

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEFENSA NACIONAL** **PUBLIC POLITICS OF NATIONAL DEFENSE**

*Herminio Sánchez de la Barquera y Arroyo*<sup>1</sup>

### **Resumen**

El presente texto tiene como objetivo reflexionar sobre la naturaleza de las políticas de defensa dentro de las políticas públicas en el contexto de un sistema político democrático. Busca así mismo fijar sus relaciones con las dimensiones formal, procesual y material de la política, delimitar las características de su diseño y resaltar su entrelazamiento y dependencia de otros campos de la política. La defensa nacional tiene como objetivo alcanzar una condición de seguridad externa que permita al país lograr sus objetivos sin interferencias exteriores. Para poder cumplir con este elevado objetivo es necesario instrumentar políticas públicas en materia de defensa, que, debido a su alcance, son en realidad «Políticas de Estado», lo cual explicaremos con detalle. Las políticas de defensa no pueden ser pensadas en términos exclusivamente militares, mucho menos en un Estado democrático, en donde el aparato militar se encuentra subordinado a las instituciones democráticas. La presente contribución no aborda el tema de las políticas de defensa en Estados no democráticos.

### **Palabras clave**

Política, Políticas públicas, Defensa nacional, Estado de derecho.

### **Abstract**

This text aims to reflect on the nature of defence policies within public policies in the context of a democratic political system. Search also set its relations with the formal dimensions, procedural and policy material, define the characteristics of its design and highlight their entanglement and dependence on other fields of policy. National Defense aims to achieve a condition of external security, enabling the country to achieve its goals without foreign interference. In order to meet this high goal is necessary to implement public policy in matters of defence, which, because of their scope, are actually «State policy», which we will explain in detail. Defence policies cannot be thought in terms exclusively military, much less in a democratic State, where the military apparatus is subordinated to democratic institutions. The present contribution not addresses the issue of defence in non-democratic States policies.

### **Keywords**

Politics, Policy, National Defense, Constitutional State.

---

1 Doctór en Ciencia Política por la Universidad de Heidelberg (Alemania); profesor investigador, Director de Posgrados en Ciencias Sociales y Coordinador del Grupo de Investigación en Ciencias Sociales (INCISO), en la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (México). Dirección de contacto: [herminio.sanchezdelabarquera@upaep.mx](mailto:herminio.sanchezdelabarquera@upaep.mx). Agradezco la generosa colaboración de Janet Cerón, Hugo Hernández y Roberto Laca, alumnos los dos primeros de la Maestría en Ciencia Política y el último de la Licenciatura en Derecho, asistentes de investigación y miembros del INCISO. La ayuda y orientación del Mtro. Daniel Tapia fue así mismo muy valiosa, por lo que le expreso aquí mi agradecimiento.

## HERMINIO SÁNCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Heidelberg (Alemania) y miembro de la Marine-Offizier Vereinigung (Asociación de Oficiales de Marina) en Bonn (Alemania). Actualmente es profesor investigador en la Universidad Popular Autónoma de Puebla (UPAEP), donde se desempeña como Director de Posgrados en Ciencias Sociales y Coordinador del Grupo de Investigación en Ciencias Sociales (INCISO-UPAEP). Sus líneas de investigación son las políticas de defensa nacional, las relaciones entre cultura y política, y la metodología de la Ciencia Política.

Correo electrónico: [herminio.sanchezdelabarquera@upaep.mx](mailto:herminio.sanchezdelabarquera@upaep.mx)

Artículo recibido el 11 de julio de 2017. Aprobado el 15 de febrero de 2018.

Los errores remanentes son responsabilidad de los autores.

Una de las tareas fundamentales del Estado como agrupación política es la de garantizar la seguridad de sus integrantes, tanto en lo que respecta a la seguridad interna, como ante las amenazas y peligros provenientes de factores externos. Generalmente, los cuerpos policíacos se encargan de la primera tarea, mientras que las fuerzas armadas son quienes se ocupan de enfrentar los peligros del exterior. En este texto nos concentraremos exclusivamente en las políticas de seguridad que tienen que ver con la defensa nacional en un Estado democrático contemporáneo, es decir, con las amenazas que generalmente representan actores externos. Los aspectos policíacos de la seguridad en países democráticos, así como las políticas de seguridad y de defensa nacional en Estados no democráticos no están contemplados en estas reflexiones. Sólo hablaremos de las políticas de defensa nacional en Estados democráticos de derecho. En una primera parte examinaremos las características de los diversos tipos de «políticas», como actividades del Estado, es decir, estableceremos las diferencias entre políticas públicas, de gobierno y de Estado, para analizar en dónde podemos situar a las políticas de defensa. En un segundo paso estudiaremos las notas características de las políticas de defensa, dentro de las relaciones entre fuerzas armadas y política, para terminar estas reflexiones con unas breves conclusiones.

## I. Fundamentos conceptuales

El concepto «defensa» alude a la relación con la acción y el efecto de conservar la posesión de un bien o de mantener un grado suficiente de libertad de acción para alcanzar tal bien. La defensa nacional puede ser por lo tanto entendida como el conjunto de medios materiales, humanos y morales que una nación puede oponer a las amenazas de un adversario en contra de sus intereses, principalmente de su soberanía e integridad territorial. El propósito de la defensa nacional es alcanzar una condición de seguridad externa tal que el país pueda lograr sus objetivos libre de interferencias exteriores. Esto significa que la defensa de un Estado es una función intransferible e irrenunciable que se orienta por claros principios estatales y es conducida por un conjunto de autoridades institucionales, las que conforman un sistema cuyas características difieren de un caso a otro. Si hablamos de políticas públicas, estamos ante la política de defensa, donde se discuten y fijan las orientaciones básicas para el conjunto del sector («Libro de la Defensa...», 2010).

En cuanto a la función «defensa», se combina sobre todo con la función diplomática para buscar garantizar la seguridad exterior. Podemos afirmar que esta función «defensa» es un bien que debe alcanzar sin distinción a todos los pobladores de un país, para lo cual se requieren ciertas condiciones («Libro de la Defensa...», 2010):

- Que el monopolio de la fuerza legítima esté en manos del Estado,
- Que el Estado organice la función «defensa», la dote de recursos y le asigne objetivos con un sentido nacional,
- Que el cumplimiento de esta función abarque la suma de actividades de los organismos e instituciones del Estado necesarios para cumplirla, puesto que su ámbito excede lo estrictamente militar.

Para que esta función pueda cumplirse adecuadamente, es necesario que exista una estructura orgánica para planearla y llevarla a cabo, mecanismos de control de gestión, una legislación concreta que le dé sentido y respaldo, financiamiento y políticas orientadoras, que son la aplicación de lo que las leyes prescriben. Quien recoge todos estos aspectos es la política pública en materia de defensa, tema del presente texto.

Con el objetivo de entender lo que significan estas políticas en lo referente a la defensa, primero tendremos que analizar lo que es la política y su relación con las fuerzas armadas, para después enfocarnos en las políticas públicas. La relación de la política con la defensa es un elemento clave en las famosas reflexiones acerca de la naturaleza de la guerra que Claus von Clausewitz (1780-1831) formuló en su obra, fundamental y clásica, intitulada «De la guerra» (*Vom Kriege*). En ella, el autor subraya un componente esencial: el objetivo político de la guerra. Además, afirma que esta violencia física entre grandes grupos, fundamentalmente entre Estados, siempre debe ser contemplada como un medio, pues el objetivo político será el motivo fundamental de la guerra, tanto para la meta que se persiga como para los esfuerzos que sean necesarios para ello. El militar prusiano llega por lo tanto a la conclusión de que la guerra no es tan sólo un acto político, sino un verdadero instrumento político y una continuación de la política con otros medios; en este sentido la define como «un acto de violencia para obligar al enemigo a satisfacer nuestra voluntad» (Von Clausewitz, 2008). Cuando la guerra, empero, pierde su carácter de medio al servicio de la política y se convierte en fin por sí misma, entonces es que ha degenerado, pues sus fines los debe determinar la política.

¿Y qué es esta, la política, o qué debemos entender por ella en este texto, pues estamos hablando de «políticas de defensa nacional» como «políticas públicas»? La diversidad de definiciones es sumamente amplia, pues mucho depende del enfoque que utilicemos: normativo, empírico, de emancipación, etc. Así, Otto Suhr (1894-1957) define a la política como la «configuración de la vida pública» (citado en Von der Gablentz, 1974, p.17) y, de acuerdo a esto, Von der Gablentz habla de «la lucha por el recto orden» (1974, p.17). A su vez, Max Weber (1864-1920) entendía por política la aspiración por tomar parte del poder o por ejercer influencia en la distribución del mismo, ya sea entre Estados o, en el interior de un Estado, dentro de los grupos humanos que este abarca (Weber, 2006b). Podemos entonces preguntarnos para qué se quiere obtener este poder, es decir, por qué vale la pena, para muchos, luchar para alcanzar y conservar el poder, con ayuda de medios que en ocasiones son legítimos, en otras, ilegítimos. A esto, Weber responde que quien está en la política busca el poder, tanto como medio al servicio de otros fines (ideales o egoístas) como el poder por el poder mismo (2006b). También podemos apoyarnos en Von der Gablentz (1974) quien afirma que el político busca instaurar un orden político duradero, de hecho, aquí encontramos una diferencia entre el estratega político y el estratega militar, pues mientras este último ve concluida su obra al terminar la guerra, el político debe hacer la paz y además, en cuanto sea posible, mantenerla por generaciones.

Si seguimos a Harold Lasswell (1902-1978), para quien la política se mueve en torno a la cuestión de «quién recibe qué, cuándo y cómo», estamos entonces ante un proceso de toma de decisiones vinculantes para la comunidad respectiva con el fin de organizar su convivencia. Estas decisiones son el resultado de interacciones entre los actores, quienes fijan sus estrategias para alcanzar ciertos objetivos (citado en Stykow, 2007). De ahí que Scharpf afirme que la tarea más importante de la política sea «la selección y la legitimación de programas, que por medio de los recursos de la comunidad, deben perseguir fines y procesar problemas que no podrían ser superados ni a través de la acción individual, ni de las transacciones mercantiles ni de la cooperación voluntaria» (2007, p. 26).

Una definición de política que se adecua muy bien a nuestros propósitos es la que la considera como una pauta general de acción del protagonista con todos los actores involucrados en la situación que se requiere transformar; es decir, se trata de pasar de una situación actual

a otra situación futura mediante el ejercicio del gobierno, de la toma e imposición de decisiones (Maesschalck, 2010).

Schultze (2006), a su vez, reconoce que en la actualidad sigue siendo un tema polémico y sujeto a controversias el de la definición de «política», pues los ámbitos objetivos y el alcance de lo político dependen muy especialmente del espacio, el tiempo y la cultura, además de que varían las formas (*Polity*), los procesos (*Politics*) y los contenidos (*Policy*) de la política. Estas tres dimensiones son fundamentales para comprender lo que en la presente investigación entenderemos por «política», por lo que ahora procedemos a explicarlas. El primer concepto (*polity*) se refiere a la dimensión institucional de la política, es decir, no solamente aquellos elementos que tradicionalmente se han denominado como instituciones de los sistemas políticos –la Constitución, el gobierno, el congreso, los tribunales, etc.– sino también las instituciones en el amplio sentido del término: las «reglas del juego», como principios electorales y procedimientos de concertación, o sea, limitaciones en el accionar de los actores individuales y colectivos. El interés cognitivo está orientado por las siguientes preguntas: ¿Cómo está organizado el proceso político, y por qué se diferencian las configuraciones institucionales de los sistemas políticos modernos? Estas instituciones, formales e informales, proporcionan el marco en el que se lleva a cabo el conjunto de procesos políticos (*politics*), donde la política, entendida como conjunto de decisiones vinculantes, se formula e impone. Es el terreno de la interacción, de la cooperación, de los conflictos y de los consensos entre los actores políticos, por lo cual en este punto nos preguntamos cómo se originan y se imponen las decisiones políticas y cómo influyen las instituciones políticas en el accionar de los actores. Se trata del «discurrir del juego». Por último, la política tiene una dimensión material, de contenido (*policy*), que atañe a sus objetivos, tareas y objetos concretos: ¿En qué consiste el contenido de las decisiones políticas y qué se pretende regular con ellas? ¿Cómo influyen las instituciones políticas en los resultados concretos de la política? Estamos, por lo tanto, ante «el resultado del juego» (Stykwow, 2007, pp. 27-28)<sup>2</sup>.

Todos los fenómenos políticos poseen estas tres dimensiones, por lo que depende del interés cognitivo del investigador en cuál o en cuáles de ellos centrará su atención. Para el análisis y la comparación de sistemas políticos o de políticas sectoriales (como es el caso de las políticas de defensa), es aconsejable considerar las tres, pues de esta forma se obtiene

<sup>2</sup> El lector puede profundizar en estos conceptos consultando las entradas correspondientes en Nohlen, 2006a.

el panorama completo de las interacciones que caracterizan al sistema y de las complejas relaciones entre los elementos de tales dimensiones.

Al definir a la política como una lucha por el poder con la finalidad de instaurar un orden político duradero, nos enfrentamos a dos problemas: por un lado, la idea de lo que pueda ser «legítimo» o «ilegítimo» no es compartida necesariamente por todos, ni siquiera en una misma sociedad o grupo humano; por el otro, se requiere que la lucha por el poder esté sometida a ciertas reglas fundamentales, en aras de que la sociedad pueda perdurar y desarrollarse. De aquí que una de estas reglas, sumamente importante, sea la necesidad de asegurar el monopolio de la fuerza física en manos del Estado, pues sólo así puede garantizarse con cierta seguridad la protección de las personas, la permanencia del orden jurídico y la defensa de los diversos derechos individuales y sociales (Von Bredow, 2000).

Empero, el constante aumento de conflictos en el interior de los Estados y el creciente número de combatientes irregulares en el escenario mundial actual son factores que ponen en peligro no sólo el monopolio estatal de la fuerza, sino también la validez de un proceso histórico que ha caracterizado al orden internacional de los últimos trescientos años y al que se ha dado en llamar «Sistema de Westfalia de las Relaciones Internacionales». Este sistema se originó a raíz de la Paz de Westfalia (1648) que puso fin a la Guerra de los 30 Años (1618-1648) y se fundamenta en dos principios básicos: en el monopolio estatal de la fuerza hacia adentro de cada Estado y en la soberanía estatal hacia afuera (Von Bredow, 2008). Dicho monopolio de la fuerza física es imprescindible para la conservación del Estado, pues si lo pierde puede ver amenazada su existencia por la guerra civil o por otras formas de decadencia. Es así que el Estado organiza su fuerza física y crea organizaciones que la representan y, de ser necesario, la ejecutan. La policía es la que en el interior de la sociedad se encarga principalmente de estas funciones. Solamente en casos de emergencia o de excepción se recurre a las fuerzas armadas para mantener el orden interno, debido a que su finalidad radica en otro ámbito: en el de la política exterior y de la política internacional. Las fuerzas armadas deben proteger al Estado de agresiones externas, lo que constituye su tradicional función nacional de política exterior; además, dependiendo de la legislación nacional respectiva, pueden ayudar a mantener o a recuperar el orden y la paz internacionales, lo que constituye una importantísima función internacional (Von Bredow 2000). Podemos asegurar entonces que,

en sociedades «funcionales», las fuerzas armadas son un instrumento en manos de la dirigencia del Estado, no desarrollan una vida política propia y no participan en intentos violentos para deponer al gobierno, además de que también son sujetos de fiscalización en el empleo de sus recursos. Por el contrario, en sociedades en donde el control político de las fuerzas armadas no funciona adecuadamente o en las que el monopolio estatal de la fuerza ha sido fracturado, ocurren tarde o temprano golpes de Estado, levantamientos militares o guerras civiles (Von Bredow, 2008). En este punto es menester hacer hincapié en el aspecto del «control político» o, como otros autores lo prefieren, en la «conducción política» de la defensa: trátase de una situación «... en la cual las decisiones adoptadas por las autoridades electas sobre defensa se traducen efectivamente en todos los actos realizados por todos los órganos estatales dedicados a la defensa, incluyendo plenamente a las fuerzas armadas» (Ugarte, 2013, p. 55)<sup>3</sup>.

En este trabajo entenderemos por «fuerzas armadas», en general, a las fuerzas militares regulares de un Estado. Los protocolos adicionales de la Convención de Ginebra de la Cruz Roja, en su Art. 43, estipulan que las fuerzas armadas deben estar organizadas, deben estar sometidas a una dirección responsable y deben disponer de un sistema propio de disciplina interna (Meier, Nelte y Huhn, 2008).

Lamentablemente la guerra, como conflicto armado entre grupos humanos, está presente en la historia del Hombre desde que este existe, por lo que es sumamente improbable que llegue a desaparecer algún día. Es más: la guerra y la forma de llevarla a cabo son partes integrantes de la cultura de las diferentes sociedades, por lo que John Keegan no duda en aseverar que en algunas sociedades la guerra no es tan sólo la expresión de la cultura, sino la cultura misma. Precizando la afirmación de Von Clausewitz, más que la guerra, es la conducción de la guerra un medio al servicio de la política. En este sentido, según Von Stietencron, todas las sociedades, cuando entran en guerra, atraviesan una experiencia límite, en la que los combatientes se ven obligados a superar una prohibición cultural (el mandamiento «No matarás») y a obedecer, por lo menos mientras duren las hostilidades, el mandato, también cultural, de hacerlo, es decir, de matar. Todo esto hace aún más estrechas la relaciones de la guerra con la política, pues la manera en que una sociedad fija las prioridades de sus intereses y conforma sus

<sup>3</sup> Para profundizar en este tema, fundamental en los países democráticos, remitimos al lector a Sánchez de la Barquera y Hernández, 2015.

instituciones depende de su cultura: la «cultura de la guerra» o la «cultura de la violencia» son parte, por lo tanto, de su cultura política (Von Bredow, 2000). Las fuerzas armadas existen porque existen las guerras o la propensión a ellas, y no viceversa. El nacimiento y organización de los ejércitos son productos, por lo tanto, de una necesidad y son posteriores al surgimiento de las guerras (Aznar, 2011).

Es claro que las fuerzas armadas no constituyen el único instrumento de la política, aunque también es cierto, como afirma Von Bredow (2000), que cuando una revolución o lucha de liberación tiene éxito debido exclusiva o casi exclusivamente al empleo de la fuerza militar, puede originarse con facilidad una tendencia a glorificar dicha violencia revolucionaria (violencia «buena») y a crear mitos en torno suyo, lo cual generalmente se convierte en un obstáculo para la formación de una comunidad civilmente orientada, tal como lo muestran numerosos ejemplos en África, América Latina o Asia. Para muchos expertos, la diplomacia y las fuerzas armadas conforman los medios decisivos, mutuamente complementarios, de la política exterior de un Estado, y, si bien se discute con ahínco si la conducción de la guerra y las fuerzas armadas como instrumentos de la política ya son obsoletos o no, o si ya deberían serlo, lo cierto es que lo único que se ha podido constatar empíricamente es que los Estados democráticos no echan mano de la guerra para dirimir entre sí sus conflictos (Nohlen, 2006b, p. XVIII). Ello, por supuesto, no ha impedido que muchos Estados democráticos inviertan considerables recursos en la modernización cualitativa y cuantitativa de sus fuerzas armadas, pues el uso de la fuerza sigue siendo el último recurso del poder, a pesar de lo cual hay indicios de que los medios no militares cobran cada vez más importancia en las relaciones entre los Estados, aunque no es probable que lleguen a substituirlos por entero (Von Bredow, 2000).

Gross considera, por su parte, como medios de poder «clásicos» en primer lugar al potencial militar y económico de un Estado; ambos factores son interdependientes, asumiendo la economía el papel de factor original y el poderío militar el de la variable dependiente. A esto hay que agregar el factor decisivo de la educación y del conocimiento. Puede afirmarse, entonces, que el conocimiento y la educación son la fuerza potencial económica de mañana, y que el poder económico es a su vez la fuerza potencial militar de pasado mañana. Muchos expertos consideran que el número de habitantes es la base del poder de un Estado nacional, pues es indispensable para el desarrollo de los factores

económico y militar, mientras que Joseph Nye agrega una fuente más del poder, algo que él denomina «soft power» y que consiste en las complejas interdependencias de los factores que hemos mencionado: militares, económicos y mentales (Gross, 2005).

En este sentido, vale la pena citar las palabras de los Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN que aparecen en el «Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza» (1991), pues toman en cuenta esta multiplicidad de factores en el mundo globalizado actual y el papel de las fuerzas armadas: «La seguridad y la estabilidad comprenden tanto elementos políticos, económicos, sociales y de política ambiental como también la función irrenunciable de la defensa» (citado en Frank, 2001, p. 18).

Pensar en términos puramente militares las políticas de Defensa Nacional nos puede llevar a la conclusión limitada de que las políticas públicas formuladas y aplicadas en dicho campo de la política se reducen a meras reflexiones, decisiones y operaciones que tienen que ver exclusivamente con el mundo castrense, de suerte que quienes definan los problemas, propuestas y soluciones sean o deban ser los militares, una vez que estos hayan asimilado las directivas estratégicas del Estado y se dispongan a emplear las políticas públicas como herramientas. Esto no es así, mucho menos en Estados democráticos en donde existe un número más o menos considerable de tomadores de decisión y de actores con capacidad de veto, electos en procesos competitivos (Tsebellis, 2006) y en donde el componente militar se encuentra subordinado a las instituciones democráticas y por tanto está sujeto a la rendición de cuentas (Sánchez de la Barquera y Hernández, 2015).

Antes de discutir las características de las políticas en torno a la defensa nacional es necesario aclarar de qué tipo de políticas estamos hablando, pues las hay públicas, de gobierno y de Estado. ¿Qué es una política pública? No es nada fácil llegar a acuerdos en torno a una definición de este concepto. Salazar (2011) habla de hasta 40 definiciones, de las cuales una clásica es la de Dye (2008, p. 1): «Es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer». Para Jenkins, se trata de: «Un conjunto de decisiones interrelacionadas, tomadas por uno o varios actores políticos, con relación a la selección de objetivos y de los medios para alcanzarlos, dentro de una situación específica, donde aquellas decisiones deberían, en principio, estar dentro del ámbito de competencia de aquellos actores» (Jenkins, 1978, p. 5).

Aguilar define a las políticas públicas como un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal,

orientadas a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada como de interés o beneficio público. La intencionalidad y causalidad de estos objetivos han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía, han sido decididas por autoridades públicas legítimas, son ejecutadas por actores gubernamentales y estatales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles) y dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad (Aguilar, 2008).

El mismo autor da cuenta de algunas de sus características: «Su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política. Pero lo distintivo de la política pública es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas» (Aguilar, 2003, p. 87). Salazar (2011) propone entenderlas como un conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas. De ahí que muchos hablen también de «políticas estatales o gubernamentales».

En el caso de las llamadas «Políticas de Gobierno», estamos ante acciones y políticas públicas que obedecen a los intereses o criterios del gobierno en turno, es decir, son aquellas medidas de gobierno que llevan el sello del gobierno o administración en turno. Por eso no debemos confundir a las políticas públicas con las políticas de gobierno, pues estas últimas se refieren a cursos de acción cuya iniciativa se ha dado desde la conducción política en turno, es decir, la iniciativa y puesta en marcha son responsabilidad exclusiva del gobierno que la implementa.

Y por último, las «Políticas de Estado» se refieren a aquellas que se llevan a cabo para atender los asuntos que interesan a la sociedad en su conjunto, de acuerdo con las preocupaciones y urgencias nacionales. Son por lo tanto políticas de gran magnitud y de largo aliento, que no corresponden sólo al gobierno sino a la sociedad en general. Es así que van más allá de la duración de un gobierno o administración porque, más que ser propias de un gobierno nacional, se trata de *políticas nacionales*, indispensables para atender problemas complejos que afectan a todos (Covarrubias, 2007).

Por lo que vemos, la política de defensa, más que una política pública, es una política de Estado, aunque tampoco se debe concluir que,

si bien la defensa nacional es producto de una política de Estado, toda política pública en tal campo deba compartir necesariamente dicha naturaleza. La defensa nacional como política de Estado se inserta en el nivel estratégico, en tanto las políticas públicas, resultado de la defensa nacional, son acciones que responden a un proceso creativo. Así que, aunque hablemos de «políticas públicas de defensa nacional», en realidad estamos hablando de «Políticas de Estado (así, con mayúsculas) en materia de defensa nacional», que generalmente tienen repercusiones en políticas públicas (como por ejemplo de empleo, ciencia y tecnología, seguridad, protección civil, etc.).

Ahora bien, ¿qué es la Defensa Nacional? Para efectos de la presente reflexión, definiremos a la Defensa Nacional en dos sentidos (Barrios, Caldach, Jaguaribe y Puntigliano, 2009):

- a) Carácter político y doctrinario, entendido como el poder que tiene un Estado para identificar, contrarrestar y disuadir cualquier amenaza externa que pudiera afectar negativamente su soberanía y existencia.
- b) Carácter orgánico, que puede definirse como un bien público conformado por distintos instrumentos del Estado susceptibles de ser utilizadas para mantener y/o proyectar los intereses nacionales y, si el caso lo amerita, oponerse a cualquier fuerza externa que amenace la consecución de los objetivos nacionales.

Cuando hablamos de políticas de Estado y defensa nos referimos a este segundo sentido, es decir, al carácter material del que se derivan la política de defensa y la política militar, las cuales, de acuerdo a Scheetz (2011), tienen que cerrar simultáneamente en tres aspectos: en primer lugar, tienen que ser política y diplomáticamente viables y sostenibles, en segundo lugar deben ser militarmente factibles y eficientes y, por último, hay que buscar que económicamente sean posibles y aceptables. Cuando tratamos en términos materiales a la Defensa Nacional, es preciso recordar que ésta se encuentra limitada en función de su mano de obra, capital físico, recursos naturales y conocimientos, por lo tanto, el gasto en defensa es un bien público que tiene un «costo» de oportunidad (2011). Todo aumento o disminución del presupuesto para el sector de la defensa nacional implica un aumento o disminución en relación a otros bienes del Estado: gastar en grandes proporciones en defensa significa la relegación de otro bien público. En este sentido, la aplicación de políticas públicas a dicho sector ayuda a la racionalización

del gasto, procura su eficiencia y busca proveer de indicadores que puedan ser mejorados, toda vez que el diseño de políticas públicas permite diseñar variables medibles. Sobre esto volveremos más adelante.

Para concluir este apartado, podemos decir que la «Política de defensa» es, en un sentido clásico, la preparación de la defensa nacional de un país, y abarca todos los medios, gastos y actividades militares que deben colaborar para garantizar la seguridad exterior de un Estado. Estas fuerzas y recursos militares no deben estar necesaria y exclusivamente al servicio de la defensa del territorio propio, sino que también pueden servir para la defensa colectiva de varios Estados, por ejemplo, en el marco de una alianza defensiva (Dietrich, 2006). De manera similar, Meier *et al.* (2008) designan como «Política de defensa» al conjunto de acciones emprendidas por un Estado para la prevención de la seguridad en el marco de las políticas de asuntos exteriores y de seguridad, primordialmente con el objetivo de resguardar la integridad del territorio estatal y del de sus aliados.

## 2. Características de las políticas públicas en materia de defensa

Las políticas de defensa nacional en un Estado democrático están conformadas por las siguientes dimensiones (Saín 2010):

- a) Las bases legales, orgánicas y funcionales de la defensa nacional como esfuerzo institucional para conjurar agresiones externas y su vinculación con la seguridad interna dedicada a la prevención del delito y a combatirlo;
- b) Las misiones y funciones institucionales específicas de las fuerzas armadas como instituciones del Estado dedicadas a garantizar la defensa nacional y, según las normas institucionales vigentes, también la seguridad interna o ciertos aspectos de esta;
- c) El sistema institucional de gobierno de la defensa nacional en lo que concierne a la dirección superior y a la administración general del sistema defensivo y militar, su «anclaje institucional» en el ministerio o secretaría de Estado correspondiente y en las instancias superiores del mando militar;
- d) La estructura orgánica, funcional y doctrinal de las fuerzas armadas, o sea, sus fundamentos doctrinales; la organización institucional y sus componentes (dependencias y unidades); y el despliegue, la jurisdicción espacial y la competencia funcional de dichos componentes;

- e) Las cuestiones y actividades derivadas del desempeño político-institucional del aparato militar o que supongan la vinculación o intervención institucional de este, y sobre las que el gobierno nacional y el mando militar deben dar puntual cuenta, así como abordar y procesar institucionalmente, en particular ante situaciones de crisis de ciertas instituciones.

Como podemos apreciar, al explicar las dimensiones de las políticas de defensa aparece una y otra vez la palabra «institucional», pues en un Estado democrático es imprescindible que todo lo que gire en torno a las fuerzas armadas, a sus tareas, equipamiento, doctrina y moral, se conduzca dentro del marco que señalan las leyes, y que toda situación que involucre al aparato militar se resuelva igualmente por caminos institucionales. Este no es el caso de regímenes no democráticos, cuyas fuerzas armadas cumplen con funciones diferentes a las que encontramos en regímenes democráticos y que se mueven en otras dimensiones, ya que sus bases, misiones, estructura y doctrina no están «ancladas» en un andamiaje institucional y constitucional de carácter democrático.

Estamos, entonces, ante un contenido diferente de las políticas de defensa en Estados democráticos y en Estados no democráticos. En el caso de las primeras, objeto de estas reflexiones, dicho contenido se formula paulatinamente, en un discurrir a largo plazo, que surge a partir de un proceso político abierto y dinámico de colaboración, reflexión y búsqueda de entendimiento entre los actores políticos que va definiendo los fundamentos, los medios y las metas de la política de defensa. En esto juegan un papel fundamental las experiencias históricas, el contexto geopolítico, las contingencias sociopolíticas y las condiciones socioculturales y socioeconómicas del Estado en cuestión.

A la política de defensa pertenece, de manera importantísima, la voluntad de un Estado para emprender acciones militares en caso necesario, lo que se conoce como «credibilidad». Esto significa que existe una total disposición por parte de las instancias superiores de dirección política, económica y militar para emprender todas las medidas que se requieran en un conflicto armado para alcanzar las metas que se han propuesto. Esta voluntad descansa en la capacidad propia para la defensa del territorio, ya sea debido a la fuerza que se posee o por sustentarse -además- en una alianza con otros Estados; se trata en ambos casos de la capacidad de ejercer un poder de disuasión, es decir, de poder influir en la voluntad de un agresor potencial para moverlo a abstenerse de

querer hacer uso de la presión política o militar o, en caso de haber comenzado ya una agresión, para hacer que el enemigo detenga las operaciones militares. Es fundamental, en estos casos, que el agresor pueda ser convencido de que, con el uso de las armas, tendría más que perder que ganar, o que lo que gane sería a un costo demasiado elevado como para que valga la pena el esfuerzo (Sánchez de la Barquera y Hernández, 2014).

Esta capacidad de disuasión descansa en la posesión de suficientes fuerzas militares, en su capacidad operativa, la adecuada capacitación y formación del personal militar, una alta moral y espíritu de cuerpo de las tropas y un mando militar de probada capacidad. Así, un enemigo potencial vería en estos elementos un riesgo demasiado alto y quizá difícil de calcular como para pretender llevar a cabo una agresión militar. Los elementos disuasorios se complementan con la voluntad y la capacidad políticas, que también deben mostrarse en caso necesario, de echar mano de la fuerza militar, si así lo requiriesen las circunstancias, para defender los intereses propios. Esto significa, según Theodor Heuss (1884-1963, primer Presidente de la República Federal de Alemania), saber luchar para no tener que hacerlo (citado en Frank, 2001).

A la política de defensa pertenece también la capacidad del Estado para participar en operaciones multinacionales para que, en colaboración con otros Estados, puedan llevarse a cabo medidas de prevención de conflictos o de solución de crisis.

Por último, un elemento más de la política de defensa es el conjunto de medidas para proteger adecuadamente a la población civil ante diferentes tipos de amenazas como, por ejemplo, desastres naturales y diversas contingencias que rebasen las capacidades de las autoridades civiles. Es decir, se trata de una intervención de tipo subsidiario.

Si bien es cierto que la política de defensa nacional se basa en gran medida en la prevención, también lo es el hecho de que no todos los peligros pueden ser evitados con medidas profilácticas; empero, pueden ser más o menos paliados cuando se posee una visión realista de ellos.<sup>4</sup>

La política de defensa se complementa generalmente con otra política de Estado: la política exterior. También tiene que ver con la seguridad interna, lo cual ocurre en prácticamente la generalidad de los Estados democráticos de manera subsidiaria, cuando las autoridades civiles, policíacas o de protección civil se ven rebasadas por ciertos acontecimientos

<sup>4</sup> Tercer Informe de Peligros de la Comisión de Protección en el Ministerio Federal del Interior (Dritter Gefahrenbericht der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern, Alemania), marzo de 2006, citado en Weinheimer 2008, p. 35.

o fenómenos. Este papel se encuentra, por regla general, respaldado en la respectiva Constitución Política. De aquí que podamos decir que la política de defensa se complementa y coordina con otras políticas públicas y de Estado, lo cual puede desembocar en una llamada «estrategia de seguridad», que busque neutralizar las amenazas, peligros y desafíos que enfrente un Estado determinado. Hay que cuidarnos, empero, de querer comprender una gran cantidad de políticas públicas dentro de un paraguas excesivamente amplio que entienda que prácticamente todo es «asunto de seguridad nacional» («Libro de la Defensa Nacional...», 2010).

En lo que toca al tema del diseño de políticas públicas en la defensa nacional, hay que subrayar que los pasos para ello pueden variar, dependiendo de la perspectiva desde la que hablemos y de cómo las analicemos. Para efectos de este trabajo, partimos de la postura de Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya (2013) con respecto a las fases del proceso de la política pública, que son las siguientes:

- definición del problema,
- estructuración de la agenda,
- formulación de alternativas,
- toma de decisiones,
- implementación y
- evaluación.

Si bien, como se ha mencionado previamente, cada país se desarrolla dentro de un contexto cultural, histórico y político particular, podemos desmenuzar, a partir de las fases previamente señaladas, los retos y las implicaciones de la puesta en marcha de políticas públicas en el sector defensa:

**Definición del problema:** como ya se ha dejado en claro, para el caso específico de la defensa nacional, las políticas públicas deben responder a una política mayor que ha sido previamente consensuada. Ahora bien: ¿pueden ser atendidos todos los problemas detectados en la defensa nacional? Evidentemente no. La primera razón es por la existencia de un presupuesto limitado y la segunda, por la competencia interna entre los diferentes actores (entre el ejército y la fuerza aérea, o entre agencias de inteligencia, por ejemplo) que se disputan los recursos. Lo deseable es que se inserten problemas prioritarios, pero no siempre es así, por lo que regularmente terminan prevaleciendo aquellos para quienes los actores como el mismo ministerio de defensa o la comisión legislativa terminen considerando para la **estructuración de la agenda**, que es la

fijación institucional, por escrito, de las políticas que van a seguirse en un periodo determinado.

**Formulación de alternativas:** en esta tercera fase, es donde se presenta el proceso creativo y se dibujan posibles escenarios derivados de la materialización de la política a escoger, se sopesan costos y beneficios de cada una de las opciones diseñadas para vislumbrar cuál es la que produce mejores resultados con los menores efectos negativos (Jaime *et al.* 2013, p. 90).

**Toma de decisiones:** idealmente, en un Estado de derecho, al seleccionarse la alternativa, la decisión no se lleva a cabo únicamente por un solo actor, sino que, por el contrario, la decisión es consensuada; además, toda acción emanada de dicha decisión se encontrará sujeta a la fiscalización.

**Implementación:** toda política pública tiene uno o varios responsables visibles, que se encargan de facilitar los medios materiales, concretar y lidiar con los conflictos surgidos de dicha implementación, buscando alcanzar las metas trazadas durante la toma de decisiones.

**Evaluación:** la evaluación en el sector defensa puede variar respecto a otros sectores, dado que muchas políticas públicas implementadas no pueden ser evaluadas de manera inmediata sino hasta que se comprueba su efectividad. La paradoja de los sectores de seguridad es que siempre se conocerá de sus fracasos a la luz de tragedias, pérdidas, errores de cálculo o actos de negligencia, mientras que las acciones exitosas no solamente se conocen a veces con menor prontitud, sino que a veces ni siquiera se dan a conocer (por ejemplo, para que el enemigo no conozca nuestro posibilidades y medios), pero que son los que al final del día permiten la normalidad de la vida cotidiana; de ahí su «invisibilidad». ¿Qué nos queda por evaluar? Si bien, como sostiene Scheetz (2011), la defensa puede verse como una póliza de seguro que protege al país de riesgos externos en un mundo políticamente inestable, hay maneras de fiscalizar las políticas públicas, empezando por realizar análisis comparativos respecto a las políticas implementadas –sean históricos o con respecto a otros países parecidos–, fiscalizando el gasto, transparentando en la medida de lo posible las razones de las decisiones tomadas, acudiendo a la vigilancia legislativa, judicial o de la sociedad civil hacia los responsables de las políticas.

Es sumamente importante el punto de la inclusión de un problema en la agenda política o en la gubernamental. Siguiendo a Aguilar y a Zahariadis, Eissa (2014) relaciona el ingreso de un problema a la

agenda con su definición y a esta con la solución, con la que tiene una interdependencia conceptual, es decir: la forma en la que se define un problema condiciona la selección de instrumentos, modos y objetivos de la política pública, en este caso en materia de defensa. Aquí están las opciones de políticas disponibles para quienes toman las decisiones: ¿Quiénes definen y deciden? ¿Quiénes influyen en el proceso? ¿Qué ideas dan valor y prioridad a un problema? Esto forma parte de la dimensión procesual de la política (*politics*).

¿Pero cómo saber si la política pública no es un esfuerzo aislado e inconexo respecto a los objetivos estratégicos del Estado y a otras políticas paralelamente aplicadas? Una primera respuesta la podríamos plantear desde Maesschalck (2000), quien habla del «control estratégico», definido como un proceso continuo, diario, no planeado: una verificación continua de actores e intereses. Es decir, la política pública en materia de defensa no puede ser un esfuerzo solitario, sino que forma parte de un proceso más grande de control, donde confluyen en un espacio compartido los intereses de todos los actores involucrados en la situación en cuestión (Maesschalck, 2010). A pesar de que no todos los actores involucrados se encuentran en el mismo escenario, ya que no es lo mismo un ministro de defensa en una cumbre multilateral que un soldado en el frente de batalla, ambos tienen como objetivo final garantizar la defensa externa del Estado. Aquí la cuestión es ubicar el nivel de decisión en el que se encuentran tanto el ministro como el soldado, los cuales al interior de la defensa pueden abordarse desde tres niveles de complejidad que en toda organización conviven entre sí pero en distinta dimensión (Maesschalck, 1996):

- a) El nivel político o estratégico: donde los objetivos políticos o de primer nivel se formulan.
- b) El nivel creativo o de diseño: aplica la pericia profesional en un campo y la desarrolla en un ciclo de aprendizaje auto organizado donde la creatividad resulta de la experiencia que resulta de la creatividad.
- c) El nivel operativo o táctico: su esencia es el control y ejecución de procedimiento y programas, no su discusión.

Es en relación a esto que la Política de Defensa se encuadra necesariamente, con base en un planeamiento estratégico, en un medio caracterizado por la existencia de información imperfecta y por la incertidumbre constante. Por lo mismo, las políticas públicas en esta

materia deben entenderse como un proceso creativo o de diseño, y en el nivel táctico, el de las operaciones militares, estas sencillamente se ejecutan, no se discuten una vez ordenadas.

Ahora bien ¿cómo formular una Política de Defensa que permita operacionalizar directivas estratégicas? ¿Cuáles son los límites de actuación en el rubro de la defensa? La respuesta reside, como sostiene Maeschalck (2010), en que la política de defensa sea lo suficientemente no operacional (amplia, retórica, ambigua) como para abarcar todos los aspectos deseables para la conducción para lograr libertad de acción, y lo suficiente operacional como para guiar de un modo específico –poco ambiguo, no retórico, pero tampoco inequívoco- la planificación de los recursos de la defensa para satisfacción de los objetivos de la política nacional general.

### Conclusiones

Las políticas de defensa nacional son de mayor calado que lo que generalmente entendemos por «políticas públicas», por lo que es necesario contemplarlas como «políticas de Estado», si bien tienen repercusiones en otros campos de la política. Como política nacional que son, requieren entrelazarse y complementarse con otras, sobre todo con la política exterior, por lo que no pueden ser pensadas en términos y visiones puramente militares. Es muy importante el tema de la inclusión de los problemas de las políticas de defensa en la agenda política, sobre todo si pensamos que puede ocurrir que los mandos civiles no tengan una imagen clara del mundo militar: puede haber desconocimiento de la materia, lo que los lleva a desentenderse muchas veces de él. No debemos olvidar que, en un régimen democrático, las instituciones de defensa deben estar subordinadas a las civiles, por lo que están obligadas a la rendición de cuentas, pero las instituciones civiles y los actores políticos deben estar conscientes de que las políticas de defensa son un fenómeno muy complejo y que son imprescindibles para mantener la seguridad y la tranquilidad del Estado, por lo que deben facilitar los medios adecuados para el cumplimiento de sus objetivos, dentro de las posibilidades económicas y humanas de cada caso y con un alto sentido de la responsabilidad.

## Fuentes consultadas

Aguilar, L. F. (Editor). (2003a). El estudio de las políticas públicas. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, L. F. (Ed.) (2003b). Estudio introductorio. En El estudio de las políticas públicas (pp. 15-74).

Aguilar, L. F. (2008). Marco para el análisis de Políticas Públicas. Recuperado de: <https://sites.google.com/site/analisisppug/home/lecturas-app>

Aznar, F. (2011). La ecuación de la guerra. Barcelona: Editorial Montesinos.

Barrios, M. Á., Calduch, R., Jaguaribe, H. y Puntigliano, A. (2009). Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Bundesakademie für Sicherheitspolitik. (Ed.). (2001). Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff («Política de seguridad en nuevas dimensiones. Compendio sobre un concepto amplio de seguridad»), E. S. Mittler & Sohn, Hamburgo, Berlín y Bonn.

Covarrubias, M. (2007). Aproximación a las Políticas de Estado en el Federalismo. En Revista IAPEM, 68, 51-109.

Dietrich, S. (2006). «Die rechtlichen Grundlagen der Verteidigungspolitik der Europäischen Union» («Los fundamentos legales de la política de defensa de la Unión Europea»), en: «Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht», Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Vol. 66, 663-697.

Dye, T. R. (2008). Understanding Public Policies. Nueva Jersey: Pearson Prentice Hall.

Eissa, S. G. (2014, Julio-Diciembre). La política de defensa como política pública: el caso argentino (2005-2010). En: Rev. Bra. Ešt. Def. 1 (1), 162-184.

Frank, H. (2001). Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen («La política de seguridad en nuevas dimensiones»). En: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 15-28.

Gross, J. (2005). Demokratische Streitkräfte («Fuerzas armadas democráticas»), serie «Demokratie, Sicherheit, Frieden», No. 175, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Jaime, F. M., Dufour, G., Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). Introducción al Análisis de Políticas públicas. Florencio Varela (Argentina): Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Jenkins, W. (1978). Policy Analysis: A Political and organizational Perspective. Londres: M. Robertson.

Libro de la Defensa Nacional de Chile. (2010). Ministerio de Defensa Nacional. Santiago de Chile.

Maessechalck, V. (1996). ¿De qué hablamos cuando hablamos? Buenos Aires: EDENA.

Maessechalck, V. (2000). Modelo para el análisis competitivo. Buenos Aires: EDENA.

Maessechalck, V. (2010). Algunas consideraciones para la decisión estratégica en el sector defensa nacional. Buenos Aires: EDENA.

Meier, E.-C., Klaus, M. N. y Huhn, W. (2008). Wörterbuch zur Sicherheitspolitik. Deutschland in einem veränderten internationalen Umfeld («Diccionario de política de seguridad. Alemania en un contexto internacional cambiante»), E. S. Mittler & Sohn, Hamburgo, Berlín y Bonn.

Nohlen, D. (2006a). En colaboración con Rainer-Olaf Schultze: Diccionario de Ciencia Política, El Colegio de Veracruz y Editorial Porrúa, Xalapa y Ciudad de México.

Nohlen, D. (2006b). «Ensayo introductorio: ¿Cómo enseñar y cómo estudiar Ciencia Política?», en: Nohlen 2006a: XV-XXV.

Pion-Berlin, D., Ugarte, J. M. (2013). Organización de la defensa y control civil de las fuerzas armadas en América Latina. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.

Saín, M. F. (2010). Los votos y las botas. Estudios sobre defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

Salazar, C. (2011). Políticas públicas. Puebla: Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla.

Sánchez de la Barquera, H. y Hernández, H. E. (2014, Julio-Septiembre). Las bases conceptuales en torno a las políticas de defensa nacional y de seguridad. En: *Revista Metapolítica*, 18 (86), 34-40.

Sánchez de la Barquera, H y Hernández, H. E. (2015, Mayo-Octubre). El control democrático de las fuerzas armadas: una introducción. En: *Revista Universos Jurídicos*, Universidad Veracruzana, 3 (4), 2-27.

Scheetz, T. (2011). Teoría de la gestión económica de las fuerzas armadas. Documento de Trabajo No. 7 de la Escuela de Defensa Nacional, Buenos Aires.

Schultz, R-O. (2006). Conceptos de Política. En: Nohlen 2006a, p. 241-242.

Stykow, P. (2007). Vergleich politischer Systeme («La comparación de sistemas políticos»), W. Fink, UTB No. 2933, Paderborn.

Tsebelis, G. (2006). Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Ugarte, J. M. (2013). Una visión desde Latinoamérica de la organización de la defensa y las relaciones civiles-militares. En: Pion-Berlin y Ugarte (2013), pp. 53-98.

Von Bredow, W. (2000). Demokratie und Streitkräfte. Militär, Staat und Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland («Democracia y fuerzas armadas. Fuerzas militares, Estado y sociedad en la República Federal de Alemania»), Westdeutscher Verlag, Wiesbaden.

Von Bredow, W. (2008). Militär und Demokratie in Deutschland. Eine Einführung («Fuerzas militares y democracia en Alemania. Una introducción»), Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Von Clausewitz, C. (2008). Vom Kriege («De la guerra»), Nikol Verlagsgesellschaft, Hamburgo (ed. original: 1832).

Von der Gablentz, O. H. (1974). Introducción a la Ciencia Política, traducción española de Víctor Bazterrica. Barcelona: Editorial Herder.

Weber, M. (2006a). Politik und Gesellschaft («Política y sociedad»), Zweitausendeins, Frankfurt del Meno.

Weber, M. (2006b). «Politik als Beruf» («La política como vocación»), en: Weber 2006a: 565-610.

Weinheimer, H.-P. (2008). Bevölkerungsschutz in Deutschland. Kann der Staat seine Bürger schützen? («La protección a la población en Alemania: ¿Puede el Estado proteger a sus ciudadanos?»), Verlag E. S. Mittler & Sohn, Hamburgo, Berlín y Bonn.