

MONITOR DE SEGURIDAD Y DEFENSA



EDICIÓN II - SEPTIEMBRE 2025



**MONITOR DE SEGURIDAD Y
DEFENSA**

Número 2, 2025

Publicación de RESDAL

DIRECCIÓN

Andrea Chiappini

Presidenta

Marcela Donadio

Secretaria Ejecutiva

COORDINACIÓN Y EDICIÓN

Dolores Bermeo Lara

Monitor de Seguridad y Defensa es una publicación de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). Ofrece un espacio para promover la conversación y reflexión crítica sobre los temas de preocupación, así como los desafíos que afrontan los Estados, las Organizaciones, y las poblaciones, en preservar la paz, la seguridad y la confianza mutua. Tiene como objetivo acercar tanto a actores civiles, militares, y tomadores de decisión, a fin de promover el conocimiento y la gestión de las crisis presentes y futuras.

Comunicaciones

Invitamos a participar con contribuciones originales sobre cuestiones que requieren particular atención en áreas relacionadas con la defensa y la seguridad a nivel nacional, regional y global.

Para información de posibles publicaciones y comunicación con los autores de este Número, conectarse a: resdal_monitor@resdal.org

Nota:

El contenido de los textos es responsabilidad exclusiva de sus autores.

Suscripciones

Para recibir las publicaciones del Monitor de Seguridad y Defensa registrarse aquí: <https://www.resdal.org/Registration-monitor.html>

Para conocer de los proyectos y actividades que emprende RESDAL visitar <https://www.resdal.org/esp/>

NOVEDADES

NOTAS SOBRE LA 8va. SESIÓN DE LA PLATAFORMA GLOBAL PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Por Andrea Chiappini

COMENTARIO

REENCONTRARNOS CON EL COMPROMISO POLÍTICO, CON LA COOPERACIÓN Y ASOCIACIÓN, ES ESENCIAL EN ESTA TRANSICIÓN GLOBAL PLENA DE INCERTEZAS

Por Francisco Rojas Aravena

ANÁLISIS

LA PNS 2024 Y LA PROYECCIÓN DE CONSOLIDACIÓN DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN GUATEMALA

Por Nathan Estuardo Santay Campos



Soldados graduados de la Escuela de Formación "Vencedores del Cenepa". Fuente: X Fuerzas Armadas del Ecuador (@FFAAECUADOR) 18 de agosto 2025.

OBSERVADOR

EL DILEMA DEL EMPLEO DE LAS FUERZAS ARMADAS Y EL USO DE LA FUERZA EN EL ECUADOR

Por Gral. SP. Roberto Freire C.

FECHAS CLAVES

9 a 10 de Septiembre: Conferencia de Seguridad del Espacio Exterior UNIDIR. Ginebra, Suiza. (Formato Híbrido)

23 a 29 de Septiembre: Debate general del 80° período de sesiones de las Naciones Unidas. Nueva York, Estados Unidos.

6 a 8 de Octubre: Quinto Foro Global de Expertos Productores y Usuarios de Estadísticas relacionadas con Desastres (CEPAL). Reunión virtual.



Secretario General António Guterres en la apertura de la sesión 79ª, septiembre 2024. UN Photo/Eskinder Debebe, disponible en: <https://media.un.org/photo/en/asset/oun/oun71061803>

Bienvenidos a la segunda edición del *Monitor de Seguridad y Defensa* de RESDAL.

Los acontecimientos a nivel global y regional en seguridad y defensa están definiendo las agendas políticas y sociales de esta era. A la incertidumbre sobre la vigencia de los acuerdos y mecanismos de seguridad internacionales se suman los desafíos de promover la cooperación en temas de interés regional y global que influyen en las agendas nacionales.

Hablar de paz en el actual contexto es reconocer tanto la fragilidad como su urgencia. De ahí que es oportuno promover la reflexión colectiva sobre cómo avanzar hacia una paz sostenible, que además de promover la reducción de la violencia, emprenda acciones de justicia y dignidad para todas las personas.

Esta edición cuenta con valiosos aportes que invitan a conocer y reflexionar sobre algunos de los temas de preocupación y necesaria atención, sobre iniciativas políticas y estrategias que promueven la observación de principios democráticos.

Agradecemos a quienes participan en esta edición por su valiosa contribución al conocimiento y la búsqueda de acciones para enfrentar los desafíos de seguridad y defensa con visión de futuro. Invitamos a compartir sus opiniones y participar en las próximas ediciones.

DOCUMENTOS DE INTERÉS

Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2025.

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR).

Publicado en mayo de 2025.

Resumen para formuladores de políticas. [Aquí](#)

Informe Mundial sobre las Drogas 2025 de UNODC: La inestabilidad mundial agrava el impacto social, económico y de seguridad del fenómeno mundial de las drogas.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

Publicado el 26 de junio de 2025. [Aquí](#)

Geneva call for disaster risk reduction. Co-chairs' Summary of the Global Platform.

Global Platform for Disaster Risk Reduction (UNDRR).

Publicado en junio de 2025. [Aquí](#)

Children and Armed Conflict: Progression, Regression or Maintenance of the Agenda?

Security Council Report. No.3

Publicado el 12 de junio de 2025. [Aquí](#)

The Sustainable Development Goals Report 2025

United Nations (UN)

Publicado en julio de 2025. [Aquí](#)

NOTAS SOBRE LA 8va. SESIÓN DE LA PLATAFORMA GLOBAL PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Andrea Chiappini

Bajo el lema general “Cada día cuenta, actuando hoy en favor de la resiliencia” se desarrolló la octava sesión de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres (PG2025) del 2 al 6 de junio en Ginebra, Suiza. Las cinco jornadas contaron con la participación de más de 3.000 personas de 164 países, quienes evaluaron los avances en la implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030¹, y debatieron sobre los desafíos que requieren ser abordados a fin de promover acciones sólidas orientadas a proteger a las comunidades y procurar un futuro sostenible.

La Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres es reconocida por la Asamblea General de las Naciones Unidas como el foro para evaluar y analizar los avances realizados en la aplicación del Marco de Sendai 2015-2030 y promover la aplicación concertada de medidas destinadas a la reducción del riesgo de desastres, el desarrollo sostenible, la mitigación y adaptación del cambio climático. Sus resultados son también reconocidos por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y otros entes del sistema.

Así, la Plataforma Global constituye un foro que promueve el intercambio de información, la realización de debates sobre los últimos acontecimientos, la socialización de conocimiento y el establecimiento de alianzas entre los distintos sectores con el propósito de aumentar la implementación de la reducción del riesgo de desastres, mediante una mejor comunicación y coordinación entre los distintos grupos interesados y actores gubernamentales y no gubernamentales. En general, la Plataforma Global permite que los gobiernos, las ONG, los científicos y los profesionales en distintos campos, compartan experiencias y acuerden lineamientos estratégicos para la aplicación del Marco de Sendai 2015-2030.

El antecedente inmediato de esta PG2025 es la sesión de la Plataforma Global realizada en Bali, Indonesia en mayo 2022, cuyo tema fue “Del riesgo a la resiliencia: hacia el desarrollo sostenible para todos en un mundo transformado por el COVID-19”. En aquella oportunidad se destacó la representación de mujeres y personas con discapacidad. Así, el 50% de las exposiciones estuvieron a cargo de mujeres, y el 40% de las personas participantes fueron mujeres. Mientras que más de 200 personas con alguna discapacidad participaron en las mesas redondas y en los debates, lo cual correspondió al doble de participación celebrada en la sesión del 2019.²

La PG2022 brindó lecciones aprendidas de la pandemia y vías para hacer frente a los riesgos que plantea la emergencia climática. Como resultado de la reunión se publicó la Agenda de Bali para la Resiliencia, en la que se hace un llamamiento firme a los estados miembros, organizaciones regionales, partes interesadas (entre ellas sector privado, juventud, personas con discapacidad, y la sociedad civil) para que participen en el examen de mitad de período del Maco de Sendai.

Esta Octava sesión de la PG2025 constituyó un hito relevante, puesto que se desarrolló entre la reunión de alto nivel sobre el examen de mitad de término del Marco de Sendai —mayo 2023— y el último quinquenio del Marco de Sendai. De ahí que sus sesiones estuvieron orientadas a evaluar los avances realizados en la implementación de las recomendaciones formuladas en la declaración política adoptada por la Asamblea de Naciones Unidas en mayo de 2023, así como observar los obstáculos existentes para la plena implementación del Marco de Sendai.

En ese marco la PG2025 constituyó una gran oportunidad para que los representantes de los países miembros y demás participantes aborden los desafíos a nivel global relacionados con la reducción del riesgo de desastres, tales como el cambio climático, la inseguridad alimentaria, la escasez del agua, y otros que constituyen además dificultades para lograr el desarrollo sostenible. Así también se abordó el debate sobre los pasos posteriores al 2030, y las vías para promover la gestión del riesgo de desastres una vez finalizado el período abarcado por el Marco de Sendai.

¹ Marco de Sendai para la reducción de riesgo de desastres 2015 – 2030 aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 3 de junio de 2015. A/RES/69/283. Ver: <https://docs.un.org/es/A/RES/69/283>

² UNDRR (2025) Octava Sesión de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres, Nota Conceptual.

Una cuestión puntualizada por los participantes fue la necesidad de focalizar la implementación del Marco de Sendai de modo que pueda lograr resultados tangibles.

La agenda de la PG2025 se basó en las cuatro prioridades y siete metas mundiales del Marco de Sendai, en los resultados del examen de mitad de término de 2023, los resultados de la GP2022 y las sesiones de las plataformas regionales³ desarrolladas a lo largo de 2023 y 2024. Con este marco la PG2025 se orientó a observar:

- Los avances y dificultades para la implementación del Marco de Sendai, y los compromisos necesarios para acelerar su implementación.
- El respaldo a las estrategias y planes nacionales y locales para la reducción del riesgo de desastres.
- La consolidación de redes y alianzas existentes y el fomento de otras nuevas, a escala local, nacional e internacional, que compartan buenas prácticas y conocimientos sobre, programas e inversiones que tengan en cuenta el riesgo de desastres, infraestructuras resilientes, y las iniciativas Desarrollando Ciudades Resilientes 2030 (MCR2030⁴) y Alertas Tempranas para todas las Personas (EW4All), entre otros⁵.
- El fomento de la integración de enfoques de gestión de riesgos integrales en todos los sectores y en todos los niveles de la sociedad.

En cuanto a los temas transversales de la agenda, se centraron en algunos que vienen iluminando la agenda de la gestión del riesgo desde hace varios años.

³ Las Plataformas Regionales son foros multisectoriales que reflejan el compromiso de los gobiernos para mejorar la coordinación y la realización de actividades para la reducción del riesgo de desastres, mientras establece nexos con iniciativas nacionales e internacionales. A la fecha se han realizado ocho reuniones de la Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas y el Caribe, la última de ellas en Uruguay, en febrero y marzo de 2023. La misma jugó un papel importante para incentivar a la comunidad a la reducción de riesgo de desastres en torno a iniciativas nuevas y existentes, así como para exponer políticas y medidas innovadoras en la materia.

⁴ Ciudades Resilientes 2030, Ver: https://mcr2030.undrr.org/?utm_source=preventionweb&utm_medium=web&utm_campaign=pw_org, 13/07/25

⁵ La iniciativa Alerta temprana para todos: Plan de Acción Ejecutivo 2023-2027 fue presentada por el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres en el 2022 con el objetivo de proteger a las poblaciones de los eventos climáticos, hídricos o peligrosos e impactos del cambio climático. Al respecto ver: <https://www.un.org/en/climatechange/early-warnings-for-all>, 13/07/25

- Gestionar las incertidumbres, además de los riesgos presentes y futuros, en un contexto mundial y climático que cambia a gran velocidad.
- Priorizar la igualdad de género, la accesibilidad y la inclusión para que nadie se quede atrás.
- Acelerar la acción para un futuro sostenible colectivo.



El tema general del PG2025, “Cada día cuenta, actuando hoy en favor de la resiliencia”, refleja la necesidad urgente de corregir el rumbo hacia el cumplimiento de los objetivos del Marco de Sendai, así como también de acelerar el cumplimiento y el logro de los objetivos con resultados concretos.

En este sentido se coincidió en el reconocimiento de que las comunidades resilientes se construyen desde la base, es decir a nivel local. Por lo cual es necesario involucrar a los municipios y a las comunidades, puesto que las personas que viven en las comunidades se encuentran en la primera línea del riesgo y son las primeras en responder frente a un evento adverso. Las comunidades tienen el conocimiento local, la experiencia y la capacidad para impulsar la gobernanza del riesgo, tanto a nivel práctico como a nivel político. Son los actores locales quienes ofrecen diseños de soluciones para la reducción del riesgo, así como buenas prácticas de cómo el mismo se gestiona.

En el marco de involucrar a las comunidades se presentaron experiencias de la red “Desarrollando Ciudades Resilientes 2030” (MCR2030), que en la actualidad abarca más de 1.800 ciudades a nivel global, y la importancia de invertir en reducción del riesgo de desastres para una resiliencia urbana inclusiva.

Las observaciones durante las sesiones, así como las recomendaciones para los próximos cinco años de vigencia del Marco de Sendai, fueron recogidas en el Resumen de la Plataforma Global elaborado por los Copresidentes titulado “*Geneva call for disaster risk reduction*”⁶, (Llamamiento de Ginebra para la Reducción del Riesgo de Desastres). El documento tiene como objetivo servir de guía e instar a las partes interesadas, y gobiernos, a invertir en la financiación descentralizada para la reducción del riesgo, empoderar a las autoridades locales, y facilitar el aprendizaje entre pares, reconociendo que la gobernanza local del riesgo respaldada por datos desagregados y una planificación impulsada por la comunidad es fundamental para un resiliencia inclusiva y sostenible. El documento subraya la importancia de empoderar a los gobiernos locales, financiar iniciativas de base y garantizar la participación inclusiva.

Se señalan ocho líneas de acción a fin de promover medidas concretas en los próximos cinco años de la implementación del Marco de Sendai, así como con posterioridad al mismo:

1. Mejores datos para comprender el riesgo.
2. Usar la tecnología para impulsar el progreso.
3. Promover la gobernanza integrada de riesgos y la cooperación.
4. Invertir en prevención.
5. Invertir en base al riesgo.
6. Ampliar los sistemas de alerta temprana.
7. No dejar a nadie atrás.
8. Prepararse para una reconstrucción mayor.

Como un tema central se subrayó que, frente a riesgos transfronterizos y emergentes como el calor

extremo, las inundaciones, la desertificación, el aumento del nivel del mar entre las amenazas crecientes. que se detectan en todo el planeta, es necesario fortalecer la alineación local-global. En ese sentido, la red MCR2030 uniéndose al Resumen de los Copresidentes, solicitó una cooperación transfronteriza más fuerte, asociaciones Sur-Sur y colaboración entre ciudades para abordar los riesgos compartidos y ser más eficientes al momento de gestionarlos.

“La Plataforma Global permite que los gobiernos, las ONG, los científicos y los profesionales en distintos campos, compartan experiencias y acuerden lineamientos estratégicos para la aplicación del Marco de Sendai 2015 – 2030.”

De manera general se observa que la Plataforma Global de la Reducción de Riesgo de Desastres se ha convertido en un mecanismo fundamental para fomentar la coherencia en la implementación de otras agendas mundiales como el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

De hecho, contribuye directamente a una aplicación y un seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que está informada por el riesgo, en la medida en que el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible toma en consideración los resultados de la PG en sus deliberaciones.

⁶ *Geneva call for disaster risk reduction. Co-chairs’ Summary of the Global Platform. Every Day Counts, Act for Resilience Today.* Disponible en: <https://globalplatform.undrr.org/media/107578/download?startDownload=20250805>

REENCONTRARNOS CON EL COMPROMISO POLÍTICO, CON LA COOPERACIÓN Y ASOCIACIÓN, ES ESENCIAL EN ESTA TRANSICIÓN GLOBAL PLENA DE INCERTEZAS

Francisco Rojas Aravena

La Paz es un objetivo fundamental de la humanidad. Se expresa como objetivo central de las Naciones Unidas. Proporciona un entorno seguro y estable para que las sociedades y las personas puedan vivir y prosperar. La paz es lo que posibilita alcanzar el desarrollo sostenible. La paz establece un marco para la protección de los derechos humanos. En ausencia de paz no es posible ejercer ningún derecho, incluido el derecho a la vida. Las esperanzas de la humanidad están centradas en la Paz.

El accionar colectivo de la humanidad en pro de la estabilidad se expresa en las decisiones de las Naciones Unidas, a lo largo de 80 años. Las Naciones Unidas es el espacio en el que la diplomacia puede actuar de forma preventiva, evitando contenciosos, su escalamiento con la amenaza y luego al uso la fuerza y del poder militar. Las Naciones Unidas (NNUU) han buscado articular consensos; se constituyó como el foro de convergencia para las voces más diversas. Hoy, las NNUU están bajo ataque.

La Paz está amenazada en el mundo. En un sistema internacional sin reglas, sin normas, de irrespeto de las leyes internacionales como en el que vivimos actualmente, favorece el desarrollo de diferentes conflictividades y abre espacios al uso de la fuerza militar. Hemos pasado de un sistema de normas a otro donde impera el chantaje, la coacción y la ley del más fuerte. Una tripolaridad que se reparte las áreas de influencia del planeta

Constatamos cambios radicales en todos los ámbitos del sistema internacional: las guerras se mantienen y amplían, los balances geopolíticos se transforman, las proyecciones financieras y económicas son opacas, las guerras comerciales y de tarifas se multiplican. La crisis del multilateralismo se manifiesta en todos los niveles. Se rompen los diálogos. Se impone la desconfianza. Crece el discurso del odio, aumenta la desinformación. La emergencia de nuevas amenazas y desafíos afectan al conjunto de la humanidad. Nuevamente la amenaza atómica tiene una gravitación esencial y global. De igual forma, crecen los peligros por la emergencia climática. Lo que se evidencia en los graves incendios, las inundaciones y la subida del mar en todas las regiones. Esto genera certezas, nos acercamos al

Antropoceno. La Inteligencia Artificial (IA) forja grandes incertidumbres, más allá de sus beneficios. La IA carece de controles. En un nivel menor, pero que afecta al conjunto de las sociedades del planeta, y con fuerza significativa a las Américas es la pandemia de violencia. Ella está ligada principalmente a la narcoactividad y al crimen organizado. Todo esto pone en cuestión la estabilidad, la armonía y la paz.

“La Paz está amenazada en el mundo. En un sistema internacional sin reglas, sin normas, de irrespeto de las leyes internacionales como en el que vivimos actualmente, favorece el desarrollo de diferentes conflictividades y abre espacios al uso de la fuerza militar.”

El contexto actual está caracterizado por la ruptura del sistema de normas, violaciones del derecho internacional y el derecho humanitario, por las graves polarizaciones en las sociedades, todo lo cual generan conflictos civiles agudos, guerras interestatales y guerras híbridas, el uso de la fuerza. El creciente fraccionamiento global lleva a un aumento de violencia y, por lo tanto, a un aumento del dolor, de desplazados, de migrantes y refugiados; cientos de miles de muertes.

Es esencial promover y preservar la Paz en todos los niveles. La Paz no sólo implica ausencia de guerra o violencia; sino también promoción de justicia, la equidad y el respeto de los derechos humanos. También, la construcción de la Paz demanda reconciliación y despolarización y el avanzar en un lenguaje que permita fomentar el diálogo, la tolerancia, la cooperación entre naciones, culturas y comunidades. La Paz facilita construir sociedades inclusivas, sostenibles y armoniosas en donde se garantice la seguridad y el bienestar de todas las personas que viven en ellas.

Sin embargo, la paz muestra grandes debilidades y dificultades para ser establecida, en especial donde prima la guerra. Los conflictos armados crecen en Europa, en el Medio Oriente, en Asia y en África. El uso de armas sofisticadas, armas autónomas, crece.

Los drones y la inteligencia artificial elevan la destrucción. Los crímenes de guerra aumentan. El irrespeto al derecho humanitario es cotidiano y se perpetua.

América Latina y el Caribe sin guerra, por ahora, pero con alta violencia

En las Américas los conflictos internos, con amenaza del uso de la fuerza, ascienden rápidamente y encuentran dificultades para ser detenidos. Reapareció un *soberanismo radical*, incrementado por tendencias populistas. El discurso del odio adquiere primacía en la región. Las descalificaciones adquieren preeminencia. Las diferencias en la cuenca amazónica parecen ser empujadas a la militarización, entre Colombia y Perú. También, entre Venezuela y Guyana. A ello se suma, el caso más dramático, Haití. Su crisis es recurrente. Evidencia una ausencia estatal. Ella afecta principalmente a República Dominicana y más allá. Son miles los que buscan emigrar. Las sucesivas Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU, no ha logrado avances sustanciales y la crisis se expande. La Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad – MSS/MMAS – quedó trabada y finaliza el 25/10/25.

También, podemos señalar la profundización de los conflictos violentos con cárteles de narcóticos y el crimen organizado. Estados Unidos los declaró organizaciones terroristas. La seguridad es un tema central desde México al Cono Sur. La reemergencia de la violencia armada, por el accionar de grupos armados del crimen organizado, en distintas partes de Colombia y Ecuador, produce inestabilidad política e inseguridad humana. A ello se suman las presiones militares extremas de Estados Unidos en la Cuenca del Caribe y Panamá. Lo cual rompe la estabilidad regional.

En toda la región los delitos y los homicidios han aumentado de manera significativa. Con solamente el 9% de la población mundial, la región de ALyC, es responsable de más del 33% de los homicidios del mundo. Cabe destacar que la tasa mundial es 5.8 por 100 mil habitantes. Los temas de inseguridad en ALyC ocupan el primer lugar en las preocupaciones de la ciudadanía, y la mayor presencia del crimen organizado transnacional.

Según *InSight Crime* 2024, el Caribe se ubica con los más altos niveles de los homicidios. Allí las tasas de homicidios son todas sobre 40 por cada 100 mil

habitantes. El caso extremo es el de las Islas Turcas y Caicos, que alcanza una tasa de 103,1. En Haití la cifra llega a 62, aunque no es una cifra exacta y corroborada, dada la crisis en que se encuentra involucrado a ese país. San Cristóbal y Nieves; y San Vicente y las Granadinas, están entre 50 y 60. En el caso de Trinidad y Tobago, Santa Lucía y Jamaica están entre 40,1 y 45,7. Bahamas con casi 30. Barbados alcanza 17,7. Puerto Rico, 15,3.

En el caso de los países continentales, de acuerdo con UNDOC 2025 e *InSight crime*, encabeza la lista de Ecuador, con un 38,8. Le siguen Surinam, Venezuela, Honduras, Colombia, Belice y Brasil con tasa sobre 20 por cada 100 mil habitantes. Con tasas sobre 10 por cada 100 mil habitantes se ubican México, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Panamá y Uruguay. Tasas menores a 10 se presentan en R. Dominicana, Nicaragua, Paraguay, Perú, Chile, Argentina, Bolivia, El Salvador.

Otro tema que ha reemergido en la región, en especial en Colombia, es el terrorismo y el uso de tácticas terroristas. Ataques con bombas, uso de drones, y asesinatos selectivos. Ello ataca las bases del Acuerdo de Paz y abre focos de guerra híbrida.

La paz y el dialogo están debilitados, y el multilateralismo en crisis

Es fundamental recuperar la posibilidad de dialogar. El diálogo permite encontrar la fuerza, los conceptos, y hallar los diseños para superar las diferencias que aparecen como irreconciliables y que impiden avanzar hacia el entendimiento. Hoy es esencial mirar el futuro de una paz sostenible. Desplegar una nueva narrativa de la paz, que transforme, que nos reubique. En ello la educación cumple un rol fundamental. La educación para la paz es el faro que ilumina el camino para transitar hacia la Paz. Es la guía en los procesos de reconciliación en las etapas de postconflicto. Esas son tareas permanentes de la Universidad para la Paz (www.upeace.org)

Al avanzar por los caminos de la estabilidad y la Paz se busca que las comunidades y las personas puedan vivir libres de temor, libres de necesidad, con dignidad y donde prevalezca la amistad cívica, la solidaridad, la armonía y el bienestar. Un componente esencial de la Paz es el restaurar las confianzas en las relaciones, entre las personas, como entre las comunidades; como entre los países. Ello producirá cohesión social democrática. En la actualidad es fundamental recuperar nuevamente la confianza. Esta

es la que posibilita que se avance por el camino de la Paz, el cual se desarrolla en forma concomitante con los progresos de la democracia, la libertad, la justicia y la equidad.

La transición en el sistema global está acompañada por escenarios incrementales de conflictos, chantajes, expansionismo y guerras. Estos evidencian que, en esta transición, lo que prima es la guerra. La paz está debilitada y el multilateralismo en crisis. La interlocución para buscar fórmulas para enfrentar estos complejos escenarios es débil y frágil; en muchos casos ausente. En estos escenarios imperan las amenazas y los riesgos. Destacan la pandemia de la violencia; el crimen organizado transnacional y el aumento significativo del comercio ilícito. El conjunto de los escenarios previsibles –de guerras y conflictos– que genera grandes inseguridades, se profundizan la desconfianza interpersonal e inter societal; lo que ahondan las crisis actuales. Lo anterior se expresa en ausencia de cooperación. Al igual que en retrocesos democráticos y polarización.

Posibles caminos para la estabilidad, reconciliación y la paz

Para abrir un camino a la estabilización se requiere recalibrar la brújula global. Desarrollar cambios profundos en el multilateralismo. Avanzar en efectivas medidas de prevención. Abrir espacio a la construcción de Políticas de Estado sobre la base de compromisos políticos efectivos. Fomentar una cultura de paz y no violencia. Afianzar una cultura de la legalidad. Desarrollar de políticas preventivas y políticas de contención. Reafirmar el control nacional territorial y el monopolio de la fuerza. Ello junto a efectivas políticas contra el comercio ilícito y las economías ilegales, que son las que abren oportunidades a la corrupción, que es la base desde donde penetra el crimen organizado transnacional.

Es imprescindible fortalecer los mecanismos institucionales que promuevan la resolución pacífica de disputas y la generación de acuerdos y consensos. Es fundamental que los Estados redoblen sus esfuerzos en la protección de los derechos humanos y la promoción de la justicia social. El desarrollo de redes de cooperación internacional entre sociedad civil, organismos multilaterales y gobiernos, es vital. De ella surgirán estrategias

integrales, de carácter holístico, que respondan a las múltiples dimensiones de la seguridad. Con más democracia habrá más seguridad, estabilidad, bienestar y paz.

La participación de las personas, especialmente de quienes han sido históricamente marginadas, contribuye a cimentar sociedades más inclusivas y resilientes. La transparencia y la rendición de cuentas de todas las instituciones –estatales, ONGs, empresas, academia– se convierten en pilares centrales para dismantelar y confrontar la corrupción, las estructuras ilegales corruptas y consolidar el Estado de Derecho.

“Es fundamental que los Estados redoblen sus esfuerzos en la protección de los derechos humanos y la promoción de la justicia social.”

El uso ético y crítico de las tecnologías y la innovación pueden ser instrumentos cruciales en la prevención del delito y el fortalecimiento de las capacidades estatales de prevención. En especial, en la factibilidad para monitorear, prevenir y atender situaciones de violencia y criminalidad.

Frente a un sistema global plagado de incertidumbre, el estudio de las profundas causas estructurales que perpetúan la inseguridad es esencial para su transformación. La cooperación y la solidaridad son fundamentales. Para ello, se requiere un abordaje multidisciplinario, transversal e intercultural, que reconozca la diversidad de contextos y necesidades de los diversos países de América Latina y el Caribe.

Esta transición global desde un sistema de leyes y normas a otro donde priman el expansionismo, la dominación y la ley del más fuerte, se constituye en el principal obstáculo en el camino hacia la paz y la estabilidad. Nuestro desafío está radicado en el reencontrar el compromiso político y la interlocución efectiva. Desde allí, recuperaremos la cooperación y la asociación, para enfrentar las amenazas y construir un mundo mejor.

EL DILEMA DEL EMPLEO DE LAS FUERZAS ARMADAS Y EL USO DE LA FUERZA EN EL ECUADOR

General Roberto Freire C.

"La primera, suprema y más trascendente acción juiciosa que el hombre de Estado y el mando militar deben hacer es determinar el tipo de guerra en el que están embarcados, sin equivocarse en el juicio y sin tratar de transformarla en algo ajeno a su naturaleza. Esta es la primera de todas las cuestiones estratégicas, y la más amplia"

Carl von Clausewitz,

De la Guerra, Libro I Capítulo 1

"La guerra es de vital importancia para el Estado; es el dominio de la vida o de la muerte, el camino hacia la supervivencia o la pérdida del Imperio: es forzoso manejarla bien".

Sun Tzu

El Arte de la Guerra

La Constitución de la República del Ecuador (CRE) garantiza a todas las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, entre otros derechos, la seguridad humana (CRE art. 393). Un concepto que debe basarse en la plena comprensión del derecho fundamental a la seguridad, frente al cual el Estado, en los diferentes niveles de gobierno, es responsable de su pleno ejercicio, así como de promover las acciones y mecanismos orientados a la anticipación y prevención ante riesgos y amenazas que vulneren derechos fundamentales y a actuar eficazmente frente a formas de violencia que vulneren dichos derechos.

Ecuador cuenta con un marco legal interno que establece las funciones de los entes del Estado a fin de garantizar la seguridad a sus habitantes, así como los parámetros de actuación. Precisamente, la Constitución establece que son deberes primordiales del Estado, entre otros: garantizar y defender la soberanía nacional; garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral

y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción (CRE art. 3 num. 2 y 8); además, determina que son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, entre otros: ejercer la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, del orden interno y de la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional (CRE art. 147 núm. 16 y 17).

Entre las facultades del Presidente/a de la República, podrá decretar estado de excepción, estado de emergencia y establecer zona de seguridad en todo o parte del territorio nacional (CRE art. 164, 165 y 166; y LSPE Título Innumerado a continuación del art. 27, arts. 28-33 y arts. 38-39). Mientras que las funciones constitucionales, en los aspectos político-administrativos, las implementará a través del Ministerio de Defensa Nacional; y, en los aspectos estratégico-militares, con el Comando Conjunto, sin perjuicio de que las ejerza directamente (Ley Orgánica de la Defensa Nacional, LODN art. 3).

En caso de inminente agresión externa o guerra internacional, el Presidente/a de la República ejercerá la dirección política de la guerra y podrá delegar al Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas el mando y conducción militar-estratégico, así como la competencia territorial, de acuerdo con los planes militares. La división territorial de las zonas y la organización del mando de las Fuerzas Armadas para tiempos de conflicto o guerra serán establecidas en base a la planificación militar, mediante decreto ejecutivo (LODN art. 4).

En caso de grave conmoción interna o catástrofes naturales, previa declaratoria del estado de emergencia, el Presidente/a de la República, a través del Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, podrá delegar la conducción de las operaciones militares, a los Comandantes de las Fuerzas de Tarea, quienes tendrán mando y competencias, de acuerdo con las normas y planes respectivos (LODN art. 5); es importante resaltar que el mando militar en todos los niveles es intransferible.

Como organismo asesor y consultivo se encuentra el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (Cosepe), integrado por las principales autoridades estatales, que asesora al Presidente/a de la República sobre las políticas, planes, estrategias y procedimientos en materia de seguridad; del mismo

modo, le corresponde al Cosepe, recomendar la adopción de medidas de prevención e intervención en casos de acontecimientos graves o amenazas que afecten o puedan afectar la integridad de los habitantes y del Estado (Ley de Seguridad Pública y del Estado, LSPE art. 6 y 7). El Cosepe está asistido por la Secretaría del Consejo de Seguridad Pública y del Estado (Según Decreto Ejecutivo (DE) N°152, art. 2, 30 de enero de 2024, le corresponde al Ministerio del Interior).

De acuerdo a lo anterior le concierne al Presidente/a de la República proporcionar la Dirección Estratégica Nacional, definir los intereses nacionales, el estado final deseado y los objetivos estratégicos; adoptar el modelo y opción estratégica, precisar la actitud y prioridad estratégica, delinear las acciones estratégicas, definir el concepto estratégico nacional; emplear las Fuerzas Armadas y los organismos de seguridad del Estado, la movilización nacional; establecer la división territorial de las zonas y la organización del mando de las Fuerzas Armadas, aprobar el diseño de fuerzas y el orgánico de las FF.AA.; como máxima autoridad de las FF.AA. y de acuerdo a la estrategia de seguridad nacional y al plan nacional de seguridad integral.

La Constitución determina de igual manera que las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional; tienen la obligación de proteger los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos (CRE art. 158); además, estipula que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional serán obedientes y no deliberantes, y cumplirán su misión con estricta sujeción al poder civil y a la Constitución. Las autoridades serán responsables por las órdenes que impartan. La obediencia a las órdenes superiores no eximirá de responsabilidad a quienes las ejecuten (CRE art. 159). Podrán organizar fuerzas de reserva, de acuerdo con las necesidades para el cumplimiento de sus funciones (CRE art. 162).

En el 2023 se promulgó la Ley Reformatoria a varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral (LRVCL), con el objeto de reformar disposiciones legales relativas a la seguridad y defensa nacional entre otras. La LRCVL establece que “[l]a defensa de la soberanía e integridad territorial incluirá acciones para recuperar o mantener la soberanía en aquellas zonas en las que por condiciones extraordinarias de seguridad el Estado ha disminuido la capacidad de ejercer sus atribuciones, lo cual incluye acciones para prevenir y erradicar la actividad de organizaciones

criminales transnacionales en el territorio nacional debidamente coordinadas con las instituciones competentes y de conformidad con la Constitución y la ley” (LRVCL art. 13).

Igualmente la LRCVL establece que “[e]n la ejecución de tareas para prevenir o combatir al crimen organizado, así como para defender a los habitantes de las situaciones de violencia, en el marco de la seguridad ciudadana, protección interna, el mantenimiento y control del orden público, la Ley determina que la Policía Nacional podrá contar con el apoyo complementario, extraordinario, regulado y fiscalizado de las Fuerzas Armadas en el marco de sus atribuciones y misión constitucional, previa justificación basada en parámetros técnicos que visibilicen que las capacidades de la Policía Nacional han sido empleadas y la amenaza no ha sido controlada, y una vez declarado el estado de excepción. Esta colaboración será siempre en operaciones específicas y subordinadas al Presidente de la República, sin perjuicio del ejercicio de las competencias ordinarias de las Fuerzas Armadas” (LRVCL art. 14).

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional determina las misiones de los órganos de la defensa nacional, establece su organización y fija sus atribuciones, así como la relación de mando y subordinación de sus componentes (LODN art. 1); para el cumplimiento de su misión constitucional y legal, el Presidente/a de la República o el Ministerio de Defensa podrá disponer la conformación de fuerzas de tarea conjunta (LODN art. 6); a su vez la Ley de Seguridad Pública y del Estado, estipula que la defensa de la soberanía del Estado y la integridad territorial tendrá como entes rectores al Ministerio de Defensa, al Ministerio de Relaciones Exteriores y las Fuerzas Armadas (LSPE Art. 11, lit. a).

De acuerdo a lo anterior, el Ministerio de Defensa Nacional es el órgano político, estratégico y administrativo de la defensa nacional, encargado de administrar las FF.AA. de conformidad a las políticas y directivas impartidas por el Presidente/a de la República, dirigir la política de defensa nacional, emitir políticas para la planificación estratégica institucional, coordinar y apoyar la política de seguridad del Estado, elaborar la directiva de defensa militar, y, conocer y resolver el presupuesto de la defensa nacional. Además, ejercerá la rectoría de las políticas de defensa nacional y presentará ante la Asamblea Nacional los informes que le sean requeridos y que estén relacionados con las áreas

bajo su responsabilidad, y comparecer cuando sean convocados (LODN art. 8 y 10 lits. a), c), d), e), f) y j)). También le corresponde disponer a las FF.AA. la protección de las instalaciones e infraestructura de las empresas públicas y privadas, ante circunstancias de inseguridad críticas (LSPE art. 43).

El Presidente de la República designó al Ministerio de Defensa Nacional como la entidad encargada de la formulación del Plan Nacional de Seguridad Integral, las propuestas de política de seguridad pública y del Estado, el Plan de Movilización Nacional y otras funciones determinadas en la Ley de Seguridad Pública y del Estado (DE 152, art. 3, 30 de enero de 2024).

En esencia, el Ministerio de Defensa Nacional, con el asesoramiento del Comando Conjunto y el apoyo de la Subsecretaría de Defensa, es responsable de elaborar la estrategia de seguridad nacional, el plan nacional de seguridad integral, la política de seguridad nacional (en la coyuntura actual por encargo presidencial); la estrategia de defensa nacional, la política de defensa nacional, la articulación de la misión a cumplir por las FF.AA. con los objetivos estratégicos establecidos por el nivel político, las condiciones y los parámetros de ejecución de las acciones y operaciones militares; las limitaciones y restricciones políticas impuestas a las FF.AA., la coordinación de las acciones militares con las de tipo político, social, económico, jurídico y diplomáticas; dirige la economía de defensa y el gasto militar.

Así también el Ministerio de Defensa determina las operaciones militares y tareas específicas que deben ser cumplidas, identifica las capacidades estratégicas, coordina las acciones con otras instituciones del Estado; aprueba las reglas de enfrentamiento, las reglas de uso de la fuerza y las normas de comportamiento permanentes; realiza la evaluación y control político y militar del empleo de las FF.AA. y los resultados de las operaciones militares (Medidas de eficacia y medidas de rendimiento).

En lo que tiene que ver con el Comando Conjunto de las FF.AA., es el máximo órgano de planificación, preparación y conducción estratégica de las operaciones militares y de asesoramiento sobre las políticas militares, de guerra y defensa nacional (LODN art. 15). Tiene como atribuciones y deberes, entre otras, asumir la conducción estratégica de las FF.AA.; planificar su empleo para contribuir al mantenimiento de la seguridad nacional; planificar el empleo militar de la Fuerza Auxiliar y de los órganos de apoyo a la defensa; establecer y actualizar la doctrina militar conjunta y emitir las directrices que permitan la interoperabilidad entre las Fuerzas; asesorar al Presidente/a y al Ministro/a de Defensa Nacional

sobre las políticas militar y de guerra, así como en el estudio y solución de los problemas relacionados con la seguridad nacional; (LODN art. 16); el Jefe del Comando Conjunto integra el Consejo de Seguridad Pública y del Estado; comanda y dirige la organización, preparación y empleo de las FF.AA.; y ejerce la conducción de las operaciones militares de las FF.AA. en situaciones de emergencia (LODN art. 20).

En el contexto de situaciones de crisis la LODN determina que “la Policía Nacional constituye fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas, para la defensa de la soberanía y la integridad territorial del país en estado de excepción. El planeamiento, organización, preparación y empleo de la Policía Nacional es atribución del Comando Conjunto (...) la actuación de las FF.AA. durante la vigencia de estado de excepción o de emergencia en actividades relacionadas con la seguridad ciudadana, protección interna y orden público se realizará de conformidad con la Constitución de la República del Ecuador y la normativa legal vigente” (LODN art.64).

“El Ministerio de Defensa Nacional (...) es responsable de elaborar la estrategia de seguridad nacional, el plan nacional de seguridad integral, la política de seguridad nacional (...) la estrategia de defensa nacional, la política de defensa nacional, la articulación de la misión a cumplir por las FF.AA.”

En definitiva, al Comando Conjunto le corresponde la elaboración de la estrategia militar, el concepto estratégico militar; presentar las opciones o alternativas de respuesta militar para las diferentes contingencias o crisis; planificar, preparar, ejecutar y evaluar las operaciones militares de las Fuerzas Armadas (Planes de Campaña o de Operaciones) y de la Policía Nacional, cuando corresponda; y como tal el Comando Conjunto es responsable del funcionamiento del Centro de Mando y Control (principal o alternos), comúnmente conocido como “Sala de Guerra” (C4I2), desde donde se dirigen todas

las operaciones militares ecuatorianas; la definición de la doctrina militar conjunta, el establecimiento de los requerimientos operacionales y la priorización de las capacidades militares, el diseño de fuerza y el orgánico estructural y numérico de las FF.AA., la movilización militar; la promulgación de las reglas de enfrentamiento, las reglas de uso de la fuerza y las normas de comportamiento en el ámbito militar; todo ello de acuerdo con los objetivos fijados en la estrategia de defensa nacional, política de defensa nacional y en la directiva de defensa militar.

Consideraciones del empleo de la fuerza militar

Conforme a lo previamente mencionado, tanto en la Constitución de la República como en las leyes y normas jurídicas de menor jerarquía, hay una variedad de sustentos legales reconocidas para el empleo de las FF.AA. y el uso de la fuerza. Sin embargo, antes de comprometer el empleo de las FF.AA., los encargados de tomar decisiones (estadistas y estrategas) deben considerar una serie de fundamentos y determinaciones políticas, legales y doctrinales fundamentales. Los aspectos legales de tal decisión, tanto internacionales como nacionales, son de preocupación principal en esta determinación. Cualquier decisión política de emplear las FF.AA. debe basarse en la existencia de una base legal factible y en la jurisprudencia del derecho internacional y en el derecho interno.

El empleo de las Fuerzas Armadas, el uso de la fuerza no letal y letal, cómo, cuándo, en qué condiciones y con qué objetivos, obedece a una decisión política y de ninguna manera es una decisión de la institución militar y de sus miembros. De ahí el principio de subordinación de las FF.AA. a la autoridad política, a la Constitución de la República y al principio de obediencia y no deliberancia (CRE art. 159). No obstante, comandantes y miembros de los estados y planas mayores, en todos los niveles de mando, deben comprender las razones, los conceptos básicos y las repercusiones, consideradas en la determinación de emplear el componente militar y usar la fuerza. Asimismo, deben familiarizarse con el sustento legal de tal determinación y deben estar preparados para informar a sus comandantes y unidades subordinadas.

Esta comprensión permitirá a los comandantes, cuarteles generales y puestos de mando ajustar la conducción de las operaciones militares a la estrategia y a la política nacional; planificar mejor y ejecutar con eficiencia y eficacia las operaciones; estructurar la información pública y rendición de cuentas; también ayudará a los comandantes en la redacción y comprensión de las Reglas de Enfrentamiento y Reglas del Uso de la Fuerza específicas para cada misión y operación militar, que deben adaptarse de manera coherente con los objetivos estratégicos de seguridad y política nacional.

En definitiva, la Constitución, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, la Ley de Seguridad Pública y del Estado, la Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres, la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza, la Carta de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, el Derecho Internacional Humanitario y otros instrumentos legales internacionales y nacionales, son los fundamentos legales, para el empleo de las Fuerzas Armadas y el uso de la fuerza, en casos de agresión, conflicto armado (Internacional y no internacional), desestabilización, anarquía o grave conmoción interna, calamidad pública y desastres, para proteger a la población, el patrimonio, preservar el orden, la paz, la estabilidad y seguridad nacional.

Las razones justificables para el empleo de las FF.AA. y el uso de la fuerza tienen como referencia básica el estado de derecho, la práctica democrática, el control político y la primacía del respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, y estarán dirigidos a la defensa de la vida, de las personas, de la propiedad y patrimonio nacional, en el ámbito de sus competencias, que le han sido otorgadas por la Constitución de la República.

Sin embargo, al mismo tiempo que se genera un derecho en legítima defensa propia o en defensa de la comunidad a la cual se tiene la responsabilidad de proteger, exige que se verifique como prerrequisito que el peligro que representa la amenaza sea inminente, inmediata, hostil, real y no imaginaria, de tal manera que el derecho de anticipación y prevención no admita la posibilidad de confusión con una supuesta intención que conduzca a la intervención o respuesta inadecuada, inoportuna, ilegal e ilegítima de la fuerza.

La cooperación a la seguridad ciudadana, a la seguridad y orden público, o el apoyo ante calamidades públicas o desastres, en especial frente al crimen organizado, narcotráfico, terrorismo y minería ilegal, es una tarea complementaria de las FFAA, con carácter excepcional y temporal y nunca debe ser parte de la misión fundamental, lo cual está claramente determinado en la Constitución y las Leyes infra constitucionales, para no desvirtuar la razón de ser de la institución militar, no confundir y preocupar a la sociedad y no desorientar a los miembros de las FFAA.

La cooperación puede considerarse de acuerdo a las siguientes operaciones militares y bajo sus mandos orgánicos y naturales:

- ⇒ Vigilancia de puntos sensibles (aeropuertos, puertos, terminales terrestres y ferroviarios, lugares de gran concentración de personas);
- ⇒ Vigilancia, control y protección de los sectores estratégicos e infraestructura crítica (sistemas, instalaciones o servicios esenciales de utilidad pública);
- ⇒ Vigilancia y control de fronteras, en el ámbito policial (ante el narcotráfico, crimen organizado transnacional, flujo ilegal de migrantes); localización y desactivación de artefactos explosivos; búsqueda y localización de terroristas y delincuentes peligrosos;
- ⇒ Vigilancia, control e interdicción aérea y marítima; apoyo en situaciones emergentes, desastres naturales, ayuda humanitaria y situaciones de crisis; utilización de medios militares (terrestres, aéreos y navales); control electoral, seguridad en grandes eventos y complementariedad de la seguridad penitenciaria.

El uso de armas letales debe ser contemplado exclusivamente en circunstancias en que hubiere una amenaza o intención hostil e inminente contra la vida o la integridad física y sólo cuando esta amenaza no pueda ser enfrentada con otros medios. Los responsables de la toma de decisiones al considerar si se autoriza o aprueba el uso de las armas letales, deben tener siempre en cuenta, además de cualquiera otra consideración, por lo menos los siguientes criterios básicos de legitimidad: i) Gravedad de la amenaza; ii) Propósito correcto; iii) Último recurso; iv) Proporcionalidad de los medios; y, v) Balance de las consecuencias.

“El empleo permanente de las FFAA. en misiones de orden público y seguridad interior o seguridad ciudadana, que son propias de la Policía Nacional, tiene una incidencia negativa en el ordenamiento jurídico nacional y de la institución militar.”

En conclusión, si se pretende asegurar la vida pacífica entre los ciudadanos, a través de un exceso de limitaciones, restricciones, prohibiciones y juzgamientos, lo que se va a lograr es una parálisis de los componentes de la seguridad y defensa nacional, en ese sentido las instituciones militar y policial, no servirán para el propósito para el cual fueron creadas y sería vano lo contemplado en el COIP respecto a la antijuridicidad y legítima defensa (COIP arts. 29, 30, 31, 32 y 33).

El empleo permanente de las FFAA. en misiones de orden público y seguridad interior o seguridad ciudadana, que son propias de la Policía Nacional, tiene una incidencia negativa en el ordenamiento jurídico nacional y de la institución militar, se incrementa los riesgos de violación a los derechos humanos, modificaciones en los criterios de asignaciones presupuestarias y adquisiciones militares; cambios en el modelo educativo, capacitación y entrenamiento militar; consideraciones en el ámbito de inteligencia y contrainteligencia; en el equipamiento de las tropas (TOE) y el sostenimiento operacional; la participación igualitaria en tareas de seguridad interior a las tres ramas de las FFAA.; entre otras, fuera de criterios operacionales y tácticos. En todo caso, el dilema de emplear las FFAA. y el uso de la fuerza, lo resuelven los líderes políticos y militares a través de sus decisiones, que son el resultado de su voluntad de servir a la Patria y a la sociedad, su concienciación y comprensión estratégica, su talento, su liderazgo y su experiencia.

LA PNS 2024 Y LA PROYECCIÓN DE CONSOLIDACIÓN DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN GUATEMALA

Nathan Santay Campos

El Decreto Número 18-2008 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (LMSNS), sentó las bases jurídicas e institucionales de la seguridad democrática en Guatemala, cumpliendo compromisos de los Acuerdos de Paz e incorporando principios del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. Dicha ley define la seguridad democrática como la acción estatal que garantiza la seguridad con pleno respeto a los derechos humanos, creando condiciones para el desarrollo de la persona en paz, libertad y democracia.¹ Asimismo, estableció el Sistema Nacional de Seguridad (SNS), dirigido por el Consejo Nacional de Seguridad (CNS), e integró los ámbitos de seguridad interior, seguridad exterior, inteligencia de Estado y gestión de riesgos y defensa civil.

En este marco, la Política Nacional de Seguridad (PNS) se concibe como el conjunto de lineamientos estratégicos para prevenir y contrarrestar riesgos y amenazas que afectan la sociedad e instituciones, mediante acciones preventivas o reactivas del Estado para salvaguardar los intereses nacionales. La PNS, junto con la Agenda Nacional de Riesgos y Amenazas (ANRA) y la Agenda Estratégica de Seguridad (AES), constituyen instrumentos fundamentales del modelo de seguridad democrática guatemalteco actual.

La primera Política Nacional de Seguridad formulada tras la Ley Marco se implementó en 2012, abarcando el período 2012–2016. Aquella PNS-2012/16 delineó un sistema nacional de seguridad con los ámbitos establecidos en la Ley Marco, a fin de fortalecer instituciones y reducir la violencia generalizada heredada tras décadas de conflicto y crimen organizado.

En 2017, la PNS se actualizó bajo el mandato de Jimmy Morales, dando lugar a la PNS-2017. Este nuevo enfoque fue más integral e interinstitucional,

incorporando la prevención como eje central y alineándose con el Plan Nacional K'atun 2032 y la Política General de Gobierno 2016–2020. Se buscó trascender los periodos de gobierno y establecer la seguridad como política de Estado.²

En términos de resultados, la tasa de homicidios bajó de 27,3 por 100 mil habitantes en 2016 a 16,1 en 2024, según datos de la PNC y análisis de *InSight Crime*. Sin embargo, delitos como la extorsión siguieron en aumento, alcanzando 11.400 denuncias en 2023 y proyectando un récord para 2024.



Figura 1. Tasa de homicidios en Guatemala (2016–2024). Fuente: PNC / *InSight Crime*.

Comparación de las tres políticas de seguridad de la última década

La comparación de las políticas de seguridad implementadas en los últimos diez años permite identificar cambios en la concepción, alcance y prioridades de la seguridad democrática en Guatemala:

PNS-2012/16: Orientada principalmente a consolidar la estructura institucional del Sistema Nacional de Seguridad, con un énfasis marcado en la respuesta a amenazas tradicionales como el crimen organizado, narcotráfico y la violencia común. La Estrategia priorizó el fortalecimiento de la Policía Nacional Civil, modernización del Sistema penitenciario y apoyo logístico de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interior. Los ejes de trabajo

¹ Congreso de la República de Guatemala. (2008). *Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad* (Decreto 18-2008). [LMSNS.pdf](#)

² STCNS. (2017, junio). *Política Nacional de Seguridad 2017*. [PNS2017.pdf](#)

estaban más vinculados a la contención y control, con menor articulación hacia el desarrollo social y comunitario.

PNS-2017: Representó un salto cualitativo en la visión de seguridad. Introdujo el concepto de prevención como eje articulador de todas las políticas, con un enfoque multidimensional que vinculó la seguridad a factores sociales, económicos, ambientales y tecnológicos. Incorporó planes territoriales diferenciados, fortaleció la coordinación interinstitucional y promovió la participación ciudadana. Esta política se alineó con el Plan Nacional K'atun 2032, integrando metas de seguridad con las de desarrollo humano, lo que supuso un cambio hacia un modelo más sostenible y con vocación de largo plazo.

PNS-2024: Mantiene los principios de seguridad democrática, pero con ajustes sustanciales. Por primera vez, la captura institucional se reconoce como una amenaza directa a la seguridad nacional, lo que implica una dimensión anticorrupción explícita. Profundiza la segmentación territorial de estrategias, adaptando acciones a realidades locales, y fortalece la gestión de riesgos emergentes como ciberataques, pandemias y crisis ambientales. Además, integra operativamente la Agenda Nacional de Riesgos y Amenazas y la Agenda Estratégica de Seguridad, estableciendo un ciclo completo de diagnóstico, planificación y ejecución.

En términos de filosofía estratégica, la transición entre estas tres políticas refleja el paso de un enfoque predominantemente reactivo a uno preventivo, con creciente coordinación entre seguridad y desarrollo. A nivel internacional, esta evolución sitúa a Guatemala en una tendencia similar a la observada en países que han fortalecido sus marcos democráticos de seguridad para enfrentar amenazas complejas y transnacionales.

Análisis del modelo actual de Seguridad Democrática

La PNS-2024 reafirma que “la seguridad democrática procura el bienestar social y convivencia pacífica de las personas, la garantía de derechos y libertades y el desempeño eficiente de las instituciones públicas dentro del irrestricto apego al estado de derecho y los

derechos humanos”.³

La ANRA-2024 identifica amenazas como la extorsión, la violencia homicida focalizada, la captura institucional, la narcoactividad, el lavado de dinero, las amenazas a la integridad territorial, la seguridad ambiental y las ciberamenazas. Destaca que “la captura institucional es un problema grave que socava la legitimidad de las instituciones democráticas”.⁴

La AES-2024 traduce esos diagnósticos en prioridades estratégicas y líneas de acción, vinculando seguridad y desarrollo, y prevé la elaboración de un Plan Estratégico de Seguridad de la Nación para su ejecución.⁵

En conjunto, la PNS-2024, ANRA-2024 y AES-2024 conforman un modelo articulado que identifica amenazas, diseña estrategias y coordina su implementación bajo supervisión del Consejo Nacional de Seguridad.

Retos y desafíos de la Seguridad Democrática actual

La implementación efectiva del modelo de seguridad democrática enfrenta retos que requieren un abordaje estratégico, sostenido y con amplio respaldo institucional:

Fortalecimiento de las capacidades estatales: Las instituciones de seguridad necesitan recursos humanos y tecnológicos actualizados para responder a amenazas cada vez más sofisticadas, desde el crimen organizado hasta las ciberamenazas.

Control de la captura institucional: Es esencial diseñar e implementar mecanismos eficaces para prevenir, detectar y sancionar la infiltración de redes criminales en estructuras estatales, incluyendo auditorías permanentes y depuración de personal en sectores estratégicos.

Reducción de la extorsión y el crimen organizado: La persistencia de las extorsiones requiere inteligencia penitenciaria robusta, protección de testigos y cooperación internacional para rastrear flujos financieros ilícitos.

³ STCNS. *Política Nacional de Seguridad 2024*. [PNS24.PDF](#)

⁴ SIE. ANRA 2024. [ANRA24.PDF](#)

⁵ STCNS. *Agenda Estratégica de Seguridad 2024*. [AES24.PDF](#)

Adaptación a amenazas híbridas: El Estado debe estar preparado para responder simultáneamente a crisis sanitarias, ciberataques, desastres naturales y conflictos socioambientales, desarrollando planes integrales de respuesta rápida.

Continuidad de políticas como políticas de Estado: Evitar que los cambios de gobierno alteren los compromisos estratégicos de seguridad, a fin de garantizar que las políticas y sus instrumentos complementarios tengan vigencia más allá del ciclo político.

Coordinación interinstitucional real: Aunque el modelo prevé la articulación de los distintos componentes del Sistema Nacional de Seguridad, en la práctica se deben superar rivalidades, duplicidades y vacíos de responsabilidad.

Confianza ciudadana: La legitimidad del modelo de seguridad democrática depende de que la ciudadanía perciba resultados tangibles en reducción de violencia, transparencia y respeto a los derechos humanos.

Estos desafíos condicionan la efectividad de la seguridad democrática en el presente, pero también determinarán su sostenibilidad en el futuro y su capacidad para responder a contextos cambiantes.

Posicionamiento de Guatemala a nivel regional y mundial

En el ámbito regional, Guatemala se presenta como un actor con experiencia relevante en la reducción de la violencia en un contexto latinoamericano marcado por altas tasas de homicidios. La disminución sostenida de este indicador ha generado interés de organismos como el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que ven en el caso guatemalteco un ejemplo de políticas públicas combinando prevención, fortalecimiento institucional y control territorial.

A nivel mundial, Guatemala participa activamente en foros y mecanismos de cooperación sobre seguridad democrática, lucha contra el crimen organizado y ciberseguridad, incluyendo la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA) y compromisos derivados de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Esta proyección internacional facilita el

acceso a asistencia técnica y financiamiento para programas de seguridad, y también refuerza la imagen del país como socio comprometido con la estabilidad regional y la cooperación transfronteriza.

En este contexto, el reto para Guatemala es consolidar estos avances y traducirlos en mejoras concretas en la seguridad interna, de modo que la proyección exterior se vea respaldada por resultados verificables a nivel nacional.

“La legitimidad del modelo de seguridad democrática depende de que la ciudadanía perciba resultados tangibles en reducción de violencia, transparencia y respeto a los derechos humanos.”

COLABORADORES

Andrea Chiappini es Licenciada en Ciencias Sociales y Humanidades por la Universidad Nacional de Quilmes, posee un posgrado de la Universidad del Salvador de Gestión en Riesgo de Desastres. Cursó la Maestría en Defensa Nacional y en 2015 fue designada para realizar el curso sobre Reducción de Riesgo de Desastre y Desarrollo Local Sostenible organizada por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) en Turín, Italia. Se ha desempeñado en el Ministerio de Defensa de Argentina como Asesora de la Secretaría de Asuntos Militares y de la Secretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa. Es miembro fundador de RESDAL y Presidenta desde 2024.

Francisco Rojas Aravena es doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrecht (Países Bajos), posee una maestría en Ciencias Políticas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Se desempeñó como Secretario General de FLACSO (2004 – 2013) y Director de FLACSO Chile de 1996 a 2004. Ha ejercido la docencia en diversas instituciones académicas en el continente americano. En 2013 fue elegido octavo rector de la Universidad de la Paz (UPAZ), siendo reelegido para un segundo mandato en 2018, cargo que desempeña en la actualidad.

Roberto Freire es General (SP) del Ejército de Ecuador. Es Licenciado en Administración y Ciencias Militares, Master y Doctor de Postgrado en Relaciones Internacionales de la Universidad Central del Ecuador; Master en Seguridad y Defensa Hemisférica de la Universidad del Salvador de la República de Argentina y del Colegio Interamericano de Defensa; Diplomado en Prospectiva Estratégica y Docencia Universitaria. Entre los cargos de alta dirección, fue Jefe de Estado Mayor del Ejército, Jefe del Estado Mayor Institucional y Jefe de Estado Mayor del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Su último cargo fue Subdirector General del Centro de Inteligencia Estratégica, con rango de viceministro.

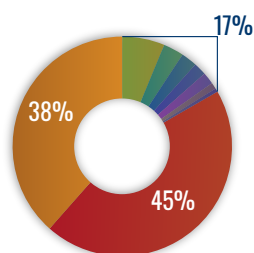
Nathan Estuardo Santay Campos es Doctor en Administración Pública y Políticas Públicas, con maestrías en Informática Forense y en Alta Dirección Política y Administración Pública. Posee especializaciones en Seguridad Estratégica, Ciberseguridad, Seguridad de la Información y Presupuesto Público. Es egresado del Centro de Estudios de Defensa Hemisférica William J. Perry. Docente universitario y cuenta con una amplia trayectoria en el Sistema Nacional de Seguridad de Guatemala, donde ha ejercido diversos cargos de responsabilidad estratégica.

DATOS Y TENDENCIAS

A 80 años del ataque nuclear a Hiroshima y Nagasaki el 6 y 9 de agosto de 1945

Capacidad Nuclear 2025

ojivas nucleares	países
4.309	Rusia
3.700	Estados Unidos
600	China
290	Francia
225	Reino Unido
180	India
170	Pakistán
90	Israel
50	Corea del Norte



Total de ojivas nucleares en 2025:
9.614

Fuente: SIPRI, junio 2025 <https://www.sipri.org/media/press-release/2025/nuclear-risks-grow-new-arms-race-looms-new-sipri-yearbook-out-now>

La Corte Internacional de Justicia emitió el 23 de julio la Opinión Consultiva sobre las Obligaciones de los Estados respecto al Cambio Climático



CJ/Frank van Beek

“El hecho de que un Estado no adopte las medidas adecuadas para proteger el sistema climático de las emisiones de gases de efecto invernadero —incluidas las derivadas de la producción y el consumo de combustibles fósiles, la concesión de licencias de exploración de combustibles fósiles o la concesión de subsidios a dichos combustibles— puede constituir un hecho internacionalmente ilícito atribuible a ese Estado”.

Fuente: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-pre-01-00-en.pdf>

Crisis humanitarias y violencia

Gaza

Entre el 7-oct-23 y 27-ago-25

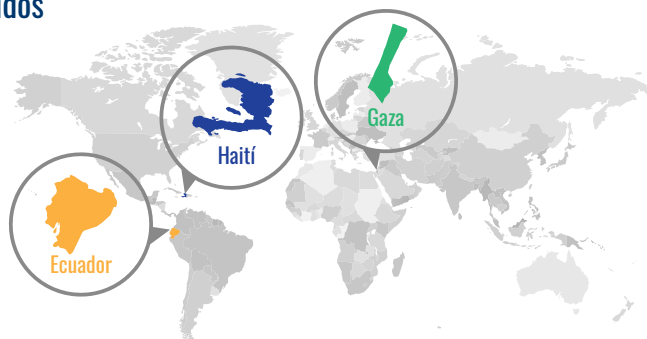
62.895 muertos en Gaza y **151.442** heridos



360+
trabajadores
de UNRWA

1.9 millones de personas (90% de la población) ha sido desplazada

Fuente: UNRWA report #186 (1 sept 2025): https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa_gaza_sitrep_186_27august_2025_eng.pdf



Ecuador

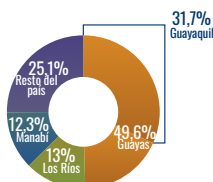
Entre el 01-ene-25 al 30-jun-2025

4.619 muertos (**4.079** con armas de fuego)

Edad de las víctimas



Provincias con mayor porcentaje de homicidios



Fuente: Datos del Ministerio de Interior consolidados en el Boletín Semestral sobre homicidios intencional en Ecuador. Análisis Estadístico Primer Semestre 2025. OECO, PADF.
https://oeco.padf.org/wp-content/uploads/2025/08/Boletin-semestral-de-homicidios-Primer-semestre-de-2025_compressed.pdf

Haití

Entre el 01-ene-25 y el 30-jun-25

3.237 muertos



Fuente: Quarterly Report on the Human Rights Situation in Haiti (April-June 2025)
<https://news.un.org/en/story/2025/08/1165554>

Acciones:

Prórroga del Mandato de la Oficina integrada de las Naciones Unidas en Haití (BINUH) hasta 31 de enero de 2026.

Consejo de Seguridad Res. 2785, 14 julio 2025. Disponible en: [https://docs.un.org/es/s/res/2785\(2025\)](https://docs.un.org/es/s/res/2785(2025))

Fuente: Elaboración propia con base a la información de las fuentes mencionadas.