

# *Política de Defensa de la Nación*



*República de Guatemala*

**Política de Defensa de la Nación de Guatemala**  
**Gobierno de Guatemala**

---

1. Política de Defensa de la Nación
2. Defensa Nacional
3. Defensa Cabal
4. Sistema Integrado de Planificación y Gestión de la Defensa

ISBN: 978-9929-40-443-4



Dirección General de Política de Defensa  
Ministerio de la Defensa Nacional  
Guatemala, Guatemala



# **POLÍTICA DE DEFENSA DE LA NACIÓN**

**Guatemala, noviembre 2013**

# PRESENTACIÓN

Bajo la premisa de que la paz es una construcción social, se presenta ante los guatemaltecos, los países vecinos, y al mundo entero, la siguiente ***Política de Defensa de la Nación de Guatemala***.

Esta Política establece el marco de referencia para la construcción de las condiciones que Guatemala necesita y demanda para la defensa de su soberanía; la integridad de sus fronteras; la protección de su territorio, y la paz firme y duradera dentro de un contexto de cooperación regional. Asimismo, contribuirá a la generación de un ambiente adecuado para el desarrollo integral de los guatemaltecos y la configuración de la seguridad nacional como un bien común sobre la base del Estado de Derecho en una democracia fortalecida.

La Política de Defensa de la Nación fue concebida para formar parte y complementar las funciones del Sistema Nacional de Seguridad, instancia que con la suma del esfuerzo de todas las entidades públicas de poder de la Nación, y con la participación activa de las y los ciudadanos, generará un sistema con capacidades adecuadas de defensa, acordes a las necesidades político-estratégicas del país, y que será asequible en relación a los recursos nacionales, pero aceptable para enfrentar los potenciales riesgos; que son siempre cambiantes en el marco de la seguridad internacional.

La construcción de ese sistema de capacidades, bajo el Marco Estratégico y Legal normativo del funcionamiento del Sistema Nacional de Defensa, será implementada en tres fases complementarias: adaptación, modernización y transformación. Con este proceso se persigue el cumplimiento de un conjunto particular de objetivos generales y específicos para impulsar la modernización de la organización y gestión de la defensa, para generar consistencia entre el diseño de la fuerza y sus misiones operacionales actuales, potenciales y prospectivas.

Los resultados que sean alcanzados durante su implementación y desarrollo, serán monitoreados y medidos de forma permanente, para asegurar la eficiencia en la asignación de recursos respecto a la generación de las capacidades que se requieran. La eficacia en el empleo de esas capacidades respecto a los resultados concretos, se traducirá en una correlación sólida y duradera entre el avance de la seguridad alcanzada y el desarrollo socio-económico sostenible.

La Política de Defensa de la Nación está basada en los principios establecidos en el Libro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala, el cual fue elaborado con la participación del sector público, político, universitario, obrero-campesino-patronal, de comunicación social, académico, Congreso de la República de Guatemala, pueblos indígenas, Procuraduría de los Derechos Humanos, Colegios Profesionales, y otros sectores de la sociedad guatemalteca.

**OTTO FERNANDO PÉREZ MOLINA**

Presidente Constitucional de la República de Guatemala

# CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD

Otto Fernando Pérez Molina  
**Presidente de la República**

Ingrid Roxana Baldetti Elías  
**Vicepresidenta de la República**

Luis Fernando Carrera Castro  
**Ministro de Relaciones Exteriores**

Héctor Mauricio López Bonilla  
**Ministro de Gobernación**

Manuel Augusto López Ambrocio  
**Ministro de la Defensa Nacional**

José María Argueta Cifuentes  
**Secretario de Inteligencia Estratégica del Estado**

Vladimir Osmán Aguilar Guerra  
**Procurador General de la Nación**

Edgar Ricardo Bustamante Figueroa  
**Coordinador de la Secretaría Técnica del  
Consejo Nacional de Seguridad**

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I. MARCO LEGAL.....	3
A. MARCO CONSTITUCIONAL.....	3
B. MARCO LEGAL INSTITUCIONAL.....	4
CAPÍTULO II. ENTORNO DE LA DEFENSA.....	6
CAPÍTULO III. CONTEXTO DE LA DEFENSA.....	7
CAPÍTULO IV. ESCENARIO FUTURO.....	8
CAPÍTULO V. PARÁMETROS INICIALES.....	9
CAPÍTULO VI. EL PROBLEMA DE LA DEFENSA.....	10
CAPÍTULO VII. PREMISAS ESTRUCTURALES.....	11
CAPÍTULO VIII. LINEAMIENTOS DE ACCIÓN.....	12
CAPÍTULO IX. CONSTRUCCIÓN DE LA DEFENSA CABAL.....	13
A. CONCEPTUALIZACIÓN DEL MODELO.....	13
B. OBJETIVOS.....	15
1. Objetivo General para la Estructuración del Sistema.....	15
Objetivos Específicos.....	15
2. Objetivo General para la Gestión del Sistema.....	15
Objetivos Específicos.....	16
CAPÍTULO X. SISTEMA INTEGRADO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LA DEFENSA.....	17
A. PLANEAMIENTO POR CAPACIDADES.....	17
B. PROGRAMACIÓN POR RENDIMIENTO.....	18
C. PRESUPUESTO POR RESULTADOS.....	18
ANEXOS.....	20
I. METODOLOGÍA DE ELABORACIÓN, REVISIÓN Y ACTUALIZACIÓN FUTURA DE LA POLÍTICA DE DEFENSA DE LA NACIÓN.....	20
II. GLOSARIO.....	22

# INTRODUCCIÓN

El Libro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala, establece que: “La política pública de Defensa Nacional se formula a partir de dos grandes ejes de políticas de Estado: el desarrollo y la seguridad, las cuales se vinculan de forma integral para la consecución de los Objetivos Nacionales que se materializan en el bien común.” En ese contexto, se emprendió la tarea de promulgar la Ley Marco para establecer la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad en sus diferentes ámbitos, lo que facilitó la elaboración de la Política Nacional de Seguridad.

En su presentación, la Política Nacional de Seguridad señala expresamente la intención de planear y ejecutar proyectos de inversión para la modernización de tecnología y profesionalización de la Defensa; formar una cultura nacional de defensa con el fin de asegurar la efectividad de la colaboración, cooperación y coordinación ejerciendo un eficaz comando y control, inteligencia y reconocimiento, e institucionalizar el Sistema Nacional de Seguridad con el objeto de desarrollar y fortalecer las instituciones del mismo.

Con ello se dieron las directrices de alto nivel político para la revisión de la Política de Defensa existente.

De esa cuenta, se elabora esta nueva Política de Defensa de la Nación, la cual fue concebida de forma integrada y complementaria a las funciones del Sistema Nacional de Seguridad. Además, se encuentra enfocada en optimizar los siempre escasos recursos de que se disponen y en convertirse en un generador de valor en la construcción de la seguridad que los guatemaltecos reclaman.

Para lograr ese cometido, se ha tomado inicialmente el marco legal de la Defensa y así facilitar la formación de un criterio convergente y compartido por toda la Nación, en el que se establezca la verdadera problemática de la Defensa para Guatemala.

Partiendo de esa esfera, se presenta la Política de Defensa de la Nación cuyos contenidos se encuentran subordinados al marco jurídico dentro del cual debe desarrollarse la Defensa. Estos son:

El **Entorno de la Defensa**, caracterizado por la valiosa y singular posición estratégica de Guatemala, que la convierte en objetivo de importancia para actores con diversos intereses; el **Contexto de la Defensa**, en donde el país es parte activa de diversos organismos multilaterales en el ámbito de la defensa, en cuya escena se busca ser un buen socio hemisférico y regional a pesar de las limitaciones propias.

La Política identifica también, aquellos factores de los ámbitos nacional e internacional que condicionan el **Escenario Futuro**, en el cual se presenta un ambiente complejo de amenazas que complica las capacidades de la Defensa Nacional; lo que exige la participación de otros actores estatales y no estatales para enfrentar las manifestaciones de fenómenos

regionales y globales como la delincuencia organizada transnacional. La perspectiva se presenta incierta y con diversos escenarios, con altos niveles de potenciales riesgos. Esto implica la responsabilidad de garantizar un grado aceptable de protección a las personas, y por ello los papeles de la defensa se han ampliado en forma multidimensional.

Asimismo, se describen los **Parámetros Iniciales** y **El Problema de la Defensa**, en donde se exhibe al Sistema Nacional de Defensa, con sus problemas y demandas; y las **Premisas Estructurales** que sustentan los Lineamientos de Acción que se han establecido para solucionar dicha problemática de forma eficaz, eficiente y efectiva, bajo las disposiciones establecidas en la Política Nacional de Seguridad.

Por último, **La Construcción de la Defensa Cabal** constituye la esencia del proceso de elaboración de la Política de Defensa de la Nación. Esta parte conceptualiza el modelo para el desarrollo de los Objetivos y para la identificación de los marcos referenciales que encuadran en ese proceso complejo. Se definen los límites y alcances de las prácticas, los conceptos y los procedimientos con los que la Defensa se construye y sobre los que se sustentan sus habilidades potenciales y efectivas para cumplir sus funciones en cada área de misión y bajo una ponderación de costos y riesgos.

El resultado de esta construcción, es una sustentación sólida de los Lineamientos de Acción que se han establecido para dar forma a esas funciones y configurar la Defensa Cabal, como respuesta de la Defensa a los desafíos de la seguridad de Guatemala.

Para su implementación se establece el Sistema Integrado de Planificación y Gestión de la Defensa, que contiene el Planeamiento por Capacidades; la Programación por Rendimiento y el Presupuesto por Resultados.

Adicionalmente, se presenta un apartado de anexos con la metodología de elaboración de la Política de Defensa de la Nación y un glosario para facilitar la comprensión del proceso de diseño y formulación de la Política sobre un modelo de planeamiento por capacidades.

Todo ello, busca garantizar una alineación de políticas, sino también la congruencia entre los objetivos y los recursos asignados al sector de la Defensa.

A continuación se describe el problema nacional en el campo de la defensa, en donde se ha tomado en cuenta condicionantes diversos, y el cual puede solucionarse con la implementación una Defensa Cabal que pueda evaluar el éxito de sus resultados.

## CAPÍTULO I MARCO LEGAL

El marco legal de la Defensa Nacional, es el conjunto de normas jurídicas y principios que regulan la función de Defensa. La Defensa Nacional constituye un derecho de los ciudadanos, establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala y en otras leyes ordinarias que también norman el funcionamiento y los procedimientos aplicables al Ejército de Guatemala.

### A. MARCO CONSTITUCIONAL.

Enfocada en el bienestar de los ciudadanos, la Constitución Política de la República de Guatemala con perspectiva antropocéntrica, establece entre los derechos humanos los aspectos cívicos y políticos a ser inculcados. Uno de ellos es el servir y defender a la patria. Asimismo, establece las funciones del Organismos Ejecutivo en materia de seguridad, defensa y orden público, indicando a su vez los instrumentos para su ejecución.

El texto constitucional establece en el Artículo 1 que: “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia, su fin supremo es la realización del bien común”. Asimismo el Artículo 2 establece que “Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona”.

El Artículo 138 indica que “es obligación del Estado y de las autoridades, mantener a los habitantes de la Nación en el pleno goce de los derechos que la Constitución garantiza. Sin embargo, en caso de invasión del territorio, de perturbación grave de la paz de actividades contra la seguridad del Estado o calamidad pública, podrá cesar la plena vigencia de los derechos”.

En lo referente a las relaciones internacionales del Estado, el Artículo 149 establece que “Guatemala normará sus relaciones con otros Estados, de conformidad con los principios, reglas y prácticas internacionales, con el propósito de contribuir al mantenimiento de la paz y la libertad, al respeto y defensa de los derechos humanos, al fortalecimiento de los procesos democráticos e instituciones internacionales, que garanticen el beneficio mutuo y equitativo entre los Estados.”

El Artículo 183 contempla las siguientes funciones del Presidente de la República relacionadas a la seguridad, defensa y la conservación del orden público: “b) Proveer a la defensa y seguridad de la Nación, así como a la conservación del Orden Público; c) Ejercer el mando de las fuerzas armadas de la Nación, con todas las funciones y atribuciones respectivas; d)

Ejercer el mando de toda la fuerza pública.” Asimismo, la literal f) del mismo artículo, dispone que es función del Mandatario “Dictar las disposiciones que sean necesarias en los casos de emergencia grave o de calamidad pública, debiendo dar cuenta al Congreso en sus sesiones inmediatas.”

El Artículo 244 estipula que “El Ejército de Guatemala es 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”; y el Artículo 249 establece que “el Ejército prestará su colaboración en situaciones de emergencia o calamidad pública”.

## **B. MARCO LEGAL INSTITUCIONAL.**

En materia de seguridad se desarrolló la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (SNS) con su Política Nacional de Seguridad y otros instrumentos, los cuales establecen requerimientos de capacidades para la defensa.

Actualmente, de la Defensa existe únicamente su núcleo que es el Ejército de Guatemala y cuyos fines y obligaciones de orden constitucional son materializados en las leyes específicas, que incluyen sus funciones sustantivas y su papel de contribuir al mantenimiento de la paz mundial, lo que se suma a lo relacionado con la integridad territorial y dignidad de la nación, en los espacios continental, aéreo y marítimo.

Por ello, Guatemala es parte del Sistema de Seguridad Regional contenido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, suscrito en 1995, el cual establece un modelo de seguridad cooperativa, integral e indivisible, sustentado en la supremacía y fortalecimiento del poder civil, con balance razonable de fuerzas y centrando su acción en la seguridad de las personas. Debe identificar a su vez elementos como la pobreza, el subdesarrollo, la depredación del medio ambiente y de los bienes culturales, así como la violencia, la corrupción, la impunidad, la narcoactividad, el tráfico de armas y el terrorismo. Aunado a esto, Guatemala es integrante de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), que tiene como finalidad impulsar un esfuerzo permanente y sistemático de cooperación, coordinación y apoyo mutuo entre las fuerzas armadas. Ello permitirá el estudio colegiado de asuntos de interés común y proporcionar un nivel óptimo de defensa contra amenazas a la democracia, la paz y la libertad a través de operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz en el marco de las Naciones Unidas, conforme al ordenamiento jurídico de cada país.

En 2008, se suma a la normativa vigente, la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto Número 18-2008 del Congreso de la República de Guatemala. Ésta tiene por objeto, según el Artículo 1: “Establecer las normas jurídicas de carácter orgánico y funcional necesarias para la realización coordinada de las actividades de seguridad interior, exterior y de inteligencia por parte del Estado de Guatemala, para que en forma integrada, sistematizada, eficiente y eficaz esté en capacidad de anticipar y dar respuesta efectiva a riesgos, amenazas y vulnerabilidades; a fin de estar preparado para prevenirlos, enfrentarlos y contrarrestarlos en observancia de la Constitución Política de la República, el respeto de los Derechos Humanos y el cumplimiento de los tratados internacionales ratificados por Guatemala.”

Asimismo, el artículo 20 regula que “El ámbito de la seguridad exterior se refiere a la defensa de la independencia y la soberanía de Guatemala, la integridad del territorio, la paz, así como la conservación y fortalecimiento de las relaciones internacionales. Actúa bajo la responsabilidad del Presidente de la República por medio de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de la Defensa Nacional. En materia de política exterior tiene como propósito prevenir y contrarrestar las amenazas y los riesgos que en lo político afecten a Guatemala y provengan de factores externos. En asuntos de la defensa nacional, desarrolla la Política de Defensa de la Nación y garantiza la convocatoria y movilización de la defensa civil.”

La Ley Constitutiva del Ejército, Decreto Número 72-90 y sus Reformas del Congreso de la República, proporciona al Ejército los medios legales necesarios para el cumplimiento de los fines que le impone la Constitución Política de Guatemala; así como garantizar de mejor forma la observancia de los principios fundamentales que sustentan su organización y funcionamiento.

El Artículo 14 de la citada ley, establece que el Presidente de la República es el Comandante General del Ejército y sus funciones de mando están dirigidas a la emisión de lineamientos generales de carácter estratégico, las cuales están orientadas a proveer a la defensa y a la seguridad de la Nación, mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala; así como, decretar la movilización y desmovilización.

La Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto número 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, contempla en el Artículo 37 la responsabilidad del Ministerio de la Defensa Nacional como el encargado de formular las políticas y hacer cumplir el régimen político relativo a la defensa de la soberanía y de la integridad del territorio nacional.

La Ley de Orden Público, Decreto número 7 de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Guatemala, establece en el artículo 1 que “Esta ley se aplicará en casos de invasión del territorio nacional, perturbación grave de la paz, calamidad pública o de actividades contra la seguridad del Estado” y el Artículo 23 estipula que el estado de guerra se decretará por el Congreso de la República a solicitud del Organismo Ejecutivo tomándose en cuenta los intereses nacionales y la situación internacional.

La Ley del Servicio Cívico, Decreto número 20-2003 del Congreso de la República, establece que todo ciudadano guatemalteco tiene el derecho y el deber de prestar al país su servicio cívico por el tiempo que determina la ley para contribuir a su desarrollo y defensa. En igual forma el objetivo del servicio militar es capacitar a los guatemaltecos para la defensa armada de la patria, dentro de una doctrina militar respetuosa de los derechos humanos y los valores cívicos, políticos y morales.

El Ministerio de la Defensa Nacional, como el ente rector y a quien corresponde formular las políticas y lineamientos para hacer que se cumpla el régimen jurídico relativo a la defensa de la soberanía nacional y la integridad del territorio garantizará la convocatoria y movilización de la defensa civil.

## CAPÍTULO II

# ENTORNO DE LA DEFENSA

Ubicada en un extremo de Mesoamérica que sirve de puente entre los subcontinentes del Sur y el Norte de América, Guatemala comparte con México, El Salvador y Honduras, fronteras terrestres con dinámicas y problemáticas propias, a lo que se suma el diferendo territorial con Belice que se canaliza por vía diplomática.

Esta valiosa y singular posición estratégica se refuerza al ser un país con salida a dos océanos, lo que le hace poseedor de una gran riqueza marítima. Por contraparte, aún no define fronteras en los espacios acuáticos con ninguno de sus vecinos en ambos litorales, lo cual hace permisible la depredación de recursos al igual que sucede con la riqueza patrimonial de orden biológico, mineral y cultural en el territorio continental.

Su relieve, que va desde el nivel del mar hasta la zona de mayor altura en Centroamérica, condiciona las cuencas hidrográficas, con la característica de originarse todas en el territorio nacional y que algunas desfogan en países vecinos, cruzando fronteras y aportándole un valor inmensurable a las mismas.

Dicho relieve genera también una serie de microclimas que tienen incidencia en el tipo de tierras productivas. Ambos factores condicionan las concentraciones humanas. Esto genera algunas desvinculaciones del territorio ya que la infraestructura de comunicaciones es vulnerable a los fenómenos naturales, principalmente afectados por las manifestaciones meteorológicas provenientes del Mar Caribe o del Océano Pacífico.

A su vez, el espacio continental descansa en la confluencia de placas tectónicas cuya sensible dinámica telúrica se asocia a la actividad eruptiva volcánica de algunos de los muchos colosos que forman parte del llamado Cinturón de Fuego del Pacífico.

Por ello, Guatemala está ineludiblemente involucrada dentro de la problemática de la región y particularmente afectada por la atracción para ciertos actores que la ubican como la frontera más al norte y cercana a sus intereses. Esa importancia geopolítica de nuestra Nación también es aprovechada por antagonistas a diversos niveles identificables de acuerdo a la Agenda de Riesgos y Amenazas.

## CAPÍTULO III

# CONTEXTO DE LA DEFENSA

Al formar parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el país ha asumido, en materia de defensa y seguridad, un compromiso por la paz mundial a través del cual se aporta capacidades para operaciones de paz, contingentes militares y recurso humano en forma individual.<sup>1</sup>

En el ámbito hemisférico, se es parte de un sistema aún no oficializado pero con institucionalidad diversa y que se encuentra vinculado a la organización de defensa. Por ello, se participa como integrante de la Junta Interamericana de Defensa (JID) y se tiene presencia activa en la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, así como en conferencias específicas de cada una de las fuerzas armadas.<sup>2</sup>

Esa experiencia puede ser aprovechada para lograr una Seguridad Regional, por lo que se participa en la Subcomisión de Defensa en el seno del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Siempre en el ámbito regional se trabaja por intermedio de la Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), en donde se contribuye a construir sinergias con los amigos fronterizos ya sea de forma bilateral o multilateral.

En este contexto, el tema de las amenazas se visualiza de forma multidimensional<sup>3</sup>; lo que dificulta tanto la delimitación como la definición operacional militar por parte de cada uno de los Estados miembro, al ser cada vez más difusa la separación entre la seguridad pública y la seguridad ciudadana.<sup>4</sup>

Esto demanda del Estado, el empleo de su poder coercitivo pleno ante el crecimiento de las actuales amenazas no convencionales y asimétricas, que se constituyen en antagonismos. Independiente de ello, las amenazas convencionales, ahora latentes contra la seguridad de la Nación, siguen siendo una función exclusiva de las fuerzas armadas.

Paralelamente a lo anterior y muy relacionado con el entorno anteriormente descrito, Guatemala es prácticamente la frontera que separa el norte del sur lo que genera un acumulación de problemáticas sociales asociadas a la migración. Éste es un fenómeno que involucra no solo a nuestros connacionales sino a muchos ciudadanos del continente y de otras latitudes, quienes se posan en la frontera nacional y buscan llegar a los mercados laborales del norte.

Como un buen socio hemisférico y regional y a pesar de sus limitaciones propias, el Estado guatemalteco busca responder a toda esa dinámica, a pesar de restricciones que aun se ciernen sobre el sector Defensa.

Todos esos aspectos generan una serie de demandas hacia el sector Defensa para dibujar un escenario futuro deseado.

<sup>1</sup> La participación individual se refiere a los Observadores Militares, Oficiales de Staff y otros que se integran a unidades en misiones internacionales.

<sup>2</sup> Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA), Sistema de Cooperación entre las Fuerzas Aéreas Americanas (SICOFAA), Conferencia Naval Interamericana (CNI) y sus conferencias de áreas especializadas en cada una de ellas.

<sup>3</sup> OEA México Riesgos, amenazas y otros desafíos. Octubre 2003

<sup>4</sup> Se concibe Seguridad Pública aquella que requiere que capacidades militares temporales se sumen a las Fuerzas de Seguridad Ciudadana para atender o contrarrestar óbices de gran magnitud, tales como: desastres naturales, terrorismo, amenazas transnacionales.

## CAPÍTULO IV

# ESCENARIO FUTURO

De no actuar y extender el “status quo” se agotarían las capacidades. Si se actúa de forma equivocada, sin referencia metodológica alguna, se aceleraría el fracaso o el desgaste. Por lo que solo queda un camino: actuar lo más pronto y de la manera correcta.

En el Libro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala, se preveía elaborar esta Política Pública que, aunada a una política de desarrollo, tomará las demandas de la sociedad interpretadas por el Sistema Nacional de Seguridad, requiriendo que la institución Defensa atendiera programas y proyectos en conjunción con otros integrantes de dicho sistema.

En materia de Seguridad Interior, existe la creciente demanda en el apoyo para enfrentar, reducir y neutralizar organizaciones criminales, desarticular el mercado de armas y municiones ilegales. Todo por medio de mecanismos eficaces de coordinación interinstitucional e internacional, además de acciones de vigilancia y control de fronteras, lo cual requiere incrementar las capacidades de las fuerzas de prevención, interdicción y reacción. De forma paralela al desarrollo cualitativo y cuantitativo de la fuerza pública, se debe reducir el empleo de las fuerzas armadas regulando su uso a través de protocolos específicos que hagan énfasis en jurisdicciones y temporalidades.

En Seguridad Exterior se busca promover la responsabilidad compartida pero diferenciada a través de la cooperación internacional en la lucha contra el crimen transnacional organizado, así como en la protección en el uso y explotación de los recursos estratégicos que garanticen el desarrollo nacional, y a su vez en el esfuerzo por garantizar la integridad territorial y el ejercicio de la soberanía en los espacios terrestre, marítimo y aéreo, involucrando a las instituciones responsables de la Defensa Nacional.

En el tema de la cooperación internacional, se continuará participando en las operaciones de mantenimiento de la paz y seguridad internacional de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y los Tratados Internacionales de los que Guatemala es signataria.

Un tercer aspecto lo constituye la gestión integrada de riesgos y el desarrollo de la institucionalidad necesaria para activar la defensa civil en caso de desastres naturales, tomando en consideración los esquemas de organización existentes a nivel local y comunal.

## CAPÍTULO V PARÁMETROS INICIALES

La Defensa de la Nación es un DEBER de todos los guatemaltecos. Por ello debe ser el resultado de las funciones de un sistema que se debe conformar tomando como núcleo al Ejército de Guatemala. El cual, sin embargo, cuenta con capacidades limitadas y deterioradas, que únicamente se compensan gracias a la entrega y espíritu de servicio de su recurso más importante: el ciudadano.

A inicios de los años ochenta, se contaba con una cobertura nacional basada en un despliegue que, con los medios disponibles, permitía ubicar unidades suficientes, en un tiempo prudencial y de acuerdo a las necesidades. A los pocos años, en términos de cantidad, los efectivos pasaron de ser una fuerza de más de 54,000 a 46,900 fusileros. Esta cantidad sirvió de referencia para determinar la reducción del Ejército de Guatemala tras la firma de los Acuerdos de Paz, en los cuales se estableció también una reducción presupuestaria de un 33%.

Esta reducción significó para el Ejército quedarse con una fuerza de 31,423 combatientes y con un presupuesto del 0.66% en relación al PIB.<sup>5</sup> Estas capacidades de recurso humano y financiero, serían suficientes si la misión del Ejército se hubiese establecido en el marco de la seguridad exterior para lo cual debería de modificarse el papel de las Fuerzas Armadas en la Constitución Política de la República de Guatemala. Sin embargo, en la Consulta Popular de 1999 los guatemaltecos no aprobaron dichas reformas a la constitución, por lo que el papel del Ejército continúa abarcando tanto la seguridad interior como la exterior, sin embargo, ahora con un vacío no perceptible entre el poder del Estado versus las nuevas amenazas o riesgos posibles.

La situación se agravó aún más con el decremento de efectivos hasta 15,500 y un presupuesto menor al 0.33% en relación al PIB, lo cual significó una reducción mayor a un 50% de lo establecido en los Acuerdos de Paz.<sup>6</sup> Paralelo a ello, se incrementó la presencia de amenazas a la seguridad, ahora no de móvil ideológico pero con manifestaciones similares y tomando ventaja de los espacios carentes de autoridad. El Estado siguió empleando a los soldados pero sin restituir sus capacidades, agotando cada vez más la vida útil del armamento y equipo, y con ello, el apresto de las unidades.

Se suma a esta situación, el continuar con un diseño inapropiado de la Fuerza y con dependencia logística externa que afecta nuestro sistema de armas, ya que los flujos de suministros fueron constreñidos y condicionados.

Se llega así a 2012, con misiones subsidiarias desbordantes que exceden las cadenas de valor para producir servicios estatales en las que se involucra a la Institución. Estas se buscan paliar incrementando el recurso humano y recuperando porciones o lotes de equipo, para dotar de movilidad parcial a la Fuerza.

No obstante, las brechas generadas entre capacidades y demandas han llegado a niveles que requieren que los ciclos de decisión y los métodos de administración, planificación, presupuesto y empleo de la fuerza, sean flexibles y ágiles para dar respuesta a los siempre cambiantes escenarios, por lo que se necesita innovar y abandonar el empleo de procesos tradicionales.

<sup>5</sup> Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Informe del Secretario General. A/54/526 de Fecha: 11 de noviembre de 1999, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=a/54/526>

<sup>6</sup> Acuerdo Gubernativo 178-2004.

## CAPÍTULO VI

# EL PROBLEMA DE LA DEFENSA

A continuación se presenta una interacción entre el entorno y el contexto que condicionan la forma en que se ha de cumplir el mandato legal y así responder a las demandas sociales. Todo ello se matiza con el estado de apresto de los que deben ejecutar las acciones para el cumplimiento de ese mandato y ello sintetiza el problema de la Defensa.

El binomio de elementos clima – terreno, es un imperativo en la planificación y ejecución de las formas de acción que inciden a su vez en el dispositivo, el despliegue, equipamiento, la movilidad, sistemas de mando, control y otros aspectos que en suma, conformarán y delinearán el diseño de la fuerza. Los medios singulares que se requieren para aportar las capacidades diferenciadas para implementar dicho diseño, son limitados y en pleno detrimento.

En el área de la defensa, la primera línea de acción es la búsqueda de mecanismos de resolución de conflictos, pero éstos demandan a su vez la preparación constante de una Fuerza Permanente como núcleo de disuasión y respuesta, en la que se debe desarrollar la Movilización de la Reserva y la estructuración de la Defensa Civil. Ambos aspectos se encuentran ausentes en la actualidad y a pesar de que podrían constituir parte importante de un Sistema Nacional de Defensa, útil a su vez en la gestión de riesgos ante desastres. Asimismo, tal sistema podría subsanar la no existencia de un alineamiento entre la capacidad productiva nacional y su reconversión para aprovechamiento como insumos para la Defensa.

A toda la problemática, se une la constante demanda de personal y de recursos que de forma permanente se requiere para la participación en operaciones de paz. Otro requerimiento de apoyo es el que establece el Sistema Nacional de Seguridad, en materia de seguridad ciudadana y pública. Con todo ello, se ha provocado una expansión en la cadena de valor que para la institución armada es sobre-extendida.

La mejor forma de articular recursos que siempre son escasos y las capacidades con otros actores gubernamentales, pide mecanismos de coordinación e interoperabilidad que a la fecha están en fase embrionaria. Por ello, es necesario que los ciclos de decisión se optimicen para el mejor aprovechamiento presupuestario de los recursos con los que el Estado dispone para actuar en tres o cuatro áreas de misión en forma simultánea.

Es de especial atención hacer notar que la amenaza es difusa y cambiante en magnitud, aproximación y manifestación. Lo cual permite que también sean inciertos los términos operacionales de la Defensa como sistema. Ello hace que los métodos clásicos de planificación, gestión y aspectos presupuestarios se vuelvan ineficientes, lo cual exige un cambio pronto y acertado.

## CAPÍTULO VII

# PREMISAS ESTRUCTURALES

Para subsanar el problema que se ha descrito, se plantea una solución tentativa que se desprende de unas premisas estructurales que dan respuesta a las condicionantes antes mencionadas. Cuentan con componentes valiosos pero no determinantes o finales, para la conformación de un sistema que forma parte del Sistema Nacional de Seguridad.

Se configurará dicho sistema para la Defensa con funciones, elementos y organización, que permitirán la coordinación e interoperabilidad, y tendrá como núcleo al Ejército de Guatemala, expandible por medio de la movilización militar de sus reservas, la integración de otros miembros del Sistema Nacional de Seguridad y la activación de la Defensa Civil.

La configuración del sistema deberá estar basada en un modelo por capacidades que permita su integración al Sistema Nacional de Seguridad en forma complementaria. Esto inicia con el fortalecimiento del núcleo del sistema por medio de la conformación de unidades capaces de adaptarse a los distintos escenarios, enfrentar amenazas, responder requerimientos subsidiarios e integrarse al entorno de la seguridad regional e internacional, de forma ágil.

El sistema incluye un diseño de la fuerza con aptitudes, dispositivo, despliegue y concentración adecuada, así como medios especiales que brinden capacidades diferenciadas y atiendan la problemática de los ciclos de decisión y presupuesto.

Para mantener el apresto, se deben atender tres o cuatro escenarios simultáneos en diferentes áreas de misión que incluyen aspectos de Defensa en todo el territorio nacional con énfasis en fronteras; participación en operaciones de paz; alerta en la gestión de desastres, así como en restantes misiones subsidiarias de acuerdo a los aspectos de coordinación e interoperabilidad que establece la Política del Sistema Nacional de Seguridad.

Para aprovechar este sistema y darle sostenibilidad, es indispensable el alineamiento de ciclos de decisión, sobre la base de un presupuesto por resultados, lo cual permitirá equilibrar o balancear de forma transversal, los recursos disponibles con las demandas a la Defensa Nacional, reconfigurando las capacidades militares y desarrollando un fuerte componente de adaptabilidad. Todo esto aprovechando las dos principales fortalezas que descansan en la calidad del recurso humano y en la legitimidad alcanzada.

Todo el proceso deberá seguir las fases de adaptabilidad, modernización y transformación que dicta la Política Nacional de Seguridad.

## CAPÍTULO VIII

# LINEAMIENTOS DE ACCIÓN

Los Lineamientos de Acción definen la escala y dirección del esfuerzo de los cambios requeridos, y son los siguientes:

- A. Con el objeto de reducir o hacer manejable la incertidumbre en el escenario, se utilizará un modelo de diseño por capacidades, que incluirá mecanismos para convertir los requerimientos de capacidades en elementos programáticos, como parte de un Sistema Integrado de Planificación y Gestión de la Defensa.
- B. El modelo deberá considerar fuerzas que sean flexibles, versátiles e interoperables, a ser empeñadas en tres o cuatros escenarios simultáneos, con capacidad de reacción-interdicción.
- C. Ante la demanda de participación del Núcleo de la Defensa en tareas del ámbito de seguridad interior, como parte del Sistema Nacional de Seguridad; se hace necesario ceñirse a los protocolos y mecanismos de interacción existentes, facultando el empleo de la fuerza enfocado en aspectos de control y aseguramiento del terreno, a fin de proveer estabilización inicial, dando paso a la presencia del Estado para el sostenimiento de la autoridad que finalmente conducirá a la consolidación por intermedio de las instituciones encargadas del desarrollo económico y social.
- D. Aumentar la capacidad de respuesta, por medio de la movilización estratégica de las Reservas, mediante un modelo de capacidad de disuasión-integración, además de establecer áreas de concentración para la Movilización Nacional en las regiones de frontera, según lo permita el despliegue estratégico de la Fuerza Permanente.
- E. Desarrollar la Defensa Civil utilizando los mecanismos e instrumentos legales existentes, con la participación del poder local y de otras organizaciones, para garantizar la continuidad del funcionamiento del gobierno y el orden público en situaciones de emergencia nacional y de calamidad
- F. Determinar la normativa y protocolos necesarios para la integración de los componentes del Sistema Nacional de Seguridad a la dinámica de la Defensa.
- G. Establecer los protocolos de coordinación interinstitucional en materia de seguridad exterior a fin de integrar los objetivos de la diplomacia con aquellos vinculados a la Defensa. Esto incluye las operaciones de paz, observadores y agregados militares, así como los representantes militares ante organismos internacionales.
- H. Desarrollar una herramienta que permita al más alto nivel integrar los objetivos con el presupuesto mediante un modelo de programación por rendimiento, enmarcado dentro de un Plan de Métricas que permita su evaluación constante y así tener un presupuesto de los resultados previstos con la intención política.
- I. Los procesos se implementaran en cada uno de los componentes del sistema iniciando con el núcleo, de forma gradual y utilizando el proceso de lecciones aprendidas para mejorar constantemente el desempeño.

# CAPÍTULO IX

## CONSTRUCCIÓN DE LA DEFENSA CABAL

### A. CONCEPTUALIZACIÓN DEL MODELO.

El modelo de respuesta con el que se pretende enfrentar la problemática de la Defensa se ajusta a la medida, en forma completa y exacta, buscando la perfección y excelencia; por lo que se ha seleccionado como acrónimo la palabra CABAL que encierra los cinco requisitos mayores que lo definen. De esa cuenta la DEFENSA CABAL es:

**Complementaria.** *Porque se alinea al Sistema Nacional de Seguridad, atendiendo las acciones programáticas demandadas en conjunción con los otros integrantes de dicha instancia, adicionando a su vez procesos que buscan perfeccionar las acciones y el empleo de los recursos.*

**Adecuada y Ágil.** *Porque da respuesta al problema de la Defensa por medio de un diseño de fuerza con mejores capacidades, añadiendo agilidad en los procesos de toma de decisiones para adaptarse a los condicionantes y a lo incierto de la amenaza, reduciendo los tiempos de respuesta.*

**Balanceada.** *Porque guarda el equilibrio entre las expectativas de la población y la intención política, así como entre las necesidades del país y los medios disponibles para la defensa, optimizándolos en una gestión por desempeño y un presupuesto por resultados.*

**Antropocéntrica.** *Porque es la persona humana la beneficiaria al recibir un bien que le permitirá su pleno desarrollo en un marco de respeto a los derechos humanos. A su vez, esa misma persona humana constituye la principal riqueza de recursos con que cuenta la Defensa para su realización.*

**Legítimo.** *Conforme a la Constitución Política de la República de Guatemala y de más leyes y reglamentos que se hacen derecho positivo por medio de la ejecución de funciones, procedimientos y protocolos de manera puntual y fiel de forma que respete y fortalezca el Estado de Derecho, que permite a su vez seguir generando la percepción de un actuar cierto, genuino y verdadero por parte de la población.*

La Defensa Cabal se basa en dos grandes áreas. La primera es la creación de un **Sistema Nacional de Defensa** y la segunda es el establecimiento de un sistema integrado de planificación y gestión para la Defensa.

El **Sistema Nacional de Defensa** estará compuesto al menos por los siguientes componentes: la Fuerza Permanente del Ejército de Guatemala; las Reservas Militares; los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad, y la Defensa Civil. Integrará las capacidades de cada componente en función de la Defensa de la Nación, de la forma siguiente:

- Para la Defensa Cabal, la primera línea de Defensa es la Diplomacia Preventiva realizada a través de las relaciones internacionales del Estado efectuadas por intermedio del servicio diplomático; así como las operaciones de paz que contribuyen al fortalecimiento de la presencia internacional del Estado de Guatemala en asuntos de seguridad, y la participación propositiva de Guatemala en los distintos organismos y mecanismos multilaterales y bilaterales vinculados con la Defensa.
- La siguiente instancia es la disuasión que proporciona el núcleo del Sistema, constituido por la Fuerza Permanente (con capacidad de reacción-interdicción) y la capacidad de movilización de las Reservas. Estos componentes deberán contar con la capacidad que genere la versatilidad para adaptarse a distintas áreas de misión disminuyendo la incertidumbre proveniente de la diversidad de amenazas.
- Otro aspecto es la coordinación interinstitucional al más alto nivel y sujeta a controles democráticos, que permite la realización de actividades en función de sus áreas de competencia en forma complementaria y que aportan los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad en apoyo a la defensa de la Nación.
- El sistema estaría incompleto si no se considera la participación de todos los ciudadanos en la Defensa Civil, ya que la continuidad de la vida normal de la Nación se ve amenazada cuando está sometida a destrozos producto de diversa índole, entre los cuales se incluyen la guerra así como los desastres naturales.

La Defensa Civil busca desarrollar y coordinar las medidas de todo orden, destinadas a pronosticar y prevenir desastres de cualquier origen; a limitar y reducir los daños que tales desastres pudiesen causar a personas y bienes; así como a realizar, en las zonas afectadas, las acciones de emergencia para permitir la continuidad del régimen administrativo y funcionar en todos los órdenes de actividad.

La segunda área de la Defensa Cabal es el establecimiento de un **Sistema Integrado de Planificación y Gestión para la Defensa** constituido por la Planificación por Capacidades, la Programación por Rendimiento y el Presupuesto por Resultados.

- Este sistema aportará a la Defensa los procedimientos, métodos y productos necesarios en los ciclos de toma de decisión, para el mejor uso posible de sus componentes; optimizando su empleo al incorporarle nuevas y mejores capacidades, invirtiendo los siempre escasos recursos en los aspectos primordiales para obtener los resultados que la Nación requiere.
- Un elemento primordial que debe poseer el sistema es la Resiliencia Organizacional, entendida como la capacidad que posee una organización para resistir, absorber y adaptarse a impactos recibidos, quedando en condiciones de recuperarse y cumplir con su cometido. Dicha capacidad se construye sobre la base del proceso de lecciones aprendidas, que incorpora conocimiento nuevo a la organización.

La implementación de la Defensa Cabal se efectuará en tres fases: adaptación, modernización y transformación, con el cumplimiento de los objetivos.

Este proceso se reflejará en el Concepto Estratégico de Defensa.

## B. OBJETIVOS.

Los objetivos que a continuación se presentan responden las demandas de la Defensa, son condicionados por las premisas y tienen como características la simplicidad, la coherencia y la complementariedad. Traducen la Defensa Cabal en elementos claros de ejecución sistémica, con la total percepción de cómo los resultados serán alcanzados si se integran al todo de manera armónica y suficiente.

### 1. Objetivo General para la Estructuración del Sistema.

Estructurar el Sistema Nacional de Defensa con los entes que por la naturaleza de sus funciones deben integrarlo, estableciendo las funciones del Sistema y desarrollando los protocolos de relacionamiento entre sus componentes.

#### Objetivos Específicos:

- a. Recuperar las capacidades operacionales del Núcleo de la Defensa Nacional bajo una ponderación costo riesgo, en base a un modelo con capacidad de Reacción-Interdicción, capaz de ser empeñada en cuatro escenarios simultáneos, cuyo empleo en el ámbito de la Seguridad Interior deberá estar ceñido a los protocolos existentes, enfocado en aspectos de control y aseguramiento del terreno; por medio de un modelo de Diseño por Capacidades dentro de un Sistema Integrado de Planificación y Gestión de la Defensa.
- b. Desarrollar las Reservas Militares de la Nación en un modelo de capacidad de Disuasión-Integración, por medio del fortalecimiento de la organización administrativa actual y el establecimiento de las áreas de concentración necesarias, para aumentar la capacidad de respuesta de la nación, a través de la movilización estratégica.
- c. Desarrollar la Defensa Civil para que al ser activada sirva para garantizar la continuidad del funcionamiento del gobierno y el orden público en situaciones de emergencia nacional y de calamidad, con la participación del poder local y otras organizaciones.
- d. Establecer los mecanismos para que los componentes del Sistema Nacional de Seguridad actúen en función del Sistema Nacional de Defensa.
- e. Armonizar los esfuerzos diplomáticos de la Defensa con los lineamientos de acción de la Política Exterior del Estado de Guatemala.

### 2. Objetivo General para la Gestión del Sistema.

Desarrollar el Sistema Integrado de Planificación y Gestión de la Defensa para que se constituya en la principal herramienta para el adecuado desarrollo y funcionamiento del Sistema Nacional de Defensa.

**Objetivos Específicos:**

- a. Implantar el Sistema Integrado de Planificación y Gestión de la Defensa en el Núcleo de la Defensa Nacional, mediante los procesos de Planificación por Capacidades, Programación por Rendimiento y Presupuesto por Resultados.
- b. Expandir de manera progresiva el Sistema Integrado de Planificación y Gestión de la Defensa al resto de integrantes del Sistema Nacional de Defensa.

# CAPÍTULO X

## SISTEMA INTEGRADO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LA DEFENSA

El Sistema consiste en cadenas de valor que convierten los requerimientos en capacidades, éstas a su vez en programas y finalmente estos en resultados alineados a los objetivos establecidos para la Defensa Nacional.

Esto se realiza a través de tres componentes interdependientes, cuyo funcionamiento sigue una lógica secuencial en cuanto a que los productos de uno se convierten en insumos del subsiguiente.

Cada insumo es procesado a través de un método que toma marcos de gestión integral y utiliza una plataforma de apoyo a la toma de decisiones. Los tres componentes o procesos del Sistema Integrado de Planificación y Gestión de la Defensa son:

- Planeamiento por Capacidades.
- Programación por Rendimiento.
- Presupuesto por Resultados.

### A. PLANEAMIENTO POR CAPACIDADES.

El Planeamiento por Capacidades es el proceso que permite transformar la situación problemática en soluciones factibles. Usa como método el Diseño de la Fuerza el cual en base a la situación problemática elabora requerimientos para satisfacer las necesidades manifiestas. La agrupación adecuada de estos requerimientos en Programas por Capacidades se denomina Áreas de Misión.

Estas áreas de misión se materializan en paquetes de fuerza, combinando unidades de naturaleza diversa, capaces de adaptarse a los distintos escenarios. Estos paquetes se pueden descomponer en una o más agrupaciones de capacidades orientadas a las soluciones de los problemas; a estas sub agrupaciones se les denomina ecuaciones de capacidad.

Las capacidades se definen en base a la multiplicidad de manifestaciones de las amenazas y no de los actores de las mismas, generando un modelo de costo-riesgo que permite superar la ambigüedad e incertidumbre que presenta el actual escenario de la Seguridad y la Defensa Nacional, dando respuesta a los lineamientos políticos en términos de solución de problemas de Defensa y del apoyo que esta brinda a los distintos ámbitos de la Seguridad.

Las ecuaciones de capacidad se construyen integrando tres elementos:

- Una estructura de la fuerza que integra la organización, medios humanos y materiales y sistemas de armas;
- Elementos reguladores, que constituyen las reglas de empeño, la doctrina, el entrenamiento y la capacitación; y

- La concepción estratégica, que conlleva la misión, los lineamientos políticos y las leyes vigentes.

Para la gestión integral de este proceso se debe contar con protocolos de operación y evaluación que garanticen que las capacidades efectivamente sean solución de los problemas.

Los proyectos de capacidades que se integran en este proceso son los insumos de la siguiente fase.

## **B. PROGRAMACIÓN POR RENDIMIENTO.**

Este proceso busca priorizar en cuanto al impacto que se pretende lograr. La metodología permite alcanzar los resultados estratégicos, alineando los objetivos de las instituciones de la defensa, con los objetivos de la Política Nacional de Seguridad como demandas de la sociedad.

Se basa en la Gestión de Proyectos Complejos, ya que los proyectos de Defensa son de largo plazo y expuestos a variables exógenas, a lo cual se suman las magnitudes económicas y la envergadura de las coordinaciones que se deben establecer en los campos políticos, económicos, sociales, así como de ciencia y tecnología.

Esta complejidad se refleja en el Plan Director que engloba programas y proyectos que buscan dar respuesta a la demanda. Ello permite la selección de aquellos que a la luz de los condicionantes del momento y con visión de futuro resultan prioritarios para las políticas del Estado y que aseguran que los escasos recursos disponibles produzcan lo que se espera en relación a la defensa.

Esta decisión del más alto nivel de gestión se deposita en el llamado Plan Rector.

## **C. PRESUPUESTO POR RESULTADOS.**

El plan rector es sometido a un tercer proceso para convertir las intenciones en realidades, por medio de la asignación óptima de recursos a los actores empoderados para la ejecución de la Defensa.

El método que privilegia es el del Alineamiento Estratégico, que consiste, en asignar los recursos para obtener productos y resultados medibles que correspondan a los lineamientos políticos de más alto nivel.

De esa manera se construye el reflejo financiero de las prioridades estratégicas de las capacidades requeridas para generar los fines deseados. Con ello se busca dar una respuesta efectiva a las demandas y necesidades de la población de conformidad con los recursos asignados.

Paralelamente se construye el Plan de Métricas para la evaluación, desarrollo y mantenimiento del sistema de planificación estratégica, conteniendo los indicadores, variables y escalas para medir los resultados planificados.

Este ejercicio presupuestario, ejecutable y medible, se materializa en el Plan Estratégico Institucional (PEI) y es traducido anualmente en el Plan Operativo Anual (POA).

Todo el sistema está sujeto a un monitoreo y evaluación permanente a fin de detectar variaciones para un nuevo direccionamiento. La descripción del funcionamiento de cada componente del Sistema se plasmará en el Manual de Procedimientos del Sistema Integrado de Planificación y Gestión de la Defensa (SIPLAGDE).

Al existir variaciones menores en materia de presupuesto y resultados las interacciones se centraran en el tercer proceso.

Ante la presencia de situaciones contingentes que impliquen variaciones significativas en los recursos disponibles así como en las decisiones políticas principalmente en materia de Seguridad se deberá buscar su realineación y nueva priorización a partir del segundo proceso (programación por Rendimiento)

Cuando cambie la naturaleza del problema que se quiere solucionar que obligue al desarrollo de nuevas capacidades es imperativa la utilización de la metodología desde el primer paso.

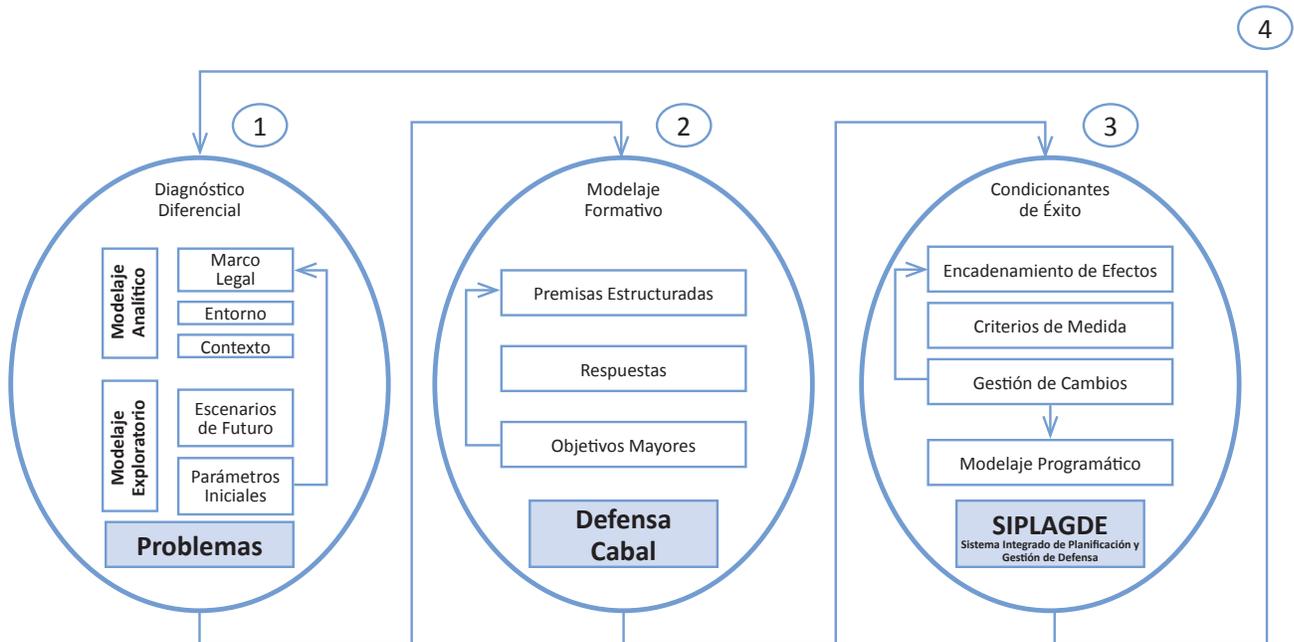
# ANEXOS

## I. METODOLOGÍA DE ELABORACIÓN, REVISIÓN Y ACTUALIZACIÓN FUTURA DE LA POLÍTICA DE DEFENSA DE LA NACIÓN.

Este proceso comenzó con la realización de un Diagnóstico Diferencial que incluyó un Modelaje Analítico, dentro del cual se revisó el marco legal, el entorno y el contexto de la Defensa, buscando todo aquello que revelara los problemas existentes y que necesiten ser resueltos.

Luego se pasó a un Modelaje Exploratorio, donde se construyeron escenarios de futuro, los cuales revisados por los parámetros iniciales, dieron como resultado un diagnóstico preliminar del Problema, cerrando con esto el primer ciclo del método, el cual se repitió las veces que fue necesario hasta tener definido con toda claridad el Problema de la Defensa.

El siguiente paso, fue un Modelaje Formativo, en el cual se establecieron las Premisas Estructurales para abordar el problema encontrado en el diagnóstico; luego de lo cual, se procedió a construir una respuesta para el mismo. Para ello se crearon objetivos mayores acordes a las premisas; cerrando así este segundo ciclo por el que se transitó hasta apuntalarlo y obtener la Defensa Cabal como respuesta al problema.



En el siguiente ciclo de Condicionantes de Éxito se verificó que el encadenamiento de la solución formada con el problema planteado, respondiera a las exigencias de la problemática encontrada en el diagnóstico diferencial, pasando luego a la consideración de los Criterios de Medida y definiendo la gestión del cambio que debe darse, efectuando de esta manera un modelaje programático, que se materializa en un Sistema Integrado de Planificación y Gestión de la Defensa.

El Modelaje Programático, permitió además repetir el ciclo de Diagnóstico Diferencial, el de Modelaje Formativo y de Condiciones de Éxito, las veces que se hizo necesario hasta tener estabilizada la solución planteada, quedando así definida la Defensa Cabal, como Política de Defensa de la Nación.

## II. GLOSARIO.

### ***Áreas de Misión.***

Son respuestas que se conciben con base en los objetivos de defensa y seguridad de la Nación, y tienen como finalidad reducir el nivel de incertidumbre que gira alrededor de problemas claramente identificados, para lo cual se generan capacidades que una vez integradas bajo condiciones de tiempo, espacio (físico o abstracto) y sostenimiento, serán capaces de provocar los efectos deseados.

### ***Cadenas de Valor.***

Conjunto interrelacionado de actividades para transformar insumos en productos o servicios, por medio de procesos que aporten cada uno de ellos ventajas comparativas en el ámbito operativo o de gestión.

### ***Capacidad de Disuasión-Integración.***

Para la Reserva, la capacidad de disuasión se desarrollará por medio de un proceso de movilización ágil, organización, equipamiento y entrenamiento que permitan la inmediatez en su activación para sumarse al Núcleo de la Defensa en los procesos de escalada del conflicto. Esta capacidad paralelamente permitirá en época de paz la integración por medio de esta Reserva a los esfuerzos de la Defensa Civil para atender situaciones de emergencia o calamidad pública.

### ***Capacidad de Reacción-Interdicción.***

Se entiende por reacción la capacidad de responder de forma ágil e inmediata, ubicándose y desplegándose donde sea requerida con suficiente autonomía y poder para impactar en el escenario. Asimismo, interdicción es vedar, limitar o restringir el uso o libre acceso a los espacios territoriales de los vectores que sean calificados de riesgos o amenazas, por medio de acciones encaminadas a neutralizar, demorar o destruir su potencial antes de que éste pueda ser usado en contra de la seguridad de la Nación. El termino capacidad de reacción-interdicción representa que las unidades adquirirán una o ambas de dichas capacidades de manera acorde al empleo que se pretenda darles.

### ***Ciclos de Decisión.***

Son flujos de información entre decisores, que cuentan con un cúmulo de conocimiento de acuerdo al nivel en que se encuentran dentro de una organización o institución, con la finalidad de que los cursos de acción que elijan puedan reducir los niveles de riesgo y elevar los niveles de eficacia y efectividad que su visión y misión les demandan.

### ***Ecuaciones de Capacidad:***

Es la materialización de la respuesta a un problema dentro de las áreas de misión, las cuales incluyen la integración de los siguientes elementos: movilidad, permanencia, poder ofensivo, poder defensivo, sostenimiento, flexibilidad táctica y versatilidad, dentro de un concepto de interoperabilidad que permitan tiempos de respuesta inmediatos y la sincronización de resultados, mediante la amplitud de control, la distribución en el terreno, y la estructura logística disponible.

### ***Interoperabilidad.***

Es establecer relaciones de mutua complementariedad de los elementos del Sistema Nacional de Defensa, para asegurar el trabajo operacional, técnico, estratégico y cognitivo de sus componentes, con la finalidad de operar eficientemente dentro del marco interinstitucional del Estado, bajo las determinaciones de la Política de Defensa de la Nación y en concordancia con el Sistema Nacional de Seguridad.

### ***Paquetes de Fuerza.***

Consiste en la concentración de medios humanos, materiales y tecnológicos dispuestos a ser empleados en funciones específicas bajo parámetros claramente definidos, respaldados por una doctrina concreta y el sustento legal correspondiente. Los paquetes de fuerza están integrados por una o más Ecuaciones de Capacidad.

### ***Plan Director.***

Es la herramienta que engloba programas y proyectos que buscan dar respuesta a la demanda y que permite la selección de aquellos que a la luz de los condicionantes del momento y con visión de futuro resultan prioritarios para las políticas del Estado y que aseguran que los recursos escasos disponibles produzcan lo que se espera en relación a la defensa.

### ***Plan Rector.***

Constituye un elemento esencial de planificación estratégica presupuestaria. Se elabora a través de la identificación de las prioridades políticas del Ministerio de la Defensa Nacional traducidas en elementos financieros de requisitos de capacidades, dentro del techo presupuestario a fin de producir los resultados necesarios para la consecución de los objetivos de defensa dentro de la agenda de gobierno.

### ***Presupuesto por Resultados.***

Es una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población. Establece la determinación de responsables, procedimientos de generación de información de resultados, productos y herramientas de gestión institucional, así como la rendición de cuentas.

### ***Resiliencia Organizacional.***

Capacidad que posee una organización de resistir, absorber y adaptarse a impactos recibidos quedando en condiciones de recuperarse y cumplir con su cometido. Dicha capacidad se construye sobre la base del proceso de lecciones aprendidas, que incorpora conocimiento nuevo a la Organización.

