la autora Paula Rodríguez (2012) es la de contar con un Ejército defensivo, disuasivo, moderno, con unidades de despliegue rápido; orientado a coadyuvar al cumplimiento de los objetivos nacionales, respetando los tratados y convenios de los que Guatemala es parte.

En cuanto a los objetivos y acciones del sector defensa guatemalteco, estos son cuatro:

- 1) Incrementar la capacidad de respuesta del Ejército, en todo el territorio, para de esta manera, preservar la soberanía e integridad nacional.
- 2) Contribuir a la seguridad interior por medio de acciones de seguridad ciudadana y apoyo en emergencias, trabajando en conjunto con otras instituciones.
- 3) Recuperar e incrementar las capacidades de control en el mar.
- 4) Apoyar la política exterior del Estado en materia de seguridad y defensa, en los ámbitos regional, hemisférico y mundial (Rodríguez, 2012).

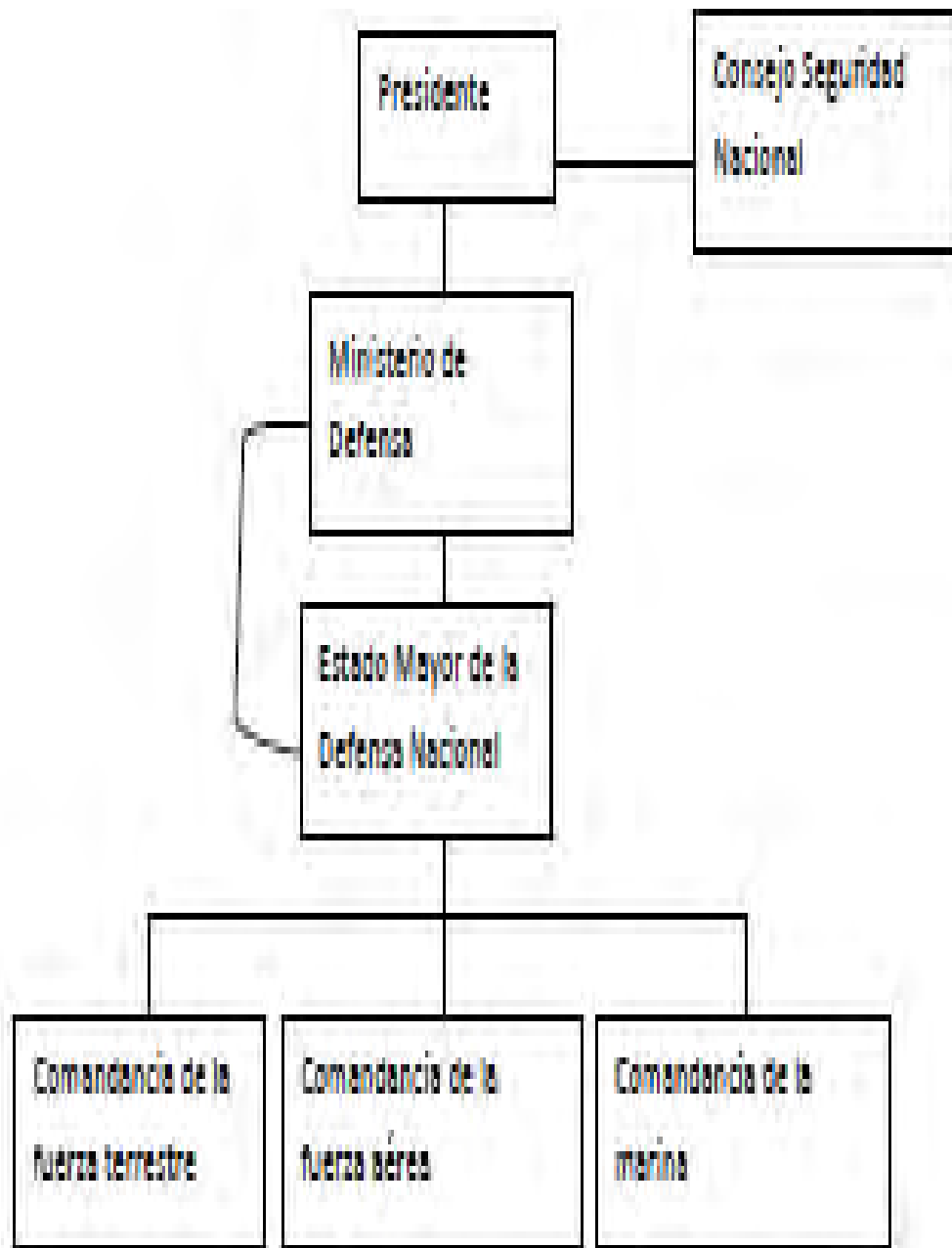
A partir de lo anterior, podemos observar que las acciones y objetivos de las fuerzas armadas a partir de su modernización y democratización, giran en torno a la defensa, preservación de su territorio y por mantener también la seguridad nacional.

Luego de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, como ya se ha explicado, los militares comenzaron a ser relegados de los asuntos políticos guatemaltecos y el gobierno paso a manos de los civiles<sup>1</sup>. Es importante destacar, que la inseguridad pública que azota a Guatemala, ha llevado a que los civiles y militares trabajen en conjunto para mantener la seguridad nacional, tal y como se presenta en el organigrama 2.

---

<sup>1</sup> Incluso la seguridad presidencial está a cargo de un civil, sin embargo anteriormente era tarea de los militares.

## Organigrama 2: el presidente al mando de las fuerzas armadas



Fuente: elaboración propia con datos de Paula Rodríguez, 2012.

Actualmente, los militares no pueden ser candidatos presidenciales, hasta luego de haber transcurrido cinco años desde su retiro. “La nueva gestión de gobierno también ha incorporado efectivos militares, respondiendo a un plan estratégico tendiente a revertir la pérdida del control territorial frente al crimen organizado” (Rodríguez, 2012, p.205).

Sin embargo, a pesar de las acciones gubernamentales, como la elaboración del Libro de la Defensa Nacional<sup>2</sup> publicado en el 2004 y la política de Defensa Nacional promovida en 2005, el Ejército guatemalteco, según la autora Paula Rodríguez (2012), tiene limitaciones en cuanto a sus capacidades aéreas y marítimas, así como de armamento y equipo en general, lo que representa una dificultad para la seguridad.

## **2.2. Honduras: paz sin democracia**

Los gobiernos militares se remontan desde el golpe de Estado de 1963. La democratización inició con la Constitución de 1982. Como señala Salomón (1996), a partir de esa fecha, los procesos electorales transcurrieron sin que ocurrieran cambios importantes en la relación militares-sistema político y sociedad civil. Como consecuencia de la crisis centroamericana, los gobernantes se movieron en un ámbito de legitimidad precaria, además los militares conservaron un peso importante en las reglas del juego, estimulado en gran medida por la Guerra Fría que validaba su supremacía respecto a la institucionalidad civil.

Cabe destacar, que el cambio más significativo fue la creación de una Constitución en 1982. El primer gobierno emanado por la nueva Constitución recayó en Roberto Suazo Córdova, quien había negociado con los partidos políticos las nuevas funciones del ejército, las cuales, desde su punto de vista, era la única manera por la que regresarían a sus cuarteles. Los siete gobiernos que siguieron a Suazo Córdova fueron civiles y concluyeron sus respectivos mandatos, hasta que en 2009 ocurrió el golpe militar contra Manuel Zelaya Rosales.

---

<sup>2</sup> Nombre dado por el gobierno al libro blanco de defensa.

Leticia Salomón, nos menciona que los militares desde la Constitución de 1982, gozan de una fuerte injerencia en ámbitos institucionales de los civiles, acapararon los temas de defensa y seguridad, se convierten en árbitros de la conflictividad política y ejercen la función tutelar sobre los procesos electorales, a cambio de la tranquilidad de no ser objeto de golpes de Estado (2011, p.3).

Con el fin de la Guerra Fría, comenzaron los procesos de pacificación centroamericana. Durante el gobierno de Carlos Flores (1998-2001), fueron aplicadas varias medidas políticas que fueron promesas de campaña electoral. Esas medidas fueron:

- La eliminación del servicio militar: constituyó una demanda fundamental de los ciudadanos, para evitar así la brutalidad con la que eran reclutados los jóvenes para satisfacer las necesidades de las fuerzas armadas. La sustitución por un servicio militar voluntario fue aprobado por el Congreso en mayo de 1994.
- La desaparición de la policía de investigación: con frecuencia los policías de esta oficina eran acusados de violentar los derechos humanos, pues en su mayoría eran militares. En lugar de dicha oficina se creó la Dirección de Investigación Criminal, bajo control civil. El Congreso estableció dos comisiones legislativas, que establecieron los mecanismos de transición y el código que reguló el comportamiento de la nueva policía civil.
- La eliminación de la autonomía militar<sup>3</sup>: como esta demanda lo indica, los ciudadanos buscaban que diversas instituciones controlados por militares, pasaran a control civil. También que los militares se constituyeran en torno a una institución que les dictara sus atribuciones y que se apegaran a estas, para que dejaran de tener injerencia en todos los asuntos estatales y gubernamentales.
- El esclarecimiento de los desaparecidos: este fue un tema que destacó cuando el Comité de Defensa de los Derechos Humanos (CODEH<sup>4</sup>), denunció la violación de estos por parte de diez altos oficiales (Salomón, 1996).

Con esas medidas, los ciudadanos hondureños comenzaron a adquirir conciencia de la importancia de tener un gobierno dirigido por civiles. Es por ello que con mayor frecuencia se ejercen reclamos de mayor apertura democrática, en especial en torno a las amplias

---

<sup>3</sup>El gran control por parte de las fuerzas armadas, se remonta a la Constitución de 1957, cuando se eliminó el mando directo del presidente sobre las tropas y permitió que el jefe del ejército aumentara su autonomía.

<sup>4</sup> Se fundó el 11 de mayo de 1981, pero fue reconocida por el Gobierno hasta noviembre de 1994.

facultades de los militares para intervenir en los asuntos de los gobiernos civiles. Los gobiernos encabezados por civiles fue la característica política de Honduras, aunque ello comenzó a cambiar cuando Zelaya llegó a la presidencia en enero de 2006.

Con el inicio de su mandato presidencial, Zelaya se vio envuelto en varias contrariedades. Por un lado a cuatro días de haber asumido el cargo de presidente, declaró estado de emergencia energética. Puesto que la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), estaba en bancarrota técnica.

Cabe destacar que el golpe de Estado hondureño fue algo que se fue construyendo a partir de ciertas situaciones. Como lo menciona Salomón (2009) al decir que existía una confrontación creciente entre los tres poderes del Estado, específicamente entre los poderes Legislativo y Judicial contra el Poder Ejecutivo. Una de las manifestaciones más evidentes fue el desconocimiento por dos poderes del Estado, de la decisión del Presidente de la República de destituir al Jefe del Estado Mayor Conjunto, General Romeo Vásquez Velásquez, por negarse a cumplir una orden del Ejecutivo, facultad establecida en la propia Constitución de la República que se enmarca dentro de la subordinación jerárquica de las Fuerzas Armadas al poder legítimamente constituido.

El detonante del golpe de Estado en Honduras, fue que Zelaya buscó crear una nueva Constitución que sustituyera a la de 1982, pues en esta última los militares tienen muchas atribuciones que les permiten tener injerencia en los asuntos de carácter civil. Sin embargo, los militares, conscientes de que si permitían la reforma constitucional perderían muchos de sus privilegios, decidieron dar el golpe de Estado.

El 28 de junio de 2009 se iba a realizar una consulta ciudadana, para saber si los ciudadanos querían la instauración de una cuarta urna en las elecciones que se efectuarían en noviembre, con el fin de crear una Asamblea Nacional Constituyente en el 2010; el objetivo de la Asamblea sería el de elaborar una nueva Constitución.

En este sentido, los constituyentes de la época en que se creó la Constitución del 82, elaboraron una serie de artículos en donde se consideraba como delito cualquier intento de reformarla, esta Constitución “reflejó que uno de los grupos de poder eran las Fuerzas Armadas teniendo la atribución de ser garantes de la alternabilidad de la democracia” (Torres, 2011, p.45). Por tanto, a partir de la propuesta de Zelaya los políticos y militares, intervinieron con el golpe de Estado, para que no se reformara la Constitución.

En junio de 2009 los militares detuvieron a Manuel Zelaya en su casa y lo trasladaron en avión a Costa Rica. El golpe de Estado, “mostró las deficiencias y limitaciones del sistema político hondureño. Puso en evidencia las dificultades del sistema para procesar con diligencia democrática la polarización y los conflictos sociales y políticos” (Meza, 2011, p.1).

Si bien se dio la democratización en Honduras, los nuevos gobiernos civiles no fueron los suficientemente fuertes como para consolidar cada uno de sus gobiernos, aunado a esto no lograron un consenso con las fuerzas armadas:

“y es que la transición a la democracia y la consolidación de la misma suponía la erradicación de la cultura política autoritaria que caracterizó al sistema político hondureño durante largos años de gobiernos civiles y militares y su sustitución por una cultura política democrática sustentada en valores esenciales como el pluralismo, la tolerancia y el respeto a las diferencias”

(Salomón, 2011, pp.1-2).

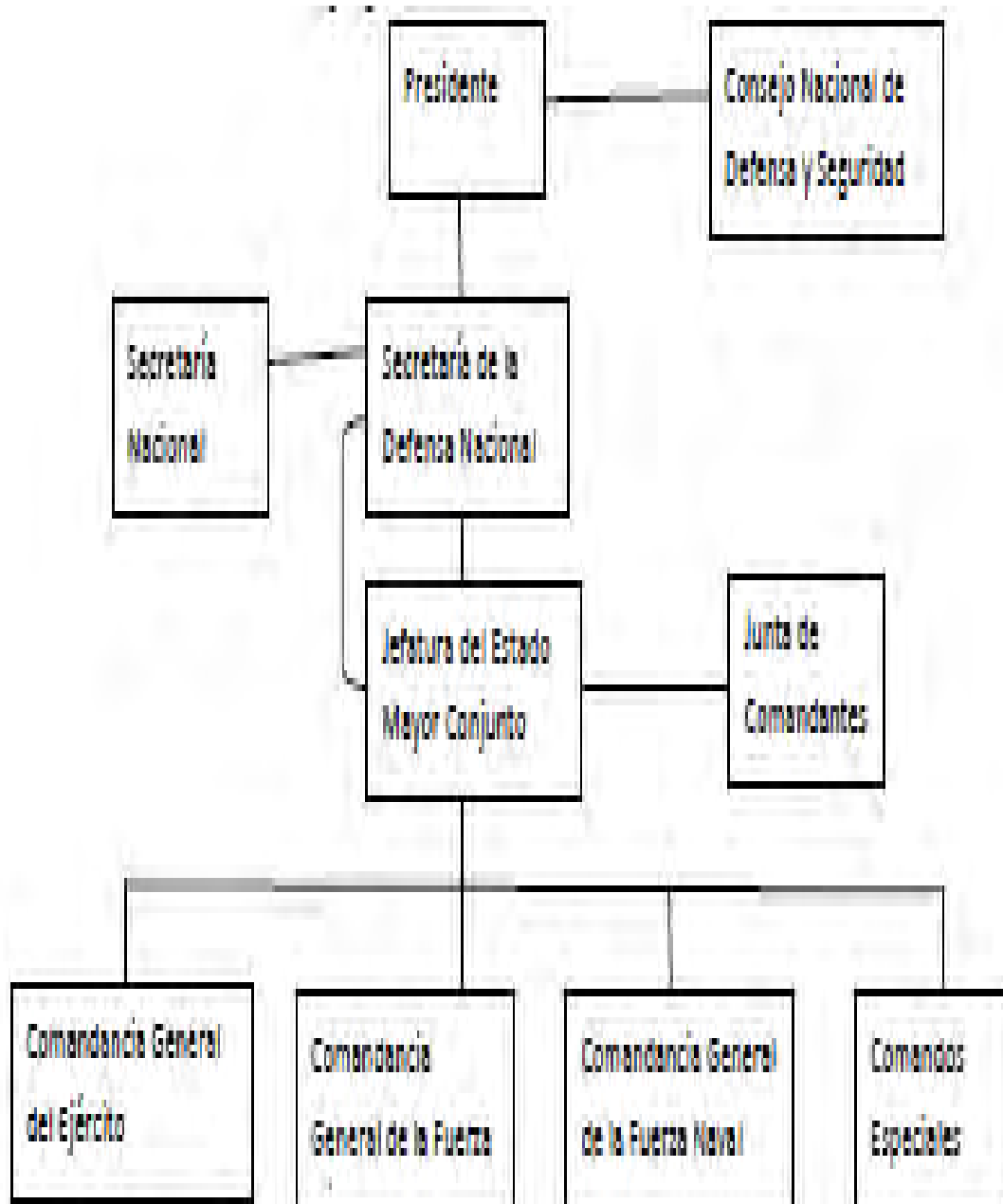
Las fuerzas armadas detentan mucho poder de influencia en la vida política de Honduras, y la democratización de la década de 1980 sigue sin concretarse. En este sentido, el golpe de Estado de 2009 no cambió la situación política, sólo demostró la debilidad del gobierno y la polarización social que vive este país.

### ***2.2.1. La democratización de las fuerzas armadas en Honduras***

Desde que comenzó el proceso pacificador en Honduras, cuando se creó la Constitución de 1982, las fuerzas armadas fueron relegadas de las tareas políticas, adjudicándoles tantas funciones que desnaturalizaron su función principal, les dieron razones para mantener un tamaño consecuente con la cantidad de funciones, y le proporcionaron sustento a su constante reclamo por mayor presupuesto (Salomón, 2012,

p.213). El Presidente es el jefe supremo de las fuerzas armadas hondureñas, tal y como se presenta en el organigrama 3.

**Organigrama 3: el presidente al mando de las fuerzas armadas**



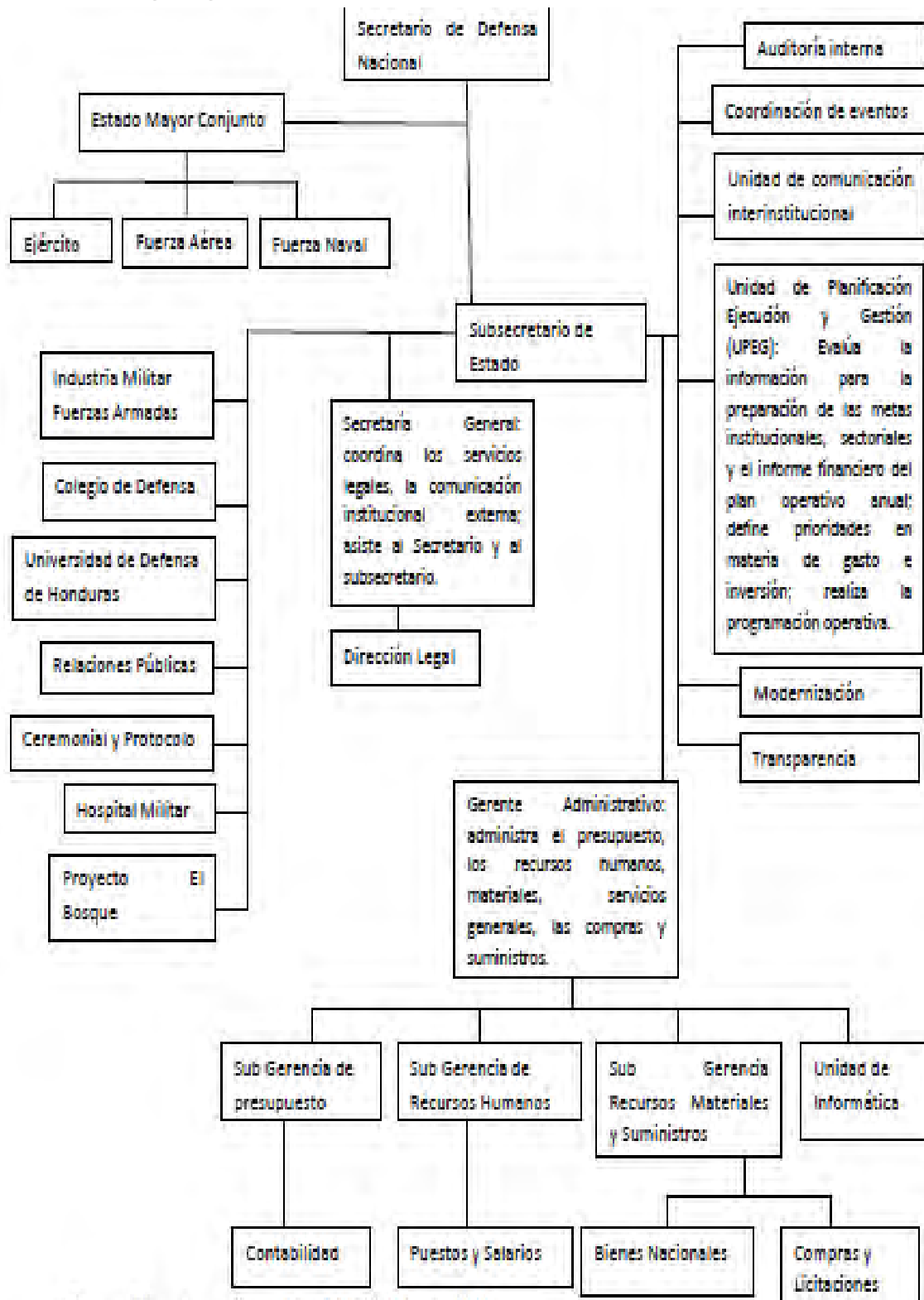
Fuente: elaboración propia con datos de Leticia Salomón, 2012



El Presidente puede recibir la asesoría del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad. Además, el Presidente es quién ejerce el mando de las fuerzas armadas en forma directa o bien, por medio del Secretario de la Defensa, dejando así a un lado la autonomía que tenían las fuerzas armadas, sobre todo durante los gobiernos militares.

El ministerio de defensa data de 1954. A partir de 1982, finalizaron los gobiernos militares y comenzaron los gobiernos civiles. En 1998, desde que se reformó la Constitución de Honduras y hasta la actualidad, ningún militar ha sido ministro de defensa. Cabe destacar, que dicho cargo tampoco ha sido detentado por una mujer.

## Organigrama 4: el ministerio de defensa en Honduras



Fuente: elaboración propia con datos de Leticia Salomón, 2012.

Según Salomón (2012), los grandes desafíos que enfrentan las fuerzas armadas hondureñas son los siguientes:

- 1) Fortalecer la protección de las fronteras nacionales, así como la presencia de las fuerzas armadas y la policía nacional en las zonas del país donde las bandas criminales asociadas con el crimen organizado y el narcotráfico han venido operando.
- 2) Suscribir y adherir al país a las iniciativas internacionales que se están ejecutando para combatir las amenazas a la seguridad interna.

Es importante mencionar, que las fuerzas armadas cooperan con la Secretaría de Seguridad, para combatir a las pandillas o maras, el terrorismo, crimen organizado y el tráfico de narcóticos, armas y personas. Por lo que todas esas estrategias, en cuanto a armamento, recursos, personal etc. Deben estar detallados en el libro blando de Honduras, el cual fue elaborado en el 2005 y se titula “Libro de la Defensa Nacional”, tema que se abordará en el siguiente capítulo.

### **2.3. El Salvador: del enfrentamiento entre tres facciones (gobierno, Arena y FMLN) a la pacificación**

En el caso de El Salvador la militarización tiene su origen en 1929 con el golpe de Estado del general Maximiliano Hernández Martínez contra el gobierno electo de Arturo Araujo. Fue entonces que se inauguró un largo período de gobiernos militares que concluyó en 1982 con el congreso constituyente y la promulgación de la Constitución hasta hoy vigente.

Los militares tomaron un papel sumamente importante y trascendental en la vida política y social salvadoreña. Incluso Van der Borgh (2011) considera que la apertura política en los años sesenta produjo pocos cambios en el campo y se dio paralelamente una creciente militarización. Esta militarización se fundamentó no solamente en el control y represión, sino también en el control de los servicios públicos por parte de los militares.

Es importante destacar que el golpe de Estado de 1929 permitió a los militares designar al candidato a la presidencia, por lo que “la imposibilidad de reelección facilitaba a su vez la circulación de las élites, facciones y promociones (tandas) militares en los gobiernos, aumentando la estabilidad” (González & Harto, 1994, p.2). A partir de entonces se dio una politización de los militares, afianzándose en el poder por más de cinco décadas.

En los años previos a la celebración del golpe de Estado de 1979, en las elecciones presidenciales no siempre resultaban “ganadores” las personas designadas por los militares. Por ejemplo al finalizar el proceso electoral de 1972 para elegir al presidente de la república, comenzaron a difundirse los resultados por radio y televisión. El ganador fue José Napoleón Duarte, candidato de la Unión Nacional Opositora (UNO), opositora al hegemónico Partido de Conciliación Nacional (PCN). El gobierno suspendió la difusión de los resultados, y luego de varias horas, las autoridades electorales proclamaron ganador al coronel Arturo Armando Molina. Una vez más los militares demostraron que manejaban toda la vida política de El Salvador.

“Los dirigentes gubernamentales se metieron de lleno al autoritarismo de seguridad nacional; de esa manera buscaron remontar las dificultades que se habían abierto desde 1969, pero en realidad estaban armando la antesala de una guerra civil, la mayor y más profunda desde los tiempos de fundación de la República” (Turcios, 1997, p.3).

Luego de esas elecciones, creció la movilización popular y con ello la represión por parte del gobierno militar. En octubre de 1979 se realizó el golpe de Estado en contra del general Carlos Romero, generando las condiciones políticas para una guerra civil (González & Harto, 1994). Por un lado estaba el gobierno de los militares, y por el otro un movimiento de masas agrupado en el FMLN (Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional).

La muerte de monseñor Romero fue el hecho que marcó, sin duda, el inicio de la guerra civil en El Salvador. Monseñor Romero al officiar misas evidenciaba las violaciones a los derechos humanos e incluso exhortaba a que Estados Unidos cesara la ayuda militar a El Salvador, por lo que era considerado por el gobierno militar como una amenaza para sus intereses. Fue entonces que lo asesinaron el 24 de marzo de 1980; posteriormente la violencia aumentó en gran medida.

A finales de 1980 la guerra era entre tres facciones salvadoreñas: el gobierno, Arena y el FMNL, como lo menciona el autor Roberto Turcios

“la gubernamental, en torno a una fórmula compleja de contrainsurgencia, más reformas, más dirección de oficiales conservadores en la fuerza armada, más miembros del Partido Demócrata Cristiano; la opositora de carácter conservador, “heredera” del autoritarismo, impugnadora fervorosa de las reformas y de la cual nacería Arena; y la insurgente revolucionaria, FMLN, en coalición con los líderes democráticos, Frente Democrático Revolucionario” (1997, pp.4-5).

Como en el caso de Guatemala, la guerra civil perduró por varios años y fue de las más sangrientas y violentas observadas en Centroamérica. El proceso de negociación entre el gobierno salvadoreño y el FMLN para poner fin a la guerra que inició en 1989, durante el gobierno de Napoleón Duarte. El objetivo de las negociaciones era lograr acuerdos políticos que cambiaran el rumbo social y político del país, permitiendo así alcanzar la paz y la democratización.

Es importante destacar que el primer acuerdo se llevó en 1990, cuando el gobierno y el FMLN firmaron en Costa Rica el Acuerdo sobre Derechos Humanos, el cual según la Organización de las Naciones Unidas (2003), promovió el establecimiento de una verificación de las Naciones Unidas, para verificar el respeto y garantía de los derechos humanos.

En mayo de 1991, luego de diez años de un intenso conflicto armado, la ONU estableció la ONUSAL, con el objetivo de “verificar la aplicación de todos los acuerdos convenidos entre el Gobierno de El Salvador y el FMLN” (Organización de las Naciones Unidas, 2003, párr.1).

Desde el inicio de las negociaciones, en donde estuvo presente la ONUSAL, el objetivo fue el de lograr “una serie de acuerdos políticos que ayudasen a resolver el duradero conflicto armado, promoviendo la democratización en el país, garantizando el respeto de los derechos humanos sin restricción y reunificando a la sociedad salvadoreña” (Organización de las Naciones Unidas, 2003, párr.3).

Importante es destacar que, desde su creación, la ONUSAL ha estado presente en la creación de la Policía Nacional Civil, la participación política del FMLN, la restauración de

la administración pública en antiguas zonas de conflicto, y las reformas de los sistemas electoral y judicial.

La principal demanda de la sociedad giró en torno al futuro de las fuerzas armadas salvadoreñas. “Si bien el FMLN aceptó que no era posible la disolución de la fuerza armada ni la fusión de los dos ejércitos<sup>5</sup>, obtuvo a cambio tres tipos de medidas para enfrentar el tema de la reconversión militar: reducción, reestructuración y depuración” (Rovira, 1996, p.7).

Luego de largas negociaciones finalmente fueron firmados los Acuerdos de Paz de Chapultepec, en 1992. Con estos acuerdos se adoptaron disposiciones para la reducción de efectivos, la disolución de unidades, la reforma de la doctrina y la depuración del cuerpo de oficiales. Además se enfatizó en la separación de las ramas de las ramas de defensa nacional y la seguridad interna; es decir entre el ejército y la nueva policía civil (Aguilera, 2008, p.247).

En este sentido, Córdova (1994) menciona que respecto al tema de los acuerdos<sup>6</sup> sobre la desmilitarización política nacional, tuvo que ser reformada la Constitución para redefinir la función de las fuerzas armadas. Con esas reformas constitucionales, llevadas a cabo en 1991, las funciones del ejército de El Salvador son: defender la soberanía estatal y la integridad del territorio, así como también mantener la paz, la seguridad pública y velar por el cumplimiento constitucional y demás leyes. Anteriormente las funciones de la fuerza armada eran múltiples, permitiendo que tuvieran amplia injerencia en diversos asuntos, como los asuntos políticos y gubernamentales.

Luego de dicha reforma constitucional, se estableció también que las fuerzas armadas salvadoreñas velarían para mantener un régimen democrático y un gobierno republicano, salvaguardar la alternancia en la presidencia de la república y garantizar la libertad del sufragio y el respeto a los derechos humanos.

Ahora bien, luego de la firma de los Acuerdos de Paz se vivió un proceso entre 1992 y 1993 llamado por Benítez-Manaut (1993), como “paz armada” consecuente con la firma de los Acuerdos, que consistieron en la aceptación del desarme total del FMNL para

---

<sup>5</sup>Por un lado el FMLN y por otro Arena.

<sup>6</sup> Si bien existieron más acuerdos referentes a diversos temas como económicos y sociales, para efectos de esta investigación nos importan más los relativos a la fuerza armada y su nueva estructuración.

convertirse en partido político, y en la eliminación de los batallones de contrainsurgencia de las fuerzas armadas, así como la reducción a la mitad del número de efectivos, y el desmantelamiento de todos los cuerpos paramilitares que habían realizado las tareas represivas durante la guerra civil.

En 1994 se realizaron finalmente las primeras elecciones luego de la pacificación, las cuales fueron cruciales y trascendentales, y son consideradas por Ramos (1998) como el último acto de guerra, en donde se reanudaron los discursos y debates políticos consecuencia del conflicto militar.

Los comicios de 1994, apenas dos años de finalizada la guerra, “se constituyeron en el escenario idóneo para transformar estos heredados bonos militares en efectivas cuotas de poder institucional” (Ramos, 1998, p.5). En esta elección resultó ganador Armando Calderón, del partido Arena y cuyo periodo presidencial finalizó en 1999.

Posterior a las elecciones de 1994 siguieron las de 1997, en donde hubo una mayor discusión política. Se dieron conflictos al interior del partido Arena (Alianza Republicana Nacionalista), como la afiliación de antiguos dirigentes a otro partido político luego de desconocer la dirección de Arena. En el caso del FMNL se dieron distanciamientos y fracturas al interior del partido.

En las elecciones de 1997 se eligieron a legisladores y a presidentes municipales, respecto a lo que Ramos (1998) nos menciona que los comicios legislativos y municipales de 1997 abrieron un periodo de mayor saturación electoral, por lo que estas elecciones fueron las primeras que se verificaron en un nuevo marco de discusión política y de reordenamiento de fuerzas y de alianzas. Se observa que en las contiendas electorales de 1994 y 1997, se dio “la escasa institucionalidad de sus espacios de decisión y órganos de resolución de antagonismos intrapartidarios” (Ramos, 1998, p.3).

Importante es mencionar, que en las elecciones presidenciales de 1999 resultó ganador Francisco Flores, también del partido Arena y en la elección presidencial posterior (la de 2004) resultó vencedor el ciudadano Elías Antonio Saca, también del partido Arena. Contó con “el 57,73% de los sufragios, mientras que su rival, Schafik Handal, de 72 años, del ex guerrillero Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), obtuvo el 35,63%” (Torres, 23 de marzo de 2004). Sin embargo en las elecciones de 2009 se dio una

alternancia del partido en el poder, al ganar la elección presidencial Mauricio Funes del partido FMLN.

La democracia en El Salvador es una forma de gobierno que aún está en vías de construcción, aunque si bien se formaron nuevas instituciones como los partidos políticos y las fuerzas armadas, la democracia no se ha consolidado puesto que muchos de los que anteriormente detentaban el poder, como los militares, simplemente se afianzaron a algún partido u obtuvieron cargos en la administración pública lo que les permitió continuar su injerencia en asuntos gubernamentales. Además el hecho de que se celebren elecciones periódicas no significa que exista democracia en un país, si el poder lo detentan pocas personas y no dan cabida a la participación ciudadana.

### ***2.3.1 La democratización de las fuerzas armadas en El Salvador***

Antes de la firma de los Acuerdos de paz las fuerzas armadas eran una supra-institución; es decir, el ejército estaba por encima de las demás instituciones de poder político, y decidía sobre una gran variedad de aspectos y con un alto nivel de autonomía respecto de los poderes del Estado” (Córdova, 1994, p.3) en la actualidad, tiene bien delimitadas sus funciones en la Constitución.

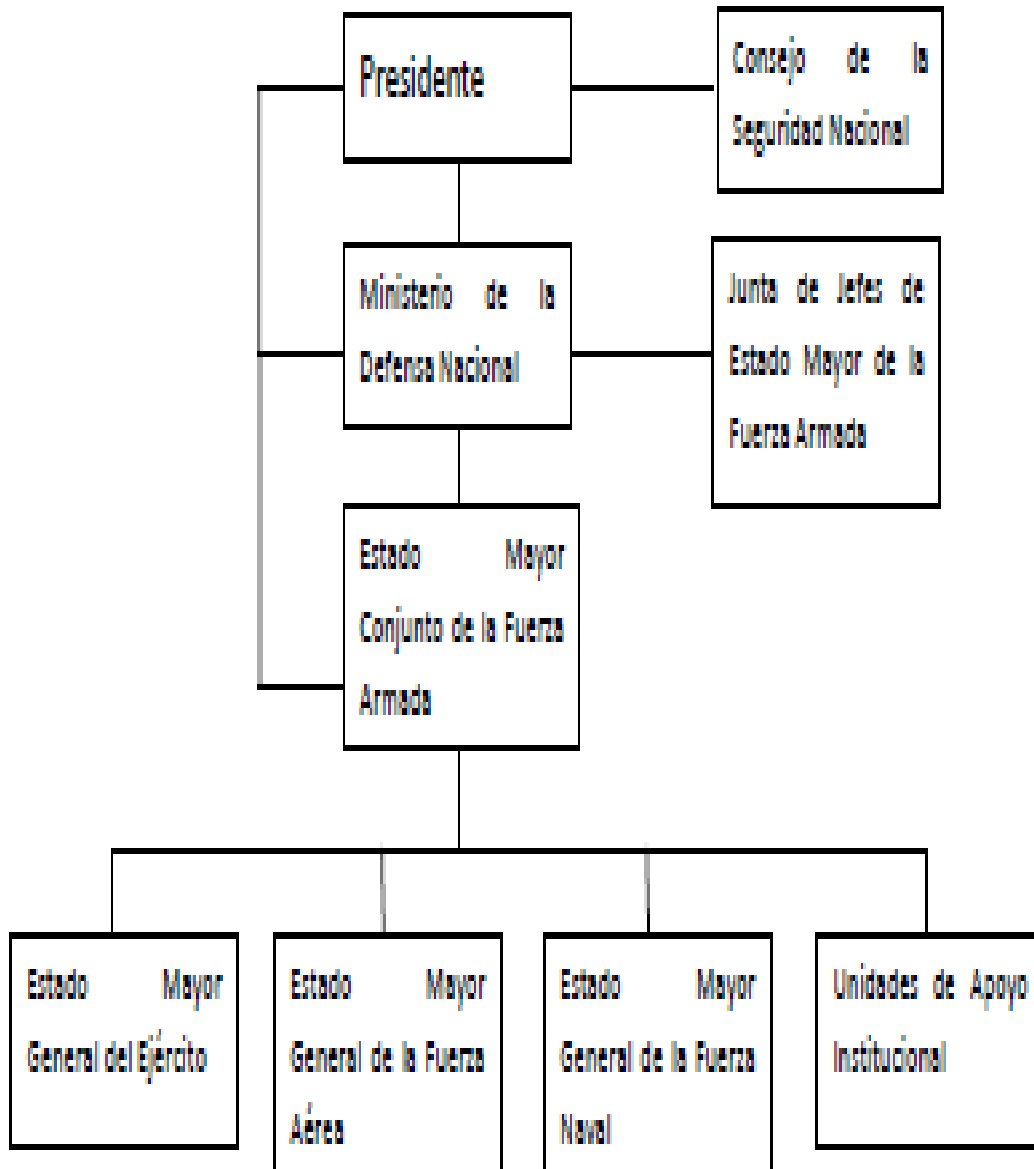
Según Walter Murcia (2012) el Presidente tiene al Consejo de Seguridad Nacional como órgano asesor en materia de seguridad interior y exterior. El Consejo está integrado por el Vicepresidente, los Ministros de Relaciones Exteriores, Gobernación, Hacienda, Defensa, el Director General de la Policía Nacional Civil, el Director Ejecutivo del Organismo de Inteligencia del Estado y el Jefe del Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada.

Es importante mencionar que el Ministro de Defensa es el enlace de comunicación entre las órdenes del Presidente a la Fuerza Armada, a través del Estado Mayor Conjunto, el cual es responsable de la administración institucional.

La fuerza armada salvadoreña se encuentra bajo las órdenes y por debajo del Presidente del Estado, como se muestra a continuación:



### Organigrama 5: el presidente al mando del Ministerio de la Defensa Nacional



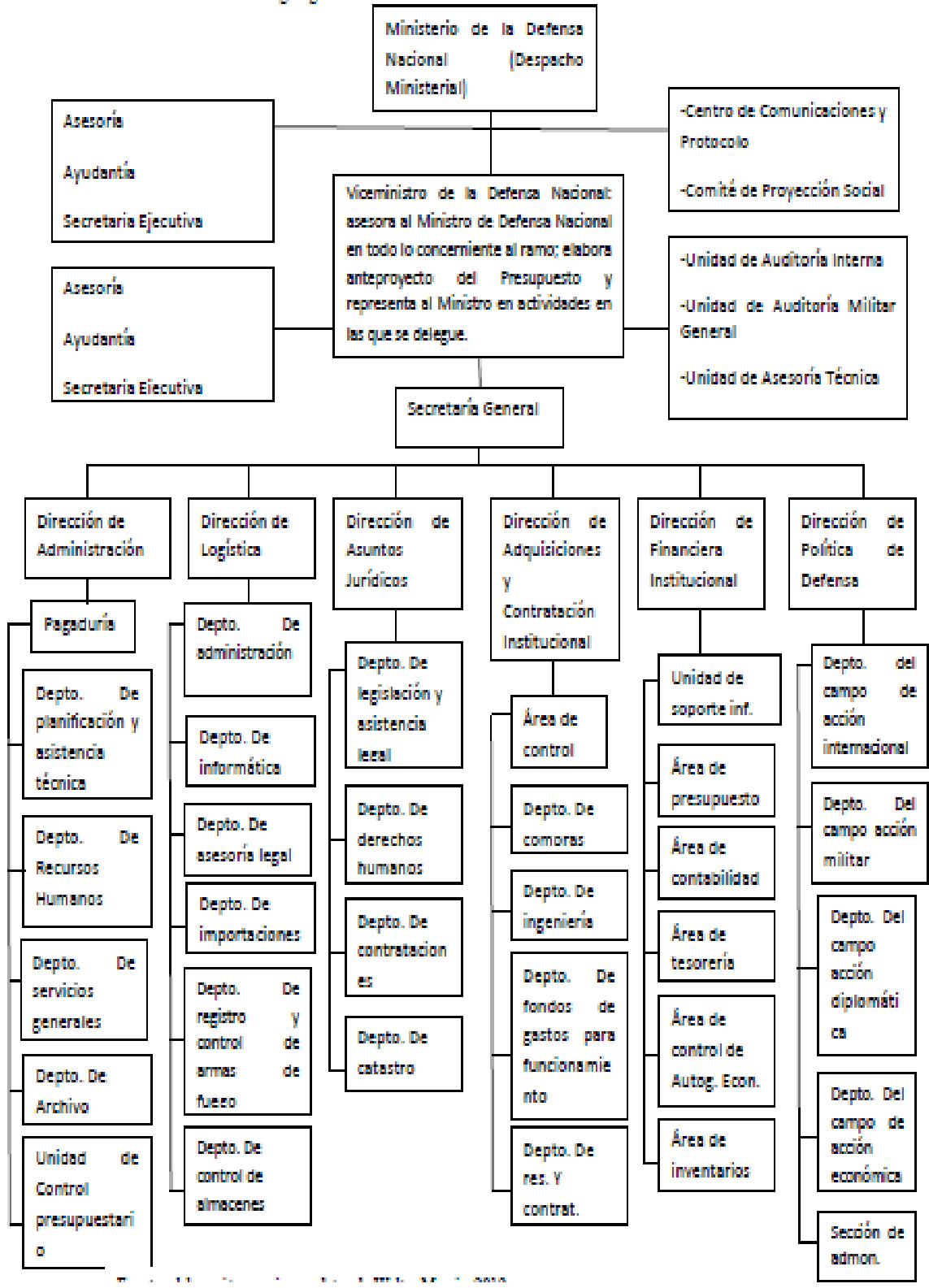
Fuente: elaboración propia con datos de Walter Murcia, 2012.

Es importante mencionar que en 1939 fue creado el Ministerio de Defensa Nacional, en el que solamente los militares pueden ocupar la cartera. Desde entonces, han sido

veintiocho los militares que han desempeñado dicho cargo y ninguna mujer ha sido ministro de defensa. La permanencia promedio en el cargo es de 2 años y medio.

La misión general de La Fuerza Armada, según Walter Murcia (2012), es la de defender la soberanía estatal y preservar la integridad del territorio. El Presidente de la República podrá disponer excepcionalmente de la Fuerza Armada para el mantenimiento de la paz interna, de acuerdo a lo establecido por la Constitución. De igual manera, la Fuerza Armada colaborará en las obras de beneficio público que le encomiende el Órgano Ejecutivo y auxiliará a la población en caso de desastres naturales.

## Organigrama 6: el ministerio de defensa en El Salvador



Fuente: elaboración propia con datos de Walter Murcia, 2012.

## **2.4. Nicaragua: del militarismo de los Somoza a la civilidad de los Chamorro**

El general Anastasio Somoza gobernó por casi cincuenta años Nicaragua y contó con el apoyo de Estados Unidos. La familia Somoza utilizó su poder de forma desmedida y se adueñó prácticamente del país. Además decomisó muchas tierras a los indígenas, lo que aumentó su poder, pero también un odio social. Luego de gobernar de forma despótica durante décadas, en la década de los setenta la resistencia popular finalmente se aglutinó en el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), el cual comenzó la lucha armada en contra de la dictadura militar.

La lucha entre los somocistas y los sandinistas, tuvo un giro cuando en 1978 Anastasio Somoza hijo ordenó el asesinato de Pedro Joaquín Chamorro, director del diario La Prensa. Este hecho desencadenó huelgas y manifestaciones, puesto que significó un claro acto del gobierno por acallar las críticas hacia la dictadura. En 1979 Anastasio Somoza huyó de Nicaragua y el Frente Sandinista devolvió las tierras confiscadas por los Somoza.

Ante la caída de la dictadura somocista, Estados Unidos intervino en Nicaragua con el fin de evitar la supuesta penetración del comunismo soviético en América Latina. Según Juan Monroy (2003) Estados Unidos afirmaba que los sandinistas eran un grupo marxista-leninista<sup>7</sup>, aliado de la Unión Soviética, cuyo sustento era el autoritarismo y la fuerza militar. Además acusaba a los sandinistas de haber obtenido poder político mediante las armas, y que por este hecho estaba en contra de los intereses sociales. La permanencia de los sandinistas se daba gracias a la fuerza militar, suprimiendo los derechos humanos y libertades individuales.

En 1984 los sandinistas anunciaron la realización de elecciones, las cuales a la postre fueron un fracaso, pues se intentó dar una imagen de libertad y democracia, y en la realidad hubo mucha intolerancia y reinó el autoritarismo. “Los grupos políticos de la derecha nicaragüense desdeñaron los comicios convocados por los sandinistas,

---

<sup>7</sup> Para Estados Unidos, los regímenes sobre los que no tenían influencia eran considerados marxistas-leninistas y autoritarios, por lo tanto, estaban en contra de la libertad y democracia.

argumentando que desconfiaban de la imparcialidad y credibilidad de los órganos electorales” (Monroy, 2003, p.4)

Luego de las elecciones, los sandinistas enfrentaron a la oposición conservadora interna, además de las agresiones militares de la Contrarrevolución que operaba en Honduras y la presión de Estados Unidos. Las elecciones generales de febrero de 1990 marcaron el inicio de reforma política. Con esas elecciones se pasó de la guerra a la paz, del autoritarismo a la democracia y de la economía centralizada a la economía capitalista (Cajina, 2008, p.296)

A diferencia de los ejércitos de Guatemala, Honduras y El Salvador, en Nicaragua los militares que estuvieron durante la dictadura fueron removidos de sus cargos. Los oficiales del Ejército que detentaban cargos de dirección en el FSLN renunciaron públicamente a los mismos, rompiendo así sus vínculos orgánicos-partidarios, a la vez que se inicia un drástico y acelerado proceso de reducción de efectivos y de presupuesto, así como de reorganización de la estructura castrense (Cajina, 2008).

En este sentido, en 1990 se fue acordado entre la oposición y los sandinistas el Protocolo de Transición, cuyo objetivo fue el traspaso pacífico de gobierno. Con base en este documento, la ganadora de las elecciones fue Violeta Barrios de Chamorro, pertenecía a la Unión Nacional Opositora (UNO), ésta reconoció que era interés del nuevo gobierno la conciliación entre la UNO y el FSLN.

Desde el inicio de su gobierno, Violeta Barrios buscó restablecer la libertad de expresión y de prensa, y ampliar las libertades civiles y políticas, con el fin de evitar el resurgimiento de la guerra.

**Cuadro 1: Los acuerdos políticos firmados entre 1990 y 1995.**

<b>Acuerdos</b>	<b>Actores</b>	<b>Resultados</b>
<b>Protocolo de Transición (1990)</b>	-Gobierno -UNO -FSLN -Ejército	-Traspaso pacífico y ordenado de gobierno
<b>Concertación social (1991)</b>	-Gobierno -Sindicatos -Empresarios	-Distribución costos ajuste -privatización sector público -Leyes sobre propiedad
<b>Concertación social (1992)</b>	-Gobierno -Sindicatos -Empresarios	-Redistribución de patrimonio estatal -Redistribución de tierras
<b>Acuerdos para el ajuste y reformas económicas (1992-1994)</b>	-Gobierno -UNO -FSLN	-Viabilidad para estabilización y ajuste -Cambio de modelo económico -Reformas y condicionalidad
<b>Pacificación (1990-1997)</b>	-Gobierno -Grupos irregulares	-Desmovilización y desarme -Compensaciones materiales -Tierras
<b>Reformas políticas (1995)</b>	-Parlamento -UNO -FSLN	-Reformas a la Constitución -Redefinición de competencias y relaciones entre Parlamento y Ejecutivo -Legalización de reformas económicas

Fuente: elaboración propia con datos de Elvira Cuadra (2009, p.145).

Podemos observar que la mayoría de los acuerdos suscritos fueron para establecer la paz, entre los diversos grupos de interés en Nicaragua. Además, el fin del gobierno de Violeta Barrios dejó varios logros, por ejemplo finalizó el conflicto militar, los civiles tomaron el control sobre las fuerzas militares y policíacas, se redujo el aparato estatal, etc.

Durante el gobierno de Violeta Barrios, en Nicaragua comenzaron a operar un gran número de nuevas organizaciones sociales, la mayoría de ellas ONG, en tanto que los movimientos y las organizaciones sociales de la década anterior empezaron a disminuir (Cuadra, 2009). Este fenómeno se explica porque los trabajos de las nuevas organizaciones eran en pro de disminuir el conflicto y establecer la paz en el país. Así pues, en Nicaragua ocurrieron varios procesos simultáneos a partir de la llegada de Violeta Barrios al gobierno.

En 1996 llegó a la presidencia Arnoldo Alemán del Partido Liberal Constitucionalista (PLC). Dos años después, en 1998, se firmó lo que se conoce como “el pacto”, entre el PLC, la UNO y el FSLN. Entre los principales puntos de este pacto están la “recomposición en los poderes del Estado, la reforma constitucional y la reforma de la

normativa electoral” (Martínez, 2008, p.146) todo esto de acuerdo a los intereses de las fuerzas políticas.

Es importante destacar, que este pacto significó para los ciudadanos según Elvira Cuadra (2009) el regreso al autoritarismo, pues solamente estaban incluidos los intereses del PLC, la UNO y el FSLN, además las negociaciones se llevaban a cabo a puerta cerrada y los ciudadanos no eran informados de ninguna decisión. Fue a partir de 1997 que se intensificó el proceso de democratización, concentrado en torno al control de las instituciones del Estado (Observatorio Nacional de la Democracia y Gobernabilidad, 2007, p.19).

En 2001 se realizaron nuevas elecciones presidenciales en las que resultó vencedor Enrique Bolaños, del PLC. Es interesante destacar que durante el periodo presidencial de Bolaños crecieron las demandas ciudadanas por la mayor apertura del sistema político, eliminar los acuerdos establecido entre el PLC y el FSLN, y la despartidización de los diversos poderes estatales, como el electoral, partidos minoritarios y organizaciones de la sociedad civil (Uriarte, 31 de mayo de 2005).

Las demandas de la sociedad civil han comenzado a ser parte importante en la agenda política nicaragüense, especialmente contra la hegemonía del PLC y el FSLN en el sistema político. Como señala Elvira Cuadra (2009), se considera un éxito del sistema político nicaragüense, el control civil sobre la institución militar.

Lo anterior es evidente cuando en 2006 ocurrió un grave enfrentamiento entre el gobierno de Bolaños y el Congreso de Nicaragua

“el país entró en un impasse en 2005-2006 y el gobierno tuvo que recurrir a la mediación de la Organización de Estados Americanos (OEA) invocando la Carta Democrática. La crisis se puso entre paréntesis ante la proximidad de las elecciones de 2006, con un parche legislativo: la aprobación de la Ley Marco, que suspendía la aplicación de las reformas constitucionales, que meses antes habían aprobado el PLC y el FSLN en la Asamblea Nacional. Estas reformas le restaban poderes y atribuciones al Presidente” (Observatorio Nacional de la Democracia y Gobernabilidad, 2007, p.21).

Daniel Ortega fue elegido presidente de Nicaragua en las elecciones de 2006. Un año después, en el 2007, se elaboró el Primer Informe Centroamericano sobre la Gobernabilidad Jurídica e Institucional, del cual se concluyó que se dieron avances en cuanto a la democracia electoral, libertad de prensa y derechos políticos, sin embargo dichos avances no se dieron en el fortalecimiento de las instituciones, ni tampoco en los derechos humanos, sociales y económicos. Además, concluye el Informe, “todas las áreas (de gobierno) requieren reformas institucionales y jurídicas en un 53% como promedio” (Observatorio Nacional de la Democracia y Gobernabilidad, 2007, p.22).

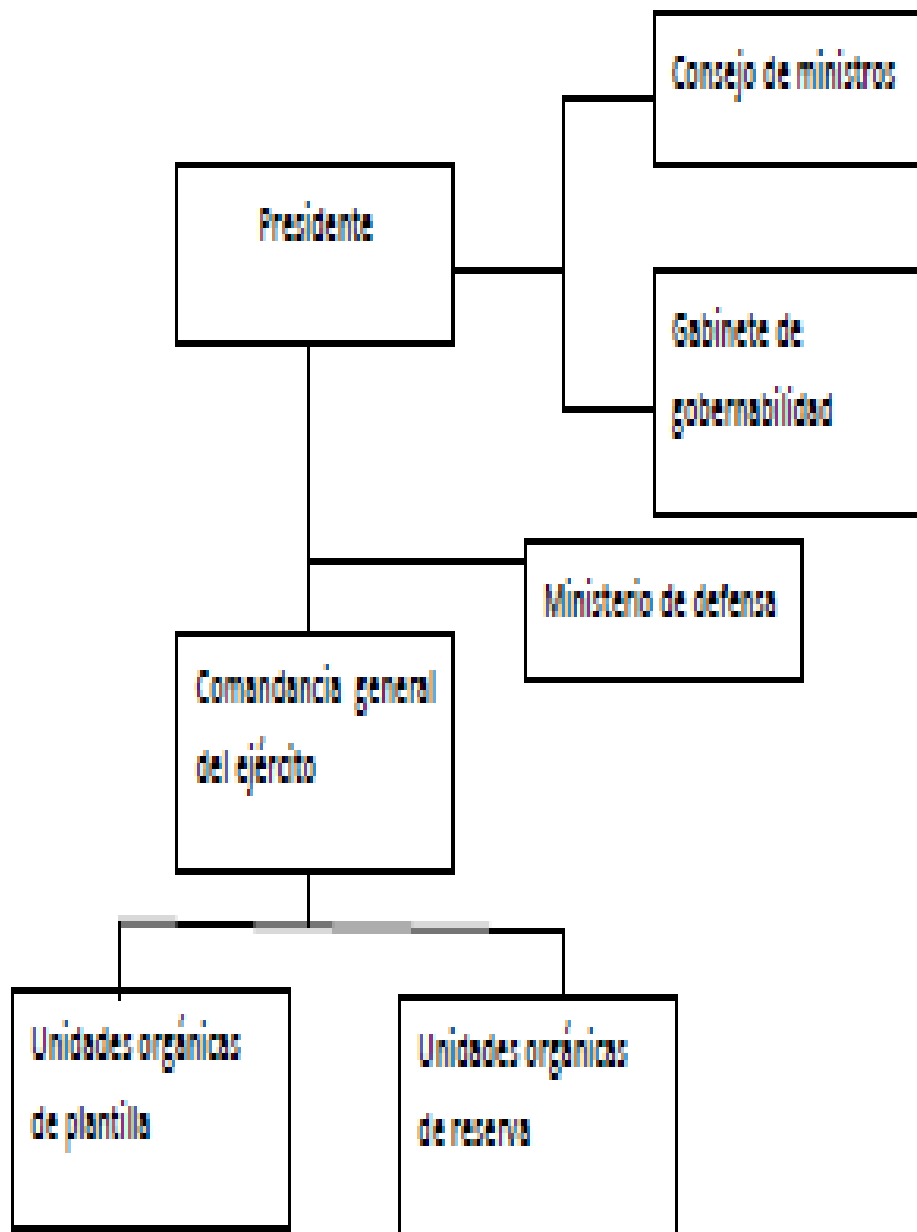
Actualmente Nicaragua enfrenta un clima de paz. El ejército tiene por mandato constitucional funciones en pro de la defensa del territorio. Esto se debe a que Nicaragua es el país con mayor número de disputas y diferendos territoriales en América Latina. A diferencia de los ejércitos de los países vecinos, el de Nicaragua no tiene competencias en asuntos relacionados con la gobernanza ni la política, tal y como se explica en el siguiente apartado.

#### ***2.4.1. La democratización de las fuerzas armadas en Nicaragua***

Con la firma del Protocolo de Transición de 1990 comenzó una nueva etapa en las relaciones ejército-gobierno civil en Nicaragua. La constitución de Nicaragua establece que el Presidente es el jefe supremo de las fuerzas armadas. Como se muestra a continuación:



**Organigrama 7:  
El presidente al mando de las fuerzas armadas**



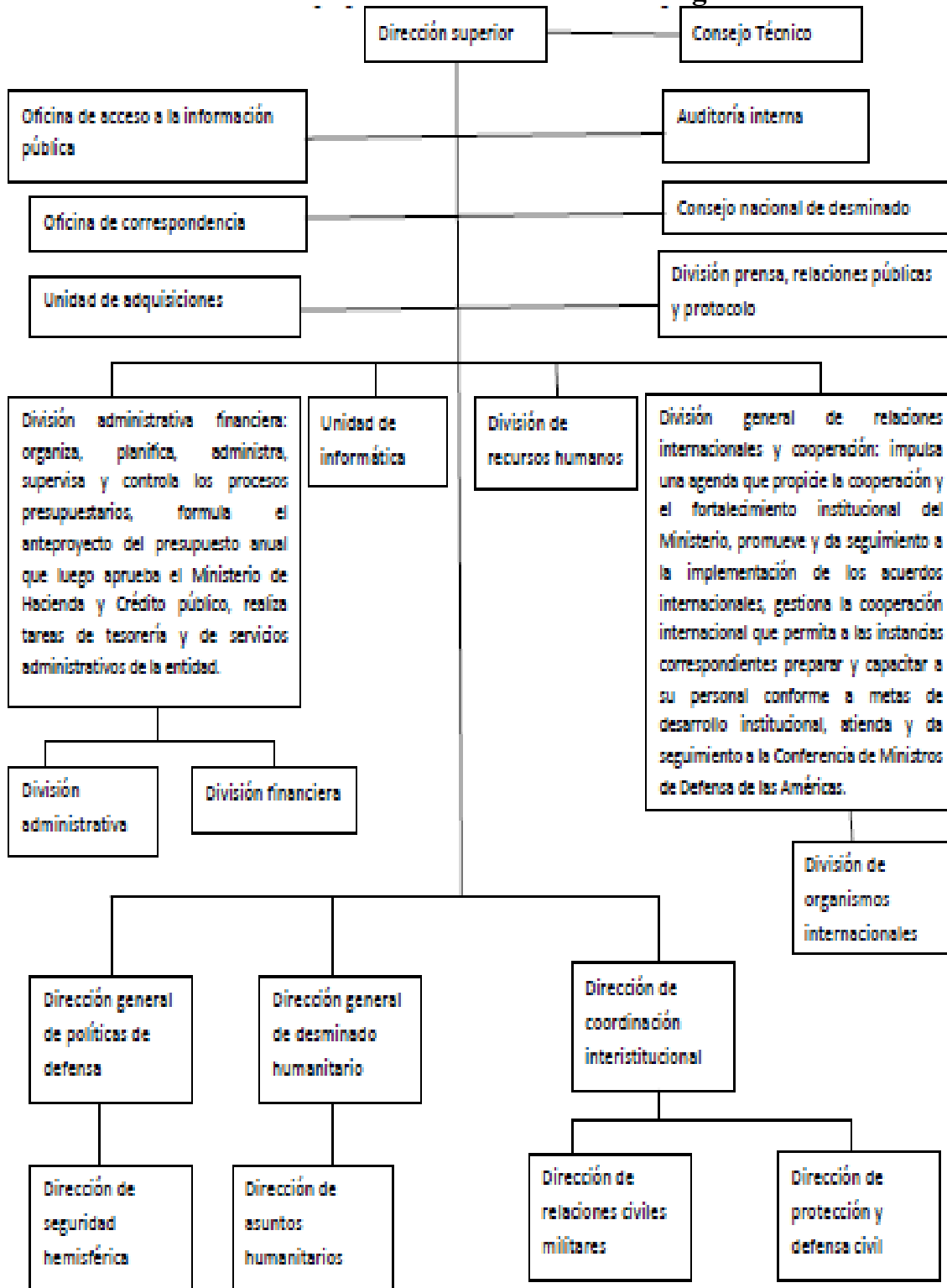
Fuente: elaboración propia con datos de Roberto Cajina, 2012.

En el esquema anterior podemos observar que el principal órgano asesor en materia de defensa y seguridad es el Consejo de Ministros. Además, el gabinete de gobernabilidad

es un órgano de consulta del Presidente en materia de defensa nacional. De igual forma, “el Ministerio de Defensa es el órgano asesor del Presidente, en lo relativo a la formulación e implementación de los planes y políticas de la defensa nacional y dirige la elaboración de políticas de defensa del territorio nacional por delegación del Presidente” (Cajina, 2012, p.224).

Es importante destacar, que en 1979 se creó el Ministerio de Defensa de Nicaragua. Los militares en activo no pueden ser Ministros de Defensa. En este caso es interesante observar que tres mujeres han ocupado este cargo: Violeta Chamorro (1990-1997), Cristina Matus Rodríguez (1990-1991) y Ruth Tapia Roa (1997). La permanencia promedio de los Ministros de Defensa es de 2 años y 5 meses.

## Organigrama 8 El ministerio de defensa en Nicaragua



Fuente: elaboración propia con datos de Roberto Cajina, 2012.

Las funciones de las fuerzas armadas nicaragüenses, según la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (2012), son las siguientes:

- Dirigir, controlar y organizar todas las aquellas acciones enfocadas a la defensa y soberanía del territorio nacional, en estrecha coordinación con las Fuerzas Armadas, como órgano ejecutor de los lineamientos y políticas generales.
- Coordinar las acciones de la defensa civil y dirigir acciones de prevención, mitigación y auxilio como consecuencia de desastres naturales y catástrofe, en coordinación con el Estado Mayor de la Defensa Civil.
- Apoyar acciones para la protección y defensa del medio ambiente y de los recursos naturales.

Las funciones de las fuerzas armadas nicaragüenses, a diferencia de los otros tres países, giran en torno a la protección y preservación del Estado, esto frente a peligros externos o en caso de desastres naturales, además no trabajan en conjunto con otras instituciones, mientras que en el caso de Guatemala, Honduras y El Salvador, las tareas de sus fuerzas armadas son más diversas y trabajan con otras instituciones estatales. Considero que el hecho de que las fuerzas armadas nicaragüenses se enfoquen en salvaguardar la integridad de su nación las hace una institución más fuerte, porque sus funciones están mejor delimitadas, mientras que en los otros casos al diversificar sus funciones las vuelve una institución más débil, la cual se ha desnaturalizado de su función primordial, que es la de salvaguardar el Estado-nación.

## **CAPÍTULO 3. LOS LIBROS BLANCOS DE DEFENSA DE GUATEMALA, HONDURAS, EL SALVADOR Y NICARAGUA, COMO INSTRUMENTOS DE DEMOCRATIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES MILITARES**

### **3.1 Conceptos básicos: aproximación al estudio de los libros blancos**

Al terminar la Guerra Fría comenzó un proceso hacia la democratización de las fuerzas armadas en América Latina, con la participación de civiles. En este proceso se hicieron comunes conceptos como seguridad, fuerzas armadas, política de defensa y libros blancos de defensa.

Al respecto, por seguridad Saint Pierre (2007) refiere a que es un estado o sensación que produce la percepción de ausencia de amenazas que coloque en riesgo la existencia, la propiedad, los intereses, los valores o el particular modo de ser de quien percibe. Además, la OEA (2013) añade, que las amenazas a la seguridad van más allá de la esfera militar tradicional para incluir problemas que tienen impacto directo en la vida de las personas, como son la vida de las personas, como son la violencia de pandillas, el crimen cibernético, el tráfico ilegal de drogas, las armas de fuego, o de seres humanos.

La institución militar, “se puede entender como la institución tutelar, autónoma frente al Estado y la sociedad” (Florez, 2010, p.149). Además, según José Florez (2010), de las relaciones entre Estado, sociedad y fuerzas armadas, es donde la institución militar construye su identidad. La institución militar tiene ocho principios dogmáticos: honor, deber, valor, lealtad, unión, virtud, ciencia y fuerza.

Por su parte, las fuerzas armadas es la institución que comprende a las fuerzas de aire, mar y tierra de un Estado (Bermúdez, 1996). Además, las fuerzas armadas siguen una política de defensa nacional que consiste en “aquellos principios y normas de carácter general, que originadas en los máximos niveles de conducción, cuentan con el consenso de los factores sociales y políticos, y tienen por objeto preservar los intereses primarios del país” (Organización de Estados Americanos, 1999, párr.127)

Además, en la elaboración de la política de defensa de un Estado están presentes el Presidente, también instituciones como “el ministerio de defensa nacional, con sus órganos de asesoramiento y ejecución; el de Relaciones Exteriores; los órganos competentes del Poder Legislativo; Organismos del Estado cuyas actividades puedan dar lugar a situaciones de conflicto exterior; y otras instituciones del medio académico con especialización en la temática de Defensa” (Organización de Estados Americanos, 1999, párr.128).

En lo que respecta al término ejército, éste se refiere a una “institución armada que protege la seguridad de la nación, tanto internacional como nacionalmente y realiza servicios sociales, en calamidades públicas, como en necesidades de la población civil, desempeñando cualquier actividad que sea benéfica para el país” (Saucedo, 1986, p.5).

Por otra parte, la OEA (2002) define un libro blanco, como un documento de política clave en que se expone el concepto de defensa del Gobierno. Es un documento público, en donde se explica las estrategias de defensa, para un periodo de mediano plazo. Su diseño debe ser flexible, tomando en cuenta que el entorno de seguridad cambie.

Como señala Gonzáles (2008), la publicación de un libro blanco se realiza luego de un proceso de debate y negociación entre las instituciones de defensa y seguridad pública (policía), las agencias estatales involucradas (derechos humanos, poder legislativo), la oposición política e incluso organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, los libros blancos, son documentos que buscan el consenso en materia de política de defensa entre los diferentes actores políticos y así fortalecer la democracia.

Para Gabriel Aguilera (2008), la modernización de los ejércitos centroamericanos, ha sido entendida como la actualización de doctrinas, armamento y equipos, y a partir de ello la fuerza armada cumpla con su función en un nuevo escenario político internacional y regional. De igual manera, se puede entender como modernización del ejército a la búsqueda del perfeccionamiento y la racionalización del sistema administrativo, la tecnificación de las funciones y el adelanto científico tecnológico.

Este proceso de modernización comenzó luego de que terminan las guerras en Centroamérica, fueron firmados los acuerdos de paz en ciertos países y la oposición política obtuvo representación en puestos de gobierno. Con el paso del tiempo, los ejércitos de algunos países, como Guatemala y Nicaragua, han reducido el número de efectivos y el monto del presupuesto designado para sostenimiento.

Según Aguilera (2008), actualmente los ejércitos centroamericanos gozan de un alto nivel de confianza pública, probablemente como consecuencia del proceso de adaptación de las fuerzas armadas a la nueva realidad política local y regional, y a la readecuación de sus funciones y organización y funcionamiento. El ejército ya no se enfoca a actividades exclusivas de la defensa nacional, sino que también trabaja en conjunto con organismos oficiales y de la sociedad civil para enfrentar diferentes problemas de seguridad pública (tráfico de armas, contrabando, tráfico de especies naturales protegidas, tráfico de drogas, etc.).

Los países centroamericanos se encuentran en un proceso de consolidación de la democracia política, que incluye también democratizar a las fuerzas armadas. Para Aguilera Peralta (2006) la democratización consiste en que las fuerzas armadas actúen en el marco de los principios de la democracia política, declaren y cumplan la subordinación al poder civil y que realicen un trabajo eficiente y eficaz en el cumplimiento de su misión de proteger a la sociedad.

Para Rojas (2008) la democratización de las instituciones militares de un país, es que las fuerzas armadas se concentren en tareas que le son propias y características (la defensa de la soberanía y los intereses nacionales), pero también proveer el bien público “seguridad humana”. Los cambios en la estructura y funciones de las instituciones militares deben darse en el marco de la institucionalidad democrática. Esto significa que las fuerzas armadas deben cumplir con reglas de calidad de la democracia como transparencia y rendición de cuentas.

Al respecto, la transparencia según Miguel Ángel Valverde (2004), es la apertura y flujo de información de las organizaciones políticas y burocráticas al dominio público. Lo que la vuelve accesible a todos los posibles actores interesados, permitiendo su revisión y análisis, y la detección de posibles anomalías. Incluye cuestiones como la publicación de cuentas y presupuestos gubernamentales auditados, estadísticas financieras y comerciales y monetarias, compensaciones de funcionarios públicos y privados, y datos sobre financiamiento de campañas políticas.

En el caso de las fuerzas armadas, hablamos de transparencia “cuando hace pública o entrega a cualquier persona interesada información sobre su funcionamiento y procedimientos internos así como sobre la administración de sus recursos humanos,

materiales y financieros” (Flores, 2006, p.1). En este caso, los libros blancos de defensa “constituyen en la América Latina y el Caribe de hoy día un indicador del nivel de transparencia de las políticas y doctrinas militares de los países” (Bobeá, 2008, p.344).

### **3.2. Los libros blancos de defensa como instrumentos democratizadores de las instituciones militares**

Fue en la década de los ochenta cuando en América Latina se comenzó a hablar de los libros blancos de defensa como instrumentos de transparencia y confianza mutua entre civiles y militares. Sin embargo no fue sino hasta 2002 cuando se acordaron los lineamientos para la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de defensa. Esos lineamientos están contenidos en la Declaración de Manaus y consiste en una serie de directrices que deben contener los libros de defensa y que los países de la región se comprometen a seguir, ya que “la formulación de las políticas de defensa y la publicación de los Libros Blancos constituyen factores importantes para el fortalecimiento de las medidas de confianza mutua” (IV conferencia de ministros de defensa de las Américas, 2000, párr.23). Fue así, que los países latinoamericanos participantes (incluidos Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua) se comprometieron en la elaboración de libros blancos de defensa.

Posteriormente, en noviembre de 2002, una lista de lineamientos fueron enunciados en la Declaración de Santiago. En la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, los Estados participantes convinieron implementar los lineamientos e informar de ello a la OEA. Además, se encargó a la Secretaría General de la Organización que transmitiera “los lineamientos aprobados al Secretario General de las Naciones Unidas, y, al Presidente de la Junta Interamericana de Defensa y del Colegio Interamericano de Defensa” (OEA, 2002, párr.10).

Los lineamientos para la elaboración de los libros blancos de defensa establecidos por la OEA aparecen en el documento “Adopción de lineamientos sobre la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de defensa”. En éste documento se señalan medidas que deben de ser seguidas de manera general por los países latinoamericanos para este fin.



Centroamérica fue durante mucho tiempo una región azotada por guerras civiles, y caracterizada por regímenes militares. Con la excepción de Costa Rica y Belice, el resto de los países, según Pacheco (2008), vivieron esa situación hasta que la paz fue negociada en la década de los noventa. A partir de entonces, los países Centroamérica que padecieron de dictaduras militares han realizado elecciones presidenciales periódicas, a la vez que los golpes de Estado por militares se han reducido.

Sin embargo, para poder calificar de verdaderas democracia a países como Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua es importante analizar el fortalecimiento de sus instituciones políticas y la adopción de medidas de institucionalidad democrática como transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y respeto a los derechos humanos.

En el caso de la democratización de las fuerzas armadas el punto de partida es el diálogo público entre la sociedad civil y los militares, cuyo producto son los libros blancos de defensa. Con estos instrumentos se busca precisamente, lograr consenso y confiabilidad en las tareas que desarrollan los militares para cumplir su misión.

Cabe menciona, un hecho que marcó, sin duda, la preocupación de los diversos Estados americanos en cuanto a garantizar la seguridad regional mediante la modernización de los sistemas de defensa. Se trata del ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. Al respecto, en la Asamblea General de la OEA de junio de 2002, realizada en Barbados, se acordó la Declaración de Bridgetown que establece:

Que muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional y pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada; que estas nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos son problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales, todas actuando de forma apropiada conforme a las normas y principios democráticos; que las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica pueden requerir una gama de enfoques diferentes; que el proceso de evaluar los nuevos aspectos de la seguridad hemisférica debe tener en cuenta las

diferencias y características regionales; que las instituciones del sistema interamericano relacionadas con los diversos aspectos de la seguridad hemisférica son objeto de un examen continuo con miras a revitalizarlas y fortalecerlas para responder mejor a los nuevos desafíos (Declaración de Bridgetown, 2002, párr.4-8).

Por otra parte, en el 2003 se realizó en México la Conferencia Especial de Seguridad en donde los países participantes reconocieron que las amenazas a la seguridad hemisférica son de naturaleza diversa y alcance multidimensional por lo cual el enfoque sobre la seguridad debe incluir amenazas nuevas y no tradicionales, como aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. Vale la pena señalar, que dicha Conferencia Especial de Seguridad es considerada por la OEA (2002) como un encuentro fundamental en la conceptualización de la noción de seguridad.

Sin embargo, desde las conferencias de Santiago de 1995 y San Salvador de 1998, sobre medidas de confianza y seguridad, se reconoció que la elaboración e intercambio de información sobre políticas y doctrinas de defensa nacionales, es una medida que permite incrementar la confianza y la seguridad hemisférica. Para la elaboración de información, o libros blancos de defensa, fue aprobado el Informe del Presidente de la Comisión de Seguridad Hemisférica que establece cinco compromisos para los países miembros de la OEA:

1. Adoptar los lineamientos para la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de defensa presentados por la Comisión de Seguridad Hemisférica, que se acompañan a esta resolución.
2. Transmitir estos Lineamientos a la Quinta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas.
3. Instar a los Estados Miembros a adoptar estos lineamientos e informar al respecto a la Organización.

4. Solicitar a la Secretaría General que brinde el apoyo a los Estados miembros, según se solicite, para la implementación de estos Lineamientos.
5. Solicitar a la Secretaría General que transmita esta resolución y los Lineamientos aprobados al Secretario General de las Naciones Unidas, y al Presidente de la Junta Interamericana de Defensa y del Colegio Interamericano de Defensa (Organización de Estados Americanos, 2002, párr.6-10).

Los lineamientos para la elaboración de los libros blancos de defensa fueron acordados en el momento que los países centroamericanos pasaban por un proceso de democratización de sus estructuras políticas. Anteriormente, los militares tomaban las decisiones y acciones respecto a la defensa nacional y no elaboraban algún tipo de informe público. Con los libros blancos se buscó transparentar las acciones del sector militar, sin embargo muchos de estos documentos no se han adecuado a lo marcado por la OEA.

Dado que un libro blanco, es un documento político clave en la exposición de la idea de defensa nacional adoptada por un país, se supuso que los gobiernos centroamericanos abordarían en ellos, de manera clara y explícita, sus políticas de defensa para un periodo de mediano plazo. José García (2008) menciona que también se pensó que esos gobiernos señalarían los cambios realizados o pendientes a realizar en materia de modernización e inserción de sus ejércitos en el proceso de construcción democrática y mejora de la relación entre los militares con el sistema político en su conjunto.

Pacheco (2008) nos menciona que el proceso de elaboración de los libros de defensa debe ser abierto, transparente y democrático, en donde la sociedad establece su preocupación en cuanto a seguridad y defensa; por ello, la participación social otorga legitimidad a la política de defensa y garantiza su sustentabilidad en el tiempo.

En los libros blancos se estipula los análisis realizados por un Gobierno con relación a su seguridad, tomando en cuenta aspectos internos y externos, con esto se busca evaluar los posibles riesgos que pudieran amenazar la seguridad de un país. Al respecto, son cinco los lineamientos que deben de ser tomados en cuenta al momento de elaborar los libros blancos: política y doctrina de defensa, capacidades de las fuerzas armadas, problemas presupuestarios y de recursos, orientación futura, y estructura militar de la defensa.

### **3.3. Proceso de elaboración de los libros blancos en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua**

Los países latinoamericanos, de manera general, comenzaron a definir una serie de políticas de defensa a través de los libros blancos, estos son usados con el propósito de exponer dichas políticas, y como elementos de confianza entre países vecinos. Es importante destacar, que los libros blancos deben ser formulados para así adaptarse a su entorno nacional, y tomar en cuenta la ubicación geográfica del país, situación socioeconómica, política, etc.

A pesar de las recomendaciones y esfuerzos por parte de la OEA, el proceso de elaboración de los libros blancos es distinto, debido a las condiciones políticas y económicas, y los intereses de los países que los patrocinan. Existen libros blancos en donde es evidente el esfuerzo por acotar las funciones de los militares de acuerdo con las nuevas realidades políticas de un país, y otros en donde se da un esfuerzo por realizar una política de defensa más elaborada. Además existen otros “en los que se discute sobre cuáles deben ser los espacios de los ministerios de defensa y las fuerzas armadas, en los que se visualiza un esfuerzo de las fuerzas armadas por mejorar su imagen pública” (Barrachina, 2008, p.427).

En cuanto al proceso de elaboración de los libros blancos, los tomadores de decisiones se han esforzado, por ocultar las funciones en las que las fuerzas armadas no han sido muy eficientes. Esto se explica porque no existe un interés de la sociedad civil por participar de forma ágil en el proceso.

Considero importante destacar, que Chile fue el primer país de América Latina en elaborar su libro blanco en 1997, esto luego de un amplio proceso de consulta y de reuniones, entre académicos, militares, líderes de los partidos políticos y la sociedad civil. Sin embargo en la región de estudio, Guatemala fue el primer país en elaborar su libro blanco, esto en 2004; le siguieron Honduras y Nicaragua en 2005, y El Salvador en 2006. En Guatemala, el proceso de elaboración del libro blanco de este país, inició en el 2002 con conferencias magistrales en donde los diversos líderes nacionales e internacionales fueron exponiendo sus visiones, para así generar discusión y acercamiento con los diferentes sectores de la sociedad. En el proceso participaron instituciones y ong’s, con el fin de crear una “comunidad de defensa”. En este libro blanco se buscaba plasmar la nueva realidad

democrática del país, a partir de la firma de los acuerdos de paz y el fin del gobierno militar.

Luego de dos años después de iniciado el diálogo entre civiles y militares, finalmente en 2004 es publicado el libro blanco de Guatemala. Respecto a esto, el diálogo entre ambas partes fue el logro más trascendental que dejó dicho proceso, en donde enemigos acérrimos lograron sentar las bases de un cambio de relaciones. En este libro blanco, el Ejército quedó definido como el instrumento para la ejecución de la política de defensa.

Cabe destacar, que este libro blanco está dividido en cinco partes. En la primera parte titulada “Guatemala”, se abordan aspectos generales del país, y se hace una descripción geográfica, luego se hace una breve descripción sobre el origen étnico de la población, la lengua y cultura, y se menciona el patrimonio nacional con el que cuenta éste país, como la biodiversidad y sus principales sitios arqueológicos.

En la segunda parte, “fundamentos de la defensa”, se da una definición de Estado, además se menciona la configuración del Estado, en este caso la identidad nacional, el Estado de derecho y democracia, y el territorio nacional. También, se describen las funciones del Estado y los objetivos nacionales. Se analizan los diversos entornos de la defensa, como el escenario internacional, hemisférico y regional.

La tercera titulada “la defensa”, se hace alusión a la política de defensa que implementará el gobierno, así como también sus fundamentos, fines, características y su contenido. De igual manera, menciona los controles democráticos, los cuales son el legislativo, la auditoría social y la cultura de defensa. Posteriormente, se menciona la estructura del sector defensa.

En la cuarta parte, “medios para la defensa”, se describen las funciones del ejército y como está compuesto, también se mencionan las operaciones de mantenimiento a la paz y humanitarias, en las que ha participado el ejército guatemalteco. Luego se hace una descripción de las fuerzas aéreas y marítimas. Finalmente, describen la importancia de la profesionalización de la milicia y la educación militar.

En el último apartado, que corresponde al quinto y que se titula, “recursos para la defensa”, mencionan a grandes rasgos los recursos y la inversión a la defensa. De igual manera, mencionan la visión del presupuesto y gasto para la defensa.

En cuanto al caso de Honduras, la elaboración del libro blanco inició en 2004, cuando se organizó un Comité Ejecutivo Permanente y se contó con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Se llevaron a cabo reuniones, en donde se invitó a la sociedad civil y a representantes de las secretarías gubernamentales a presenciar conferencias impartidas por diversas personalidades nacionales e internacionales, igual que como se dio en el caso de Guatemala.

Se visitaron diferentes comunidades para dialogar sobre el proyecto de libro, finalmente en 2005 se inició la redacción del libro blanco por parte del Comité Ejecutivo del Libro Blanco, el cual estuvo listo y fue publicado en el mismo año.

Al respecto, este libro blanco está dividido en siete temas. En el primero titulado, “el Estado de Honduras”, se hace alusión al territorio, población y gobierno, luego se mencionan los intereses y objetivos nacionales y finalmente la función defensa.

En el segundo tema, “los escenarios de la defensa”, se menciona lo que significa el concepto defensa para este país. Luego se hace una evaluación del entorno de la defensa, los cuales son el mundial, continental, regional y vecinal. También se mencionan, los tipos de conflictos, la solución pacífica de estos, y los medios para solucionarlos.

El tercer tema se titula “las bases de la política de la defensa nacional”, y se menciona el marco conceptual de la política de defensa nacional, luego se menciona la política exterior y la defensa y por último las políticas nacionales.

El tema cuatro, “la conducción y organización de la defensa nacional”, explica la secretaría de defensa nacional. El tema cinco, “los medios de la defensa”, nos menciona la misión y la organización de las fuerzas armadas. El sexto tema titulado “los recursos de la defensa”, nos menciona los recursos humanos y financieros pero muy vagamente. Y el tema siete, “la educación para la defensa”, nos menciona sobre la universidad de defensa de Honduras y la formación de personal civil en defensa.

En el caso de El Salvador, en el año 2005 se comenzó a elaborar el libro blanco salvadoreño, esto a raíz de la creación de la dirección de política de defensa en enero de ese año. Se llevaron a cabo reuniones y conferencias en el Colegio de Altos Estudios Estratégicos, en donde estuvieron presentes civiles y militares. Es importante destacar, que

en 2006 El Salvador publicó su libro blanco. Además, esta serie de reuniones también dejó diferentes planes militares, llamados “Arce” publicados en 1995, 2000 y 2005.

Este libro blanco está dividido en cinco capítulos. En el primer capítulo titulado “la República de El Salvador en la América central”, se hace una descripción de El Salvador, mencionando su historia, el territorio, la población y soberanía. También se mencionan los objetivos nacionales.

En el segundo capítulo, “los escenarios de la defensa”, se hace una descripción del escenario mundial, continental y regional. En el tercer capítulo titulado “la política de defensa nacional”, solamente se hace referencia a las finalidades y objetivos de la defensa nacional.

En el cuarto capítulo, “medio de la defensa nacional”, se menciona el campo de acción interno, diplomático, económico y militar, en éste último se menciona al ejército, la fuerza aérea y naval. En el quinto capítulo titulado, “la política militar”, se hace alusión a las funciones de la fuerza armada, su modernización y su política presupuestaria.

En el caso de Nicaragua, a diferencia de los anteriores, el entonces ministro de defensa José Adán Guerra, buscó consolidar un espacio político para el ministerio de defensa de su país y por ello apoyó dos políticas:

- 1) La elaboración de una política de defensa y,
- 2) La publicación de un libro de defensa nacional.

Por tanto, el proceso hacia la redacción del libro blanco comenzó en 2003 con una conferencia internacional en Managua, cuya labor fue realizada por integrantes del ministerio y las fuerzas armadas, los cuales (al igual que en el caso de Honduras) contaron con el apoyo del PNUD.

Luego de un año de trabajo, en el 2004 se elaboró un borrador y se sometió a un proceso de consulta entre los diferentes políticos del país, hasta la publicación del documento se dio en 2005, y antes de que Guerra abandonara su cargo como ministro. Lo importante de este proceso de elaboración del libro blanco, fue que aparte de la consulta popular al que fue sometido, los civiles y militares llegaron a un acuerdo y trabajaron conjuntamente durante todo el proceso.

Este libro de defensa, se encuentra compuesto por seis capítulos. En el primero titulado “el Estado de Nicaragua”, se hace alusión su historia, su territorio, cultura,

identidad nacional, intereses y objetivos nacionales. En el segundo capítulo, “escenarios, amenazas y riesgos”, se hace una descripción sobre el escenario de defensa internacional, hemisférico, regional y nacional, también se mencionan las principales amenazas a la seguridad nacional.

El tercer capítulo, “lineamientos generales de la política de defensa nacional”, se presenta un marco conceptual, con conceptos como seguridad nacional, defensa nacional, etc. Además, se mencionan los principales principios de la defensa nacional y los instrumentos jurídicos rectores de dicha defensa. También se destacan las estrategias generales de respuesta a las amenazas y riesgos.

En el cuarto capítulo titulado, “organización y estructura de la defensa nacional”, como el título lo indica, se mencionan los órganos de los que está compuesta la defensa nicaragüense, y la modernización que ha vivido el sector defensa. En el quinto apartado, “fuerzas de la defensa”, se hace alusión a la historia del ejército nicaragüense, la estrategia militar, las capacidades militares, la carrera militar y el sistema de previsión social militar. En el sexto y último capítulo titulado, “economía y defensa”, se menciona a profundidad el presupuesto de defensa y la manera en que está destinado.

A partir de lo anterior podemos darnos cuenta, que el objetivo general de la elaboración de un libro blanco es el de establecer el control de los civiles sobre los militares, además facilitar la participación ciudadana y asegurar que “su edición será coherente con los principios democráticos, la doctrina de las fuerzas y el programa de gobierno” (Holzmann, 2003, p.15).

En este sentido, según el autor Guillermo Holzmann (2003), los cinco objetivos del proceso de formulación de un libro blanco son los siguientes:

- 1) Superar la desconfianza político-militar.
- 2) Generar condiciones políticas para el consenso conceptual y político.
- 3) Reconocer y/o conformar una comunidad de defensa incorporando a representantes de los partidos políticos, a militares en servicio activo designados por las instituciones, miembros del Congreso Nacional, preferentemente los pertenecientes a las comisiones de defensa, académicos que trabajan temas directamente o indirectamente relaciones con la seguridad y la defensa, miembros de la burocracia estatal relacionados con el tema.



- 4) Reconocer el rol del legislativo en forma expresa, ya que ahí radica un aspecto importante de la legitimación de este proceso y de sus objetivos.
- 5) Finalmente, generar las condiciones de diálogo, mediante el diseño de una metodología que responda a los objetivos planteados y la cultura política de cada país.

Es importante mencionar, que algunas de las organizaciones que ayudaron en la elaboración de los libros blancos antes mencionados, fueron *The Center for Hemispheric Defense Studies (National Defense University)* y *el U.S. Southern Command*. También el PNUD, *el National Endowment for Democracy (NED)* y la RESDAL.

### **3.4. Observancia y comparación de los libros blancos de defensa, respecto a los lineamientos emitidos por la OEA**

En este subtema voy a explicar y analizar el cumplimiento que han tenido los libros blancos en la región centroamericana respecto a los lineamientos de la OEA, por tanto recordemos que se va a utilizar el instrumento de medición de la calidad de las leyes, y será modificado, para calificar únicamente con un “sí cumple”, “no cumple”, o bien “cumple parcialmente”.

La transparencia del sector defensa de un país, que es lo que se analiza por medio de un libro blanco, va ligada a conceptos tales como defensa y seguridad, a su vez, los conceptos defensa y seguridad están definidos para los cuatro países que estudiaré de forma diversa

**Cuadro 2: conceptos de defensa y seguridad según El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.**

<b>País</b>	<b>Concepto de defensa</b>	<b>Concepto de seguridad</b>
<i>El Salvador</i>	Conjunto de recursos y actividades que en forma coordinada desarrolla el Estado permanentemente en todos los campos de acción, para hacer frente a una amenaza a la soberanía nacional y a la integridad del territorio.	Conjunto de acciones permanentes que el Estado propicia para crear las condiciones que superan situaciones de conflictos internacionales, perturbaciones a la tranquilidad pública, catástrofes naturales y aquellas vulnerabilidades que limiten el desarrollo nacional y pongan en peligro el logro de los objetivos nacionales.
<i>Guatemala</i>	El ámbito de la seguridad exterior es la defensa de la independencia y la soberanía, la integridad del territorio, la paz, así como la conservación y fortalecimiento de las relaciones internacionales. Actúa bajo la responsabilidad del Presidente por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Defensa. En materia de política exterior, su propósito es prevenir y contrarrestar las amenazas y los riesgos que en lo político afecten al país y provengan de factores externos. En asuntos de defensa nacional, desarrolla la política de defensa de la Nación, y garantiza la convocatoria y movilización de la defensa civil.	El ámbito de la seguridad interior enfrenta de manera preventiva y directa el conjunto de riesgos y amenazas provenientes del crimen organizado, delincuencia común, en defensa del estado democrático de derecho. Actúa bajo la responsabilidad del Presidente por conducto del Ministerio de Gobernación.
<i>Honduras</i>	La defensa se define como un conjunto de acciones y capacidades para garantizar la integridad territorial, la soberanía y la independencia del país. La defensa nacional se orienta principalmente a prevenir y neutralizar las amenazas externas que ponen en peligro los intereses nacionales.	La seguridad es un concepto multidimensional, que engloba aspectos diversos de la realidad nacional. Es una garantía para el desarrollo en la medida que genera condiciones apropiadas para la inversión productiva y la generación de empleo. La seguridad es responsabilidad del Estado y genera corresponsabilidad, participación y apropiación pública al interior de la sociedad en la defensa y mantenimiento de la seguridad común.
<i>Nicaragua</i>	La defensa nacional es el medio que tiene como finalidad garantizar la seguridad del Estado, a través de la ejecución de un conjunto de medidas y acciones destinadas a prevenir o bien a superar las amenazas y riesgos. De esto se entiende que defensa nacional es la capacidad del Estado para brindar protección a sus intereses y objetivos nacionales, mediante la disposición y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación.	La seguridad nacional es una condición permanente de soberanía, independencia, integridad territorial, paz y justicia social, que en el marco institucional de estado social de derecho, provee las garantías necesarias a la Nación para la vigencia de sus intereses y objetivos nacionales, frente a cualquier amenaza, riesgo o agresión, así como el goce de las libertades individuales y los derechos políticos, conforme a la ley. Si bien no es un fin en sí mismo, la seguridad nacional es un propósito genérico del Estado que involucra a todas las fuerzas de la Nación, expresadas en el poder nacional.

Fuente: elaboración propia con datos de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2007.

Ahora bien, el análisis de los libros blancos y el cumplimiento de los lineamientos de la OEA, lo he realizado por medio de dos cuadros, en el primero se encuentra detallado el primer lineamiento (que a la vez está dividido en tres apartados) y el cumplimiento que han tenido los países de estudio, posteriormente en el cuadro dos se encuentran los lineamientos dos, tres, cuatro y cinco:

**Cuadro 3.  
Comparativo del cumplimiento del criterio Política y doctrina de defensa.**

<b>Lineamiento</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Nicaragua</b>
<p>a) Evaluación del entorno de seguridad y del contexto interno (concepción que expresan las instituciones militares sobre la seguridad el entorno mundial, regional y nacional).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Identificación de las amenazas y factores tradicionales y no tradicionales que pudieran afectar la seguridad del país.</li> <li>○ Percepción de la seguridad interior</li> <li>○ Relación de las amenazas con las prioridades globales del gobierno.</li> </ul>	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
<p>b) Estrategia de reacción frente a peligros percibidos, y de cumplimiento de compromisos internacionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Estrategias del gobierno</li> <li>○ Acciones específicas.</li> <li>○ Mecanismos utilizados</li> <li>○ Requerimientos (humanos, materiales, financieros).</li> <li>○ Cooperación internacional.</li> </ul>	Parcialmente	No cumple	No cumple	Parcialmente
<p>c) Funciones y misiones de las Fuerzas Armadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Las funciones y misiones tradicionales de las fuerzas armadas.</li> <li>○ Función tradicional (la defensa del Estado, su territorio y sus ciudadanos frente a agresiones externas).</li> <li>○ Nuevas funciones (enfrentar nuevas amenazas).</li> <li>○ Las nuevas funciones incluyen colaborar materialmente, para mantener o reforzar la paz y la seguridad en la arena internacional; por medio del envío de tropas para el logro de la paz en otros territorios, ayuda humanitaria en caso de desastres naturales</li> </ul>	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple

Cuadro 4.

Comparativo del cumplimiento de los criterios 2, 3, 4 y 5 establecidos por la OEA para la elaboración de los libros blancos de defensa

<b>Lineamientos</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Nicaragua</b>
<p>2) Capacidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Descripción de las capacidades corrientes y programadas de las fuerzas armadas; las capacidades para la vigilancia aérea y marítima.</li> <li>○ Establecer si el Gobierno desea utilizar las capacidades del ejército para fortalecer la paz y la seguridad nacional e internacional.</li> </ul>	Cumple	Parcialmente	Cumple	Cumple
<p>3) Plan financiero y de recursos humanos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Plan presupuestario en cuestión monetaria y humana, para que el Ministerio de Defensa y las fuerzas armadas puedan alcanzar los objetivos del gobierno.</li> </ul>	Parcialmente	Cumple	Parcialmente	Parcialmente
<p>4) Orientación futura. Modernización de las fuerzas de defensa, adquisición de armas en gran escala, entre otras cosas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Las modificaciones programadas en cuanto al incremento o disminución del personal.</li> <li>○ Adquisición de armas en gran escala, u otras decisiones que influyen de en las políticas o capacidades de las fuerzas armadas.</li> </ul>	Parcialmente	No cumple	No cumple	Cumple
<p>5) Estructura Militar de la defensa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Descripción de la estructura militar de la defensa.</li> </ul>	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple

Fuente: elaboración propia con datos de la *Military Education Research Library Network* (2006) y la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (2003,2004 y 2006).

A partir de los dos cuadros anteriores, podemos observar que el cumplimiento de los lineamientos de la OEA para la redacción de los libros blancos de defensa es muy variado. Se observa que en el caso de los lineamientos 1, 2, 3 y 5, todos los libros blancos cumplieron aunque en algunos casos mínimamente, aunque sea mencionaron vagamente el lineamiento, y en otros el lineamiento fue detallado y definido en el libro blanco. Por otro lado, en lo que se refiere al lineamiento 4, en el caso de Guatemala fue solamente mencionado, más no bien definido, en lo que respecta al caso de Honduras y El Salvador éste lineamiento no fue ni siquiera mencionado, a diferencia del libro blanco de Nicaragua, el cual si definió muy bien la adquisición o disminución de armas y de personal.

Por tanto, podemos darnos cuenta que en la mayoría de los países sus militares aún tiene una actitud de secretismo, pues no dan a conocer una clara estrategia futura, tampoco tienen transparencia en manejo de recursos, compra y uso de armamento. En el caso de Nicaragua, si maneja una estrategia futura de modernización de sus fuerzas armadas, es claro que se dio porque con el fin de la guerra interna entre el ejército de Somoza y el de los sandinistas, las fuerzas armadas cambiaron completamente, como ya mencioné en el capítulo anterior, lo cual provocó que un nuevo grupo de personas se unieran a las fuerzas armadas, lo que conllevó al cambio de actitud y a la real democratización del ejército, a diferencia del caso de Guatemala, Honduras y El Salvador, en donde la democratización ocurrió solamente en el cambio de discurso, pero no en la práctica.

## Conclusiones

A continuación expondré los hallazgos de la presente investigación. La hipótesis original fue que con el fin de los regímenes militares y la democratización de El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala, se dieron procesos de consenso entre la sociedad civil y los militares para la elaboración de sus respectivos libros blancos, sin embargo estos al no seguir completamente los lineamientos emitidos por la OEA no han influido en la democratización de las instituciones militares de esos países, lo cual se debe a que no existe transparencia en manejo de recursos, compra y uso de armamento, contratación y administración de personal, ni en establecer una clara estrategia de seguridad interna y externa.

Por lo anterior, primero se debe señalar que en la región se dio la pacificación y no la democracia en la década de los noventa, ésta producto de varias guerras civiles provocadas por el abuso de poder militar y la exclusión social, y se dio paso a la firma de acuerdos de paz entre los gobiernos militares y los grupos insurgentes, para posteriormente elegir un nuevo gobierno civil.

Fue entonces que intervino la OEA, y luego de la pacificación se desplegó una diplomacia internacional que generó el compromiso de los cuatro países centroamericanos por democratizar el sector defensa. Las dos conferencias más importantes fueron la Cuarta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, realizada en Manaus, Brasil, del 16 al 21 de octubre de 2000, aquí los países centroamericanos acordaron firmemente elaborar sus Libros Blancos, pues consideraron importantes estas medidas para fortalecer la confianza mutua.

Sin embargo, fue hasta noviembre de 2002 cuando una lista de lineamientos fueron enunciados en la Quinta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, realizada en Santiago de Chile. En esta conferencia se promovieron las cinco características que debieran contener cada libro blanco en la región.

Los nuevos gobiernos civiles, preocupados porque los militares atentaran contra las instituciones democráticas, reiteraron en ambas conferencias sus compromisos por

democratizar al sector militar y comenzaron los trabajos por elaborar sus respectivos libros blancos. Además hicieron participes de esta tarea a varios representantes de instituciones académicas, a políticos y demás personalidades importantes de sus países, así como también a los militares, buscando de esta manera el consenso y acuerdos entre las partes. Luego de varios meses de negociaciones entre civiles y militares lograron, finalmente fueron publicados los libros blancos.

Como hemos visto en la investigación, estos documentos han sido muy deficientes en cuanto a la información proporcionada. Por ejemplo, el primer lineamiento que consiste en establecer una política y doctrina de defensa, identificando las amenazas, estrategias, y acciones específicas, también las funciones y misiones de las fuerzas armadas, no existen datos concretos ni bien definidos los libro blanco de los cuatro países estudiados. En tales documentos tampoco se definen alcances de la modernización de los ejércitos, ni tampoco se incluyen las acciones que se llevarán a cabo para tal fin. Por lo tanto, el primer lineamiento establecido por la OEA no ha sido respetado: los militares no han contribuido a la transparencia de su institución.

En cuanto al lineamiento tres, que consiste en establecer un sólido plan presupuestario y de personal, en el caso de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, aún existe opacidad, pues sólo mencionan vagamente el contenido del lineamiento, sin establecer medidas para realizarse. Únicamente en el caso de Honduras sí se mencionan las estrategias y acciones para desarrollar un plan financiero y de reclutamiento de nuevo personal.

El lineamiento cuatro que incluye la modernización de las fuerzas armadas, como la adquisición de armamento o bien otras decisiones que pudieran influir sobre sus capacidades, además del incremento o disminución del personal. Guatemala, únicamente lo menciona de forma general, sin detallar en el aumento o disminución de armamento o personal; en cuanto a Honduras y El Salvador, el lineamiento ni siquiera es mencionado; y en el caso de Nicaragua, es el único país que define de manera clara las estrategias y acciones para adquirir nuevo armamento, material y personal.

Por lo anterior, debo decir que al no existir realmente transparencia, no se ha cumplido el objetivo primordial de elaborar los libros blancos. En todos los casos pude observar que se dio mucho peso a la descripción geográfica y la historia del país. También se hace alusión al gobierno y a los objetivos gubernamentales, como el de proveer de



bienestar a sus ciudadanos, garantizar su seguridad, entre otras cosas. En el texto se deja de lado el objetivo primordial de publicar un libro blanco: transparentar la información, rendición de cuentas, evaluación de tareas; en concreto el fortalecimiento institucional del ejército en el contexto de un proceso de consolidación de la democracia.

En síntesis, los ejércitos de Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala dejaron en segundo lugar los lineamientos de la OEA para elaborar los libros blancos de defensa, y se concentraron en datos geográficos e históricos irrelevantes.

Considero que el hecho de que el libro blanco de Nicaragua sea el que más se apegó a los lineamientos de la OEA se debe a dos factores: primero a que la estructura del ejército nicaragüense cambió completamente con el triunfo de la revolución sandinista, pues los altos mandos del ejército somocista fueron relevados de sus cargos; segundo, debido a que sus vecinos lo califican como un Estado militarizado, el gobierno de Nicaragua detalla las adquisiciones de armas y la capacitación y reclutamiento de nuevo personal, en su libro blanco, y de esta forma busca ampararse y transparentar su política de fortalecimiento militar.

A diferencia de Nicaragua, en Guatemala, Honduras y El Salvador la estructura militar sigue intacta. Incluso, luego de la firma de los acuerdos de paz en Guatemala y El Salvador, los militares que conformaban las fuerzas armadas continuaron detentando sus cargos, es decir, no se democratizó el sector defensa, aunque sí se modernizó mediante la adquisición de nuevo y más moderno arsenal.

Por otra parte, un aspecto en el que se ha avanzado es la institucionalización de los ejércitos. Las instituciones militares en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, fueron reformadas por los compromisos establecidos en los acuerdos de paz. Asimismo, la cúpula castrense está en constante consulta con sus gobiernos y no realiza acciones de manera autónoma ni deliberada. En todos los casos, con la reforma institucional en los ejércitos, el presidente es el jefe de las fuerzas armadas. Sólo en Honduras, los militares conservan autonomía operativa.

En términos generales, la institución militar en los cuatro países de estudio está conformada por subsecretarías, subgerencias, direcciones, áreas y departamentos, por lo que el trabajo en conjunto hace más eficiente a la institución y más sólida.

Para finalizar, sería conveniente que los libros blancos de defensa en Centroamérica fueran evaluados por alguna institución no gubernamental. De esta manera, los gobiernos tendrían evidencia de que sus instituciones militares operan en opacidad. Este hecho genera desconfianza entre los Estados, obstaculiza la cooperación militar y no ayuda a aliviar las disputas territoriales que existen en la región. Los militares aún ven a sus Estados vecinos como enemigos y no como posibles aliados.

A pesar de todo lo anterior, hay que resaltar el esfuerzo de cooperación internacional que impulsan la ONU y la OEA. En estas organizaciones se sabe que la institucionalización de las fuerzas armadas es uno de los ejes para impulsar la democracia en Centroamérica.

## Fuentes consultadas

-Aguilera, G. (2008). “La administración de la defensa en América Latina tomo III”. En Isidro Sepúlveda & Sonia Alda (editores). *Modernización y funciones del ejército en Centroamérica*. España: IUGM.

-Antonio, S. (1986). *Apuntamientos de derecho militar*. México: Guadarrama impresores.

-Barrachina, C. (2008). “La administración de la defensa en América Latina tomo III”. En Isidro Sepúlveda & Sonia Alda (editores). *Programa interno de medidas de confianza mutua: los libros blancos en América Latina bajo una perspectiva comparada*. España: IUGM.

-Bernardo, G. & César, G. (2004). *Teoría constitucional*. México: Iure.

-Bobeá, L. (2008). “La administración de la defensa en América Latina tomo III”. En Isidro Sepúlveda & Sonia Alda (editores). *La modernización militar. Seguridad y defensa en el Caribe*. España: IUGM.

-Cajina, R. (2012). “Atlas comparativo de la defensa en América Latina”. En Marcela Donadio (Coordinadora). *Ejército o seguridad pública: ¿una cooperación inevitable?*. Argentina: RESDAL y SER.

-Cajina, R. (2008.) “La administración de la defensa en América Latina tomo II”. En Isidro Sepúlveda & Sonia Alda (editores). *Nicaragua: transición política, democracia y reconversión del sector Defensa*. España: IUGM.

-Carlos, R. (1998). *El Salvador: transición y procesos electorales a fines de los 90*. El Salvador: Nueva Sociedad.

-Carlos, T. (2004, 23 de marzo). Tony Saca ganó las elecciones presidenciales en El Salvador. *El Universo*. Recuperado de

<http://www.eluniverso.com/2004/03/23/0001/14/4D26553F801840AAA34F60942F170253.html>

-Castillo, M. (et al). (2007). “Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010: Centroamérica”. En Mercedes de Vega (coordinadora). *Conflictos armados y diplomacia regional*. México: SRE.

-Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona. (2006).

Álvaro Arzú Yrigoyen. Recuperado de [http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_central\\_y\\_caribe/guatemala/alvaro\\_arzu\\_yrigoyen](http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_central_y_caribe/guatemala/alvaro_arzu_yrigoyen)

-Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona. (2011). *Vinicio Cerezo Arévalo*. Recuperado de [http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_central\\_y\\_caribe/guatemala/vinicio\\_cerezo\\_arevalo](http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_central_y_caribe/guatemala/vinicio_cerezo_arevalo)

-Chris, V. (2011). *El Salvador en transición*. Estados Unidos: RozenbergQuarterly Magazine.

-Claudia, J. (2003). *Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales*. México: UNAM.

-Colino, C. (2009). “Diccionario crítico de ciencias sociales”. En Román Reyes (director). *Método comparativo*. España-México: Plaza y Valdés.

-Collier, D. (1999). “La comparación en las ciencias sociales”. En Giovanni Sartori & Leonardo Morlino (compiladores). *Comparación y método comparativo*. España: Alianza.

-Comisión para el Esclarecimiento Histórico. (1994). *Agudización de la violencia y militarización del Estado (1979-1985)*. Recuperado de <http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/mds/spanish/cap1/agud.html>

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2001). *Quinto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*. Recuperado de <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala01sp/indice.htm>
- Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción. (2008). *Participación ciudadana... ¿para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal*. Recuperado de <http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/Participacion%20ciudadana.pdf>
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. (2008). *Participación ciudadana y rendición de cuentas*. Recuperado de <http://www.cyd.conacyt.gob.mx/224/Articulos/Participacionciudadana/Ciudadania2.html>
- Cuadra, E. (2009). “Democracia en transición Honduras y Nicaragua: gobernabilidad, seguridad y defensa”. En Carlos Barrachina (coordinador). *La transición hacia la democracia en Nicaragua*. México: Plaza y Valdés.
- Edelberto, T. (2007). *La piel de Centroamérica: una visión epidérmica de setenta y cinco años de su historia*. Costa Rica: Flacso.
- Elisur, A. (2008). *Derecho constitucional*. México: Oxford.
- Fernando, B. (1996). *Compendio de derecho militar*. México: Porrúa.
- Franco, G. (2010). *Metodología para el análisis político: un enfoque flexible a partir de problemas, mecanismos e inferencias causales*. Brasil: Redalyc.
- Fredy, C. (2009). *Análisis de los avances en la integración social de Centroamérica*. Colombia: pontificia universidad javeriana.
- Florez, J. (2010). “sistemas de enseñanza militar y educación para la defensa en Iberoamérica”. En Sonia Alda Mejías (editora). *Qué militares para qué escenarios. La formación militar en la agenda de la gobernabilidad*. España: IUGM y UNED.

- Fuentes, M. (2008). “Reforma político y electoral en América Latina (1978-2007)”. En Daniel Zovatto & Jesús Orozco (coordinadores). *Análisis de las reformas políticas en Guatemala*. México: UNAM.
- Gabriel, A. (2005). *Guatemala: democratización y reforma del sector seguridad*. Puerto Rico: IUGM.
- Gabriel, P. & Laura, V. (2004). *El neoinstitucionalismo como unidad de análisis multidisciplinario*. Venezuela: Redalyc.
- García, J. (2008). “La administración de la defensa en América Latina tomo III”. En Isidro Sepúlveda & Sonia Alda (editores). *Procesos de modernización de la defensa en América Latina. Un marco teórico*. España: IUGM.
- Gerardo, F. (2006). *Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas*. México: buap.
- Giovana, R. (2005). *El neoinstitucionalismo en los procesos de integración latinoamericanos*. España: aecpa.
- Gobierno del Estado de Chiapas. (2012). *Glosario de términos y conceptos, en Chiapas*. Recuperado de [http://www.fpchiapas.gob.mx/transparencia/inicio/definicion\\_transparencia.php](http://www.fpchiapas.gob.mx/transparencia/inicio/definicion_transparencia.php)
- González, J. (2008). “La administración de la defensa en América Latina tomo III”. En Isidro Sepúlveda & Sonia Alda (editores). *Los Libros Blancos en los países del Cono Sur*. España: IUGM.
- Guillermo, H. (2003). *Política de defensa y diseño del Libro Blanco de la Defensa. El caso de Chile*. Chile: REDES.
- Guy, P. (2003). *El Nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política*. España: Gedisa.
- Héctor, R. (2010). *Guatemala, 1996-2010: hacia un Sistema Nacional de Seguridad y Justicia*. Guatemala: PENUD.

- Jorge, R. (1996). *La consolidación de la democracia en América Central: problemas y perspectivas en El Salvador, Guatemala y Nicaragua (1990-1996)*. Costa Rica: Anuario de Estudios Centroamericanos.
- José, C. (2011). *Criminal violence and democratization in Central America: the survival of the violent state*. United States: University of Miami.
- José, C. (2003). *Violencia y democratización en Centroamérica: el impacto del crimen en la legitimidad de los regímenes de posguerra*. España: Redalyc.
- José, M. (2008). *Elecciones cambio político y reforma constitucional en Nicaragua*. México: Redalyc.
- José, R. (2003). *El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones*. Colombia: Redalyc.
- Juan, M. (2003). *Los partidos políticos y la democracia en Nicaragua*. México: Redalyc.
- Leticia, S. (1996). *Honduras, los retos de la democracia*. Honduras: Nueva Sociedad.
- Leticia, S. (2009). *Honduras. Políticos, empresarios y militares: protagonistas de un golpe anunciado*. Honduras: alainet.
- Miguel, V. (2004). *Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: experiencias en la Unión Europea y México*. España: ITM.
- Military Education Research Library Network. (2006). *Libro de la defensa nacional*. Recuperado de <http://merln.ndu.edu/whitepapers/elsalvador2006.pdf>
- Morlino, L. (1999). “La comparación en las ciencias sociales”. En Giovanni Sartori & Leonardo Morlino (compiladores). *Problemas y opciones en la comparación*. España: Alianza.
- Murcia, Walter. (2012). “Atlas comparativo de la defensa en América Latina”. En Marcela Donadio (coordinadora). *Repensando la defensa nacional*. Argentina: RESDAL y SER.
- OBSERVATORIONACIONAL. (2007). *Nicaragua: la democracia a la deriva*.

- Organización de los Estados Americanos. (2000). *IV conferencia de ministros de defensa de las Américas*. Recuperado de <http://www.oas.org/csh/spanish/docminist00.asp>
- Organización de Estados Americanos. (2002). *Adopción de los lineamientos sobre la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de defensa*. Recuperado de <http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res829.asp>
- Organización de los Estados Americano. (2012). *CIDH valora avances contra la impunidad en Guatemala y expresa preocupación por la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas y las mujeres*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/033.asp>
- Organización de Estados Americanos. (2002). *Declaración de Bridgetown: enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica*. Recuperado de [http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs\\_esp/AGcgdoc15\\_02.htm](http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/AGcgdoc15_02.htm)
- Organización de los Estados Americanos. (1999). *Fomento de la confianza y la seguridad*. Recuperado de <http://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdefurug.asp>
- Organización de las Naciones Unidas. (2003). *Misión de observadores de las Naciones Unidas en El Salvador*. Recuperado de [http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co\\_mission/onusal.htm](http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/onusal.htm)
- Organización de las Naciones Unidas. (2003). *Misión de verificación de las Naciones Unidas en Guatemala*. Recuperado de [http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co\\_mission/minugua.htm](http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/minugua.htm)
- Organización de los Estados Americanos. (2013). *Seguridad pública*. Recuperado de [http://www.oas.org/es/temas/seguridad\\_publica.asp](http://www.oas.org/es/temas/seguridad_publica.asp)
- Pacheco, G. (2008). "La administración de la defensa en América Latina tomo III". En Isidro Sepúlveda & Sonia Alda (editores). *Los Libros Blancos en Centroamérica: ¿un paso para consolidar medidas de confianza?*. España: IUGM.
- Raúl, B. (1993). *El Salvador: paz conflictiva, democracia frágil*. El Salvador: Nueva Sociedad.



- Red de Seguridad y Defensa de América Latina. (2006). *Honduras, libro blanco de la defensa nacional*. Recuperado de <http://www.resdal.org/Archivo/hon-lb-indice.html>
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina. (2004). *La República de El Salvador: su defensa nacional y su fuerza armada*. Recuperado de <http://www.resdal.org/Archivo/el-salvador-04-cap4.htm>
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina. (2007). *Las definiciones políticas*. Recuperado de <http://www.resdal.org/atlas/atlas07-cap3.pdf>
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina. (2003). *Libro de la defensa nacional de la república de Guatemala*. Recuperado de <http://www.resdal.org/Archivo/d00001f8.htm>
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina. (2005). *Nicaragua, libro de la defensa nacional*. Recuperado de <http://www.resdal.org/Archivo/nica-libro-blanco.html>
- Rhodes, R. (1997). “Teorías y métodos de la ciencia política”. En David Marsh & Gerry Stoker (editores). *El institucionalismo*. España: Alianza.
- Ricardo, C. (1994). *El Salvador en transición: el proceso de paz*. El Salvador: Redalyc.
- Robert, A. (1986). *La evolución de la cooperación*. España: Alianza.
- Roberto, H. (2004). *Evaluación del proceso de transición democrática en Guatemala a partir de 1985-2003*. Guatemala: Universidad San Carlos de Guatemala.
- Roberto, T. (1997). *El Salvador: una transición histórica y fundacional*. El Salvador: Nueva Sociedad.
- Rodríguez, P. (2012). “Atlas comparativo de la defensa en América Latina”. En Marcela Donadio (coordinadora). *El ejército de Guatemala en el contexto de un nuevo gobierno*. Argentina: RESDAL y SER.
- Rojas, F. (2008). “La administración de la Defensa en América latina tomo III”. En Isidro Sepúlveda & Sonia Alda (editores). *La administración de la Defensa como política pública en América Latina*. España: UNED.

- Saint, H. (2007). “Atlas comparativo de la defensa en América Latina”. En Marcela Donadio (Coordinadora). *Las definiciones políticas*. Argentina: RESDAL y SER.
- Salomón, L. (2012). “Atlas comparativo de la defensa en América Latina”. En Marcela Donadio (coordinadora). *Las Fuerzas Armadas hondureñas: entre la defensa externa y la seguridad externa*. Argentina: RESDAL y SER.
- Salomón, L. (2011). “Honduras: retos y desafíos de la reconstrucción democrática”. En Víctor Meza (coordinador). *Honduras: Golpe de Estado, sistema de partidos y recomposición democrática*. Honduras: CEDOH.
- Santiago, B. (2007). *Instituciones e institucionalismo en América Latina*. Ecuador: Cipeec.
- Sartori, G. (1999). “La comparación en las ciencias sociales”. En Giovanni Sartori & Leonardo Morlino (compiladores). *Comparación y método comparativo*. España: Alianza.
- Secundino, G. & Fernando, H. (1994). *Transición y elecciones en El Salvador*. España: Redalyc.
- Torres, Manuel. (2011) “Honduras: retos y desafíos de la reconstrucción democrática”. En Víctor Meza (coordinador). *El terremoto institucional y la necesidad de un nuevo inicio*. Honduras: CEDOH.
- Uriarte, M. (2005, 31 de mayo). *Debatirán cambios en sistema electoral*. La Prensa. Recuperado de <http://archivo.laprensa.com.ni/archivo/2005/mayo/31/politica/politica-20050531-02.html>
- Valeria, G. (2009). *Índice de medición de calidad de leyes en el marco normativo de los derechos de la infancia*. México: Redim.
- Víctor, G. (1996). *Guatemala: nueva derecha y viejos problemas*. Guatemala: Nueva Sociedad.
- Víctor, M. (2011). *Honduras: retos y desafíos de la reconstrucción democrática*. Honduras: CEDOH.