

Cómo citar este artículo:

López, E. (2018). Política de Defensa de la Nación de Guatemala: una visión estratégica. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(26), 47 - 57

**ERICK BAYARDO
LÓPEZ DOMÍNGUEZ²**

Recibido:
20 de agosto de 2018

Aprobado:
25 de octubre de 2018

Palabras claves:
Seguridad y Defensa Nacionales,
Política de Defensa, Amenazas
Multidimensionales.

Keywords:
National Security and Defense,
Defense Policy, Multidimensional
Threats.

Palavras Chaves:
Segurança Nacional e Defesa,
Política de Defesa, Ameaças
Multidimensionais.

Política de Defensa de la Nación de Guatemala: Una visión estratégica¹

Defense Policy of the Nation of Guatemala: a strategic vision

Política de Defesa da Nação da Guatemala: uma visão estratégica

RESUMEN

La República de Guatemala goza de una ubicación geográfica y geopolítica importante, ubicada entre los subcontinentes del Sur y Norte de América, con acceso a dos océanos. Por este motivo, resulta de vital importancia estudiar su Política de Defensa como consecuencia de las distintas amenazas a las que se encuentra expuesto este país. Este trabajo propone una serie de lineamientos y postulados teórico-prácticos que podrían implementarse para generar una mejora en la organización, las capacidades, el despliegue, el rendimiento y la estructura general de las fuerzas armadas de Guatemala, considerando de manera significativa la participación de organizaciones internacionales que se relacionan con este Estado centroamericano para edificar una política de seguridad y defensa en el marco legal de la cooperación y la coordinación interinstitucional e internacional, con el objetivo de presentar una mejor propuesta para hacer frente a la diversidad de amenazas multidimensionales que enfrenta el país en la actualidad.

1. Artículo corto de reflexión vinculado a los estudios militares del Comando Superior de Educación del Ejército -COSEDE-, Guatemala.
2. Coronel de Infantería DEM y Licenciado Comandante del Comando Superior de Educación del Ejército de Guatemala.

ABSTRACT

The Republic of Guatemala enjoys an important geographical and geopolitical location, between the subcontinents of South and North America, with access to two oceans. For this reason, it is of vital importance to study its Defense Policy as a consequence of the different threats to which this country is exposed. This paper proposes a series of guidelines and theoretical-practical postulates that could be implemented to generate an improvement in the organization, capabilities, deployment, performance and general structure of the Armed Forces of Guatemala, considering significantly the participation of organizations linked to this Central American State in order to build a security and defense policy in the legal framework of cooperation and inter-institutional and international coordination, with the aim of presenting a better proposal to address the diversity of multidimensional threats facing the country today.

RESUMO

A República da Guatemala possui uma importante localização geográfica e geopolítica, localizada entre os subcontinentes das Américas do Sul e do Norte, com acesso a dois oceanos. Por esta razão, é de vital importância estudar a sua Política de Defesa como consequência das diferentes ameaças a que este país está exposto. Este artigo propõe uma série de diretrizes e postulados teórico-práticos que poderiam ser implementados para gerar uma melhoria na organização, capacidades, implantação, desempenho e estrutura geral das Forças Armadas da Guatemala, considerando significativamente a participação das organizações que se relacionam com este Estado da América Central para construir uma política de segurança e defesa no quadro legal de cooperação e coordenação interinstitucional e internacional, com o objetivo de apresentar uma proposta melhor para abordar a diversidade de ameaças multidimensionais país hoje.

INTRODUCCIÓN

Guatemala es un país centroamericano que ha evolucionado en sus políticas y estrategias públicas en diferentes materias; en el tema específico de defensa de la nación, después de 36 años de enfrentamiento armado interno, que finalizó con la firma de la paz firme y duradera en 1996, el Ejército de Guatemala (Constitucionalmente integrado por las fuerzas de tierra, aire y mar) se ha logrado adaptar a las nuevas exigencias y logró generar lineamientos estratégicos basados en diferentes estamentos políticos y legales. Producto de ello, en el año 2013 es publicada la Política de Defensa de la Nación, con el objeto de construir las condiciones de la defensa de la soberanía, la integridad de sus fronteras y protección del territorio, para lograr un desarrollo integral de los guatemaltecos y con ello coadyuvar al logro del bien común, que es el fin primordial del Estado.

Esta política incluye el marco legal en el que se fundamenta, el entorno y contexto de la defensa, el escenario futuro, el problema de la defensa, premisas estructurales, lineamientos de acción, la defensa cabal y el Sistema Integrado de Planificación y Gestión de la Defensa; constituyendo ésta una estructura con contenido esencial, orientado a la generación de capacidades y el empleo eficaz y eficiente de los medios para obtener resultados concretos. Política que fue elaborada con los principios del Libro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala, con la participación de diferentes sectores de la sociedad guatemalteca, que incluyó a los ámbitos público, político, universitario, obrero-patronal, Derechos Humanos, entre otros.

El presente artículo está fundamentado en la Política de Defensa de la Nación de Guatemala (Ministerio de Defensa Nacional de Guatemala, 2013), con el objeto de hacer un resumen y análisis académico de su contenido, para darla a conocer a personas que se interesan en el estudio de las políticas públicas en los ámbitos de seguridad y defensa, esperando generar pensamiento crítico y estratégico; para el efecto se desarrolla cada uno de los contenidos de la política.

MARCO LEGAL

La Defensa es un bien intangible del Estado y un derecho ciudadano, es por ello que el principal fundamento legal de la Política de Defensa de la Nación es la Constitución Política de la República, porque le asigna funciones al Organismo Ejecutivo en temas de seguridad, defensa y orden público, además, establece propiamente las misiones constitucionales al Ejército de Guatemala.

Está claro que en la Constitución Política, se establece que el Estado se organiza para proteger a la persona, garantizándole la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral; regulándole específicamente al Presidente de la República la función de proveer la defensa y seguridad de la nación, ejercer el mando de las fuerzas armadas y dictar las disposiciones necesarias en casos de emergencia y calamidad pública. Siendo el Ejército de Guatemala la institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior.

La Ley Constitutiva del Ejército, es la normativa específica que proporciona a la institución militar de la organización y los medios para cumplir con sus misiones constitucionales; estableciendo que el Presidente de la República es el Comandante General del Ejército y es quien emite los lineamientos de carácter estratégico para la defensa y seguridad de la nación, pudiendo decretar la movilización y desmovilización para tales aspectos.

En caso de guerra, invasión del territorio nacional, perturbación grave de la paz, calamidad pública o actividades contra la seguridad del Estado, entra en aplicación la Ley del Orden Público, que regula todo lo referente a los diferentes

estados de excepción, en los cuales se limitan algunos derechos constitucionales y se establecen las funciones de las entidades responsables de garantizar la seguridad y la defensa de la nación.

El derecho y deber del ciudadano de servir a su país, ya sea en el servicio militar o servicio social, está garantizado por la Constitución Política y la Ley del Servicio Cívico, servicio militar que se realiza estrictamente voluntario.

En materia de seguridad correlacionada con el tema de defensa, la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (Decreto 18 de 2008), regula lo referente a las actividades de seguridad interior, exterior y de inteligencia, para estar en capacidad de anticipar y afrontar los riesgos, amenazas y vulnerabilidades.

Guatemala es integrante de la Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), que tiene por objeto el esfuerzo permanente de cooperación, coordinación y apoyo mutuo entre las fuerzas armadas, como parte de los convenios internacionales suscritos por el país, para garantizar la defensa y la seguridad regional.

ENTORNO DE LA DEFENSA

Guatemala posee una posición geopolítica y geoestratégica importante, ubicada entre los subcontinentes del Sur y Norte de América, con acceso a dos océanos; que la hace vulnerable a riesgos y amenazas, pero también tener fortalezas y oportunidades. El diferendo territorial con Belice es un tema pendiente en la vía diplomática y con proyección de resolverse en la vía jurídica internacional.

Cuatro fronteras con diferentes naciones, variedad de tipos de terrenos, microclimas y cuencas hidrográficas; sumamente vulnerable a los fenómenos naturales, como terremotos, inundaciones, erupciones volcánicas y manifestaciones meteorológicas; que ha provocado mantener una agenda de riesgos y amenazas.

CONTEXTO DE LA DEFENSA

El país es parte de diferentes organismos supranacionales, entre ellos, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Junta Interamericana de Defensa (JID), Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Sistema de Integración Centro Americana (SICA), Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), lo que representa que Guatemala ha adquirido compromisos para mantener la seguridad y defensa regional y subregional, a través de la cooperación bilateral o multilateral.

Las amenazas son consideradas de carácter multidimensional, no convencionales y asimétricas, sin olvidar las convencionales; el reto es la definición del actuar de las fuerzas armadas en cada una de ellas por su naturaleza.

Constantemente existe una demanda de empleo del ente militar para diferentes actividades no tradicionales y para la formulación de un escenario futuro deseado.

ESCENARIO FUTURO

Se plantea la necesidad de la recuperación de las capacidades de las fuerzas armadas, para evitar un fracaso o desgaste, lo que conlleva un actuar pronto y correcto.

La seguridad interior debe ser abordada con mecanismos de coordinación interinstitucional e internacional, interactuando la política de desarrollo, la de seguridad y la de defensa; reconociendo que existe la creciente demanda para apoyar la neutralización del crimen organizado transnacional y el tráfico ilegal de armas; a través de la vigilancia y control de fronteras, lo que requiere incrementar las capacidades de las fuerzas de prevención, interdicción y reacción, de forma paralela al desarrollo de la fuerza pública, reduciendo el empleo de las fuerzas armadas en estas misiones, aspecto que debe ser regulado en protocolos específicos.

Un aspecto importante es la gestión integrada de riesgos y la institucionalización de la defensa civil para el caso de la respuesta y mitigación de los efectos de los desastres naturales y antropogénicos.

El Sistema Nacional de Seguridad requiere que la institución armada atienda programas y proyectos en conjunto con otros integrantes del sistema, para atender las demandas de la sociedad.

La seguridad exterior está basada en la premisa de responsabilidad compartida pero diferenciada a través de la cooperación internacional, para afrontar la amenaza del crimen organizado transnacional, la protección de los recursos estratégicos para el desarrollo nacional; además, garantizar la soberanía y la integridad del territorio nacional en sus espacios terrestres, aéreos y marítimos.

Se continuará exportando la paz, a través de las operaciones de mantenimiento de paz y seguridad internacional, bajo el amparo de la Organización de Naciones Unidas.

EL PROBLEMA DE LA DEFENSA

El problema se genera de la interacción del entorno y el contexto de la defensa, lo que condiciona el cumplimiento de las ordenanzas legales y la respuesta a las demandas sociales.

El diseño de la fuerza está influenciado por el dispositivo, despliegue, equipamiento, movilidad, sistema de mando, control y otros aspectos, derivados de la planificación y ejecución de las formas de acción.

Los diferentes mecanismos de resolución de conflictos, son la primera línea de acción para la defensa de la nación, pero no se debe excluir la preparación y conducción de la disuasión, así como, la respuesta a través de una fuerza permanente, debiéndose desarrollar la movilización de la reserva y estructuración de la defensa civil (ambos inexistentes).

De contarse con un Sistema Nacional de Defensa, sería útil para la estructuración y ejecución de la defensa, asimismo, para la gestión de riesgos ante desastres. El sistema puede ayudar a la cohesión inexistente entre la capacidad productiva nacional y el aprovechamiento como insumos para la defensa.

Se ha sobre extendido la cadena de valor institucional debido a la demanda de personal y recursos para misiones de operaciones de paz, asimismo, por el apoyo en materia de seguridad ciudadana y pública brindado a las fuerzas de seguridad, de acuerdo a lo requerido por el Sistema Nacional de Seguridad.

Los métodos clásicos de planificación, gestión y presupuestarios se vuelven ineficientes porque las amenazas son difusas, las cuales modifican constantemente su magnitud, aproximación y manifestación; teniendo sus efectos inciertos en la defensa como sistema. Los ciclos de decisión deben ser optimizados, aprovechando los recursos estatales para actuar en tres o cuatro áreas de misión simultáneamente (respuestas con base a objetivos de defensa y seguridad de la nación).

PREMISAS ESTRUCTURALES

Para darle respuesta al problema señalado se plantean premisas para estructurar un sistema que forme parte del Sistema Nacional de Seguridad; sistema para la defensa con funciones, elementos y organización, que tenga como núcleo al Ejército de Guatemala, que pueda crecer con la movilización militar de las reservas, la inclusión de actores del Sistema Nacional de Seguridad y la Defensa Civil.

El sistema debe estar basado en un modelo por capacidades, que pueda complementar el Sistema Nacional de Seguridad; contar con unidades que puedan adaptarse a los escenarios, enfrentar amenazas, cumplir misiones subsidiarias y coadyuvar a la seguridad regional e internacional.

Importante para éste sistema es un diseño de fuerza con aptitudes, dispositivo, despliegue y concentración adecuada, con medios que brinden capacidades diferenciadas; capaz de actuar en tres o cuatro escenarios de forma simultánea en diferentes áreas de misión. El sistema debe tener mayor énfasis en fronteras, operaciones de paz, gestión de desastres y misiones subsidiarias del Sistema Nacional de Seguridad. Los procesos deben realizarse en fases de adaptabilidad, modernización y transformación.

LINEAMIENTOS DE ACCIÓN

El esfuerzo por resolver la problemática debe conllevar acciones que orienten a la consecución de los objetivos de la defensa de la nación:

- Empleo de un modelo de diseño por capacidades como parte del Sistema Integrado de Planificación y Gestión de la Defensa.
- Las fuerzas deben ser flexibles, versátiles e interoperables, capaces de empeñarse en tres o cuatro escenarios simultáneos.
- Elaboración de protocolos y mecanismos de interacción para apoyar al Sistema Nacional de Seguridad.
- Aumento de la capacidad de respuesta por medio de la movilización estratégica de las reservas.
- Desarrollar la defensa civil para que sea empleada en casos de emergencia o calamidad pública.
- Integración del Sistema Nacional de Seguridad a la dinámica de la defensa.
- Establecer los protocolos de coordinación interinstitucional en materia de seguridad exterior.
- Evaluación constante del sistema a través de un plan de métricas.
- Generar proceso de lecciones aprendidas.

CONSTRUCCIÓN DE LA DEFENSA CABAL

La política de Defensa emplea un acrónimo para aglutinar los requisitos que definen el modelo de respuesta a la problemática de la defensa.

- **C**omplementaria: Alineada con el Sistema Nacional de Seguridad.
- **A**decuada y ágil: Diseño de fuerza con mejores capacidades.
- **B**alanceada: Equilibrio entre las expectativas sociales y la intención política, entre las necesidades y los medios disponibles. Presupuesto por resultados.
- **A**ntropocéntrica: Persona humana la beneficiaria del bien defensa, que le permite el pleno desarrollo.
- **L**egítimo: Conforme a lo establecido en la Constitución Política de la República y demás leyes y reglamentos.

La Defensa Cabal se basa en dos aspectos: en la creación de un Sistema Nacional de Defensa y de un Sistema Integrado de Planificación y Gestión para la

Defensa. Las fases de la implementación de la Defensa Cabal son la adaptación, modernización y transformación.

Para la formación del Sistema Nacional de Defensa, es necesario que sea integrado por la fuerza permanente del Ejército de Guatemala, las Reservas Militares, los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad y la Defensa Civil.

Las capacidades de los componentes se integrarán de la forma siguiente:

- La primera línea de defensa es la diplomacia preventiva y la participación en organismos multilaterales y bilaterales.
- Disuasión a través del núcleo del sistema (Fuerza permanente y movilización de las reservas).
- Coordinación interinstitucional con los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad.
- Participación de todos los ciudadanos en la Defensa Civil, para atender situaciones de emergencia.

Los objetivos de la estructuración del sistema son:

- Recuperar las capacidades del núcleo de la defensa nacional, capaz de operar en cuatro escenarios simultáneos, por medio de un modelo de diseño por capacidades.
- Desarrollar las Reservas Militares de la nación en un modelo de capacidad de disuasión-integración.
- Desarrollar la Defensa Civil.
- Armonizar los esfuerzos diplomáticos de la defensa.

SISTEMA INTEGRADO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARA LA DEFENSA

Considerado como un sistema que tiene como producto final alinear los resultados a los objetivos de la Defensa Nacional, iniciando con cadenas de valor (actividades para transformar insumos en productos o servicios) que convierten requerimientos en capacidades y en programas.

Existe una interrelación entre sus componentes, de tal forma que unos se convierten en insumos del otro; los insumos son procesados en marcos de gestión y plataformas de apoyo a la toma de decisión.

Planeamiento por capacidades. Proceso que permite transformar la problemática en soluciones; su método es el diseño de la fuerza, el cual elabora

requerimientos para satisfacer necesidades. La agrupación de programas de capacidades generan las áreas de misión.

Las áreas de misión se materializan en paquetes de fuerza, para combinar unidades de diferente naturaleza, adaptables a los escenarios que se presenten. Los paquetes se pueden descomponer para formar agrupaciones de capacidades, las que son llamadas ecuaciones de capacidad (poseen movilidad, permanencia, poder ofensivo y defensivo, sostenimiento, flexibilidad y estructura logística).

Las ecuaciones además se conforman con medios humanos, materiales y sistema de armas; con reglas de empeño, doctrina, entrenamiento y capacitación, además, concepción estratégica (misión, lineamientos políticos y legales).

Las capacidades se definen con base a las manifestaciones de las amenazas y no de sus actores, considerando el costo-riesgo generado por los escenarios de la seguridad y defensa nacional.

Programación por rendimiento. Es una alineación de los objetivos estratégicos, los institucionales de defensa y los de la Política Nacional de Seguridad, a través de una metodología que prioriza el impacto deseado.

Fundamentado en gestión de proyectos complejos, dado que los proyectos de defensa son de largo plazo y susceptibles a variables externas (políticas, económicas, sociales, ciencia y tecnología).

Los programas y proyectos buscan dar respuesta a la demanda de defensa y seguridad, estableciendo los prioritarios para las políticas de Estado, según el Plan Director (El Estado Mayor de la Defensa Nacional asegura que los recursos escasos disponibles produzcan resultados de defensa).

La decisión se plasma en el Plan Rector, que es un elemento esencial de la planificación estratégica presupuestaria. Se identifican prioridades políticas del Ministerio de la Defensa para producir los resultados deseados con los medios financieros asignados.

Presupuesto por resultados. El Plan Rector es sometido a otro proceso para convertir las intenciones en realidades, a las cuales se les asignan recursos para lograr los objetivos de la defensa.

Es a través del alineamiento estratégico que se asignan recursos para obtener productos y resultados, para cumplir con los lineamientos políticos orientados a cumplir con la demanda y necesidades de la población.

Necesario un Plan de Métricas, que permitan una evaluación, desarrollo y mantenimiento del sistema de planificación estratégica; estableciendo indicadores, variables y escalas, para verificar los resultados esperados.

El ejercicio presupuestario se materializa en el Plan Estratégico Institucional (PEI) y es reflejado en el Plan Operativo Anual (POA).

Las variables están presentes en todo proceso, este no es la excepción, por lo que las variables de recursos y decisiones políticas obligan a realinear y priorizar, iniciando el análisis desde la programación por rendimiento.

CONCLUSIONES

La Política de Defensa está estructurada de tal forma que conlleva una serie de pasos metodológicos, que van desde establecer los elementos necesarios para el desarrollo del diagnóstico, logrando determinar el problema y planteando la posible solución al mismo, como debe hacerlo toda política pública.

El Ejército de Guatemala, siendo una institución post conflicto, necesita reorientar su planeamiento estratégico, para reestructurar su organización y equipo, su doctrina, gestionar y administrar los recursos estatales necesarios para cumplir con las misiones constitucionales, que son prestar seguridad interior y exterior; la Política de Defensa de la Nación es una guía del qué hacer, para lograrlo y con ello satisfacer las necesidades de la población de seguridad y defensa para el desarrollo integral.

La posición geoestratégica de Guatemala, es una fortaleza para aprovechar las oportunidades en el ámbito geopolítico, pero durante décadas se han generado amenazas multidimensionales (híbridas, no tradicionales, nuevas amenazas, asimétricas) a su seguridad, las que aumentan su potencial dada su ubicación en medio de las Américas, lo que obliga a formular políticas y estrategias nacionales e internacionales para afrontarlas.

El escenario deseado, es aquel en el cual el Ejército de Guatemala recupera las capacidades para el desempeño de sus funciones constitucionales, en el que se aborde la seguridad interior con mecanismos de coordinación interinstitucional e internacional, que logren la interrelación del desarrollo, seguridad y defensa. Para ello, debe desarrollarse la fuerza pública de forma paralela, además, la gestión integrada de riesgos y la defensa civil. La seguridad exterior basada en responsabilidad compartida a través de la cooperación internacional, para afrontar las amenazas y la protección del territorio nacional.

Es difícil lograr definir un problema, cuando existen diferentes aristas que generan discusión y análisis; pero en el presente caso se puede sintetizar que el problema de la defensa radica en el diseño de la fuerza que se posee, que cumple variedad de misiones en seguridad interna y externa, que sobre extiende sus capacidades y se emplean métodos clásicos de planificación (administrativa, operativa, presupuestaria y financiera) para afrontar las amenazas que son de carácter multidimensional.

La Política de Defensa plantea como solución al problema la formación de un Sistema Nacional de Defensa, que tenga como núcleo al Ejército de Guatemala, que pueda incrementarse con la movilización de las reservas, la Defensa Civil y con la inclusión de algunos actores del Sistema Nacional de Seguridad; sistema basado en un modelo por capacidades y con un diseño de fuerza capaz de actuar en tres o cuatro escenarios de forma simultánea en diferentes áreas de misión.

El Sistema Integrado de Planificación y Gestión para la Defensa (SIPLAGDE), es un conjunto de procesos administrativos que convierten requerimientos en capacidades y en programas; en el cual se realiza el diseño de la fuerza materializada en paquetes de fuerza; los programas y proyectos buscan dar respuesta a la demanda social de seguridad y defensa, asignándoles recursos para cumplir con los objetivos de la defensa.

Este sistema es complementario con el ordenamiento jurídico relacionado con la gestión y administración de recursos del Estado, el proceso de planificación presupuestaria y financiera, las estructuras administrativas que gestionan y administran los recursos, el conjunto de sistemas informáticos que registran la gestión presupuestaria y financiera, y los sistemas de auditoría para transparentar la administración pública.

Las evaluaciones constantes son parte esencial del sistema, las cuales requieren de métricas adecuadas con indicadores y variables que abarquen las fases de adaptación, modernización y transformación.

REFERENCIAS

Congreso de la República de Guatemala. (15 de abril de 2008). Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. [Decreto 18 de 2008].

Ministerio de Defensa Nacional de Guatemala (2013). *Política de Defensa de la Nación*.

