

**SEGURIDAD, DEFENSA Y POLÍTICA DE DEFENSA  
ALCANCES, LÍMITES Y RELACIONES**

**MANOLO VELA / ARACELY LAZO**

**Cuadernos de seguridad y defensa**

**4**



SEDE ACADÉMICA GUATEMALA

363  
.32  
C83 Vela, Manolo y Aracely Lazo  
No. 4 Seguridad, defensa y política de defensa : alcances, límites y  
2003 relaciones.-- / Manolo Vela y Aracely Lazo.-- Guatemala : FLACSO,  
2003.

32 p.; 27 cm.-- (Serie: Cuadernos ; 4)  
ISBN Colección: 99922-66-66-X  
ISBN 99922-66-70-8

1. Seguridad--aspectos políticos--Guatemala
2. Seguridad ciudadana
3. Política de defensa--Guatemala
4. Política de seguridad nacional
5. Política exterior
6. Política militar

La investigación presentada en esta publicación se desarrolló gracias al apoyo financiero del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, CIID, de Canadá (International Development Research Centre, IDRC).

Publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Guatemala.

Diseño de Portada:  
Juan Carlos Aguilar y Hugo de León.

Mediación: Magna Terra editores.

ISBN Colección: 99922-66-66-X  
ISBN: 99922-66-70-8

---

Editorial de Ciencias Sociales  
8a calle 7-38 zona 9,  
ciudad de Guatemala  
Tel.: 339-3873  
Correo electrónico: libcienciassociales@yahoo.com

# ÍNDICE

<b>Presentación</b>	5
<b>Capítulo I</b>	
Seguridad y defensa	7
1.1 Los fines del Estado y su relación con la seguridad	7
1.2 La seguridad nacional: construyendo el concepto	8
<b>Capítulo II</b>	
Las Políticas Públicas: expresión de la seguridad y la defensa	15
2.1 Políticas públicas	15
<b>Capítulo III</b>	
Política de defensa: modelo para armar	19
3.1 Política de defensa: entendiendo la utilidad del concepto	19
3.2 La política de defensa como política de Estado	21
3.3 Características de la política de defensa: los actores y el proceso	21
3.4 Principales bases para su formulación	24
3.5 Factores que condicionan la formulación de la política de defensa	24
3.6 La política de defensa, la política exterior y la política militar	28
3.7 La política de defensa: caso Guatemala	29
<b>Bibliografía</b>	31

## PRESENTACIÓN:

Los Cuadernos de seguridad y defensa que se ofrecen a la atención del público a través de esta colección, son el producto final del Proyecto: “Política de seguridad y defensa en Guatemala”, apoyado por el *International Development Research Centre*, IDRC. Uno de los objetivos centrales de dicho Proyecto consiste en trasladar a quienes no son especialistas en tales temas y los perciben como campos rodeados aún de complejidad y misterio, la información y los conocimientos básicos para su comprensión, a través de un formato más sencillo y accesible que aquél en el que tradicionalmente tales temas circulan y se debaten (bibliografía, revistas, cursos o conferencias especializadas).

Los temas de seguridad, defensa e inteligencia han cobrado importancia en Guatemala con ocasión del inicio de la transición a la democracia, pero especialmente a raíz de la suscripción de la paz firme y duradera. Una de las premisas para el desarrollo de una sociedad democrática, es la información y el conocimiento para que el ciudadano participe. En este sentido mientras más personas conozcan los temas que tradicionalmente estuvieron reservados a especialistas, a miembros del ejército y a las fuerzas de seguridad, mejores y mayores opciones existirán de control democrático y de legitimidad del sistema político.

Como parte de las consideraciones indicadas, el Proyecto consideró la elaboración de una serie de *Cuadernos Pedagógicos* que cubrieran algunos de los temas más importantes vinculados con la temática en cuestión. Se estimó que los cuadernos podrían ser el medio para compartir conocimientos de forma accesible. Por otra parte, como se trata de una problemática común a una diversidad de países, la idea era que los cuadernos tuvieran alcance regional, pudiendo ser utilizados en procesos de discusión en torno a estos asuntos.

Como segunda fase del proceso de elaboración de los cuadernos, los informes de investigación resultantes serían sometidos a un proceso de mediación pedagógica, a efecto de asegurar una diagramación y un lenguaje apropiados para los destinatarios.

El 10 de enero de 2003 se realizó el taller de discusión de los borradores iniciales para elaborar la versión final de los cuadernos. Tales borradores se distribuyeron previamente entre lectores organizados en cinco grupos, como se indica a continuación. Los lectores se escogieron entre miembros de la Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática, estudiantes de ciencia política de las universidades de San Carlos de Guatemala, USAC, y Rafael Landívar, URL. Los grupos de discusión que se organizaron fueron los siguientes:

### *La seguridad en el marco de la democracia: marco conceptual*

Lectores:

- Julio Balconi (Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática)
- Manuel Pinzón (Escuela de Ciencia Política, USAC)
- Alma Maldonado (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, URL)

### *Política de seguridad*

Lectores:

- Idivina Hernández (Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática)
- Carlos Padilla (Escuela de Ciencia Política, USAC)
- Carlos Arrazola (Escuela de Ciencias de la Comunicación, USAC)



*Seguridad ciudadana*

Lectores:

- Sandino Asturias (Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática)
- Allan Martínez (Escuela de Ciencia Política, USAC)
- Ricardo Sáenz de Tejada (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, URL)

*Seguridad, defensa y política de defensa*

Lectores:

- Enrique Álvarez (Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática)
- Denis Martínez (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, URL)

*La labor de inteligencia*

Lectores:

- Arnoldo Villagrán (Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática)
- Mario Mérida (Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática)
- César del Valle (Escuela de Ciencia Política, USAC)

Los cuadernos que integran la colección *Cuadernos de seguridad y defensa*, en su orden, son los siguientes:

<i>Cuaderno # 1</i>	<i>Política de seguridad</i> , Patricia González
<i>Cuaderno # 2</i>	<i>Seguridad ciudadana</i> , Patricia González
<i>Cuaderno # 3</i>	<i>La labor de inteligencia para principiantes</i> , Manolo Vela
<i>Cuaderno # 4</i>	<i>Seguridad, defensa y política de defensa: alcances, límites y relaciones</i> , Manolo Vela y Aracely Lazo
<i>Cuaderno # 5</i>	<i>El marco conceptual de la seguridad</i> , Bernardo Arévalo

Al agradecer a los lectores que participaron en el taller de discusión de los cuadernos y al IDRC su decidido y entusiasta apoyo a este Proyecto, FLACSO-Guatemala espera que esta colección sea útil para el mejor conocimiento y debate de los temas de seguridad, defensa e inteligencia que el ciudadano de una sociedad democrática requiere.

Víctor Gálvez Borrell  
Director  
FLACSO-Sede Académica Guatemala

**Seguridad,  
defensa...**





Objetivos de aprendizaje	Síntesis
<p>Al teminar este capítulo el lector será capaz de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Comprender la relación entre los conceptos de Estado, seguridad y defensa.</li> <li>● Conocer el proceso mediante el cual se construye el concepto de seguridad.</li> <li>● Identificar diferencias y complementariedades de las definiciones de seguridad y defensa.</li> </ul>	<p>El capítulo desarrolla el tema de seguridad y defensa, utilizando los fines del Estado como el referente a partir del cual se construyen estos dos conceptos.</p>

### 1.1 Los fines del Estado y su relación con la seguridad<sup>1</sup>

**E**l Estado comprende al ente político constituido en un territorio definido, a través del proceso histórico de un pueblo que crea nexos económicos, lingüísticos y culturales uniformes, bajo un ordenamiento jurídico soberano capaz de imponer y mantener un poder supremo, papel que corresponde al ente social con todas sus particularidades y que conviven en el marco de respeto y reconocimiento a la multiculturalidad existente.

El Estado consiste en una forma especial de organización emanada del poder político, cualidad identificada por Weber,<sup>2</sup> quien señala que “El Estado, al igual que toda entidad política, es un enlace dominio de individuos sobre individuos, sostenido mediante la legítima violencia”, lo que permite afirmar que el Estado es una perfección alcanzada por el hombre para organizarse en una asociación necesaria que brinde, ante todo, seguridad y bienestar.

El fin del Estado y, en consecuencia, de su sociedad, es el bien común, el cual se sustenta sobre dos pilares: el bienestar general y la seguridad integral. La ausencia de cualquiera de estos dos pilares determinará que el bien común no se pueda alcanzar.

La seguridad nacional, en una primera aproximación, nace como una necesidad del ser humano de desarrollar las diversas facetas de la vida social: económica, educativa, familiar, cultural, laboral, científica, etc., exenta de todo peligro, daño o riesgo, cualquiera que sea su naturaleza.

En consecuencia, la seguridad es el conjunto de acciones hechas por los integrantes de un Estado para obtener y conservar las circunstancias propicias para la consecución de su proyecto nacional.

<sup>1</sup> En el desarrollo del presente trabajo se utilizarán indistintamente los términos de seguridad y seguridad nacional, indicando que ambos hacen referencia a las condiciones necesarias que los Estados requieren para concretar su proyecto de nación, es decir, la consecución del bien común y, por ende, la supervivencia del Estado en sí.

<sup>2</sup> Bayardí, José. El Estado-nación y su seguridad.

La conducción política –en forma genérica– es la encargada de coordinar e impulsar los esfuerzos comunes de todo orden para llegar a tal meta; y siendo la necesidad de precaverse de las amenazas y riesgos una exigencia que emana de la esencia misma del bien común, surge la necesidad de formular y aplicar una política que oriente, coordine e impulse una serie de acciones y medidas que resguarden la existencia de la sociedad.

## 1.2 La seguridad nacional: construyendo el concepto

### 1.2.1 Algunas definiciones

El concepto de seguridad ha evolucionado a lo largo de la historia de la humanidad, y refleja cómo han percibido los individuos y sus comunidades las incertidumbres y riesgos para su sobrevivencia; por lo que cada sociedad ha creado y modificado su propio sistema de seguridad. Así, los sistemas de seguridad actuales son el resultado de las dinámicas de los distintos procesos sociales.

En una primera acepción,<sup>3</sup> seguridad es la capacidad de dar respuesta efectiva a riesgos, amenazas o vulnerabilidades, y estar preparados para prevenirlos, contenerlos y enfrentarlos.

Para el Cnel. Alejandro Medina, la seguridad es la capacidad del Estado para garantizar su supervivencia, manteniendo su soberanía e independencia material y espiritual, preservando su forma de vida y posibilitando el logro de sus objetivos fundamentales. Por su parte, José Thiago Cintra la define como “la garantía que, en grado variable, es proporcionada a la nación, principalmente por el Estado, a través de acciones políticas, económicas, sicosociales y militares, para que una vez superados los antagonismos y presiones se puedan conquistar y mantener los objetivos nacionales permanentes.

“La expresión de la seguridad como un bien, una aspiración, una condición a alcanzar, es producto del desarrollo de los Estados-nación, cuya evolución trajo consigo la necesidad de crear las instancias necesarias que asumieran la responsabilidad de la seguridad de los principales componentes del Estado: territorio, población y gobierno.”<sup>4</sup>

Existen diversas definiciones sobre el término “seguridad nacional”, que también han ido evolucionando con el transcurso del tiempo, y de los hechos y circunstancias que han modificado los escenarios y las relaciones internacionales, y por consiguiente, las políticas nacionales de los países.

El Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (España), en un documento sobre defensa de la comunidad, indica que la seguridad nacional es aquella situación de vida en la que no existe amenaza alguna a la soberanía ni a la integridad del territorio y sus habitantes; una situación en la que no existe riesgo alguno contra el normal ejercicio de la autoridad y funcionamiento de las instituciones; y una situación en que, tanto las actividades públicas como las privadas, pueden llevarse a cabo sin obstáculos que se opongan al logro de los más altos niveles de paz, libertad, prosperidad cultural, cívica, moral y económica.

La evolución del concepto nos permite integrar nuevas características.<sup>5</sup> De esa cuenta, ahora podemos hablar de la seguridad democrática, cuyos ejes son:

- ✓ El fortalecimiento del poder civil.
- ✓ El pluralismo político.

<sup>3</sup> Garreta, Jaime. Claves para una política de defensa. En: *Revista Ser*, 2000.

<sup>4</sup> WSP. Concepto y agenda de seguridad, 2002.

<sup>5</sup> El carácter evolutivo del concepto de seguridad está directamente relacionado con el desarrollo de las características del Estado, por lo que al adquirir este último nuevos matices, el concepto de seguridad se ve modificado, integrándose nuevas condiciones para su formulación.



- ✓ La libertad económica.
- ✓ La superación de la pobreza.
- ✓ La promoción del desarrollo sostenible.
- ✓ La protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural.
- ✓ La erradicación de la violencia, corrupción, impunidad, terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas.

Por otra parte, el balance de fuerzas entre la situación interna de cada Estado y la cooperación entre los países de la región, indica la condición de bienestar que se genera gracias a la acción de desarrollo que promueve el Estado, y la definición de políticas de desarrollo cuyas medidas específicas están destinadas a procurar la condición de bienestar.

Como se puede apreciar, la seguridad se caracteriza hoy por su multidimensionalidad, interdependencia, complejidad y globalidad.

El carácter multidimensional de la seguridad es algo que está asumido ya por todos los especialistas. Barry Buzan, identifica en concreto cinco dimensiones:

- i. militar;
- ii. política;
- iii. económica;
- iv. social; y
- v. medioambiental.

Éstas deben entenderse como profundamente entrelazadas en una red de interdependencias que nos remite al carácter global de la seguridad.

**La dimensión militar** tiene relación tanto con los aspectos objetivos, capacidad militar, como con los aspectos subjetivos, percepción que los Estados tienen unos de otros.

**La dimensión política** hace referencia a la estabilidad del Estado, su sistema de gobierno y las bases internas de su legitimidad.

**La seguridad económica** se refiere a la capacidad de acceder a los recursos, las finanzas y los mercados, necesaria para mantener unos niveles estables de bienestar y poder del Estado.

**La seguridad de la sociedad** está relacionada con la capacidad de las sociedades para hacer frente a las amenazas y vulnerabilidad que afectan a su cultura e identidad.

Finalmente, **la seguridad medioambiental** hay que entenderla como la capacidad para mantener la biosfera del planeta, en cuanto soporte físico de la vida humana.

En el caso concreto de la seguridad de la sociedad, como expresión de la constante ampliación de los retos de la seguridad, habría que incluir también, por su creciente importancia, la inseguridad internacional que deriva de la situación y problemática interna, política, económica y social, en la que se encuentran muchos de los países en desarrollo.

El carácter interdependiente de la seguridad deriva de la íntima interrelación que existe entre las distintas dimensiones de la seguridad. Hoy, la seguridad integra múltiples dimensiones o retos, todos ellos interdependientes, en el sentido que la seguridad es un todo multidimensional, de forma que para avanzar hacia la seguridad no basta con dar respuestas a todos ellos, lo que supone la cooperación internacional a todos los niveles, lo que algunos han denominado la seguridad interdependiente.



El carácter complejo de la seguridad deriva no sólo de su multidimensionalidad e interdependencia, sino también de la superación del referente estatal a la hora de plantear el problema.

## Síntesis

Ante la diversidad de definiciones sobre la seguridad se hace necesario rescatar los rasgos esenciales que limitan el concepto:

- Se manifiesta como proceso continuo e incesante.
- Tiene una dinámica propia.
- Es una función estatal.
- Nace con la organización del Estado.
- Se manifiesta en el pleno ejercicio de la soberanía e independencia.
- Su meta básica es la consecución de los objetivos nacionales.
- Representa un Estado de garantía.
- Capacidad de conservación y supervivencia que posee cada Estado.
- Existe una función del desarrollo de una nación.
- Se manifiesta en acciones en los cuatro campos del poder.
- Busca la estabilidad y consecución de los objetivos nacionales.
- Está dirigida a superar los problemas nacionales.
- La seguridad es una condición de carácter aspiracional que identifica una situación de ausencia o disminución de riesgos para un determinado entorno social y natural.
- El objeto de la seguridad ya no es el Estado, sino la persona concebida de forma integral.

Un Estado, una capacidad, o una política, se realiza con la aplicación del poder nacional, mediante previsiones, políticas, estrategias, acciones y planificación. Además, está determinada y se relaciona a una época y lugar, su ámbito de acción es el Estado-nación y los intereses y compromisos internacionales del mismo. Finalmente, la utilidad de esta herramienta es brindar protección al Estado y a la nación.

### 1.2.2 Andamiaje para construir el concepto

El abordaje de la seguridad y de su conceptualización exige abordar el tema en su integridad, dado que la seguridad integral, como se recordará, es pilar de sustento del propósito del Estado-nación.

Todas las definiciones tienen un marco conceptual o de referencia para guiar el proceso de aproximación a las mismas. El marco conceptual es, a nuestro criterio, una cascada de definiciones ligadas que nos lleva a posicionarnos correctamente para poder definir políticas en materia de seguridad y defensa.

## Elementos básicos de la seguridad nacional<sup>6</sup>

2. **Aspiraciones nacionales:** pretensiones o deseos de una comunidad o nación con el propósito de lograr su bienestar y seguridad.
3. **Intereses nacionales:** deseos o pretensiones, que sirven de guía para la toma de decisiones de un Estado, con el fin de determinar la política nacional. Estos incluyen la auto- conservación, independencia, integridad territorial, seguridad militar y bienestar económico.
4. **Objetivos nacionales:** postulados o principios básicos permanentes, que definen modos de vida, aspiraciones máximas de la nación estables en el tiempo, y cuyo logro redundaría en beneficio de los intereses nacionales, los objetivos nacionales se expresan en la política de un país.
5. **Objetivos nacionales permanentes:** son fines o metas perennes que una nación desea conservar para garantizar su sobrevivencia como libertad, soberanía, independencia o integridad territorial, o desea alcanzar para disfrutar mayores estándares de bienestar como desarrollo, justicia, paz o seguridad pública.
6. **Objetivos nacionales actuales (coyunturales):** realizaciones concretas a obtener en sucesivas etapas se refieren exclusivamente a la satisfacción de las necesidades más apremiantes de la sociedad para eliminar o reducir las presiones dominantes.
7. **Amenazas:** acciones o situaciones internas y/o externas que atentan contra la soberanía, independencia, libertad o integridad territorial de la nación.
8. **Antagonismos:** son criterios opuestos al logro o preservación de los objetivos nacionales pueden existir internos o externos y actuales o potenciales.
9. **Factor adverso:** se define como las dificultades u obstáculos internos que impiden la consecución o mantenimiento de los objetivos nacionales; requieren para su neutralización de políticas o líneas de acción.



Para fundamentar estos conceptos podemos indicar que todos forman parte de la terminología propia de la seguridad nacional; es decir, son un eslabón de la doctrina y quizá uno de los más importantes porque la seguridad nacional de todo Estado define una serie de valores y propósitos fundamentales que pretende alcanzar y mantener, que se consideran esenciales para su desarrollo y hacia donde se orientan los esfuerzos, energías y recursos disponibles.

Teniendo como referencia los valores nacionales, se deben definir los intereses nacionales que se relacionan con el bienestar general y la seguridad nacional, pilares del bien común y propósito último del Estado. Los intereses nacionales son amplios y duraderos, por lo que deben contar con sólido respaldo y legitimación social; y son la fuente de donde deben emanar los objetivos nacionales que se constituyen en los resultados que deben perseguirse para promover, proteger o alcanzar un interés nacional.

A partir de estas definiciones se arma el esquema inicial de acercamiento a la seguridad nacional, el cual parte de aquellas aspiraciones, intereses y objetivos que necesita el Estado para alcanzar

<sup>6</sup> *Glosario de términos.* Centro de Estudios Estratégicos Nacionales (CEEN) Guatemala. La comprensión de estos términos se hace indispensable para la interpretación del proceso de formulación de la política de seguridad y de defensa de un Estado, ya que la construcción colectiva (sociedad en su conjunto) de su definición depende de su correcta interpretación.



su desarrollo, y que permiten la preservación de los mismos y sustentan el grado de seguridad necesario para su consecución inmediata, se contrastan con los obstáculos y amenazas que atentan en contra de ellos. En ese punto se establece el planeamiento de seguridad nacional, cuya finalidad consiste en establecer las estrategias o líneas de acción necesarias para preservar la seguridad nacional y conquistar los objetivos nacionales.

### Ejemplo

El Estado de Guatemala debe garantizar el fortalecimiento y la consecución de los objetivos nacionales permanentes, que constituyen en forma integral el anhelo nacional y aspiración de todos los guatemaltecos, como lo son: la supervivencia del Estado, la democracia, la paz, la seguridad interna, el desarrollo integral y la vigencia de los derechos humanos. Los objetivos permanentes están contenidos en la Constitución Política de la República y son: Primero: la realización del bien común. Segundo: que se debe garantizar la vida, la libertad, la justicia, la paz, y el desarrollo integral de la persona. Tercero: que se debe proteger la vida humana, así como la seguridad y la integridad de la persona. En el artículo 44, Derechos y Garantías Inherentes a la Persona Humana, se define la finalidad u objetivo de la realización del bien común.

Habiendo identificado los elementos a partir de los cuales se construye la seguridad, así como sus niveles de interacción, pasemos ahora a definirla intentando desvincular de este concepto el ámbito que le compete a la Defensa.

### 1.2.3 Relación defensa-seguridad: ¿qué ámbito de la seguridad le compete a la defensa?

El concepto de defensa en su acepción más amplia se considera como la acción y efecto de conservar la posesión de un bien o mantener un grado suficiente de libertad de acción que permita alcanzar tal bien” La defensa puede ser analizada como función, como organización, como conjunto normativo, o como desafío económico.

**Función:** se refiere al conjunto de actividades cuyo efecto es salvaguardar un determinado bien; explica el que hacer de la defensa.

**Organización:** se refiere a la estructura de medios materiales y humanos que materializan la defensa; explica cómo se conforma el sistema de defensa.

**Conjunto normativo:** se refiere a las políticas, leyes, planes y reglamentos que apuntan a hacer coherente y armónico el accionar de la defensa; explica “la manera” en que se materializa la defensa.

**Desafío económico:** intenta resolver la relación entre múltiples necesidades y recursos escasos, explica el “cuánto invertir”.

Toda idea de defensa involucra al menos los siguientes aspectos, los cuales, sin que se presenten en orden, generalmente aparecen en la presente secuencia: en primer lugar, la existencia y definición de una sociedad, objeto de defensa luego debe darse la presencia o la eventualidad de la amenaza, o una intención hostil en contra de esta sociedad.



La defensa nacional persigue alcanzar una condición de seguridad externa tal que el país pueda lograr sus objetivos nacionales libre de interferencias exteriores. Siendo una e integral, y estando dirigida, coordinada y armonizada por el Estado.

## Síntesis

Defensa y seguridad están íntimamente relacionadas, puesto que entre ambas existe una razón de causa y efecto. La defensa se orienta principalmente a neutralizar riesgos y amenazas externas contra el interés nacional de un Estado, el desarrollo nacional (la seguridad) aporta los componentes de estabilidad y orden interno necesarios para la seguridad, además de los recursos económicos.

Según lo anterior, podemos considerar que el concepto de seguridad es más amplio que el de defensa, pues exige un nivel de protección en cualquier circunstancia que, además de asegurar la integridad territorial y la vida de los ciudadanos, garantice el funcionamiento de las instituciones y el ejercicio de las libertades públicas e individuales en cualquiera de los campos de actividad de una nación y frente a cualquier riesgo o amenaza que pueda atentar contra su independencia y paz social.

**Resumen:** El análisis de los conceptos de seguridad y defens, se inicia identificando los fines del Estado, el cual contempla la consecución del bien común y la seguridad integral como su razón de ser.

A partir de estos principios se esbozan varias definiciones de seguridad, las cuales están directamente vinculadas con el desarrollo de las percepciones de las estructuras sociales, acerca de las potenciales amenazas que impedirían la existencia misma del Estado y, en consecuencia, del sistema social. El carácter evolutivo del concepto de Seguridad permite que las nuevas condiciones que se gestan en el quehacer de la sociedad y del Estado, puedan ser incorporadas como prácticas que definen a la seguridad como tal, optimizándose los conceptos, como lo es el caso de la seguridad democrática.

Profundizando en el ámbito de la seguridad nacional, es imprescindible identificar los elementos básicos (andamiaje) a partir de los cuales no sólo se construye el concepto de seguridad sino que también se formulan las políticas y estrategias necesarias para crear esta condición. Nos referimos a los conceptos:

- aspiraciones nacionales;
- objetivos nacionales;
- objetivos nacionales permanentes;
- amenazas; y
- antagonismos.

Estas herramientas son utilizadas por todos los Estados en su proceso de definición política sobre la seguridad. Finalmente, se abordan las diferencias entre seguridad y defensa, entendiendo que la primera es más amplia, indicando que la defensa persigue alcanzar una condición de seguridad externa que permita al Estado lograr sus objetivos nacionales.

### Conceptos básicos

Estado, fines del Estado, seguridad, defensa, aspiraciones nacionales, intereses nacionales, objetivos nacionales (permanentes y actuales o coyunturales), amenazas, factores adversos.

## Ejercicios

Identificar en la Constitución Política de la República de Guatemala (se sugiere que el ejercicio se realice comparando varias constituciones, ya sea del Estado de Guatemala, o las de otros Estados):

1. ¿Cuáles son los fines del Estado?
2. ¿Cuáles son los objetivos nacionales permanentes y actuales?
3. Reflexione acerca de cuáles son las potenciales amenazas o factores adversos que afronta el Estado para alcanzar sus objetivos nacionales.

## Bibliografía sugerida

**Aguayo, Sergio; Bagley Bruce (comps.).**

*En busca de la seguridad perdida, Siglo XXI, México, 1999.*

**Arévalo, Bernardo de León**

“De la teoría a la práctica: reflexiones sobre la seguridad democrática”. En: *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación*. FLACSO-CIID. Guatemala, 2002.

# CAPÍTULO II

## LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: EXPRESIÓN DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA



Objetivos de aprendizaje	Síntesis
<p>Al teminar este capítulo el lector será capaz de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Conocer e identificar los elementos que diferencian las políticas de Estado de las políticas de gobierno.</li> <li>● Comprender la vinculación entre la política de desarrollo y política de seguridad.</li> </ul>	<p>El capítulo plantea que la consecución de los fines del Estado se realizará a través de la formulación de políticas tanto públicas como de gobierno, que se constituyen en un entramado de acciones y estrategias que contribuyen a la formulación del proyecto de nación y su implementación.</p>

### 2.1 Políticas<sup>7</sup> públicas

Los entes sociales conocidos como Estados-nación, se han constituido en torno de algunos valores que por su generalidad y aceptabilidad podrían ser definidos como universales. Su expresión más compacta es el bienestar y la seguridad. Los objetivos supremos o fundamentales constituidos con estos valores suelen ser filosóficos, y algunas veces ideológicos; son aspiraciones retóricas.

Los objetivos supremos son muy amplios y generales, y por sí solos no son suficientes para orientar el accionar del Estado. Es necesario establecer otros objetivos, un poco más concretos y particulares, que podríamos denominar objetivos políticos o políticas de Estado, cuya ejecución permitiría, a su vez, la consecución de los objetivos supremos, fundamentales o fundacionales en torno de los cuales se constituye el Estado.

La forma en que se expresa la conducción de un Estado para la ejecución de las funciones que le corresponde, en ámbitos concretos y específicos, se plasma en las políticas sectoriales. Éstas tienen el fin de atender los requerimientos y necesidades detectadas en y para la sociedad, que está enmarcada en su ámbito de incidencia.

La conducción administrativa se concentra en identificar los instrumentos y procedimientos eficaces para hacer realidad los grandes proyectos de la política nacional, mediante la formulación de planes y el control de su ejecución. Al interior del Estado todas las actividades que se relacionan con su funcionamiento se formulan a través de un lenguaje único, llamado política. La política es la acción dirigida al logro de objetivos definidos.

Al hablar de políticas es necesario tener claridad sobre una de las principales clasificaciones que se realizan, indicando que existen dos tipos de políticas: la de gobierno y la de Estado.

<sup>7</sup> "Arte de definir los fines y objetivos de la Comunidad Nacional y adoptar las medidas necesarias para alcanzarlos".

**Política de gobierno:** es la idea, concepción o plan de acción de un gobierno para abordar un tema determinado. Aquí encontramos un elemento sectorial, una inspiración partidaria del gobierno o del grupo que en un momento determinado rige los destinos del país.

**Política de Estado:** se refiere a la idea, concepción o actitud que tradicionalmente siguen o han demostrado los sucesivos gobiernos de un Estado sobre una materia específica. Sugiere una idea de mayor permanencia, un plazo más prolongado; subyace una visión ajena a lo que desea un gobierno específico pero coincidente con varios de ellos, cualquiera haya sido su inspiración, lo que normalmente será concordante con lo que ha sido el sentir nacional a través del tiempo.

La política de Estado contiene fundamentos que van más allá de una política gubernamental, en el sentido de la visión de nación; la tendencia a identificar una con la otra se relaciona con el carácter de temporalidad que tienen los gobiernos y que responden a las visiones partidarias del sector responsable de las políticas públicas en un espacio de tiempo determinado. La política de Estado responde o debería responder a un proyecto de largo plazo que se formula sobre la base de las expectativas que se expresan por los diferentes sectores que componen el Estado y que conforman el consenso básico de todo régimen democrático.

La política de Estado, por lo tanto, se encuentra directamente vinculada al tipo de régimen político donde surge y se desarrolla, ya sea de carácter autoritario o democrático. En el primero, la expresión de la política de Estado tenderá a ser excluyente y a priorizar los intereses de sectores mínimos de la sociedad. En el segundo, tenderá a ser incluyente de las diferentes expresiones e intereses sectoriales que conforman la comunidad en la que incide el Estado.

Las políticas públicas son un articulado de principios, directrices, preferencias en la toma de decisiones así como en la priorización, asignación de recursos, en los procesos gerenciales adoptados para lograr objetivos que alcancen y sostengan los intereses nacionales. Esto quiere decir que las políticas tienen las siguientes características:

- Están basadas en intereses y objetivos nacionales, idealmente existe cierta continuidad entre los gobiernos de turno.
- Tiene carácter suprapartidario, ya que deben reflejar un consenso permanente –pero no inmóvil– que tome en cuenta las relaciones vecinales, no importando el nivel: puede ser aldea, municipio, departamento, puede ser nacional y regional, que resalte el papel del país dentro de la comunidad regional o internacional
- Su análisis y diseño abre todo un abanico de estrategias de acción destinadas a la generación de un vínculo de cercanía entre gobierno y sociedad.

La política de seguridad de un Estado al igual que otras políticas sectoriales, proviene y se retroalimenta permanentemente de esas condiciones particulares del sistema sociopolítico y su entorno. Los contenidos específicos de la misma responderán a esas condicionantes:

- ✓ la concepción de la seguridad;
- ✓ la identificación y jerarquización de las amenazas; y
- ✓ la institucionalidad para atenderlas.

Éstas serán diferentes de acuerdo con el régimen político, democrático o autoritario, y el contexto nacional, regional y mundial en un período histórico concreto.

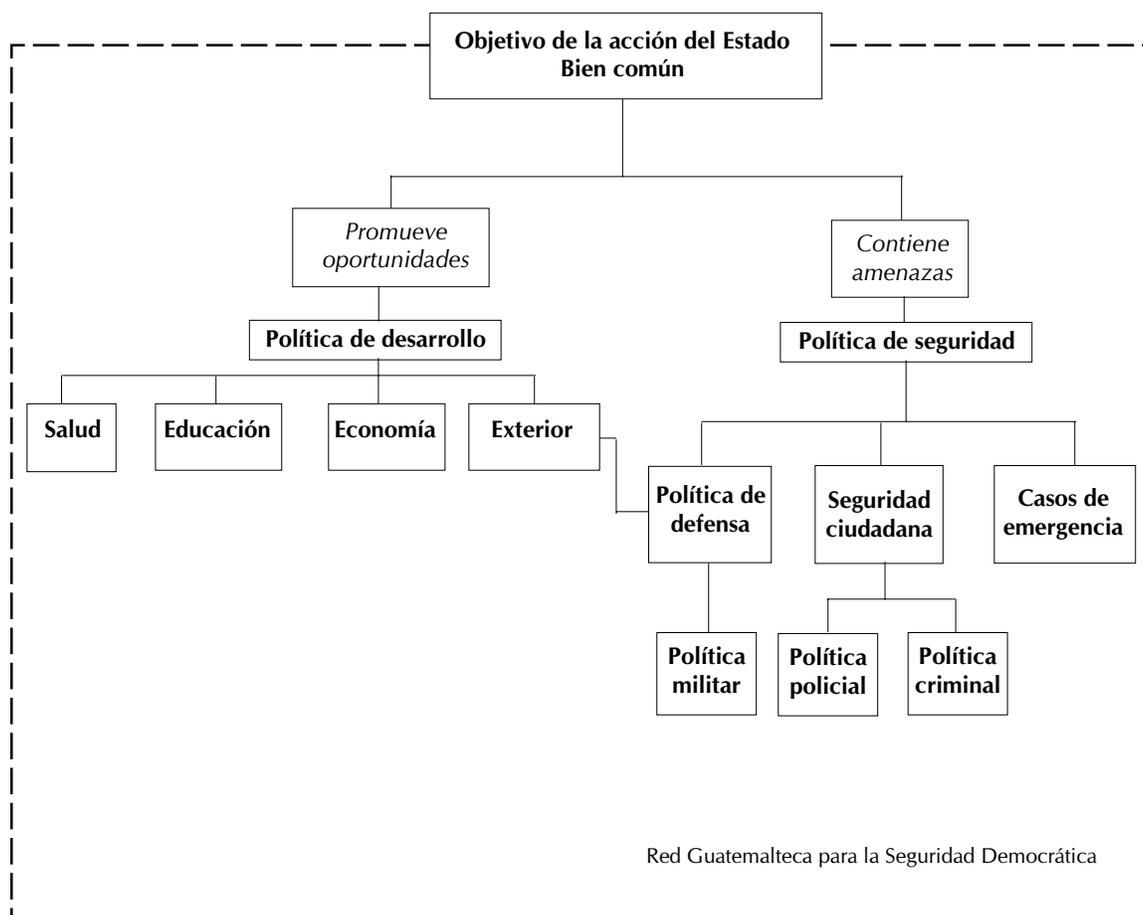
Todas las políticas públicas están afectadas por condicionantes de distinto orden, tanto en su definición como en su implementación. En cierto sentido, todo el cumplimiento de la función pública es, en definitiva, la búsqueda de un equilibrio entre el ejercicio de la voluntad política general del Estado y las diversas limitaciones que afectan el cumplimiento de los cometidos específicos de su función.

## Las políticas públicas

Son los mecanismos a través de los cuales los Estados y los gobiernos diseñan las estrategias para encarar determinadas necesidades.

Las políticas sectoriales son a su vez complementarias, ya que su ejecución conjunta contribuye a la consecución de los fines del Estado: el bien común y la seguridad integral. En el siguiente recuadro se presenta la interdependencia que existe entre las políticas públicas diferenciadas en función de su carácter preventivo (políticas de desarrollo) y su carácter reactivo (política de seguridad y defensa).

### Ejemplo



**Resumen:** Los entes sociopolíticos denominados Estados-nación han pervivido en el tiempo por la funcionalidad que las estructuras sociales les han adjudicado. Los proyectos de nación, es decir, la satisfacción de las necesidades de las estructuras sociales, se materializan en el diseño y ejecución de políticas sectoriales, que atienden cada una de las necesidades de la sociedad. En este sentido, existen dos tipos de políticas sectoriales que responden a esta necesidad de atención y satisfacción de necesidades:

Las del nivel Estatal, que son los lineamientos generales de atención, por ejemplo, en el área de salud, educación, trabajo, desarrollo económico, etc., las cuales trascienden las acciones de los distintos gobiernos y son de carácter suprapartidario.

Y las de carácter gubernamental, que se definen como las estrategias o acciones específicas que un gobierno determinado, en un período de tiempo, impulsan para satisfacer las demandas de la población; . Las mismas están impregnadas de la visión particular del partido en el poder y no poseen continuidad. En relación con las políticas de seguridad y defensa, deben formularse como políticas públicas o políticas de Estado.

### Conceptos Básicos:

Políticas públicas, política de Estado, política de gobierno, estrategia.

### Ejercicios:

Realizar un análisis comparativo utilizando:

- Planes de gobierno de un mismo partido formulados para diferentes procesos electorales.
- Planes de gobierno de diferentes partidos en contienda en un mismo proceso electoral.

Identificar las diferencias entre políticas de gobierno (cada partido) en el tema de seguridad, enumerando el concepto que se utiliza y las acciones que ejecutarían.

### Bibliografía sugerida

**Arévalo, Bernardo de León.**

"Política de seguridad como política pública: retos para Guatemala". En: *Reconversión militar y control democrático*. Bernardo Arévalo de León (Comp.) FLACSO, Guatemala, 2000.

# CAPÍTULO III

## POLÍTICA DE DEFENSA: MODELO PARA ARMAR



Objetivos de aprendizaje	Síntesis
<p>Al teminar este capítulo el lector será capaz de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Entender que es una política de defensa.</li> <li>● Conocer la pertinencia de la formulación de la política de defensa.</li> <li>● Comprender el proceso de formulación de la política de defensa (actores-factores que condicionan el proceso).</li> <li>● Comprender la relación entre la formulación de los Libros Blancos de la Defensa y la política de defensa</li> </ul>	<p>Las políticas de seguridad y defensa de un Estado son complementarias. El proceso de formulación de la política de defensa debe considerar ciertos factores, tanto de carácter externo –el sistema internacional– como de orden interno –la distribución de recursos y las relaciones civiles-militares–, entre otros. El proceso por el cual se define la política de defensa se inicia con la formulación del Libro Blanco, en el cual se dan cita una diversidad de actores, quienes en un ejercicio de diálogo delimitan las condiciones de la utilización del dispositivo de defensa, haciendo referencia a la vinculación que existe entre la política exterior y la política militar.</p>

### 3.1 Política de defensa: entendiendo la utilidad del concepto

El término política de defensa se refiere a la variedad de actividades que lleva a cabo el Estado para proteger y promover su seguridad nacional. Estas acciones están, en su mayoría, asociadas directamente con el desarrollo, mantenimiento y empleo de las capacidades militares nacionales. Los compromisos en esta área son los productos de la deliberación, decisión y ejecución del gobierno.

Según Dillon,<sup>8</sup> la política de la toma de decisión en defensa tiene que ver no sólo con la negociación de recursos para la defensa y la decisión de cómo deberían asignarse, sino también con la construcción de los límites políticos y el carácter de la comunidad política misma.

Este concepto ha sido de gran utilidad para los analistas de asuntos militares cuando procuran sistematizar los acuerdos sobre el uso de las fuerzas armadas en la defensa de los intereses de un país. Si bien una definición de política de defensa no ha sido aún establecida y universalmente aceptada en sus mínimos detalles, por lo menos ya existe un consenso sobre el fenómeno que se está investigando.

<sup>8</sup> Guedez da Costa, Thomaz. Política de defensa: una discusión conceptual y el caso de Brasil. En *Revista Ser*, 2,000.



Política de defensa podría ser un concepto entendido como la aplicación de hecho, real, de los medios militares en la preservación y consecución de los intereses vitales de un país. Este concepto ha evolucionado, llegando a tener una amplitud mayor desde el punto de vista empírico y abarcar, en sunexo, también aquello que sería una política de disuasión.

Para entender este concepto deben hacerse dos distinciones: una entre defensa y seguridad,<sup>9</sup> que se refiere a consideraciones que van más allá de lo militar, tomando como base una estructura socioeconómica de la sociedad, o individuo y grupos de personas. Otra distinción a considerar es el grado de jerarquía entre defensa y estrategia. Estrategia es una manifestación voluntaria del Estado para maximizar su posición con el fin de afianzar la seguridad o la defensa en un ambiente hostil.

La utilidad heurística del concepto política de defensa es su dualidad aplicativa. Por un lado, el concepto puede retratar una naturaleza normativa, en el nivel de los procesos políticos y burocráticos, cuando la determinación “de una política de defensa” por la autoridad competente en los contextos políticos nacional e internacional lleva a establecer las condiciones de ejecución de esa política y de la definición de empleo de los recursos militares. Por otro lado, desde el punto de vista empírico, el concepto política de defensa –en la ausencia de una teoría formal– pasó a ser reconocido como un instrumento teórico, o un paradigma, capaz de orientar los análisis sobre los principios y procesos para la preparación y empleo de las fuerzas militares de un país en salvaguarda de sus intereses en la escena internacional.

Aproximando la naturaleza normativa a la empírica, se puede llegar a una comprensión del concepto que une la dualidad aplicativa. Así, la política de defensa pasa a ser entendida como un conjunto formado por principios generales, por procesos de toma de decisión y de asignación de recursos, y por la implementación de medidas para la preparación y el empleo de las fuerzas armadas como instrumento de acción del país en la preservación y consecución de intereses en la escena internacional.

En la investigación analítica, la política de defensa, además de contemplar un rol de categorías sobre fenómenos pertinentes, se resume en tres componentes básicos:<sup>10</sup>

### a. El segmento del discurso

Con el que se busca comprender los mensajes internos del proceso decisorio y de la acción de gobierno, y los mensajes externos de las comunicaciones entre los actores del juego político.

### b. El del empleo

O sea, el del entendimiento de las posibilidades de utilización de las fuerzas armadas en circunstancias hipotéticas. Ese segmento establece una razón de ser de la fuerza, en su dimensión política, su estructura física y su composición intelectual.

### c. La preparación operacional de las fuerzas armadas

Es el desenvolvimiento de la doctrina, del entrenamiento y del establecimiento de mecanismos de comando, control, comunicación e inteligencia entre las unidades de las fuerzas armadas. Ésa es la dimensión intelectual de la política de defensa, con la cual se revelan, con precisión, la voluntad política y la competencia de las organizaciones para planificar su existencia, sus misiones y sus acciones.

<sup>9</sup> Estas diferencias fueron abordadas en el capítulo I, en los apartados sobre conceptos de seguridad y defensa, así como en el de que ámbito de la seguridad le compete a la defensa.

<sup>10</sup> Guedes da Costa, Thomaz. *Ibid.*

### **3.2 La política de defensa como política de Estado**

El fin del Estado y, en consecuencia, de su sociedad, es el bien común, lo cual limita y orienta la conducción que realiza el gobierno democráticamente electo. La conducción política, en forma genérica, será la encargada de coordinar e impulsar los esfuerzos comunes de todo orden para llegar a tal meta, y siendo la necesidad de precaverse de las amenazas y riesgos una exigencia que emana de la esencia misma del bien común, surge la necesidad de aplicar una política que oriente, coordine e impulse una serie de acciones y medidas que resguarden la existencia de la sociedad.

En términos simples, una política de defensa corresponde a la expresión de una política de Estado, es decir, es una política pública que representa los intereses nacionales y es consistente con la idea de seguridad nacional del país.

La noción anterior implica claridad al interior de las élites gobernantes acerca de los objetivos que el país desea alcanzar en el futuro y que se traducen en los intereses nacionales como metas específicas a cumplir o superar en el mediano o corto plazo. Por otra parte, la correlación que debe existir entre la política de defensa y la seguridad nacional, se soporta con la idea de desarrollo que posea el país. En tal contexto, debe tenerse presente que la seguridad es, entonces, “una condición” que permite y asegura el desarrollo.

La política de defensa nacional junto a la política exterior, constituyen dos pilares fundamentales para la concreción de la seguridad y desarrollo de un país.

En esta perspectiva, la política de defensa constituye una decisión política del más alto nivel dentro del Estado, la cual involucra la voluntad política para el logro del consenso necesario. Este consenso involucra a todos los actores políticos relevantes de la sociedad. Por su parte, la voluntad política supone la capacidad y disposición de negociación para llegar a acuerdos respecto a lo que se desea alcanzar.

En la política de defensa, la visión de futuro, orientada a satisfacer los intereses nacionales de un Estado es fundamental. Para definir los intereses nacionales resulta imprescindible identificar y establecer los objetivos nacionales de un país.

En definitiva, la política de defensa es una exigencia insoslayable para el Estado moderno y compromete al gobierno a utilizar en su diseño criterios de pluralismo, visión de futuro y voluntad política, junto a una capacidad de conducción civil y política. Es, además, una política de largo plazo que se ubica sobre las contingencias políticas del país.

### **3.3 Características de la política de defensa: los actores y el proceso**

La política de defensa es una política de Estado de carácter nacional, que compromete a toda la comunidad nacional y exige una adecuada coordinación de las instituciones del Estado, así como la corresponsabilidad de civiles y militares en su elaboración.

Otro aspecto importante a considerar es su carácter suprapartidario, lo cual supone una capacidad de la clase política para asumir un debate con visión de Estado, donde las posiciones ideológicas que se mantienen no impidan el proceso de definición de la política de defensa, sino que, por el contrario, se transformen en instrumentos y medios útiles para lograr su diseño final.

Para el desarrollo del proceso mediante el cual se define esta política, se requiere contar con información actualizada respecto a las capacidades reales que el país tiene en los distintos ámbitos asociados a su desarrollo. En otras palabras, es necesario dimensionar exactamente el poder nacional, entendiendo por tal todos los recursos disponibles y su relación con los objetivos del Estado.



El fin de la Guerra Fría da paso a un nuevo orden mundial, de desafíos y oportunidades, cuyo abordaje será posible con soluciones propias, creativas, atrayentes y especialmente nacionales; incluyendo en ello el pensamiento en materias militares. Así se llega a que una diversidad de países determinen la necesidad y conveniencia de explicitar su forma de defensa, la manera en que la sociedad en conjunto, sin distinción de diferencias internas, entiende su interactuar en la comunidad de la defensa internacional. De esa forma surgen los denominados “Libros Blancos”, que no son otra cosa que una declaración de la visión con que cada Estado entiende su defensa y asegura su soberanía en el actual proceso de inserción y cooperación internacional.

La elaboración de un Libro de la Defensa es uno de los logros más importantes en el tema Defensa y tiene dentro de sus propósitos construir una conciencia ciudadana respecto del valor de la defensa como una tarea de la colectividad y presentarla al mundo como una forma de transparentar los procesos de conducción del Estado, en el ámbito de la defensa.

Tanto la formulación, la posterior discusión y aprobación del marco político de la acción de la defensa de un Estado democrático, como la vinculación y adopción de responsabilidades entre civiles y militares, se presenta como un ambiente apropiado para fortalecer las bases de la democracia y, por otra parte, auspicia el desarrollo social dentro de parámetros de respeto, tolerancia, debate, consenso y disenso, que son los pilares propios de este sistema político.

## **Síntesis**

### **El Libro Blanco de Defensa<sup>11</sup>**

El Libro Blanco de Defensa se caracteriza por ser un instrumento que:

- Permite a los países explicar sus puntos de vista, objetivos y políticas en relación con la defensa.
- Motiva la participación de la sociedad civil en asuntos de seguridad y contribuye a fortalecer las prácticas democráticas.
- Incrementa la conciencia ciudadana en cuanto a la importancia del tema de defensa.
- Satisface el derecho y el deber que cada ciudadano tiene por conocer las orientaciones y contenidos de la política de defensa.
- Permite transmitir en forma clara las intenciones y objetivos de seguridad y defensa de un Estado, a fin de garantizar la paz y la confianza mutua.
- La participación social no sólo le otorga legitimidad a la política de defensa sino que garantiza su sostenibilidad en el tiempo.
- En el ámbito internacional fija posiciones claras y explícitas, provee predictibilidad estratégica y afirma el clima de confianza a procesos de integración regional.

Su utilidad radica en:

- Ser un medio para poder satisfacer la necesidad social acerca de requerimientos en cuanto a la defensa, así como la posibilidad y el costo que implica poder satisfacerlos.
- Ejercicio esencial para el fortalecimiento de las relaciones civiles-militares.

<sup>11</sup> Tomado del Libro Blanco de la Defensa Nacional del Ecuador.

- Instrumento de fiscalización, control y transparencia institucional.
- Incentiva el estudio y la participación de los sectores académicos.
- Armoniza la política de defensa con la política exterior bajo premisas inherentes a una política de Estado.
- Renueva el compromiso de la sociedad en la defensa del Estado y a su vez permite identificar las tareas institucionales sustantivas en la construcción y desarrollo del país.

Pretende construir un horizonte a largo plazo en materias de apoyo al desarrollo nacional mediante la optimización del potencial que concentran las fuerzas armadas en todo el territorio.

El proceso para definir la política de defensa, entendida como política pública, que se deriva de los principios generales del Estado en el ámbito de la seguridad y la defensa, concierne a todos, y por ello se considera que una propuesta de esta naturaleza debe integrar distintas etapas que permitan incorporar una dimensión de diálogo que comprometa la franqueza, el acceso al proceso decisional del gobierno y el carácter técnico-político de la propia decisión.

Así definido, el gobierno opta por una voluntad de hacer transparente y público un proceso serio e informado destinado a establecer un espacio de participación sobre un tema de indudable interés nacional y que compromete los objetivos del Estado y del gobierno.

En este contexto, se trata de lograr las condiciones necesarias y transparentes que posibiliten el consenso, a través de una metodología que recoja las distintas y diversas sensibilidades del país en un marco institucional adecuado bajo la conducción del Estado. Esta metodología hará posible la libre manifestación de las ideas y los argumentos que aportan a la construcción de un pensamiento de país sobre una temática tan importante como lo es la defensa nacional.<sup>12</sup>

En este sentido, se apela a la seriedad y responsabilidad de los distintos actores que sean llamados a participar, entendiendo que no se trata de una asamblea sino de una fórmula orientada a generar un debate informado, abierto, pluralista y propositivo en torno a los objetivos que todo Estado moderno necesita definir y proyectar, tanto para dar confianza a la ciudadanía como para lograr consensos nacionales que son de especial relevancia para el desarrollo y proyección de la nación.

Este proceso se inicia con la conformación de un equipo civil-militar en el Ministerio de Defensa continúa con la elaboración de un Libro Blanco de la Defensa Nacional, y finaliza con el diseño de una política de defensa que recogerá la forma en que el Estado desea proyectarse hacia un horizonte estratégico que facilite el desarrollo nacional y que sea concordante con los acuerdos alcanzados, apegados al principio de libre acceso, transparencia y apertura; características del nuevo orden mundial en materia de seguridad y defensa.

<sup>12</sup> Para N. Feherston, por su naturaleza, la política de defensa es algo político; las decisiones involucradas en su formulación, aunque son altamente técnicas, en último caso corresponden a un juicio político. Esto implica que la formulación de una política de defensa requiera cierto grado de diálogo y especialización por parte de los políticos. Sin este manejo especializado del tema, el resultado puede ser una política que no sólo no corresponda a los intereses políticos de los que la formulan sino que además no coincida con las necesidades reales del país.



### 3.4 Principales bases para su formulación

En general, un Estado-nación puede presentar alguna de las siguientes situaciones en relación con su sistema de defensa:<sup>13</sup> puede considerar el empleo de la fuerza como un elemento clave de su política exterior, a fin de asumir la iniciativa y asegurar el logro de algún objetivo; puede prever el empleo de la fuerza como la respuesta ante un ataque proveniente desde un enemigo exterior (generalmente los que en alguna medida se mueven en un ambiente internacional y vecinal que en general les es hostil). Y, finalmente, un Estado-nación puede mantener una fuerza con intenciones eminentemente disuasivas, aunque en condiciones de reaccionar violentamente en defensa de sus intereses. Esa es la situación de la mayoría de los países del mundo.

Tal premisa, sencilla pero significativa, será el punto de partida definido para el inicio de la formulación del Libro Blanco y de la política de defensa de cualquier Estado-nación. De ella, se desprenden factores tales como:

- una intención de defender el territorio nacional y su población;
- una voluntad de eliminar tensiones y racionalizar el empleo de la violencia, circunscribiéndola sólo a los ataques externos; y
- se evidencia que, tanto la política exterior como de defensa, contribuyen a la paz y al equilibrio regional.

Asimismo, a partir de ella, se desprende la orientación de la política militar, la que en general podría considerar unas fuerzas armadas igualmente disuasivas, pero entendiendo que la disuasión es un efecto y no un fin, y cuya principal característica es que sea creíble. Credibilidad significa que los daños que un Estado amenaza con causar ante una agresión sean factibles de ser realizados por sus fuerzas armadas. Ello se logra con fuerzas armadas equipadas, entrenadas, organizadas y con buenos sistemas de alerta y de movilización.

### 3.5 Factores que condicionan la formulación de la política de defensa

Constituye una verdad axiomática que todo proceso de definición de una política de defensa, está condicionado por factores internacionales y por elementos políticos nacionales. Ningún país es enteramente libre para definir su política de defensa respectiva. Cuestiones tales como tamaño, ubicación geográfica, intereses internacionales, capacidad militar, situación financiera y otros, limitan y acotan el ámbito en el cual se puede definir la política de defensa. Por otra parte, la definición misma de tal política está condicionada por los procesos políticos internos del país y no puede escapar a su dinámica.

En el caso de la política de defensa, los factores limitantes son en general más significativos que aquellos que afectan a las demás políticas públicas, en cuanto resultan más inmutables y ajenos a la voluntad de las autoridades políticas.

Así, la ubicación y la configuración geográfica de un país, condicionantes clásicas de la política de defensa, son de suyo inmutables y los encargados de definirla no pueden sino tenerlos en cuenta.

<sup>13</sup> Ministerio de la Defensa Nacional, Libro de la Defensa Nacional de Chile.



Además, tomados individualmente, las condicionantes de la política de defensa suelen ser más relevantes que las que afectan a los demás ámbitos de la actividad estatal.

Convencionalmente, los factores limitantes de la política de defensa se clasifican en aquellos de origen internacional y los de carácter nacional. Esta clasificación es, sin embargo, algo antojadiza; la línea que divide uno y otro tipo de condicionante es tenue y, a veces, sutil.

El nivel permanente de gastos en defensa de un país, por ejemplo, es tradicionalmente tenido como una condicionante nacional de la política respectiva. Sin embargo, dicho nivel representa lo que esa sociedad está dispuesta a invertir en su protección, lo que a su vez está determinado por la percepción que ésta tiene de los riesgos y oportunidades generados por el entorno internacional. Además, no todos los factores condicionantes de la política de defensa se pueden clasificar dentro de los dos criterios citados. El conjunto de valores imperantes en una sociedad es considerado por varios autores como un factor sumamente significativo en su definición, pero ciertamente, aunque es una condicionante interna, su naturaleza excede el ámbito de lo nacional.

Sin embargo, esta clasificación es genéricamente funcional a los dos tipos de decisión inherentes a la definición de la política de defensa, aquellas que Samuel Huntington ha separado en “decisiones estratégicas”, que se “producen en las categorías de la política internacional”, y las “decisiones estructurales”, que son las “que se adoptan en el ámbito de la política nacional”.<sup>14</sup>

La política de defensa implica, entonces, decisiones de gran estrategia usualmente asociadas al posicionamiento del país en el sistema internacional, y que inevitablemente configuran la política exterior y de seguridad del país, y decisiones funcionales, referidas a la implementación de tal política, que son tomadas en el seno de la política interna. Temas como la fijación de una política de alianzas del país o la determinación de los riesgos y oportunidades de seguridad en el sistema internacional, pertenecen a la primera categoría de decisiones; la determinación del gasto en defensa o el despliegue de las fuerzas en tiempos de paz son propias de la segunda.

### 3.5.1 Condicionantes internacionales

#### 3.5.1.1 El sistema internacional

En el sistema internacional, el poder se distribuye entre las naciones con base en un complejo sistema de factores objetivos como el territorio, la población y la capacidad militar, entre otros, y elementos subjetivos tales como el prestigio internacional. Estos criterios apuntan fundamentalmente a las capacidades de las naciones en los distintos ámbitos de su quehacer internacional. Pero las capacidades en sí no explican completamente la dinámica del poder aplicado, debido a que el poder es esencialmente un concepto relacional. En términos generales, la ubicación de un Estado en el sistema internacional determina en buena medida su conducta con relación a los demás integrantes del sistema.

#### 3.5.1.2 Alianzas, seguridad colectiva y otros compromisos internacionales

Las decisiones de la política de defensa se ven también limitadas por las políticas de alianzas y seguridad colectiva del país y por otros compromisos internacionales. Toda alianza o sistema de seguridad colectiva representa una limitación a la independencia del país en el sistema internacional; de ahí que los Estados sólo accedan a tales esquemas si de ese modo pueden cumplir objetivos vitales o al menos muy significativos para su existencia.

Lo mismo es en cierta medida válido para los demás compromisos internacionales del país que impliquen aspectos de seguridad. Además, tales obligaciones están normalmente establecidas en

<sup>14</sup> Huntington, S.P. *The Common Defense: Strategic Programs in National Security*. (Columbia Univ. Press, 1961).



tratados internacionales, por lo que su cumplimiento es eventualmente exigible al Estado por la comunidad internacional. Con ello se tiene que estos compromisos poseen un alto grado de estabilidad y constituyen elementos formativos de la política exterior y de la postura estratégica del país.

Las decisiones de política de defensa se ven además limitadas por otros elementos de política exterior; como lo son los compromisos del Estado en el ámbito del derecho internacional, que abarca temas ambientales y marítimos.

Los compromisos internacionales y las diversas formas de seguridad colectiva imponen restricciones importantes a la política de defensa en cuanto representan manifestaciones de los grandes lineamientos de la política exterior del país, enraizados por largo tiempo en su accionar externo, y que al mismo tiempo representan valores que cada Estado proyecta a la comunidad internacional. Por otra parte, la política de defensa es parte integrante de la política exterior tomada en sentido amplio; de ello se sigue que en cuanto elementos formativos de tal política, aquellos referidos a la defensa y a la protección de los intereses externos del Estado, deben ser concordantes con los que orientan los demás ámbitos de su accionar internacional.

### 3.5.2 Condicionantes nacionales

Los factores que condicionan la política de defensa en el ámbito interno son a menudo más significativos que aquellos de orden internacional. Ello, en cuanto dichas condicionantes se generan e interactúan en el seno de la política nacional, quedando sometidas su dinámica propia. En consecuencia, estos factores actúan y se manifiestan directamente en las autoridades políticas y militares que deben tomar las decisiones correspondientes.

Además, y a diferencia de las condicionantes externas que a menudo constituyen una guía para la política de defensa, los de carácter nacional tienen un efecto esencialmente limitante de la misma.

Convencionalmente, los factores internos se clasifican entre aquellos de orden financiero y los de naturaleza política. Al igual que la clasificación entre factores nacionales e internacionales, la división entre unos y otros es sutil. El nivel del gasto militar es ciertamente un factor financiero, pero en realidad puede estar determinado, por ejemplo, por una particular actitud hacia la defensa de un sector de referentes políticos, una condicionante típicamente política.

#### 3.5.2 Factores financieros

El nivel de gasto en defensa es un factor limitante de primera magnitud en cualquier proceso decisional de política de defensa. El gasto militar, en cuanto decisión política, representa lo que una nación está dispuesta a invertir en su defensa. Ésta siempre es una decisión de carácter político que, aunque basada en ciertos antecedentes financieros, refleja decisiones fundamentalmente subjetivas. La defensa es una de las muchas funciones que debe suplir el Estado; en perspectiva, los requerimientos financieros de la misma compiten con las demandas de salud, educación, vivienda, etc.

Tradicionalmente, los niveles de gasto militar son difíciles de cambiar en cualquier sentido; las sociedades evidencian una tendencia a la no innovación en esta materia. De ello se desprende que efectuar cambios significativos en cuanto al nivel de gasto, especialmente en sentido positivo, requiere del acaecimiento de acontecimientos de muy especial significación para la sociedad.

Paralelamente al factor histórico del gasto en defensa, existen otros factores que inciden en su definición, los cuales pueden sintetizarse en tres tipos:<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Rojas Aravena, Francisco. *Gasto militar en América Latina; proceso de decisiones y actores claves* (Centro Internacional para el Desarrollo Económico y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Santiago de Chile, 1994).



- Los de naturaleza financiera, que incluyen el desarrollo económico, la política fiscal y la disponibilidad general de recursos;
- Los de carácter político internacional, que comprenden el posicionamiento del Estado en el sistema internacional en sentido amplio, las hipótesis de conflicto y la percepción de seguridad internacional del país, entre otros; y
- Los factores de carácter interno, que aluden fundamentalmente a la dinámica de los procesos políticos nacionales del país, relevantes para los efectos presupuestarios.

Los niveles de gasto militar y los patrones de inversión de los recursos son condicionantes objetivas de la política de defensa, que limitan de un modo casi absoluto lo que se puede hacer en este ámbito. Bajo ciertas condiciones es posible efectuar cambios en ambos aspectos, especialmente ante acontecimientos internacionales significativos –los atentados del 11 de septiembre en Nueva York y Washington constituyen un magnífico ejemplo– que generen una actitud favorable en la opinión pública.

### 3.5.2.2 Condiciones políticas

Los factores puramente políticos que afectan las decisiones en política de defensa son agrupables básicamente en tres categorías:

- Los que se refieren a la estructura decisional;
- Aquellos que apuntan a la naturaleza de las relaciones político-militares; y
- Los que se relacionan con los consensos políticos y sociales acerca de la función de defensa.

La relevancia de la estructura decisional se manifiesta primeramente en su capacidad efectiva de tomar decisiones. Puesto que los procesos decisionales son uno de los aspectos en que más se diferencian las estructuras políticas civiles de las militares, la toma de decisiones es, en sí, una de las cuestiones fundamentales de la relación político-militar.

Además, las estructuras militares no transmiten su modalidad orgánica a las estructuras civiles, por lo que las resoluciones en el ámbito de la defensa son o deben ser tomadas en conjunto por dos estamentos distintos y con modalidades funcionales igualmente diferentes.

La política de defensa se compone de un cúmulo de decisiones tomadas conjuntamente por la autoridad política y los mandos militares, pero donde la preeminencia de cada uno depende de la naturaleza de la decisión. Así, las cuestiones de gran estrategia corresponden a decisiones esencialmente políticas y se dan fundamentalmente en el seno de dicho escalón. Desde allí se deriva una fina y sutil escala de categorías decisionales en las cuales la preponderancia de la opinión militar aumenta en la medida que aumenta el contenido técnico de la decisión.

En esta óptica, es bastante obvio que una mala relación entre ambos estamentos puede comprometer seriamente tal ejercicio, al crear un ambiente de desconfianza y un descrédito mutuo, en términos de paralizar eventualmente el proceso.

Otro factor condicionante de la política de defensa es el nivel de consenso o disenso existente en los referentes políticos –y en la sociedad en su conjunto– respecto de la función de defensa.

La política de defensa es definida casi unánimemente como política de Estado, en cuanto sus contenidos primarios deben ser compartidos por la totalidad de los referentes políticos de modo de compatibilizar la estabilidad de los programas y proyectos de la defensa con las alternancias en el poder propias de los sistemas representativos.



Las discrepancias se generan fundamentalmente respecto del estilo de la política y acerca de su costo de implementación.

El involucramiento ciudadano en la temática de la defensa implica un incremento de legitimación de la función respectiva; sabido es que el adecuado cumplimiento de cualquier actividad pública requiere de legitimidad social, lo que es especialmente válido en el caso de la defensa.

Este efecto incentiva y favorece además la generación y circulación de ideas respecto de sus grandes temas. Ciertamente ello genera una responsabilidad gubernamental en cuanto a proporcionar a la opinión pública los antecedentes básicos sobre el cumplimiento de la función, ejercicio que además contribuye a orientar y potenciar los debates respectivos, con lo que se cierra el ciclo entre los procesos de la decisión y la influencia de la opinión pública en los mismos.

### **3.6 La política de defensa, la política exterior y la política militar**

Al hablar de que la defensa es un concepto integral, se hace no porque ésta sea omnicomprensiva, sino porque requiere de su articulación con las demás políticas; lo mismo sucede con la política económica, la educativa, la laboral, la social, etc.

Las interrelación e interdependencia a la cual está sujeta la política de defensa se ejemplifican en el recuadro sobre políticas públicas. La política de defensa se articula en primera instancia con la política exterior de la nación.

La política exterior consiste en interactuar con las demás naciones buscando alcanzar la libertad de acción necesaria para sostener el acuerdo interno.

El acuerdo interno de un Estado-nación no es más que un conjunto cambiante de ideas sobre el que, a través de la acción política interior, se busca consenso nacional y, a través de la exterior, su preservación y afianzamiento.

El nexo entre la política interior y la exterior está dado por el acuerdo interno. El acuerdo interno orienta la administración. La ausencia o ruptura de un acuerdo interno da lugar a una crisis.

La finalidad de la acción política exterior es la preservación y el afianzamiento del acuerdo interno neutralizando o facilitando el accionar de algunos actores externos. La seguridad exterior es la situación en la cual el acuerdo interno está a resguardo de la acción de otros actores externos.

En la política exterior, el gobierno deberá salir a la palestra internacional en representación de todos los grupos constituyentes. Deberá interactuar con los otros actores externos que, de una forma o de otra, estén relacionados con el acuerdo interno propio.

Los instrumentos que utiliza la política exterior son la diplomacia, la economía exterior y la defensa.

Los lineamientos de la política de defensa se desprenden y a su vez están condicionados por la política exterior, para el caso de la política militar, está a su vez ésta condicionada por la política de defensa, ya que la misma se refiere a la conducción de la preparación y el apoyo del instrumento militar, a la conducción del instrumento militar y a la conducción militar de la guerra.

La conducción del instrumento militar tiene por finalidad determinar la participación de éste en la política exterior, con el fin de contribuir a lograr que el acuerdo interno o proyecto político sobre el cual se ha logrado consenso en la política interna pueda ser mantenido, o que al menos no sea alterado, de modo de evitar que la nación entre en crisis y quede sin orientación para llevar adelante la administración política.

## Relación política de defensa y política militar política de defensa-política militar

Política de Defensa	Política Militar
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Recursos económicos y humanos.</li> <li>● Alianzas, medidas y pactos de seguridad regional o hemisférica con otros Estados.</li> <li>● Aspectos políticos, económicos y militares.</li> <li>● Política militar.</li> <li>● Fuerzas armadas, componentes eficientes y equipadas.</li> <li>● Consecuencias de la política de defensa.</li> <li>● Se aplica cuando hay crisis internacionales no solucionables por otros medios.</li> <li>● Explicita la misión de las fuerzas armadas en tiempos de paz y guerra.</li> <li>● Establece los criterios de dimensión, estructura, despliegue y capacidad técnico-profesional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Recursos económicos y humanos.</li> <li>● Alianzas, medidas y pactos de seguridad regional o hemisférica con otros Estados.</li> <li>● Aspectos políticos, económicos y militares.</li> <li>● Política militar.</li> <li>● Fuerzas armadas, componentes eficientes y equipadas.</li> <li>● Consecuencias de la política de defensa.</li> <li>● Se aplica cuando hay crisis internacionales no solucionables por otros medios.</li> <li>● Explicita la misión de las fuerzas armadas en tiempos de paz y guerra.</li> <li>● Establece los criterios de dimensión, estructura, despliegue y capacidad técnico-profesional.</li> </ul>

### 3.7 La política de defensa: caso Guatemala

La firma de los Acuerdos de Paz, y especialmente el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, ha creado las condiciones necesarias para que ejercicios de diálogo que reúnen a civiles y militares en torno a temas de seguridad y defensa se estén llevando a cabo.

En este sentido, se impulsa la necesidad de hacer transparente el quehacer del Estado en materia de defensa a través del Libro de la Defensa Nacional, para lo cual el Presidente de la República emitió el 23 de noviembre de 2001, el Decreto Gubernativo 456-2001, que establece las normas y lineamientos para formular la política de defensa nacional de la República de Guatemala.

En el siguiente recuadro se presentan los objetivos generales y específicos contemplados en el proceso de formulación de la política de defensa:

#### **Ejemplo** **Propuesta para la formulación de la política de** **defensa en Guatemala**

##### **Objetivos generales:**

- Definir el inicio de un proceso para la formulación de la política de defensa de Guatemala por medio de mecanismos graduales y participativos que expresen un consenso político y social.
- Hacer conciencia en la ciudadanía respecto del valor de la defensa como bien común.



- Lograr transparentar ante la comunidad nacional e internacional la visión de Guatemala respecto de su defensa nacional.

### **Objetivos Específicos:**

- Abrir espacios de interacción entre civiles y militares sobre el tema de la defensa nacional.
- Establecer los ejes principales en torno a los cuales se desarrolla el tema de la defensa en Guatemala.
- Que la sociedad civil de Guatemala comprenda, integre y participe en torno a las grandes tareas nacionales, en este caso la defensa nacional.
- Fortalecer las relaciones entre civiles y militares.
- Explicitar los criterios que informan la política de defensa de Guatemala.
- Fortalecer las instituciones de defensa ya existentes, incorporandolas al proceso de modernización de Estado.

Las dinámicas mundiales que reorientan las definiciones de la seguridad y la defensa de los Estados-nación han alcanzado a Guatemala. Estos procesos, aunados al cumplimiento de los Acuerdos de Paz, posibilitarán en un futuro próximo la clarificación de la función de seguridad del Estado contribuyendo a su fortalecimiento y consolidación institucional.

### **Resumen**

Los elementos desarrollados en este capítulo contribuyen a explicitar por qué se hace necesaria la formulación de una política de seguridad y en consecuencia una política de defensa. Ambas contribuyen a perfilar, diseñar y dirigir las acciones del Estado hacia la consecución de los objetivos nacionales y los intereses nacionales. La política de defensa se refiere a las actividades que lleva a cabo el Estado para proteger y promover su seguridad nacional, es decir, un conjunto formado por principios generales, por procesos de toma de decisión y de asignación de recursos y por la implementación de medidas para la preparación y el empleo de las fuerzas armadas como instrumento de acción del país en la preservación y consecución de intereses en la escena internacional.

Habiendo definido qué entenderemos por política de defensa, se resalta la necesidad de que ésta debe formularse como una política de Estado, y es precisamente este aspecto al cual se le adjudica mayor relevancia, ya que la formulación de esta política compete a todos los sectores de la sociedad. Las decisiones en torno al tema de defensa no pueden ser tomadas unilateralmente, deben ser el producto de procesos de diálogo en los cuales los actores involucrados, tanto civiles como militares, configuren el sistema de defensa del Estado.

En cuanto al proceso de formulación, previo al diseño de la política en sí, se desarrolla el denominado Libro Blanco de la Defensa, que es el instrumento que los países utilizan para explicitar su forma de defensa la manera en que la sociedad en conjunto, sin distinción de diferencias internas, entiende su interactuar en el sistema internacional.

Siguiendo con la lógica de la complementariedad y la concatenación, se indica que la política de defensa, se vincula principalmente con la política exterior y la política militar.

### **Conceptos básicos**

Política de defensa, Libro Blanco de Defensa, factores condicionantes, política exterior, política militar.



## Ejercicios

Análisis comparativo de Libros Blancos de Defensa de varios países (se sugiere que se compare el caso de Centroamérica con América del Sur, o el caso de América con el de Europa).

### Identificar

1. El concepto de seguridad que se sugiere.
2. Los intereses nacionales a consolidar.
3. El rol asignado a las fuerzas armadas.
4. Cómo se inserta el país en el sistema internacional.

## BIBLIOGRAFÍA

### Aguayo, Sergio.

*Las amenazas a la seguridad nacional*, México Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos, Junio de 1987

### Buzan, Barry, Weaver Ole, de Wilde Jaap.

"Security. A New Framework for Analysis". Lynne Rienner Publishers, London, 1998.

### FLACSO, IGEDEP y WSP International.

"Concepto y agenda de seguridad. Proyecto "Hacia una política de seguridad para la democracia", Guatemala, 2002.

### FLACSO, IGEDEP y WSP International.

"El sistema de seguridad en Guatemala. Apuntes para una reforma, Proyecto "Hacia una política de seguridad para la democracia", Guatemala 2002.

### Florín, A.M. y Simmons P.J.

"The New Security Thinking: A Review of the North American Literature". R.B.F., Nueva York, 1998

### Garreta Jaime y Tibiletti Luis.

"Claves para una Política de Defensa"

### Guedez da Costa, Thomaz.

"Política de defensa: una discusión conceptual y el caso de Brasil".

### Holzmann, Guillermo.

"Política de defensa: notas para su definición teórica e implementación práctica". Curso Política de Defensa, Guatemala, 2001.

### Holzmann, Guillermo.

"Política de defensa: notas para su definición teórica e implementación práctica". Curso Política de Defensa, Guatemala, 2001.

### Huntington. S.P.

"The Common Defense: Strategic Programs in National Security"

### Iturra Gamarra, Alejandro.

"Referentes de un Libro de la Defensa bajo el concepto de Seguridad Integral". En: *Revista Ser*, 2002.

### Lanzarini, Mario.

"Seguridad, defensa e intereses"

### Navarro Meza, Miguel.

"Política de defensa: los parámetros de la decisión". En: *Revista Ser*, 2000.

### Pacheco, Gaitán, Guillermo.

"Guatemala, Ministerio de la Defensa Nacional: de lo militar a lo político, una transición pendiente". REDES, 2002.

### Pacheco, Gaitán, Guillermo.

"La formulación del Libro Blanco de la Defensa: un proceso para el fortalecimiento de las relaciones civiles-militares en Guatemala" REDES, 2002.

### Trujillo, Pedro.

Los desafíos a la seguridad regional y su incidencia en el desarrollo", ESTNA, Guatemala, 2002



La edición, diseño y producción de *Seguridad, defensa y política de defensa: alcances, límites y relaciones*, se realizó en *Magna Terra editores*, en febrero de 2003. El tiro sobre papel bond 80 gramos consta de 1,000 ejemplares.