

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**ANÁLISIS A LOS CINCO INSTRUMENTOS FUNDAMENTALES EN MATERIA DE  
SEGURIDAD CONTENIDOS EN EL DECRETO 18-2008 LEY MARCO DEL SISTEMA  
NACIONAL DE SEGURIDAD**

**AURA MARINA BERNALES JIMÉNEZ**

**GUATEMALA, JUNIO DE 2016**

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**ANÁLISIS A LOS CINCO INSTRUMENTOS FUNDAMENTALES EN MATERIA DE  
SEGURIDAD CONTENIDOS EN EL DECRETO 18-2008 LEY MARCO DEL SISTEMA  
NACIONAL DE SEGURIDAD**

**TESIS**

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**AURA MARINA BERNALES JIMÉNEZ**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADA Y NOTARIA**

Guatemala, junio de 2016

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA  
DE LA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
DE LA  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO:	MSc. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL I:	Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Licda. Rosario Gil Pérez.
VOCAL III:	Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br. Jhonathan Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V:	Br. Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO:	Lic. Daniel Mauricio Tejeda Ayestas

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFECIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente:	Lic. Jose Daniel Chamale Contreras
Vocal:	Licda. Belgica Anabella Deras Roman
Secretario:	Lic. Hector Rolando Villagran Recinos

**Segunda Fase:**

Presidente:	Lic. Estuardo Abel Franco Rodas
Vocal:	Lic. Jose Antonio Melendez Sandoval
Secretario:	Lic. Adela Lorena Pineda Herrera

**RAZÓN:** “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
Universidad de San Carlos de Guatemala



UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.  
Guatemala 14 de agosto de 2014.

Atentamente pase a el LICENCIADO FREDY ALBERTO SUTUC GUTIÉRREZ, en sustitución del asesor propuesto con anterioridad LICENCIADO JUAN CARLOS RÍOS ARÉVALO, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis de la estudiante AURA MARINA BERNALES JIMÉNEZ, carné:200616020 intitulado "ANÁLISIS A LOS CINCO INSTRUMENTOS FUNDAMENTALES EN MATERIA DE SEGURIDAD CONTENIDOS EN EL DECRETO 18-2008 LEY MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado para recomendar a la estudiante, si así lo estima conveniente la modificación del bosquejo preliminar de temas y de las fuentes de consulta originalmente contempladas, asimismo, el título del punto de tesis propuesto. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

  
DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA  
JEFE DE LA UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis, interesado y archivo  
BAMO/iyf.



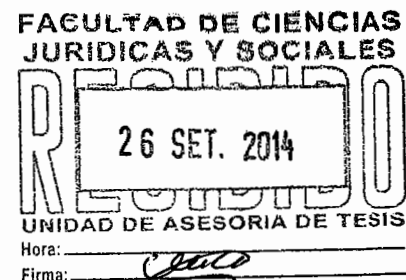


**LIC. FREDY ALBERTO SUTUC GUTIÉRREZ**  
**Abogado y Notario – Col. 5658**  
**Pos grado en Derecho Constitucional Comparado**  
5ª. Ave. 14-62 zona 1, Oficina 306. Comercial Esmol  
Tel. 56783727



Guatemala, 23 de septiembre de 2014.

**Dr. Bonerge Amilcar Mejía Orellana**  
**Jefe de la unidad de asesoría de tesis**  
**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**  
**Universidad de San Carlos de Guatemala**



**Distinguido Doctor:**

En atención al nombramiento como Asesor de Tesis, de la Bachiller **AURA MARINA BERNALES JIMÉNEZ**, me dirijo a usted, haciendo referencia a la misma, con el objeto de informar sobre mi labor y oportunamente emitir el dictamen correspondiente; y habiendo asesorado el trabajo encomendado,

**EXPONGO:**

- A) Respecto al nombre del trabajo de tesis, se nomina de la siguiente manera: **"ANÁLISIS A LOS CINCO INSTRUMENTOS FUNDAMENTALES EN MATERIA DE SEGURIDAD CONTENIDOS EN EL DECRETO 18-2008 LEY MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD."**
- B) En la revisión del trabajo de tesis, se discutieron algunos puntos en forma personal con la autora, realizando los cambios y correcciones que la investigación requirió, en argumento de lo anterior, procedí a revisar los diferentes métodos empleados, los cuales fueron; el analítico, cuyo cometido fue descomponer el tema central en varios subtemas, con el propósito de encontrar posibles soluciones; el deductivo que partió de generalizaciones universales permitiendo obtener inferencias particulares; el sintético mediante el cual se relacionaron hechos aislados para poder así formular una teoría unificando diversos elementos y el inductivo estableciendo enunciados a partir de la experiencia. Las técnicas utilizadas fueron la observación y las encuestas. Además se comprobó que la bibliografía fuera la



**LIC. FREDY ALBERTO SUTUC GUTIÉRREZ**  
**Abogado y Notario – Col. 5658**  
**Pos grado en Derecho Constitucional Comparado**  
5ª. Ave. 14-62 zona 1, Oficina 306. Comercial Esmol  
Tel. 56783727



correcta, que los métodos y técnicas fueron aplicados adecuadamente, en virtud que con ellos, se obtuvo la información necesaria y objetiva para la elaboración, redacción y presentación final del presente trabajo; y en cuanto a las conclusiones y recomendaciones, comparto los argumentos vertidos por la autora, puesto que las mismas se encuentran estructuradas de acuerdo al contenido del plan de investigación y están debidamente fundamentadas.

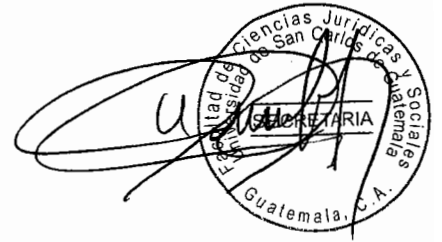
- C) En cuanto al aporte o contribución científica, la presente investigación, se centra en la necesidad de realizar un análisis jurídico de los cinco instrumentos fundamentales descritos en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.
- D) Se establece, que se cumplieron los requisitos exigidos por el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo cual resulta procedente dar el presente dictamen favorable, aprobando el trabajo de tesis asesorado.

Con la manifestación expresa de mi respeto, soy de Usted, su deferente servidor.

**Lic. Fredy Alberto Sutuc Gutiérrez**  
**Abogado y Notario**  
**Col. 5658**




**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
 Universidad de San Carlos de Guatemala



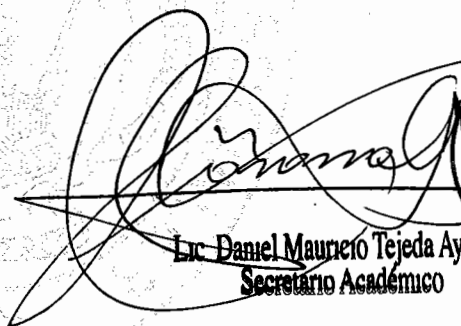
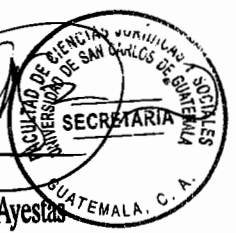
DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 28 de abril de 2016.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante AURA MARINA BERNALES JIMÉNEZ, titulado ANÁLISIS A LOS CINCO INSTRUMENTOS FUNDAMENTALES EN MATERIA DE SEGURIDAD CONTENIDOS EN EL DECRETO 18-2008 LEY MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

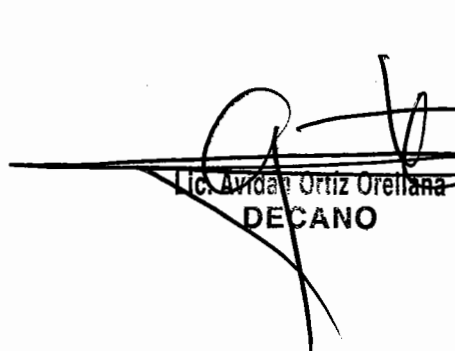

WELM/srrs.



Lic. Daniel Mauricio Tejada Ayestas  
 Secretario Académico

Lic. Aída Ortiz Orellana  
 DECANO




## DEDICATORIA

### **A DIOS:**

A quién, agradezco por darme la oportunidad de vivir, de protegerme y darme fuerzas para no abandonar este sueño y que me permite culminar hoy.

### **A MIS PADRES:**

Rolando Bernales y Ana Jiménez, por todo el apoyo, comprensión, consejos y amor que me han brindado. Este triunfo no es únicamente solo mio, sino también de ustedes, se lo merecen por todos sus esfuerzos y se los dedico en agradecimiento, los amo con todo mi ser.

### **A MIS HERMANOS:**

Carlos y Amilcar, por todo su amor, por protegerme y estar a mi lado en todo momento, que Dios, los bendiga y cuide siempre, recuerden que los quiero.

### **A MI SOBRINO:**

Kenneth Bernales Yee, por ser esa personita que ilumina nuestra familia y deseo que este logro sea un estímulo para tu superación y puedas lograr más éxitos.

### **A MI FAMILIA:**

En general con cariño, especialmente a mi tíos Raúl y Vilma (Q. E. P. D), Concepción, Hortencia y Esperanza.

### **A:**

Luis Pérez, por su apoyo y cariño incondicional.





**A MIS PRIMOS:**

Con especial cariño y aprecio.

**A MIS MAESTROS:**

Con todo mi corazón, les agradezco sus sabios consejos y conocimientos compartidos, por ser fuente de inspiración para ser una buena profesional, en especial al Licenciado Juan Carlos Ríos, gracias por su amistad.

**A TODOS MIS AMIGOS:**

Gracias por su amistad, por sus consejos, apoyo y por estar conmigo en los momentos felices y tristes, especialmente a Marlon Alvarez, Norma Martinez, Juan Carlos Blanco, Samuel, Ceci, Rossana, Erick Barrios, Carlos Oliva, Sergio Max, Mayra, Joel, Angela y Lorena

**A:**

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.



## ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

### CAPÍTULO I

1. Niveles de seguridad ciudadana en un enfoque democrático .....	1
1.1. Seguridad ciudadana en relación al derecho a la vida .....	2
1.2. Las dificultades conceptuales y prácticas para enfrentar los temas de la seguridad .....	4
1.3. La seguridad democrática para el desarrollo de los ciudadanos.....	7
1.4. La condición democrática y el desempeño del Estado.....	9
1.5. La violencia estructural en Guatemala.....	11
1.6. Violencia en tiempos de pacificación.....	14

### CAPÍTULO II

2. El sistema nacional de seguridad y su regulación.....	21
2.1. La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.....	21
2.2. El tratado de seguridad democrática.....	28
2.3. La estrategia de la seguridad ciudadana.....	33

### CAPÍTULO III

3. El Consejo Nacional de Seguridad.....	53
3.1. El Consejo Nacional de Seguridad.....	53
3.2. Seguridad y desarrollo.....	55
3.3. Objetivo principal de la seguridad ciudadana.....	57
3.4. Políticas públicas de seguridad nacional.....	57
3.5. El paradigma de la seguridad en el sistema internacional.....	59

### CAPÍTULO IV

4. Análisis a los cinco instrumentos en materia de seguridad contenidos en el Decreto 18-2008, Ley Marco del Sistema Nacional.....	63
4.1. Seguridad y justicia nacional.....	63



4.2.	El ciclo de las políticas públicas en materia de seguridad.....	67
4.3.	Fin de la guerra fría, globalización y desarrollo tecnológico.....	70
4.4.	La seguridad nacional, militar y territorial a la seguridad Multidimensional e integral.....	75
4.5.	Los cinco instrumentos en materia de seguridad.....	80
4.5.1.	La agenda de riesgos y amenazas.....	80
4.5.2.	La política nacional de seguridad.....	81
4.5.3.	La agenda estratégica de seguridad.....	82
4.5.4.	Plan estratégico de seguridad.....	83
4.5.5.	Plan nacional de inteligencia.....	83
	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>85</b>
	<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>87</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>89</b>



## INTRODUCCIÓN

La presente investigación explica la necesidad de realizar un análisis jurídico doctrinario de los cinco instrumentos fundamentales en materia de seguridad contenidos en la Ley Marco del sistema Nacional de Seguridad.

La problemática surge de la necesidad de concebir a la seguridad ciudadana, como un derecho inseparable del pleno ejercicio de los derechos y deberes políticos, económicos, sociales y culturales de los guatemaltecos.

La hipótesis se comprueba al establecer que del análisis de los cinco instrumentos fundamentales referido en la Ley referida anteriormente, buscan combatir los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza y la pobreza extrema, la discriminación social y política, la corrupción, entre otros, pues todos ellos constituyen factores de riesgo y amenazas directas para la convivencia democrática, la paz social y la tranquilidad de la ciudadanía.

Los objetivos propuestos que giran en torno a establecer la importancia de la investigación y eficacia de los fines de la Ley marco del Sistema Nacional de Seguridad, lo que constituye el conjunto de instrumentos, normativas, políticas, programas, planes, doctrinas, patrones de actuación propios de la administración pública; a los que se acompaña una serie de controles democráticos.

El presente trabajo se desarrolló en cuatro capítulos: En el primero, se desarrollan los niveles de seguridad ciudadana en un enfoque democrático; en el segundo, se trata el sistema nacional de seguridad y su regulación; en el



tercero, se hace referencia al Consejo Nacional de Seguridad; y finalmente en el cuarto capítulo, se realiza un análisis de los cinco instrumentos en materia de seguridad contenidos en el Decreto 18-2008, Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.

La investigación se realizó bajo la aplicación de las técnicas documentales consultando textos que abordan la problemática, y se desarrolló la investigación de campo en diversas instituciones del Estado, encargadas de la seguridad interior, exterior, en el ámbito de inteligencia y gestión de riesgo. Se utilizó los métodos de investigación, analítico al tener contacto con toda la información bibliográfica de diversos autores y al aplicar la misma al contenido de la presente tesis, asimismo se aplicó el método sintético al resumir y concentrar la información que estime importante incorporar en la redacción de los capítulos que conforman la presente; el método deductivo, que me sirvió para analizar el problema específico y poder realizar las conclusiones y recomendaciones.

El Sistema Nacional de Seguridad es el marco Instrumental, institucional y funcional a través del cual el estado de Guatemala enfrenta los desafíos que en materia de seguridad se plantean.



## CAPÍTULO I

### 1. Niveles de seguridad ciudadana en un enfoque democrático

Definir la seguridad en una sociedad heterogénea, compleja y habituada a vivir con altas cuotas de incertidumbre no es tarea sencilla, más aún, si la concepción debe proveer grados suficientes de racionalidad para entregar una orientación adecuada a aquellas políticas gubernamentales que inciden en aspectos tan importantes como una pertenencia integrada y sin zozobras de los ciudadanos a la vida social y política del país.

Recientemente, las modernas teorías del desarrollo han empezado a definir la seguridad de un modo integral y hablan de una seguridad y desarrollo humano.

“Para lograr un aceptable nivel de seguridad ciudadana democrática, es necesaria la protección efectiva de los derechos sociales.”<sup>1</sup>

La seguridad ciudadana democrática se refiere al accionar del Estado frente al perjuicio que la violencia ocasiona a éstos, pero como respuesta racional a las causas que la originan, sin favorecer a determinados sectores sociales sino con una visión de bienestar común.

---

<sup>1</sup> Briceño León, Roberto. *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. Pág. 20



**Debe procurar una menor lesividad física de los ciudadanos, incluyendo a la provocada de manera intencional o a la culposa, como la derivada de los accidentes de tránsito.**

**De esa misma manera, se procura la reducción de la vulnerabilidad social por medio de un manejo dinámico de ésta, y de la disminución de miedo y temor, así como la previsibilidad de las situaciones de riesgo, como la tutelar, partiendo del objetivo fundamental.**

#### **1.1. Seguridad ciudadana en relación al derecho a la vida**

**Debido a la expansión de calificativos de los países sobre esta palabra, crece la percepción de incertidumbre al no tener, una definición específica sobre el fenómeno ocurrente.**

**Existe un problema conceptual frente a la identificación y tipificación de delitos, teniendo que ésta es relacionada con la tolerancia de la sociedad frente a la violencia, dificultándole la búsqueda de la determinación de sus causas.**

**Se le considera seguridad ciudadana, en relación al derecho a la vida, a la libertad a la propiedad de la persona y de su familia, al momento en que el Estado evita que se produzcan o se generen orígenes de inseguridad; es decir,**



las amenazas reales o potenciales, en contra de las personas, su familia y sus bienes. Estas definiciones tienen, la virtud de articular un conjunto de variables e indicadores que estructuran un sistema de referencias para medir los avances en igualdad y democracia.

Permiten incluso la fijación de metas gubernamentales y la objetivación de la seguridad en un nivel macro, tremendamente positivo para la teoría del gobierno moderno.

Se deben construir conceptos operativos útiles para implementar sectorialmente las políticas públicas de seguridad. Su sola mención no contiene aquellos indicadores de eficiencia y eficacia en un nivel intermedio, que es donde se articulan todos los ámbitos sectoriales.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad, son las formulaciones específicas las que permiten concretar de manera exitosa la voluntad y la acción de gobierno.

Siendo tan amplio y polisémico el concepto de seguridad, en el presente trabajo de investigación participativa se concentrará en un aspecto específico de ella: aquél relacionado con la política criminológica y la provisión de un orden público interno destinado a cautelar la integridad física, económica y moral de los





ciudadanos, con ausencia de amenazas o coerciones ilegítimas sobre su libertad y sus derechos civiles.

“Esta orientación no implica obviar el contexto de desarrollo social en el cual lo sectorial adquiere sentido; al contrario, pretende incorporar a la sociedad como actor en la definición de las estrategias de seguridad ciudadana desde una perspectiva democrática.”<sup>2</sup>

## **1.2. Las dificultades conceptuales y prácticas para enfrentar los temas de la seguridad**

Se trata, simplemente, de concentrar el análisis de manera selectiva en aquellos aspectos que son específicos de la llamada seguridad ciudadana como orden público.

Es indudable que parte importante de las dificultades conceptuales y prácticas para enfrentar los temas de la seguridad proviene de la complejidad técnica y de la urgencia social que el tema presenta, sobre todo por el aumento de la delincuencia urbana en general, la intensificación del uso de la fuerza por los delincuentes en la comisión de determinados delitos y el aumento de la visibilidad comunicacional del tema en la sociedad, al ser objeto de atención por

---

<sup>2</sup> **Ibid.** Pág. 28



los medios de comunicación social, que muchas veces lo vuelven el centro de su programación para obtener la mayor cantidad de público.

“Es necesario recalcar que la emergencia de un conjunto muy complejo de problemas, que tienen su raíz en las patologías de la economía antes que en conductas socialmente aberrantes, ha jugado un papel tremendamente decisivo. El tema se puede ejemplificar con aquellos problemas emergentes de mayor notoriedad. En primer lugar, la aparición de delincuentes primerizos cuya edad se sitúa sobre los 50 años, lo que estaría evidenciando un estado de necesidad estructural en vastos sectores de la población adulta mayor que induce a delinquir a personas que nunca han estado expuestas a este tipo de conductas. En segundo lugar, la irrupción de un enorme peso estadístico de las mujeres en determinado tipo de delitos, especialmente de micrográfico de drogas. Ello estaría generando una mayor tolerancia social frente al tema con base en la familia y no ya solo en la conducta individual. En tercer lugar, existe un aumento dramático de niños delincuentes, no ya como un fenómeno de niños abandonados que para sobrevivir delinquen, sino de bandas organizadas de niños entre los 8 y 15 años, tremendamente audaces y violentas.”<sup>3</sup>

Con todo, sin perjuicio de las urgencias, el ejercicio gubernamental hecho con vocación y responsabilidad democráticas exige un adecuado equilibrio entre la

---

<sup>3</sup> Escobar, Santiago y Jacqueline Muñiz. *La seguridad ciudadana como política de Estado*. Pág. 15



**dimensión política de los problemas y la dimensión técnica de los mismos, a fin de evitar la tentación populista o el sesgo tecnocrático en el diseño de las soluciones.**

**Esta dimensión mixta se hace crítica en aquellos aspectos específicos de la seguridad referidos al orden público interno o a la delincuencia, debido a que las decisiones implican aspectos tan cruciales como el diseño institucional de las policías, la formulación de una política criminológica o de un sistema judicial y penitenciario cuya eficiencia roza permanentemente las libertades ciudadanas, y la calidad de la democracia y sus instituciones.**

**La propiedad con que las fuerzas democráticas se desempeñen en el tema tiene un impacto directo sobre la calidad de vida democrática de los ciudadanos.**

**La autoridad, la legitimidad y la legalidad no se expresan de igual manera, ni tienen los mismos efectos, cuando su ejercicio tiene talante autoritario y no un enfoque humanista y democrático.**

**Entre las principales y fundamentales tareas de un gobierno democrático deba figurar el desarrollo de una doctrina acerca del uso de la fuerza, sobre todo de la policial, que permita claramente que, sin inhibir las prerrogativas de que está dotado el Estado en la materia, exista un sello de autoridad y legitimidad**



democráticas diferentes de los paradigmas conservadores y autoritarios que hoy priman cuando se discute sobre seguridad ciudadana.

### **1.3. La seguridad democrática para el desarrollo de los ciudadanos**

La democracia debe someterse a un proceso de relegitimación permanente, en cuanto a su capacidad:

- Para ampliar y desarrollar la esfera de protección de los derechos humanos en general, y como construcción histórica.
- De garantizar el goce de los derechos económicos, sociales y culturales, no hay democracia si hay exclusión.
- Constituirse en garantía contra toda forma de impunidad, pública o privada, asegurando la vigencia del principio de igualdad ante la ley en toda su dimensión.
- De transmitir certeza de que concretará el mandato del Derecho, actuando, a su vez, sometido al mismo.



**La seguridad ciudadana comienza a percibirse como una necesidad para el adecuado desarrollo personal de los miembros de las sociedades latinoamericanas.**

**El Estado democrático debe garantizar los niveles de ésta, para con los ciudadanos, a partir de un enfoque de derechos humanos así:**

- **La capacidad del Estado de garantizar la seguridad ciudadana se ha venido constituyendo en uno de los indicadores que revelan los grados de gobernabilidad democrática.**
- **Este deber de garantía general se toma particular en relación con los sectores más desfavorecidos de las sociedades.**
- **La incapacidad del Estado democrático de garantizar la seguridad ciudadana a partir de un enfoque de derechos humanos abre la puerta a los grupos o sectores políticos o sociales que proponen respuestas represivas, estigmatizantes o intolerantes.**

**Los gobiernos deben implementar herramientas, de políticas públicas sobre seguridad ciudadana así:**

- **Que abarquen todo el aparato del Estado;**
  
- **Diseñadas con un enfoque de derechos humanos;**
  
- **Que no se limiten a períodos de gobierno;**
  
- **Que impliquen la más amplia participación para lograr acuerdos sociales y políticos: En la etapa de diseño y en la de evaluación del control democrático.**

#### **1.4. La condición democrática y el desempeño del Estado**

**Es una aspiración que identifica una situación de ausencia o disminución de riesgos para una sociedad. La seguridad democrática es la condición de bienestar producido por el desarrollo humano en una sociedad.**

**“La condición democrática de un modelo de seguridad, tiene correspondencia con el desempeño que el Estado tiene de regirse por el interés colectivo de la sociedad. La justificación de la existencia de éste, radica en servir a la sociedad y no a la inversa. En consecuencia, entre la seguridad de la persona humana y la de las instituciones políticas hay una relación de interdependencia. La seguridad desde esta perspectiva consiste en la capacidad de dar respuesta**



**efectiva a los riesgos, amenazas o vulnerabilidades, y en estar preparados para prevenirlos, contenerlos y enfrentarlos.”<sup>4</sup>**

**La acción estatal al definir políticas de desarrollo cuyas acciones específicas están orientadas a lograr la condición de bienestar. Entonces, en sentido estricto se limita a la aplicación de medidas destinadas a contrarrestar los riesgos y amenazas que se presenten sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y de sus instituciones.**

**Este modelo, se coloca a ésta, como objeto y sujeto de la presente temática. La delimitación de estos alcances, está dada por aquello que vulnera la condición de bienestar de la población; es decir, los problemas de cualquier tipo que representan un obstáculo para el logro de este objetivo es parte de esta problemática.**

**En este enfoque, se procura tal balance, pues se fundamenta en el funcionamiento de un conjunto de mediaciones entre el Estado y la sociedad. Cuando este balance se rompe y se encuentra fuera de las políticas regulares de gobierno, eso le da a los alcances de estas políticas de gobierno, carácter de excepcionalidad. Los asuntos en esta materia, son el resultado de un apropiado equilibrio entre las condiciones de certidumbre de estos dos entes.**

---

<sup>4</sup> Polsede. **Hacia una política de seguridad para la democracia.** Pág. 25



## **1.5. La violencia estructural en Guatemala**

Durante el año dos mil, cuatro años después de la firma de los Acuerdos de Paz, los cuales pusieron fin al enfrentamiento del ejército y a la guerrilla, el Estado guatemalteco aceptó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos su responsabilidad institucional en relación a las víctimas.

Dicho intento por la dignificación de la memoria de los muertos y de sus sobrevivientes, así como de sancionar a los responsables; no ha contado con el apoyo del sistema de justicia de Guatemala.

“Guatemala es uno de los países mencionados. Las cuestiones de violencia estructural son de significativa importancia en un país de elevada heterogeneidad étnica que en un territorio de 108,889 km<sup>2</sup> alberga más de once millones de habitantes que hablan veintitrés idiomas, y con una de las más injustas distribuciones de bienes de la región.”<sup>5</sup>

Cuando se discuten asuntos relacionados con la violencia estatal, de guerras civiles, violaciones a los derechos humanos o mecanismos de reconciliación histórica.

<sup>5</sup> Briceño León, Roberto. Ob. Cit. Pág. 31





**El Estado poscolonial de Guatemala ha conservado la mayoría de estructuras coloniales, el poder se encuentra concentrado en pocas manos ya sean estas blancas o mestizas, y gran parte de la población se encuentra excluida de los procesos en la toma de decisiones a nivel nacional.**

**La Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo número 5 regula lo siguiente: "Toda persona tiene derecho a hacer lo que la ley no prohíbe; no está obligada a acatar órdenes que no estén basadas en ley y emitidas conforme a ella. Tampoco podrá ser perseguida ni molestada por sus opiniones o por actos que no impliquen infracción a la misma."**

**Guatemala se encuentra dividida en veintidós departamentos y trescientos veintiséis municipios que se encuentran distribuidos en un territorio nacional de manera específica.**

**La mayoría de las instituciones del Estado de Guatemala como lo son el ejército, la policía y los representantes políticos son solamente accesibles mediante la utilización del idioma español, siendo sus representantes en la mayoría de casos del género masculino.**

**Ello implica que las instituciones estatales son en su mayor parte estructuralmente inaccesibles para las personas de escasos recursos**



económicos y sin educación escolar, y entre ellos especialmente para las mujeres.

A dichas limitaciones estructurales se le tiene que agregar la discriminación racista y sexista en los puestos de salud y en las escuelas. Actualmente el Estado de Guatemala muestra una cara discriminatoria, masculina y violenta. Además se percibe como una fuerza que por lo general es excluyente y destructiva frente a los pobres, a las mujeres y a los y las indígenas.

La pobreza y mala nutrición son bastante visibles en la sociedad guatemalteca y concentrada en el altiplano indígena, así como también en las áreas marginales. La distribución de la tierra en Guatemala es la más injusta del continente americano. La pobreza se encuentra ligada de manera bien estrecha a la falta de acceso al sistema educativo nacional.

“Hasta hoy en día, la mayor parte del poder político y de los recursos económicos están concentrados en manos de pocas familias de descendencia española. Estas estructuras sociales impiden a los miembros de grupos mayoritarios desarrollar sus capacidades y participar en la toma de decisiones políticas y económicas que afectan a toda la sociedad guatemalteca.”<sup>6</sup>

<sup>6</sup>

Ibid. Pág. 36



Los grupos sociales mayormente lesionados por la falta de alimentación, pobreza, inexistencia de acceso a la educación, a los servicios de salud son los indígenas y las mujeres. Las mujeres indígenas por lo general son doblemente discriminadas por ser mujeres e indígenas. En la mayoría de las ocasiones, a la doble discriminación existente se agrega la discriminación por no contar con los recursos económicos suficientes.

#### **1.6. Violencia en tiempos de pacificación**

La perspectiva de una posible firma de paz cambió la atmósfera en Guatemala. Desde el año 1995 los acontecimientos armados se consideraron como actos de tiempos históricos, y se escuchó hablar sobre perspectivas optimistas relativas sobre el futuro.

Por una parte, muchos excombatientes, sin educación profesional civil, no cuentan con perspectivas en el mercado laboral, pero sí cuentan con todos los conocimientos para la utilización de armas y además tienen buenos contactos tanto con la policía como con el ejército.

Es bien común la impunidad, y después de una bien corta interrupción nuevamente se observan amenazas. El veintiséis de abril del año 1998, el obispo Juan José Gerardi, responsable del informe de la iglesia católica relativo



**a las violaciones a los derechos humanos durante la guerra, fue asesinado bajo circunstancias hasta el día de hoy no aclaradas.**

**Se reportan frecuentemente amenazas a personas que han sufrido de persecuciones políticas durante los años de la guerra, así como también asesinatos de activistas de derechos humanos y de derechos indígenas. Debido al alto índice de posesión de armas y de homicidios en Guatemala, es bien difícil distinguir entre asesinatos comunes y asesinatos políticos.**

**Debido a los Acuerdos de Paz, el Estado de Guatemala tiene que eliminar las normas abiertamente discriminatorias y se encuentra obligado a ratificar instrumentos internacionales anti discriminatorios.**

**La violencia estructural no termina y los aspectos de los acuerdos de paz relativos a los derechos económicos y a la distribución de la tierra no se han cumplido.**

**Los precios de los alimentos básicos aumentan y el quetzal continúa perdiendo valor frente al dólar y al euro. Los precios de los bienes aumentan, ello implica como consecuencia que la sociedad guatemalteca que depende de la producción agraria o bien de vender artículos alimenticios y de consumo diario continúe empobreciéndose.**

**Las autoridades en las municipalidades no cuentan en la mayoría de los casos con el debido conocimiento relativo a las realidades de las aldeas, y de las nuevas instituciones.**

**El privilegiado acceso de hombres a funciones del sistema del Estado de Guatemala perpetúa estructuras de discriminación sexista y de la exclusión existente al género femenino.**

**Una mujer que busca apoyo para cambiar una situación privada en la mayoría de ocasiones violenta, arriesga ser humillada y discriminada también por las autoridades del Estado guatemalteco.**

**Es el mismo Estado se encarga de crear las estructuras que permiten continuar y justificar los actos violentos de ambos géneros.**

**Los debates relacionados con la justicia transicional se centran, por lo general, en la importancia de procesar los delitos que se han cometido por motivos políticos, relegando con ello el procesamiento de delitos comunes a manos de expertos técnicos como lo son los criminólogos y la policía.**

**La Constitución Política de la República de Guatemala regula en el Artículo número 29 que: "Toda persona tiene libre acceso a los tribunales, dependencias**



**y oficinas del Estado, para ejercer sus acciones y hacer valer sus derechos de conformidad con la ley. Los extranjeros únicamente podrán acudir a la vía diplomática en caso de denegación de justicia. No se califica como tal, el solo hecho de que el fallo sea contrario a sus intereses y en todo caso, deben haberse agotado los recursos legales que establecen las leyes guatemaltecas”.**

**Pero, dicho enfoque no reconoce la importancia del tema de la seguridad para la mayoría de los ciudadanos que habitan bajo un régimen de justicia transicional, y otorga un terreno político importante a quienes proponen una política de mano dura y defienden una reducción en la defensa de los derechos democráticos fundamentales bajo el argumento de encontrarse prestando seguridad.**

**La Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo número 44 regula que: “Los derechos y garantías que otorga la Constitución no excluyen otros que, aunque no figuren expresamente en ella, son inherentes a la persona humana. El interés social prevalece sobre el interés particular. Serán nulas ipso jure las leyes y las disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza”.**

**Si llevar a cabo la justicia ignorando la violencia en las calles es constitutivo de un enfoque no visto, no es tampoco incorrecto intentar acabar con la criminalidad sin tomar en cuenta el contexto en el cual la misma se desarrolla.**



**Dentro de los regímenes post transicionales, quienes defienden a los derechos humanos no solamente tienen que tomar en serio el clamor por la existencia de la seguridad ciudadana, sino que también tienen que comprender que las raíces de la inseguridad en la sociedad guatemalteca se encuentran en la exclusión social y en lo inadecuado de una aproximación totalmente jurisprudencial para enderezar los patrones tradicionales.**

**La estabilidad que tiene que existir y que debe ser a largo plazo únicamente se alcanza a través de una aproximación comprensiva a la justicia y a la seguridad ciudadana, en la cual es fundamental que la justicia social sea debidamente reconocida como el fundamento para la consolidación de una sociedad democrática.**

**Un gran número de los textos de la literatura relativa a la justicia transicional se encarga de discutir lo relacionado con la justicia transicional y las formas de manejar los asesinatos políticos ocurridos, así como también las atrocidades que han ocurrido en el pasado.**

**El estudio de dichas interrogantes es sin dudarlo fundamental dentro del contexto de la problemática guatemalteca. La manera convencional de tener un acercamiento con el tema relativo a la justicia transicional depende de una presunción implícita relativa a que la legitimidad abarca los casos emblemáticos**



**de alto perfil existentes, bien manejados, hacia las experiencias cotidianas de la ciudadanía guatemalteca, la cual cree en el sistema si observa que el mismo se puede manejar efectivamente.**

**Son muchas las personas que en la sociedad guatemalteca han vivido diversas experiencias de violencia común, las cuales en conflictos como la violencia existente en Guatemala tienden a volverse bien frecuentes y graves en la medida que se aplaca el conflicto armado.**

**Los académicos y las personas que se encargan de la ejecución de las políticas con frecuencia no ponen atención a dichas experiencias.**





## **CAPÍTULO II**

### **2. El sistema nacional de seguridad y su regulación**

La propuesta de ley que contiene la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, tiene como fuente primaria los deberes del Estado establecidos en la Constitución Política de la República, los Acuerdos de Paz y la Agenda Nacional Compartida, la cual ha sido elaborada por todos los partidos políticos, en su afán de definir la política pública de seguridad.

Constituye una experiencia política singular, que identifica el papel responsable y de incidencia que en consenso es posible impulsar desde el Foro Permanente de Partidos Políticos para diseñar, construir, desarrollar y fortalecer políticas de Estado, que en un proceso multipartidario se puedan transformar en compromisos ante la población guatemalteca, las que independientemente asuma o este ejerciendo el poder político, sean consideradas vinculantes, de largo plazo e irreversibles.

#### **2.1. La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad**

El foro permanente de partidos políticos pareciera ser el escenario importante e idóneo para la elaboración de propuestas de creación de políticas públicas que



trasciendan a las políticas de los gobiernos, que en gran parte evitarían tener que estar empezando cada cuatro años.

De igual manera, esta iniciativa la recoge el Plan Visión de País que constituye un compromiso político, asumido por todas las organizaciones partidarias con representación en el congreso, en el cual se reitera la necesidad de conformar el Sistema Nacional de Seguridad Democrática y de Justicia, para atender la grave crisis estructural que se enfrenta por la situación de inseguridad, ya que el Estado tiene una limitada capacidad de ejercer su función esencial de garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y at desarrollo integral de la persona.

“Esta crisis estructural del Estado y por consiguiente de su institucionalidad provoca vulnerabilidad estratégica frente a los riesgos y amenazas y le imposibilitan su capacidad para prevenirles, enfrentarles y erradicarles.”<sup>7</sup>

Con frecuencia se citan como causas fundamentales de este incremento la rápida urbanización, la persistencia de la pobreza y de la pobreza extrema, la inequidad, la falta de educación, desintegración familiar y la desigualdad, la naturaleza más organizada de la delincuencia, la aparición del tráfico y el uso

<sup>7</sup> Briceño León, Roberto. *Ob. Cit.* Pág. 49



**ilegal de drogas y el más reciente fenómeno de las pandillas juveniles, y la trata de personas son situaciones que amenazan la gobernabilidad.**

**“Es de público conocimiento que la fuerza policial, está siendo señalada por altos índices de corrupción, negligencia y violación a los derechos humanos, que permite un accionar más libre de la criminalidad común y especialmente del crimen organizado.”<sup>8</sup>**

**Es de frecuente apreciación la falta de coordinación entre los operadores del sector justicia, especialmente entre los encargados de la investigación, la Policía Nacional Civil, el Ministerio Público y el Instituto Nacional de Ciencias Forenses, que agrava la debilidad e ineficiencia, causando un efecto negativo en la percepción ciudadana, que ha incidido en la aplicación de medios de ajusticiamiento por mano propia, como vemos en las agresiones colectivas o ejecuciones sumarias extrajudiciales.**

**Por muchos analistas y funcionarios de gobiernos se ha mencionado que la Policía Nacional Civil, es reactiva y que carece de la prevención y más importante aún que carece de investigación criminal.**

---

<sup>8</sup> Álvarez, Enrique. *El observador. Entrevista del coordinador del CAS.* Pág.13



Los esfuerzos hechos hasta hoy para fortalecer las instituciones del sector seguridad, han sido infructuosos a pesar de la magnitud de los recursos asignados. Además de que no se ha desarrollado un programa integral y sostenible, que requiere urgentemente que se desarrolle un sistema nacional de seguridad que provoque el cambio del enfoque reactivo al enfoque preventivo, que nos permita a los guatemaltecos culminar con uno o más amplio; el de la seguridad de la comunidad como bien público.

“La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, persiguen dar coherencia al ejecutar las políticas públicas de seguridad y coordinar el funcionamiento de las instituciones, de acuerdo con la normativa vigente y bajo los controles que en materia de seguridad se requieren, con absoluta observancia de las normas constitucionales y el ordenamiento jurídico que rige a cada una de ellas.”<sup>9</sup>

Su objeto primordial está constituido por construir un sistema nacional de seguridad que cumpla con la normativa constitucional, que conlleva la obligación del Estado de garantizar la promoción del bien común, la consolidación del régimen de legalidad y como fin último, el fortalecimiento de la seguridad democrática, cuya finalidad fundamental es el fortalecimiento de las entidades que lo integran, establecer sus responsabilidades y regular las relaciones interinstitucionales en función de sus respectivas competencias.

---

<sup>9</sup> **Ibid.** Pág.19



**La integración del sistema se visualiza con todas las instituciones que jurídica, orgánica y funcionalmente tienen responsabilidad con la seguridad del Estado, estando limitado su ámbito de acción a su respectiva normativa.**

**En gobiernos anteriores en el tema específico de seguridad, en el Organismo Ejecutivo funcionó el denominado Gabinete de Seguridad, cuya integración se estima que no respondió a las necesidades de seguridad que demanda la población ante los alarmantes niveles de inseguridad que la afectan y la alta incidencia del crimen organizado en el país.**

**A partir de la entrada en vigencia de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto 18-2008 del Congreso de la República se considera necesario la integración del Consejo Nacional de Seguridad, que preside el Presidente de la República, teniendo especial cuidado en su integración; otorgando facultades para incorporar a las instituciones que de acuerdo con las amenazas o riesgos, sean necesarias, creando también cuatro dependencias a las que la misma ley denomina dependencias de nueva creación, como dependencias de apoyo al consejo en la realización y cumplimiento de sus objetivos.**

**Estas dependencias de nueva creación son la Secretaría Técnica, la cual está a cargo de un coordinador y que dentro de sus principales funciones tiene la de**



**proponer y formular la Política Nacional de Seguridad, apoyo a las labores del Consejo Nacional de Seguridad en el campo logístico y administrativa.**

**La Comisión de Asesoramiento y Planificación la cual está integrada por profesionales en materia de seguridad y entre sus funciones principales tiene la de asesorar y planificar el Consejo Nacional de Seguridad proponiendo la Agenda Estratégica de Seguridad y el Plan Estratégico.**

**El instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad, con funciones de dirección y coordinación de la profesionalización y capacitación de los miembros del sistema.**

**La Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad como una dependencia de control interno al Sistema Nacional de Seguridad, responsable de la eficiencia y eficacia en la organización, transparencia en el empleo de los recursos asignados y el respeto a la legalidad en el actuar.**

**Las funciones asignadas al Consejo Nacional de Seguridad, están dirigidas a asumir la rectoría del Sistema Nacional de Seguridad, se señalan expresamente en el anteproyecto de Ley. Cabe destacar la coordinación y supervisión del funcionamiento de las instituciones responsables de la seguridad, aprobar la política nacional de seguridad, constituirse en Comité de Crisis en casos de**



emergencia nacional, la convocatoria a la sociedad civil en el ámbito de su competencia para la formulación de propuestas de atención a la problemática de seguridad, entre otras. Se identificaron como ámbitos de funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad, el de seguridad interior, seguridad exterior, inteligencia del estado, Y la gestión de riesgos y defensa civil.

Se establecen en la propuesta los aspectos a los que va dirigido, funcionamiento e instituciones responsables de ejecución. Ante la ausencia de una política nacional de Estado en materia de seguridad, se formula en el anteproyecto de ley una política nacional de seguridad con el objeto de garantizar las acciones de carácter preventivo o reactivo, que el Estado debe adoptar a los riesgos y amenazas sobre las condiciones de vulnerabilidad de la población y de sus instituciones.

Es importante mencionar que a la presente fecha de elaboración del presente trabajo de investigación, no existe la aprobación por parte del Consejo Nacional de Seguridad de la Política Nacional de Seguridad.

Se hicieron esfuerzos que finalizaron siendo insuficientes pues, no obstante a que se sometió por parte de la Secretaria Técnica la propuesta de una política Nacional de Seguridad, el Consejo Nacional de Seguridad no la aprobó.





## **2.2. El tratado de seguridad democrática**

El debate de este tema en Guatemala debe concebirse en el marco del paradigma, que se plasma en el Tratado Marco de Seguridad Democrática, suscrito por los presidentes de Centroamérica el 15 de diciembre de 1995. El Artículo tres del mismo plantea que: "Para garantizar la seguridad del individuo, las partes se comprometen a que toda acción realizada por las autoridades públicas, se enmarque en su respectivo ordenamiento jurídico y el pleno respeto a los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos."

Dentro de otros conceptos centrales, el tratado plantea: a. Que la seguridad democrática es inseparable de la dimensión humana; b. El respeto a la dignidad esencial del ser humano, el mejoramiento de su calidad de vida y el desarrollo pleno de sus potencialidades, constituyen requisitos esenciales en todos los órdenes de una sociedad; c. La ayuda solidaria y humanitaria frente a las emergencias, amenazas y desastres naturales; y, d. La consideración de la pobreza y de la extrema pobreza como amenazas a la seguridad de los habitantes y la estabilidad democrática de las sociedades centroamericanas.

El modelo centroamericano de seguridad democrática, tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los Estados centroamericanos y sus



**habitantes mediante la creación de condiciones que les permita su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia.**

**Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad.**

**A diferencia de los conceptos tradicionales de Seguridad de Estado en los regímenes autoritarios, donde el bien a defender por los órganos de seguridad fue la estabilidad del Estado, en el marco de un concepto de seguridad democrática: El bien a defender es la persona humana y sus derechos integrales. Así la previsión de una agenda de seguridad, contempla las amenazas, no sólo del Estado sino del desarrollo integral de la persona humana.**

**Esas iminencias, las emergentes, las nuevas y las existentes superan los retos de delincuencia, crimen organizado y terrorismo. Se habla de que el hambre, la**

**impunidad, la pobreza, deterioro ambiental, entre otros, afectan la seguridad humana, y por ende, la del Estado y son bienes a proteger y defender por éste.**

**El anterior concepto se plasma en el Libro Blanco de la Defensa y en la Nueva Doctrina Militar del Ejército de Guatemala.**

**En consecuencia, la seguridad democrática o humana indica la condición de bienestar que se genera por la acción de desarrollo que promueve el Estado y la definición de políticas de desarrollo cuyas medidas específicas se destinan a lograr la situación de bienestar.**

**Según el Acuerdo de Fortalecimiento del poder civil y función Ejército en una Sociedad Democrática, una agenda de seguridad debía tomar en cuenta los siguientes elementos:**

- El respeto de los derechos humanos;**
- El carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca;**
- El desarrollo económico del país con justicia social;**



- La participación social y el pleno ejercicio de los derechos y deberes políticos, sociales y económicos.

A la fecha de hoy, el Consejo Asesor de Seguridad CAS indica que: “aún no se ha construido una Agenda Nacional de Seguridad que emane de una reflexión colectiva.”<sup>10</sup>

Actualmente, está buscando identificar dicha agenda tomando en cuenta las diversas agendas locales de seguridad que se han desarrollado a partir de los Consejos de Seguridad que funcionan en los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural CODEDES y otros esfuerzos. Por su parte Enrique Álvarez, coordinador de El CAS indica: “que éste ente, busca apoyar al Presidente de la República a que reoriente el desorden existente, a través de visibilizar una agenda, una política, que genere un marco para la contención de riesgos y amenazas pero tomando en cuenta el necesario equilibrio con el impulso de las políticas de desarrollo a cargo del Gabinete Social.”<sup>11</sup>

El impulso de una agenda de seguridad democrática implica colocar a la persona por sobre el Estado, el bien común por sobre las instituciones o intereses individuales, tal como lo establece la Constitución Política de la República. Para ello, Guatemala no sólo requiere del establecimiento de una

<sup>10</sup> Briceño León, Roberto. Ob. Cit. Pág. 38

<sup>11</sup> Álvarez, Enrique. Ob. Cit. Pág.13



**agenda que establezca cuáles son las amenazas y vulnerabilidades y los mecanismos para fortalecer las capacidades, sino también requiere el fortalecimiento del poder civil.**

**El Procurador de Derechos Humanos y misión de Naciones Unidas para Guatemala, observa como: “Graves amenazas a la seguridad: los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza, la pobreza extrema, la discriminación social y la la corrupción.”<sup>12</sup>**

**En esa perspectiva, desde finales de la década de 1990 se había identificado que debía construirse un sistema nacional de seguridad, una forma de inteligencia controlada desde lo civil, y la modernización del Ejército.**

**Un conjunto de leyes y políticas se diseñaron entonces y se han estado cabildeando para lograr este objetivo.**

**“Estas políticas ya han sido aprobadas aleatoriamente por la Secretaría de Análisis Estratégico SAE, la Secretaría de Asuntos Administrativos y Seguridad de la Presidencia SAAS, la Dirección General de Inteligencia Civil DIGICI, y el Consejo Asesor de Seguridad CAS. Hasta el mes de febrero del año 2008, se logró la aprobación de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, la cual**

---

<sup>12</sup> **MINUGUA. Acuerdos de paz: Herramientas para el cambio. Pág. 100**



persigue darle a todos estos elementos un sentido sistémico y podría generar el impulso necesario para retomar la agenda de la seguridad democrática perdida en los últimos años de respuestas estatistas y desorganizadas.”<sup>13</sup>

Llegar a la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad no fue fácil, y tomó años de discusión y negociación entre diputados y expertos en la materia. La legislación aprobada no incorpora todos los elementos sugeridos desde el programa de Seguridad Democrática impulsado por las organizaciones especializadas en la materia.

Esta normativa constituye, al igual que sucede con la mayoría de leyes que aprueba el Congreso de la República: un acuerdo que refleja las visiones estatistas junto con las visiones democráticas. Pese a ello, genera un sistema y, por ende, tiene la potencialidad, si se aplica la ley, de empezar a poner fin a la arbitrariedad que ha reinado en el ámbito de la seguridad.

### **2.3. La estrategia de la seguridad ciudadana**

“Desde hace más de una década, la seguridad ciudadana se ha instalado como un aspecto central de la agenda pública en todos los países de América Latina. Ello ha coincidido no sólo con la plena recuperación democrática en todo el

---

<sup>13</sup> **Ibid.** Pág. 17



continente, sino también con un aumento efectivo de la tasa de delitos cometidos.”<sup>14</sup>

En el caso del Cono Sur, ese debate, no muy diferente del que ocurre en todo el mundo, tiene enorme significación para medir la capacidad de un gobierno y, normalmente, es una promesa central de los programas gubernamentales. De ahí, la sensibilidad del tema en lo que respecta a los niveles de aceptación o rechazo de los gobiernos por parte de la ciudadanía.

Esta importancia no ha ido refrendada desde la política por las fuerzas democráticas con un desarrollo más elaborado que integre los diversos componentes de la seguridad ciudadana y le dé un sentido estratégico a las soluciones que se intentan.

Las acciones gubernamentales y los discursos políticos aparecen dominados por el síndrome del temor y del corto plazo, con un predominio de soluciones que privilegian el uso de la fuerza y las restricciones de libertad como mecanismos aptos para delinear soluciones.

“El déficit doctrinario del progresismo está en gran parte influido por su visión acerca de la naturaleza política de la seguridad ciudadana. En general, este

---

<sup>14</sup> Briceño León, Roberto. Ob. Cit. Pág. 26

déficit sostiene un determinismo sociológico de que se trata de un tema exclusivamente social, en el cual las dinámicas de violencia y criminalidad son meros subproductos de patrones de desigualdad y exclusión social, cuya superación sería suficiente para revertirlos o hacerlos desaparecer. Tal concepción, si bien no es del todo errónea, es incompleta e inhibe una reflexión más profunda. Ella produce dos desviaciones de grandes consecuencias prácticas. La primera es que las acciones de seguridad pública serían un esfuerzo casi perdido mientras se mantengan las condiciones estructurales que permiten la delincuencia. La segunda, es la percepción de que éste, es un tema de clases altas que ven amenazados su patrimonio y seguridad personal por clases marginadas o peligrosas.”<sup>15</sup>

De lo anterior, se puede establecer que de una acción concentrada en el mapeo de los delitos y el establecimiento de fronteras entre colonias seguras o peligrosas, así como el reforzamiento de una política criminológica de Estado orientada más por una noción de orden que de manejo del delito sólo hay un paso que con frecuencia las fuerzas democráticas dan cuando asumen el ejercicio del gobierno.

Cuando se hace referencia a la seguridad democrática se está hablando de las políticas públicas de seguridad de un Estado, que crea sinergia con los demás

---

<sup>15</sup> **ibid.** Pág. 57



sectores de la sociedad, a fin de garantizar los derechos fundamentales de las personas. Y cuando se aborda el tema de estos derechos, se debe resaltar la garantía a participar libremente, el desarrollo humano integral y sostenible, dando un trato digno e igualitario a todos los habitantes de un país, sin importar ideologías, ni características sociales.

Éstos, se deben garantizar a través del fortalecimiento de las instituciones, especialmente los órganos de defensa y seguridad con el consenso y la participación interactiva de los habitantes.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos la define como: "situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos a defender y a ser protegidos en su vida, su libertad, su integridad y bienestar personal, su honor, su propiedad, su igualdad de oportunidades y su efectiva participación en la organización política, económica y social, así como en su igualdad ante la ley y su independencia ante los poderes de la nación, y a obtener el pleno resguardo de la totalidad de los derechos y garantías emanadas del Estado de Derecho."<sup>16</sup>

El planteamiento de la seguridad democrática surge como fórmula para revertir los efectos de la seguridad nacional tradicional que privó en América Latina y

---

<sup>16</sup> MINUGUA. Ob. Cit. Pág. 84



**otros países del mundo durante la guerra fría, época en la que el concepto de seguridad se priorizaba, en detrimento de las libertades fundamentales de las personas, en donde prevalecía una visión unilateral de los gobernantes y el Estado como institución, de espalda a los intereses ciudadanos.**

**En Guatemala, las propuestas elaboradas con relación a reformas del sistema de seguridad pública han sido muchas, principalmente las que aspiran redefinir el de la Policía Nacional accionar dentro del estado de derecho.**

**Todas han tenido algo en común: enfocar los cuerpos policiales a los lineamientos democráticos y modernos y replantear la misión y visión de los mismos, sometiendo a la reingeniería, a fin de que tengan objetivos y estrategias definidas y realizables para garantizar la seguridad ciudadana.**

**“Lo principal a tomar en cuenta en cualquier proyecto debe ser siempre la objetividad, los propósitos, la viabilidad y los resultados que lleven a alcanzar el éxito para evitar que se lleve a cabo de manera personalizada o particular. Esto ha privado a muchos sectores de la sociedad que tienen la disposición de aportar sus granitos de arena, pero que, debido al protagonismo que hacen individualmente los actores principales, se han abstenido de consensuar sus**

propuestas y colaboraciones que tanto se necesita para ampliar y adecuar el plan a la realidad dominicana.<sup>17</sup>

La seguridad democrática debe ser un proyecto político y social que se aplique correctamente y acorde a los cambios que requiere y exige la sociedad para acabar con: el narcotráfico, la criminalidad, la inmoralidad y la violencia en todas sus manifestaciones, además, la pobreza, el analfabetismo, la injusticia, la corrupción, la contaminación, el atraso, la discriminación, el individualismo, el terrorismo, el autoritarismo, la anomia, entre otros, dentro del marco de la ley y el pleno absoluto de los derechos humanos.

Por lo anterior, es que se consideran como postulados básicos de la seguridad ciudadana los siguientes: El primero, La seguridad requiere del afianzamiento de la democracia; el segundo, sin derechos humanos no hay seguridad posible; el tercero.

La seguridad requiere de la superación de la pobreza crítica; y el cuarto, la seguridad requiere también una lucha abierta contra el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas, el combate contra la delincuencia, la impunidad y la corrupción.

---

<sup>17</sup> Taveras Rodríguez, Juan Tomás. **Seguridad democrática**. Pág. 3

**“Es necesario construir una agenda diferente que contenga tanto mecanismos de gestión inmediata del delito como una perspectiva de cambio cultural en el manejo del tema; una agenda que construya una pauta de prioridades alternativa a la victimización concentrada en las clases altas, que contenga soluciones con énfasis en la protección universal y pluralista del ciudadano, con prioridad en el derecho a la vida, la integridad física y la libertad y con un enfoque preventivo social, urbano y de mediación de conflictos. Una política sin un discurso estratégico sobre la ciudad y sus espacios, la cultura, el ocio y la recreación; una política desprovista de una estrategia de información y de participación ciudadanas o de un sistema integrado de administración de justicia, por mencionar algunos aspectos significantes del tema, no tiene probabilidades de éxito.”<sup>18</sup>**

**Es por ello, que la política de seguridad ciudadana, a la hora de ser diagnosticada y explicitada como voluntad de acción, precisa contexto social e inserción en una visión de desarrollo social.**

**Porque es un bien, que apunta a la calidad integral de vida de los ciudadanos y no sólo a la ausencia de delitos o amenazas contra la integridad física o moral de las personas.**

---

<sup>18</sup> Bobea, Lilian. **Entre el crimen y el castigo.** Pág. 34

**Si bien la seguridad es visible en su especificidad, las soluciones exitosas solo son posibles en un contexto amplio. Por otra parte, todas las modernas políticas públicas implican una gestión interactiva con la ciudadanía en mayor o menor medida; es decir, una ejecución que involucre un papel directo de aquel conjunto de personas que, al mismo tiempo, es destinatario o beneficiario de esa política.**

**Este aspecto, que se encuentra en ámbitos tan disímiles como salud, vivienda o capacitación, se da también en este tema, y muchas veces es confundido, de manera errónea, con la participación ciudadana.**

**En realidad la participación involucra poder de decisión en la planificación o ejecución de una directriz. Son algunos aspectos de esta cadena conceptual que se van creando para explicar y hacer operar de forma eficaz una política.**

**Si se analiza el orden público y la confianza interna, ámbitos muy específicos de la seguridad ciudadana, ellos no dependen exclusivamente de la eficiencia policial ni del sistema penal o penitenciario, si bien éstos son fundamentales para generar un estado de control por parte de las autoridades.**

**“Existe un conjunto más amplio de factores que le dan su sello particular. Tanto los niveles de desarrollo cultural de la sociedad, pobreza y marginalidad,**



**sociabilidad pública, movilidad y cohesión social como los niveles de desarrollo de la participación ciudadana y del ordenamiento territorial.”<sup>19</sup>**

**Esos factores se correlacionan de manera compleja entre sí, dando origen a una demanda de gestión cuyo eje está constituido por un manejo intersectorial coordinado de recursos de diferente tipo: policiales, judiciales, de acción social, políticos, de comunicación, todos necesarios para alcanzar soluciones globalmente satisfactorias.**

**Esa demanda constituye en realidad un test de capacidad para el gobierno que se intensifica a medida que las percepciones de inseguridad, seguridad subjetiva, aumentan en la ciudadanía.**

**“En ninguna sociedad el control efectivo de todos los recursos movilizables para solucionar un problema es ocupación de un actor, en este caso del Gobierno. Muchos de ellos corresponden a actores políticos, institucionales o sociales diversos, sean públicos o privados, y su uso posible y exitoso depende en gran medida de la voluntad que exhiben sus propietarios. Cuando se trata de actores estatales, el problema se simplifica y se transforma en un tema de gestión, a menos que haya una situación compleja de carácter político, como ocurre en las transiciones hacia la democracia. Cuando se trata de recursos privados, el tema**

<sup>19</sup> Taveras Rodríguez, Juan Tomás. Ob. Cit. Pág. 8

es más complejo puesto que se requiere de una capacidad de motivación sustituta a la del Estado para asociar el recurso privado a los propios en una sinergia positiva.<sup>20</sup>

La forma en que los actores, públicos y privados, se comportan o perciben su acción puede influir de manera determinante en la solución de los problemas. De ahí, que siempre se precise de un buen diagnóstico sobre la materia.

Una autonomía policial excesiva o su resistencia corporativa al cambio, el sesgo delincencial en la información pública, cuando los medios de prensa adquieren la fisonomía de acusadores en materia delictual, la lentitud procesal o atmósferas sociales poco propicias para la rehabilitación y reinserción de delincuentes condenados por delitos de poca gravedad, entre otros, crean climas alterados para una adecuada solución de los problemas.

Existe más de una responsabilidad involucrada en la definición de las acciones, aunque la conducción central y estratégica es asunto de la política y corresponde al gobierno, que es el que debe controlar el diagnóstico y movilizar los recursos para encontrar las soluciones.

---

<sup>20</sup> Candina, Azun. Participación ciudadana y reforma a la policía en América del Sur. Pág. 27



**Se vuelve casi natural recurrir de emergencia a los recursos más abundantes, entre ellos la policía, el ejército, las amenazas y las penas drásticas. Ello crea una imagen de exagerada confianza en los medios represivos y en las técnicas de disuasión social antes que en la prevención o el trabajo con la comunidad.**

**La consecuencia final es que se genera un sesgo estadista que debilita la confianza en la ciudadanía y en la capacidad de organizar respuestas desde la comunidad libremente asociada, lo que supondría tener una dimensión de Estado mucho más acotada en este tema.**

**La perspectiva que se abre cuando el tema se enfoca de manera integral es que, al fin y al cabo, el ejercicio de la libertad es posible en la sociedad moderna mediante el cultivo de la cooperación y la confianza como bienes públicos y no como un derivado de la pura coerción.**

**Ello implica, modelos colectivos de acción que no nieguen sino que transparenten las aspiraciones e intereses privados, que permitan generar respuestas colectivas, pese a la complejidad y especialización de los temas y hagan operar la disuasión policial de los delitos de una manera más eficiente.**

**Desde ese punto de vista, las movilizaciones espontáneas que se generan en algunas ciudades de la región frente a hechos delictivos que conmocionan a la**





**opinión pública expresan el divorcio de de la ciudadanía con el poder público ineficiente y corrupto.**

**Se transforman en una fuerza de cambio social, pero expresan claramente un malestar en la democracia respecto de una política pública que es parte fundamental del estándar de calidad de los derechos humanos y constitucionales.**

**En el enfoque de la seguridad ciudadana, es necesario señalar que la participación de ésta, entendida como capacidad de decisión, es imposible sin transparencia ni información adecuada.**

**La información en la época actual se ha transformado en un bien público, perfecto para la democracia, que la autoridad pública tiene la obligación de asegurar, tanto en cantidad y calidad como en su equitativa distribución social. Una sociedad que vive el miedo cotidiano de la violencia se hace más temerosa mientras más desinformada se encuentra.**

**Actualmente, se generan mecanismos de prácticas policiales adecuadas que llegan convertidas en información a la comunidad, lo que permite que las mismas puedan, incluso, someterse al escrutinio comunitario.**



De la misma manera, aumentan las posibilidades en el nivel local de los ciudadanos para influir efectivamente en el diseño de las políticas.

La información, como bien público perfecto, se refiere a aspectos más amplios, como la inversión en sistemas de datos e información abiertos al uso de ellos, la instalación de controles parlamentarios efectivos sobre actividades de inteligencia policial y distribución de recursos y, en general, el establecimiento de mecanismos que permitan una auditoria social de las políticas de seguridad.

**“La incertidumbre, factor fundamental de la llamada dimensión subjetiva de la seguridad ciudadana, puede ser tan aterradora como la violencia misma. Y una sociedad dominada por el miedo es una sociedad que termina por legitimar la violencia.”<sup>21</sup>**

Los Estados son en esencia, formaciones territoriales. Lo principal de su existencia como entidad objetiva es contener un hábitat humano y una ecología política, dominados por rasgos de cultura que le son propios y característicos y que la organización política torna exclusivos. De ahí que todo aquello relacionado con el gobierno del territorio sea una clave fundamental en la política moderna, sin perjuicio de las tendencias globalizadoras que predominan en el mundo contemporáneo.

---

<sup>21</sup> Rebolledo Flores, Jorge. Seguridad pública y derechos humanos. Pág. 71

**El territorio sirve de medida y límite a la autoridad del gobierno. Por lo mismo, sería impensable desarrollar una adecuada política de seguridad ciudadana sin adentrarse en los componentes espaciales que ella implica, y que son de variada índole.**

**La convicción de que el diseño del espacio público debe ser amable y comprensible sobre lo que contiene para todos los ciudadanos es un paso fundamental de la prevención.**

**Una iluminación adecuada en las calles, que permita un dominio visual del entorno, y la eliminación de los elementos que dan origen a las áreas peligrosas que tornan inseguro un espacio, es una muestra de lo que en este aspecto se puede hacer.**

**Una calle o un área con una iluminación escasa o mal diseñada favorece las actividades delictivas, lo que, unido a hechos como el consumo de alcohol y drogas, potencia la percepción en ellos, de que existe una ocupación agresiva y peligrosa del espacio público por parte de la delincuencia.**

**Además determinar cuáles son los elementos arquitectónicos y de diseño que tornan una ciudad más segura implica en realidad trabajar sobre soportes estructurales de las políticas de prevención.**



Porque un efectivo diseño del espacio permite, por ejemplo, una utilización eficiente de los recursos policiales, asimismo de una activa participación ciudadana en el control real de los espacios públicos. Potencia el goce pacífico de la privacidad de los hogares. Si el entorno es inseguro, el hogar se transforma en un refugio frente a un exterior agresivo, que debe ser defendido y aislado, lo que incentiva la percepción de inseguridad.

“En Alemania, Australia, Holanda, Inglaterra o Francia ha habido un auge de la promoción de las llamadas Iniciativas para Ciudades más Seguras, Safer Cities Initiatives Wekerle. Estas iniciativas tratan de articular la asociación entre las autoridades públicas y las ciudades, los barrios y los ciudadanos para combatir la delincuencia.”<sup>22</sup>

Entre las acciones que contemplan estas iniciativas está la creación de sistemas permanentes de evaluación de políticas de seguridad en los ámbitos barriales, con capacidad de corrección en aquellos aspectos en los que las acciones no funcionan.

La creación y distribución de fondos que sostengan estos sistemas como una buena práctica; la remodelación de los espacios públicos y el equipamiento

---

<sup>22</sup> Rotker, Susana. *Ciudadanía del miedo*. Pág. 47



**comunitario cuando es necesario; la educación a la comunidad sobre cómo ocupar los espacios; y muchas otras iniciativas.**

**En la mayoría de los casos se incorporó como un antecedente fundamental del rediseño la dimensión de género, investigando la percepción que las mujeres tienen de los espacios que consideran poco seguros.**

**El control permanente de un espacio territorial sólo puede ser producto de la acción de la ciudadanía y no de la policía.**

**Cuando ello ocurre, se genera una manera muy diferente de mirar y organizar las cosas en materia de seguridad.**

**La policía es la representación de la autoridad en el territorio, y en esa medida tiene una dimensión de servicio gubernamental y no de micro gobierno local, su presencia debe ser un elemento disuasivo frente a la delincuencia, lo que da confianza y respaldo a la ciudadanía por la capacidad de fuerza que se activa de manera selectiva y focalizada frente al delito.**

**Pero la seguridad, como tema de gobierno que incluye participación y decisión sobre políticas, queda en manos de la ciudadanía y de sus organizaciones, a través de las cuales se articula el gobierno local.**



**Cuando se produce esa nitidez en la forma de gobernar el territorio, surgen también importantes conclusiones acerca de qué tipo de organización policial necesita el Estado, con cuáles especialidades y en qué aspectos se articulan las capacidades y recursos ciudadanos, y en cuáles sólo puede actuar éste.**

**Es necesario recalcar que la acción gubernamental en el territorio no puede guiarse exclusivamente por la lógica central, sino que precisa corregir observando los problemas desde las unidades territoriales específicas. Las ópticas centrales dan lugar a soluciones estandarizadas, a procedimientos uniformes y a un acoplamiento acrítico de los recursos locales que es posible movilizar.**

**Tienden por lo general a la inercia y resulta difícil la corrección. En cambio, las locales permiten asociar mejor los recursos locales, dar flexibilidad a los procedimientos y aumentar significativamente la cobertura de los servicios debido a la ayuda de la población.**

**“Un barrio mixto, debido a la existencia de conjuntos habitacionales y empresas o áreas comerciales deshabitadas en horas de la noche, no es lo mismo que otro netamente comercial y de vida nocturna o que otro eminentemente habitacional. Un barrio con tradición histórica o cultural tiene más posibilidades de ser movilizado positivamente que uno que es enteramente nuevo o que**



carece de historia y lazos sociales y afectivos entre sus habitantes. Uno de viviendas de mala calidad, falta de servicios o con pobreza extrema y desempleo, tiene una alta probabilidad de convertirse en un lugar inseguro.”<sup>23</sup>

Existen diferentes elementos del territorio que deben ser sometidos a escrutinio para contribuir con un diseño que potencie la prevención del delito, permita un uso racional, económico y eficiente de la fuerza policial y un goce pacífico de los espacios públicos.

El concepto de colonia, barrio o asentamiento humano precario, y la identidad que él genera en sus habitantes, resulta determinante.

Definirlos ayuda a desarrollar la mirada consensual de sus habitantes y a reforzar la identidad colectiva, lo que es muy importante para inhibir o controlar las situaciones de riesgo.

La inseguridad de una colonia tiene que ver en gran medida tanto con la identidad de la gente que lo habita, con su percepción de marginalidad, de rechazo o de autovaloración, como con las mezclas en el uso del suelo y los equipamientos de que éste está dotado.



**Surge la necesidad de trabajar el territorio bajo una perspectiva de identidad político-social y de buscar los mecanismos que produzcan un ordenamiento territorial sobre bases de identidad cultural.**

**Las variables físicas o económicas deben ser intervenidas por sentidos culturales, identidad barrial, fiestas, espacios de recreación y, en especial, por los instrumentos más espontáneos del desarrollo humano como son la recreación y el deporte y, ahora, la comunicación en red con otros barrios.**

**En otras palabras, intentar articular el espacio público como espacio de la comunidad. En el trabajo físico del territorio, los barrios y las ciudades, como entes organizados de gobierno.**

**“La teoría de la ventana rota, broken window, desarrollada en Estados Unidos, gira en torno del deterioro del barrio y la indiferencia ciudadana. Esta teoría sugiere que el abandono de un vecindario y su transformación en un lugar peligroso es un proceso que puede preverse a través de hechos que suceden de manera cotidiana en los barrios y van acumulando condiciones para su abandono.”<sup>24</sup>**

---

<sup>24</sup> Taveras Rodríguez, Juan Tomás. **Ob. Cit.** Pág. 27





**Cuando se habla de barrios peligrosos o ciudades de alto riesgo, lo primero que llega a la mente es una alta comisión de delitos. Por lo general, la solución a este problema se asocia con eficiencia policial.**

**Es bastante probable que la solución del problema no provenga únicamente de una adecuada dotación de autoridad y policía en el territorio sino de una intervención de fondo en el diseño del espacio público, a partir de un cambio radical en su interior, capaz de arrastrar la modificación total del entorno.**

**Se considera que no sirven los cercos preventivos ni la presión policial desde afuera si no van acompañados de un cambio inducido desde el interior del territorio.**

**La estructura de un espacio público no es un conjunto aleatorio de cosas, sino que la representa un fenómeno que crea o es generado por formas de organización, con regularidades y diferencias que se complejizan con los significados simbólicos y asociaciones valóricas de muchas disciplinas.**



## **CAPÍTULO III**

### **3. El Consejo Nacional de Seguridad**

El Estado de Guatemala tiene la obligación de perseguir y prevenir el delito dentro del marco del respeto de los derechos humanos, brindando la debida atención a los temas relacionados con la seguridad ciudadana, delincuencia y violencia que lesionan gravemente la vigencia del Estado de derecho.

Durante los últimos años se ha observado en el país una constante violación a los derechos fundamentales de los individuos, lo cual ha sido producto de la inseguridad ciudadana existente, así como también es común la existencia de actos de agresión, de intimidación y de hostigamientos patrocinados o bien tolerados por diversas esferas del Estado o por estructuras paralelas al mismo.

#### **3.1. El Consejo Nacional de Seguridad**

La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto 18-2008 del Congreso de la Republica, contempla el Consejo Nacional de Seguridad, el cual es la máxima autoridad del Sistema Nacional de Seguridad, que tiene carácter permanente, y que tiene como objeto coordinar el Sistema Nacional de



**Seguridad, definir políticas, estrategias y asesorar al Presidente de la República en la toma de decisiones en materia de seguridad.**

**El desarrollo de la producción industrial de bienes de uso y servicios de la modernidad, ha favorecido el surgimiento de una gama de nuevas formas de delitos, entre ellos tenemos por ejemplo el tráfico ilícitos de narcóticos, de armas, de emigrantes, el autotráfico nacional e internacional, los delitos de circulación de tráfico vehicular, la prostitución infantil, delitos medioambientales, contrabando, evasión tributaria, delitos económicos y financieros cometidos muchos de ellos por delincuentes de cuello blanco, la corrupción pública y privada, cohecho activo y pasivo, tráfico de influencias.**

**El Consejo Nacional de Seguridad se integra de la siguiente manera:**

- **El Presidente de la República, quien la preside;**
  
- **Vicepresidente de la Republica;**
  
- **Ministro de Relaciones Exteriores;**
  
- **Ministro de Gobernación;**



- **Ministro de la Defensa Nacional;**
  
- **Secretario de Inteligencia Estratégica del Estado; y**
  
- **Procurador General de la Nación.**

### **3.2. Seguridad y desarrollo**

Entre otros, son hechos punibles que nos implican a todos los ciudadanos, porque todos somos en alguna medida víctimas de estos delitos. En algún sentido, puede decirse que, profundizar en la afirmación del beneficio que traería la paz a los proceso de desarrollo social, sería objeto de un profundo estudio de las realidades actuales.

“El orden interno, se puede entender como el conjunto de acciones que desarrolla la Policía Nacional Civil, para garantizar la seguridad del Estado, del sistema de gobierno y de sus instituciones.”<sup>25</sup>

Entonces podemos decir que los mayores niveles de participación comunitaria en la seguridad ciudadana, favorecen los procesos productivos y dan tranquilidad al entorno que los produce.

---

<sup>25</sup> Taveras Rodríguez, Juan Tomás. *Ob. Cit.* Pág. 8



Éste orden, es responsabilidad del mismo, a cargo de esta institución, en tiempos de normalidad y de las fuerzas armadas en estado de emergencia por disposición del Presidente de la República.

“El orden público se puede entender como el conjunto de medidas y previsiones que adopta el Estado a través de la Policía Nacional para evitar alteraciones y garantizar la tranquilidad de las personas en las calles y recintos públicos, es responsabilidad de estatal. La seguridad ciudadana es responsabilidad multisectorial, ambos, tienen ámbito nacional, la seguridad ciudadana debe procurarse desde el ámbito local. Tiene que ver con alteraciones en las calles y recintos públicos. Cuando estas circunstancias se complican y afectan al Estado, estas ingresan al campo del orden interno. La seguridad ciudadana está orientada a la lucha contra la criminalidad y la violencia en todas sus formas con apoyo de la comunidad y de las autoridades locales.”<sup>26</sup>

Según se puede analizar, los tres conceptos tienden a eliminar riesgos y amenazas. Están reguladas por el derecho, la Constitución y las leyes, y son responsabilidad del Estado.

Los tres conceptos velan por la tranquilidad, la paz social y buscan mantener el equilibrio social.

---

<sup>26</sup> Rotker, Susana. Ob. Cit. Pág. 55



### **3.3. Objetivo principal de la seguridad ciudadana**

**El objetivo principal de la seguridad ciudadana es luchar contra la violencia delictiva sobre todo a nivel local para reducir los índices de criminalidad. Mientras que las acciones de orden público se orientan a garantizar la tranquilidad, la seguridad, la moralidad y la salubridad de una colectividad nivel nacional.**

**Las alteraciones del orden interno son eventuales y su resquebrajamiento afecta a la integridad del Estado.**

**Las alteraciones del orden público y de la seguridad ciudadana son permanentes, se producen diariamente y en forma continua en cada demarcación territorial y afectan a la comunidad en general.**

### **3.4. Políticas públicas de seguridad nacional**

**El Congreso de la República de Guatemala aprobó, el Decreto 18–2008 o Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad SNS, la cual fue sancionada, por el presidente de la república, Álvaro Colom, y publicada en el Diario de Centroamérica el 15 de abril del año 2008. Entrando en vigencia el 16 de julio de ese mismo año.**



**Para entender el espíritu de la ley, se puede observar el Artículo uno de la misma que establece su objeto: “La presente ley tiene por objeto 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.”**

**Como puede observarse, el sistema referido, está creado en el espíritu y la doctrina de la seguridad democrática, proclamando en sus inicios la superioridad de los principios de los derechos humanos, la Constitución Política de la República y los tratados internacionales.**

**Siendo el referido Decreto, una ley marco, está obligada a generar las definiciones de los conceptos que allí se generan y que regirán la diversidad de instituciones sujetas a su normativa. Para efectos de comprensión e interpretación, se explican en la misma ley, específicamente en el Artículo dos, las distintas definiciones, las cuales se enumeran a continuación:**



- **Seguridad de la nación**

La seguridad de la nación incluye el conjunto de principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en materia de seguridad, que garantizan su independencia, soberanía e integridad, y los derechos fundamentales de la población establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, consolidando la paz, el desarrollo, la justicia y el respeto de los derechos humanos.

- **Seguridad democrática**

Es la acción que garantiza el respeto, promoción y tutela de la misma, igualmente el pleno ejercicio de las garantías de las personas, mediante la creación de condiciones que les permitan su desarrollo personal integral, conforme a lo establecido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

**3.5. El paradigma de la seguridad en el sistema internacional**

El cambio de paradigma de la seguridad en el sistema internacional a finales de la década de los años ochenta, dio vida a un concepto de seguridad integral y





**multidimensional que posiciona al ser humano como objeto referente de la misma, la seguridad humana.**

**En el caso de Guatemala, el cambio de paradigma se enmarcó en un contexto nacional de transición democrática y en un proceso regional de integración.**

**El Tratado Marco de Seguridad Democrática, introdujo el concepto de Seguridad Democrática en la región, tomando como base el concepto de seguridad humana, como el nuevo paradigma de seguridad que deben seguir los Estados signatarios de dicho instrumento internacional. Toda acción por parte del Estado de Guatemala, se debe enmarcar dentro del nuevo paradigma.**

**El municipio, por ser la unidad básica de la organización territorial del Estado guatemalteco, se debe regir de igual manera por los principios rectores de la seguridad democrática, por lo cual, se debe evaluar si se están llevando a la práctica dichos principios y la forma en que lo están haciendo las autoridades, como un aporte necesario a la institucionalización de dichos principios en el país.**

**“La seguridad de la nación incluye el conjunto de principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en materia de seguridad, que garantizan su**



independencia, soberanía e integridad, y los derechos fundamentales de la población establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, consolidando la paz, el desarrollo, la justicia y el respeto de los derechos humanos.”<sup>27</sup>

La seguridad democrática, es la acción que garantiza el respeto, promoción y tutela de la misma, igualmente el pleno ejercicio de las garantías de las personas, mediante la creación de condiciones que les permitan su desarrollo personal integral, conforme a lo establecido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

---

<sup>27</sup> **Ibid.** Pág. 57





## CAPÍTULO IV

### **4. Análisis a los cinco instrumentos en materia de seguridad contenidos en el Decreto 18-2008, Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad**

Es a partir de la firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala, que se abrieron espacios para la participación de la sociedad civil en las propuestas de seguridad, lo cual, junto a la suscripción del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, se han publicado varios estudios en relación al tema.

“Hacia una Política de Seguridad en Democracia”, Polsede, que duró de mediados del año 1999 hasta el año 2002. La naturaleza investigativa de dicho proyecto sirvió como un medio y a la vez una base para distintas publicaciones en materia de seguridad.”<sup>28</sup>

#### **4.1. Seguridad y justicia nacional**

Para llegar a un sistema nacional de seguridad y justicia, debe realizarse un recorrido histórico del concepto de seguridad y del cambio de paradigma, así

---

<sup>28</sup> MINUGUA. Ob. Cit. Pág. 54



como el análisis de los diversos antecedentes estructurales de la seguridad en Guatemala tales como:

- El acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática.
- Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad y
- El Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia.

Se deben implementar mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, prevención en el control de la violencia juvenil y la dependencia a las drogas, la investigación sobre los factores de riesgo en pandillas juveniles y una mejor coordinación entre los gobiernos locales e instituciones del gobierno central.

El Estado nace como una necesidad de organizar las relaciones sociales y velar por el bien común. Toda actividad se debe enfocar en proveer lo necesario para que toda persona tenga las mismas oportunidades de desarrollarse de la mejor manera, y así lograr satisfacer sus necesidades.

El Estado guatemalteco atraviesa por un período complicado, donde fuertes flagelos azotan al país, poniendo en evidencia un Estado que se ha debilitado



con el pasar de los años y que refleja el proceso accidentado para la consolidación de un Estado de Derecho.

Las estadísticas de las encuestas reflejan que la inseguridad es el sentir de la mayoría de la población guatemalteca, siendo los hechos de violencia principalmente difundidos por los medios de comunicación, los causantes de esta percepción, sin embargo, el concepto de seguridad no se limita solo a la carencia de hechos delictivos.

El concepto de seguridad ha venido evolucionando con el transcurrir de hechos históricos que han sido objeto de estudio de las ciencias sociales en donde se ha ido identificando elementos para la definición de dicho concepto.

En la actualidad, se siguen dando algunos debates en relación al término, pero se ha llegado a dar algún grado de consenso en concebirlo como un concepto integral y multidimensional, en donde la seguridad de las personas conlleva por parte del Estado, luchar contra la discriminación, los actos delictivos, la corrupción, proteger el medio ambiente, promover el desarrollo humano sostenible, fortalecer el poder civil, entre otros elementos.

A pesar de las obligaciones, el Estado guatemalteco no ha sido capaz de dar solución a muchas de las problemáticas que aquejan a la población en este



**período post-conflicto, reflejando un Estado débil y muy desgastado institucionalmente.**

**Es evidente la resistencia por parte de los sectores conservadores a realizar cambios drásticos que puedan fortalecer al Estado.**

**Como consecuencia de los obstáculos hacia el fortalecimiento estatal, las instituciones muestran un claro debilitamiento, siendo la Policía Nacional Civil, ente a cargo de la seguridad pública en Guatemala, un claro ejemplo de este padecimiento. En los medios de comunicación han salido a luz varios escándalos de corrupción, incidiendo de forma negativa en la credibilidad hacia dicho ente, por parte de la población.**

**Esta debilidad institucional ha causado que algunos gobiernos locales busquen diversos mecanismos para garantizarle seguridad a la población, implementando políticas municipales de seguridad ciudadana, creando cuerpos de policías municipales, implementando mecanismos de vigilancia como circuitos cerrados de video en áreas públicas, entre otras acciones.**

**“Se han clasificado en tres tipos los modelos de gestión de seguridad desde el ámbito municipal: 1) modelos tradicionales, es decir, los que surgen desde el gobierno central e implica un rol pasivo del municipio; 2) el autoritario en donde**



los municipios reclaman presencia militar para disminuir con los actos delictivos o como prevención de los mismos y; 3) el modelo meramente municipalista o democrático, como lo llama el autor, en el cual el propio municipio tiene la iniciativa de crear un modelo particular de seguridad con sus propios mecanismos de participación ciudadana y sólo con algún tipo de apoyo externo.<sup>29</sup>

#### **4.2. El ciclo de las políticas públicas en materia de seguridad**

Concebido como una herramienta de análisis de las políticas públicas, el ciclo de las políticas públicas se presenta como una descomposición de la misma, en una serie de etapas o de secuencias lógicas, lo cual facilita el análisis de cada una de las mismas y de esta manera del proceso de formulación o vida de una política pública.

Esa herramienta es fundamental en un enfoque sistémico de las políticas públicas, ya que las etapas que se identifican en la vida de las mismas se pueden relacionar con la idea sistémica, la cual aborda la presente investigación. Las cinco fases que André-Noël Roth identifica en el desarrollo de una política pública, basándose en lo propuesto por Charles Jones, son:

<sup>29</sup> Rotker, Susana. Ob. Cit Pág. 64



- **Identificación del problema**
  
- **Formulación de soluciones**
  
- **Toma de decisión**
  
- **Implementación**

Es evidente la existencia de diversos modelos en relación al ciclo de las políticas públicas, lo que demuestra el interés en el tema por parte de las ciencias sociales y en especial de las ciencias jurídicas.

Se generan grandes aportes no solo al desarrollo de la ciencia, en especial a la puesta en práctica de estos modelos que funcionan como herramientas de análisis que ayudan a la conducción de la institucionalización de procesos políticos democráticos y participativos.

La Constitución Política de la República de Guatemala es el instrumento jurídico que define el marco general de garantías socioeconómicas y políticas para el desarrollo pleno del individuo, la familia y la sociedad en su conjunto, por lo que se establecen los principios de organización, que en conjunto con la Ley del



**Organismo Ejecutivo sirven de referencia para describir el proceso de las políticas públicas en Guatemala.**

**Por mandato legal, la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, Segeplan, es la institución del Estado responsable de impulsar el proceso de formulación de políticas, de su seguimiento y monitoreo, así como presentar la evaluación del Estado en el marco de políticas públicas, particularmente de aquellas directamente vinculadas a la atención de los conglomerados sociales en situación de riesgo y vulnerabilidad de Estado.**

**La formulación de la política general o el programa de gobierno, en teoría, se debe basar en la plataforma programática, la cual es formulada previo a un proceso electoral, conteniendo los grandes lineamientos de las políticas y programas que el partido se propone realizar durante el período de gobierno siguiente.**

**El plan de gobierno, a diferencia de la plataforma programática, se refiere a un documento elaborado por políticos y técnicos del nuevo equipo de gobierno que sólo se puede formular o terminar de concretar, hasta que el partido y el candidato electo toman posesión del gobierno.**



Es velar por la efectiva coordinación de las políticas de los municipios y de las entidades autónomas y descentralizadas que operen en su departamento, de acuerdo con la política general del Gobierno de la República y, en su caso, con las políticas específicas del ramo o sector que corresponda.

Existen distintos tipos de políticas públicas en Guatemala, según el ámbito de gestión de las mismas. Formalmente, la dinámica de las políticas públicas pareciera bastante lineal, y resalta en la legislación la coherencia que éstas deben tener en la política general del Gobierno.

Se puede identificar que no existen mandatos para que la formulación de las mismas se realice de una forma participativa, pero en la práctica, se han abierto espacios de participación en el ámbito local, procesos que serán evaluados en el siguiente apartado.

#### **4.3. Fin de la guerra fría, globalización y desarrollo tecnológico**

El término seguridad ha evolucionado como producto de numerosos factores como el fin de la Guerra Fría, la globalización, el desarrollo tecnológico y la emergencia de amenazas no tradicionales.



La ampliación conceptual consecuentemente amplía su aplicación práctica, es decir, que se ve engrosada la agenda de seguridad con nuevos factores a tomar en consideración y numerosas acciones a poner en práctica mediante las políticas de seguridad de un Estado.

“Los cambios en el escenario internacional han provocado la evolución del concepto espacial de seguridad que se regía únicamente por los límites territoriales del Estado, así como también se ha dado una ampliación de las interrelaciones con otros campos de análisis, superando el carácter reduccionista de una práctica política que lo centraba exclusivamente en lo político-militar.”<sup>30</sup>

El debate que se ha presentado en la definición del término seguridad, ha girado en torno al objeto referente de la misma, es decir, el objeto a defender por la parte del Estado. Algunas definiciones se enfocan en la seguridad del Estado mismo, otras en la seguridad del territorio y las más actuales, en la seguridad de la persona.

En la actualidad las políticas de seguridad deben responder a la seguridad de la persona humana, de la sociedad como colectivo social, y de las instituciones políticas que expresan las bases del pacto constitutivo de la comunidad política,

---

<sup>30</sup> MINUGUA. Ob. Cit. Pág. 55

siendo inadmisibile que el interés de uno pueda desarrollarse en contraposición del interés del otro.

En relación a la amplitud de la agenda de seguridad como consecuencia de la emergencia de nuevas amenazas no tradicionales, se menciona que algunas de las nuevas amenazas que afectan a la seguridad del ser humano son las siguientes:

- El crimen organizado transnacional, principalmente la narcoactividad;
- El terrorismo;
- Fundamentalismos religiosos;
- Disputas fronterizas;
- Demandas de autonomía;
- Demandas nacionalistas;
- Desarrollo tecnológico vinculado al crimen organizado;



- La carrera armamentista;
  
- Deterioro del medio ambiente;
  
- Problemas de gobernabilidad.

Las declaraciones de distintos representantes de gobiernos y de organismos internacionales, así como el análisis de diversos círculos académicos, han contribuido a considerar la ampliación de la jurisdicción de la seguridad a todo lo que significa un riesgo para el bienestar colectivo.

“El Secretario General de las Naciones Unidas de 1992 a 1996, incluye entre las nuevas dimensiones de seguridad: el crecimiento incontrolado a la población, el peso de la deuda externa, las barreras al comercio internacional, las drogas y la disparidad entre ricos y pobres, poniendo especial atención a los problemas ecológicos y al surgimiento de nuevas enfermedades.”<sup>31</sup>

Se aprecia la conjugación de amenazas tradicionales y de nuevas amenazas a la seguridad del ser humano, como lo son las nuevas enfermedades y problemas ecológicos. Problemas en el ámbito económico como la deuda

---

<sup>31</sup> **Ibid.** Pág. 110

**externa, barreras comerciales y la disparidad económica, estos problemas generan condiciones de inestabilidad y problemas de gobernabilidad.**

**En el proceso de reformulación del concepto de seguridad, los organismos internacionales han sido actores fundamentales. A través de estudios, publicaciones, convenciones y otras acciones, han incidido en el proceso de reformulación constante del concepto de seguridad, siendo el carácter de integralidad, la principal característica del concepto que se ha establecido.**

**"La evolución conceptual ha conducido a los investigadores de la Organización de Naciones Unidas al concepto de seguridad humana. Este concepto se ha manejado desde 1993 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, con el fin de cambiar el énfasis: ir de la seguridad nacional y territorial que se regía a través de armamentos, hacia una seguridad de la gente, seguridad alimentaria, laboral y ambiental, sustentada en el desarrollo humano."<sup>32</sup>**

**Es necesario comprender que el concepto de seguridad humana alude a procesos sociales de construcción permanente de ella en la vida cotidiana de las personas.**

---

<sup>32</sup> Rotker, Susana. Ob. Cit. Pág. 74



En base a esto, la seguridad humana exige la existencia y disposición de los mecanismos sociales que hagan lo posible al mantenimiento de la complementariedad entre las distintas dimensiones de la vida social y sus expresiones objetivas y su traducción en la subjetividad de las personas.

El aporte de los organismos internacionales en la reconstrucción del concepto de seguridad ha sido fundamental y ha incidido en el proceso del cambio de paradigma de la misma.

Todos estos aportes fueron desembocando en un cambio total del paradigma de la seguridad, así como en la construcción del concepto de seguridad democrática, que hace referencia a la existencia de un Estado capaz de promover acciones de desarrollo que incidan en generar condiciones de bienestar para su población.

#### **4.4. La seguridad nacional, militar y territorial a la seguridad multidimensional e integral**

El concepto de seguridad con enfoque tradicional estado centrista, se refiere a la protección de la soberanía y el territorio de un Estado ante amenazas externas o internas. Este enfoque fue superado por un concepto relacionado a





**valores democráticos que colocan al ser humano como sujeto principal de la misma. A este proceso se le conoce como cambio de paradigma.**

**Son varios los factores que contribuyeron a este cambio de paradigma, dentro de estos, la finalización de la Guerra Fría que marcó en gran medida el cese de la visión estadocentrista de la seguridad. Este evento histórico significó una ruptura con el concepto estrecho o convencional, que al dejar de ser funcional emerge la necesidad de estructurar un nuevo paradigma conceptual acorde a las nuevas necesidades de los Estados.**

**El análisis de la seguridad ya no se limita al ámbito delictivo, tomando actualmente en consideración, los distintos ámbitos, político, económico, ecológico, social y cultural.**

**Partiendo de las ideas que las relaciones asimétricas de poder generan una interdependencia entre los países subdesarrollados y desarrollados, y que esto consolida fuerzas dominantes y subordinadas, se puede indicar que se estimulan las ideas imperialistas entre las naciones, factor determinante para entender la dinámica de la Guerra Fría.**

**Las ideas imperialistas de dos potencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, causó la bipolarización del mundo, debido a la estrategia de influencias y**



alianzas con terceros Estados alrededor del mundo, que desembocó en enfrentamientos políticos, militares y económicos directos e indirectos.

En relación a las agendas de seguridad, la tensión acumulada entre ambas potencias hizo que éstas se centraran en la defensa de las amenazas, vulnerabilidades y riesgos de la expansión de la influencia de los Estados contrarios. Surge una priorización de la prevención y control de actividades como el espionaje, el desarrollo armamentista, nuclear y no nuclear, entre otros.

El objeto referente de la seguridad en esa época, era la defensa del sistema político y económico que defendía cada una de las potencias y sus aliados. Se priorizó la seguridad territorial, por medio de la defensa militar, viéndose reflejado en América Latina en las dictaduras militares que estaban al mando de la defensa del sistema político defendido por Estados Unidos.

“América Latina fue muy importante en el juego de influencias de ambas potencias. Se emplearon mecanismos políticos, militares y económicos, en especial por parte de Estados Unidos, debido a la preocupación que existía por perder la hegemonía que habían mantenido durante tanto tiempo en el continente.”<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Taveras Rodríguez, Juan Tomás. *Ob. Cit.* Pág. 47



Estados Unidos implementó algunas acciones para frenar la expansión de ideas contestatarias, siendo algunos de éstos mecanismos, la alianza para el progreso, en el ámbito económico y social, y la Doctrina de Seguridad Nacional en el ámbito político-militar.

“Debido a los problemas de desarrollo que enfrentaba América Latina, el presidente John F. Kennedy se reunió con algunos gobernantes del continente, para promover el programa Alianza para el Progreso, programa económico que promocionaba el gobierno estadounidense, aludiendo fines democráticos.”<sup>34</sup>

Dentro de los objetivos de Estados Unidos, se identifica el fortalecimiento del desarrollo socioeconómico e inhibir el desarrollo de acciones contestatarias, para que en conjunto, se pudiera producir condiciones de cohesión política.

En la práctica se dio una subordinación del eje del desarrollo socioeconómico, por las operaciones (dentro o fuera de la ley) que inhibieran el desarrollo de acciones contestatarias.

La Doctrina de Seguridad Nacional, fue la estrategia política y militar de la política exterior de Estados Unidos, para que se vieran cumplidos sus objetivos dentro de la dinámica de Guerra Fría.

---

<sup>34</sup> **ibid.** Pág. 78



Luego de conocer el contexto internacional en el que surge el paradigma de seguridad que fue acogido por los diversos gobiernos de América Latina en la segunda mitad del siglo XX, es necesario explicar los mecanismos que se utilizaron para llevar a cabo la estrategia que impuso este paradigma en el continente americano y que lleva por nombre Doctrina de Seguridad Nacional.

Esta doctrina se basa en el concepto de seguridad nacional, que a su vez se fundamenta en las funciones básicas con que surgen los Estados-Nación: brindar bienestar y desarrollo a los distintos sectores de la población, generar condiciones de seguridad, e integrar los elementos del Estado dentro de un proyecto nacional para garantizar las anteriores funciones.

En esta línea de ideas, se puede indicar que la seguridad nacional son las acciones que se realizan para garantizar la estabilidad a un Estado, a través de la continua búsqueda de realizar los objetivos nacionales o intereses nacionales, así como la defensa de estos ante amenazas internas o externas.

La connotación negativa que ha recibido este concepto, es la discrecionalidad con que las autoridades formulan los objetivos nacionales, ya que éstos pueden beneficiar solamente a ciertos sectores de la sociedad, identificando amenazas internas y externas, que confronten a los diversos sectores o países, generando así tensiones nacionales o internacionales.



“La seguridad nacional para los Estados Unidos, es la capacidad de desarrollar los objetivos de la élite de poder estadounidense sin interferencia de otros países, aunque casi siempre esos objetivos están más allá de las fronteras de los Estados Unidos”<sup>35</sup>

#### **4.5. Los cinco instrumentos en materia de seguridad**

El principal objetivo de la Doctrina era la lucha por parte de las fuerzas armadas nacionales, contra el surgimiento de movimientos sociales y focos guerrilleros en América Latina.

Los ejércitos, en su mayoría, operaban bajo el control de Estados Unidos, que aportó elementos ideológicos, así como estrategias y tácticas para combatir la subversión.

##### **4.5.1. La agenda de riesgos y amenazas**

Dicho instrumento presenta el objeto referente de la seguridad al indicar que ésta la constituye la lista actualizada de temas que mediante un análisis permanente, identifican las amenazas, vulnerabilidades y riesgos a la seguridad



del Estado, el bienestar de las personas, desarrollo de la sociedad y la estabilidad de sus instituciones.

Muchos de los intereses nacionales de los distintos países, se formulan en función a los objetivos nacionales de la potencia mundial. El velar por la soberanía e independencia, es fundamental en la justificación de estas acciones.

Está constituida por la lista actualizada de temas producto de un análisis permanente, que identifica las amenazas, vulnerabilidades y riesgos a la seguridad del Estado, al bienestar de las personas, al desarrollo de la sociedad ya la estabilidad de sus instituciones, cuyos efectos es necesario evitar y controlar por las instituciones correspondientes y que no estuvieren previstas en la agenda de desarrollo.

#### **4.5.2. La política nacional de seguridad**

Dentro de las principales funciones del Consejo Nacional de Seguridad, se ubica la definición o aprobación de los instrumentos claves para la realización y cumplimiento de sus objetivos, estos instrumentos son: política Nacional de Seguridad:



La Política Nacional de Seguridad, es el conjunto de lineamientos que definen los cursos de acción diseñados para prevenir y contrarrestar los riesgos y amenazas que se presenten sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones.

Tiene por objeto garantizar aquellas acciones de carácter preventivo o reactivo que el Estado debe adoptar para garantizar la consecución de los intereses nacionales frente a cualquier amenaza, agresión o situación que por su naturaleza represente un riesgo para la seguridad de los habitantes o del Estado Democrático.

#### **4.5.3. La agenda estratégica de seguridad**

Esta define y prioriza los instrumentos de carácter preventivo o reactivo para garantizar la seguridad de la Nación.

Los trabajos de prevención, son un indicador del cambio de paradigma ya que refleja la visión de considerar a la sociedad como el centro de la seguridad y no un enemigo. Es el mecanismo en que el Estado establece la relevancia temática en el ámbito integral de la seguridad; define y prioriza los instrumentos de carácter preventivo reactivo para garantizar la seguridad de la Nación.



#### **4.5.4. Plan estratégico de seguridad**

Corresponde a la Secretaría Técnica la formulación de la misma. Este plan determina el conjunto de acciones que deben realizar las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad, para alcanzar la seguridad de la Nación.

Contiene la misión, las acciones claves, las estrategias y los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad, en base a la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación ya la Agenda de Riesgos y Amenazas.

La doctrina de seguridad nacional, se convirtió en la ideología de legitimación del Estado contrainsurgente, justificando el recurso a la fuerza como medio para la gobernabilidad, el cierre de espacios políticos, la subordinación de la ley y las instituciones a los intereses de seguridad, entre otros.

#### **4.5.5. Plan nacional de inteligencia**

En este caso específico no se cuenta con una definición legal, pues el Decreto 18- 2008 del Congreso de la República de Guatemala, no da una definición al respecto, pero se puede entender como el conjunto de acciones realizadas por





las instituciones que de conformidad con la ley, son las encargadas de producir inteligencia, que permita alcanzar los objetivos y resultados previstos.

Se concluye la presente investigación, exponiendo que el concepto de seguridad democrática que nace en la región centroamericana por medio del Tratado Marco de Seguridad Democrática, se materializa en Guatemala en el Acuerdo Sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, se plasma en el Libro de la Defensa y en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.

Se han hecho intentos por institucionalizar la seguridad democrática como nuevo modelo regional y nacional de seguridad, siendo necesaria una evaluación del abordaje del concepto en las acciones por parte del Estado.



## CONCLUSIONES

1. En Guatemala, se establece que los habitantes tienen poca participación activa con el Estado, lo que impide coadyuvar a encontrarle una solución de forma integral al flagelo de la violencia en sus distintas modalidades y de la delincuencia organizada que constantemente les amenaza.
2. La firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala y la presión internacional, obligaron a la creación de cuerpos normativos como la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, pero es una realidad que las mismas aunque son vigentes, no son positivas porque su cumplimiento es una utopía, por desconocer los riesgos y amenazas.
3. La falta de regulación de las juntas locales de seguridad, que las encuadre de alguna manera dentro de un marco de legalidad, provoca la falta de certeza jurídica en sus disposiciones y actuaciones, en defensa de los derechos de las áreas en las que funcionan y protegen, por la carencia de una política nacional de seguridad.



4. La población guatemalteca necesita de un ambiente de confianza, en la manera de prevenir la violencia y los delitos de una forma racional y democrática, a través de la funcionalidad de un plan estratégico de inteligencia y de seguridad.

## RECOMENDACIONES

1. El Estado de Guatemala a través del Ministerio de la Defensa y de Gobernación, debe de procurar un acercamiento, con la población organizada, buscando informar de la política nacional de seguridad, a fin de que haya una participación activa, para obtener la seguridad democrática.
2. Que los organismos del Estado, coordinen esfuerzos, para dar a conocer la funcionalidad de los instrumentos contenidos en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, para que las agrupaciones de vecinos y la población en general, tengan una idea clara de cuál debe ser su función de acuerdo a la Ley.
3. Es necesario que el Congreso de la República de Guatemala, haga las reformas que positiven la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, porque de esa manera las autoridades y la población, podrán unir esfuerzos que los convenzan que se está actuando conforme a derecho.



4. El Ministerio de Gobernación, debe brindarle a la población en todo el territorio nacional, un clima de seguridad, confianza y certeza jurídica en sus actuaciones, promoviendo la aplicación del plan nacional de inteligencia y la agenda nacional de seguridad, que buscan la paz social en Guatemala.



## BIBLIOGRAFÍA

**ÁLVAREZ, Enrique. El observador. Entrevista del coordinador del CAS.** Guatemala: Ed. Publicaciones Aselobs, 2009.

**BOBEA, Lilian. Entre el crimen y el castigo.** Venezuela: Ed. Flacso, 2003.

**BRICEÑO LEÓN, Roberto. Violencia, sociedad y justicia en América Latina.** Ecuador: (s.e.), 2002.

**CANDINA, Azun. Participación ciudadana y reforma a la policía en América del Sur.** Chile: Ed. Centro de estudios para el desarrollo, 2001.

**ESCOBAR, Santiago y Jacqueline Nuñez. La seguridad ciudadana como política de Estado.** Brasil: Ed. Paulo Federal, 2005.

**FRIEDRICH, Ebert Stiftung, Enrique Gomáriz Moraga. Políticas municipales de seguridad ciudadana y violencia intrafamiliar.** Guatemala: Ed. Magna Terra, 2006.

**MINUGUA. Acuerdos de paz: Herramientas para el Cambio.** Guatemala: (s.e.), 2000.

**POLSEDE. Hacia una política de seguridad para la democracia.** Suiza: Ed. Geneva Centre Democratic, 2005.

**REBOLLEDO FLORES, Jorge. Seguridad pública y derechos humanos.** Costa Rica: Ed. Imprenta Nacional, 2001.

ROTKER, Susana. **Ciudadanía del miedo**. Venezuela: Ed. Nueva Sociedad, 2000.



TAVERAS RODRÍGUEZ, Juan Tomás. **Seguridad democrática**. Guatemala: (s.e), 2009.

## **Legislación**

**Constitución Política de la República de Guatemala**. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

**Convención Interamericana de Derechos Humanos**. San José Costa Rica, 1969.

**Código Penal**. Congreso de la República de Guatemala. Decreto número 17-73, 1973.

**Código Procesal Penal**. Congreso de la República de Guatemala, Decreto 51-92, 1992.

**Ley del Organismo Judicial**. Congreso de la República de Guatemala, Decreto 2-89, 1989.

**Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad**. Congreso de la República de Guatemala, Decreto 18-2008, 2008.

**Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**. Congreso de la República de Guatemala, Decreto 11-2002, 2002.

**Ley de la Policía Nacional Civil. Congreso de la República de Guatemala,  
Decreto 11-97, 1997.**

