

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN ANÁLISIS ESTRATÉGICO, SEGURIDAD Y
GEOPOLÍTICA

“ANÁLISIS ESTRATÉGICO IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA
NACIONAL DE SEGURIDAD Y CUMPLIMIENTO DE LA LEY
MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD”

TESIS PRESENTADA POR
JOSÉ INÉS CASTILLO MARTÍNEZ

Al conferírsele el grado académico de

MAESTRO EN CIENCIAS EN ANÁLISIS ESTRATÉGICO,
SEGURIDAD Y GEOPOLÍTICA

GUATEMALA, MAYO 2024

RECTOR MAGNIFICO

M.A. Walter Ramiro Mazariegos Biolis

SECRETARIO GENERAL

Lic. Luis Fernando Cordón Lucero

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

DIRECTOR:	Maestro José Rolando Samayoa Lara
REPRESENTANTE DE PROFESORES TITULARES:	Maestro Henry Manuel Arriaga Contreras Doctor Byron Giovanni Mejía Victorio
REPRESENTANTE DE ESTUDIANTES:	Bachiller Hellen Herrera Vásquez Bachiller Elvis Enrique Ramírez Mérida
SECRETARIA:	Maestra Cinthya del Rosario Girón Franco

CONSEJO ACADÉMICO DE POSTGRADO

DIRECTOR:	Maestro José Rolando Samayoa Lara
DIRECTORA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO:	Magister Geidy Magali De Mata Medrano Doctor Jorge Adalberto Ruano Estrada Maestra Mayra del Rosario Villatoro del Valle Maestra Ruth Jácome Pinto

DEPARTAMENTO DE POSTGRADO

DIRECTORA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO:	Magister Geidy Magali De Mata Medrano
-------------------------------------	---------------------------------------

ASESOR DE TESIS:

Maestro Marco Tulio Alvarez Bobadilla

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ LA LECTURA Y DEFENSA DE TESIS

PRESIDENTE: Doctor Jorge Adalberto Ruano Estrada
VOCAL I: Maestro Selvin Alberto Díaz Cabrera
VOCAL II: Magister Geidy Magali De Mata Medrano

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTOR: Maestro José Rolando Samayoa Lara
SECRETARIA: Maestra Cinthya del Rosario Girón Franco
DIRECTORA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO: Magister Geidy Magali De Mata Medrano
EXAMINADOR I: Doctor Jorge Adalberto Ruano Estrada

Nota: Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis.

(Artículo 73 del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política)

Profesor Fco. José Lemus Miranda

Profesor Titular (V)

Escuela de Ciencia Política

Universidad de San Carlos de Guatemala

Tel: +502 55736020

Correo-e: francisco.lemus@profesor.usac.edu.gt

Guatemala 30 de octubre de 2023

Maestra

Beatriz Eugenia Bolaños Sagastume

Directora en funciones

Escuela de Ciencia Política

Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimada Mta. Bolaños:

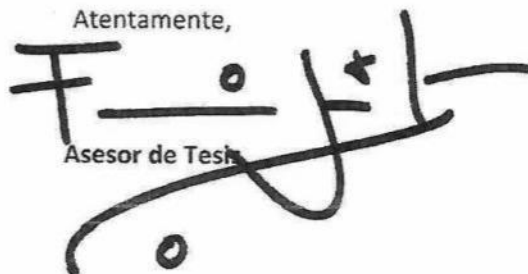
Es un gusto saludarlo deseando éxitos y bienestar al lado de su equipo de trabajo. La presente comunicación tiene por objeto informarle que he procedido a realizar la asesoría en el proceso de investigación desarrollado por el estudiante del Programa de Maestría en Ciencias en Análisis Estratégico, Seguridad y Geopolítica, **Licenciado José Inés Castillo Martínez**, quien ha desarrollado el tema intitulado **"Análisis Estratégico Implementación del Sistema Nacional de Seguridad y Cumplimiento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad."**, trabajo investigativo de tesis para obtener el Grado de Maestro en dicho Programa.

Al respecto, tengo a bien comunicarle que brinde la asesoría correspondiente al Lic. Castillo Martínez, quien desarrollo la investigación bajo los parámetros teóricos y metodológicos correspondientes. En tal sentido, el informe hace una aproximación explicativa y descriptiva sobre cómo ha sido la implementación de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad y a partir de ello hace una disección sobre del Sistema Nacional de Seguridad en Guatemala y cómo éste determina la formulación de las políticas públicas en materia de seguridad. Así mismo, plantea las aportaciones y limitaciones que el mismo presenta en su funcionamiento

Derivado de lo anterior, le manifiesto que dicho trabajo investigativo, es un aporte serio en la temática de la seguridad en Guatemala, puesto que aborda una realidad actual y que pocas veces en el país se analizan como proceso de construcción de conocimientos y explicación sobre una realidad concreta que en última instancia afecta a la sociedad en su conjunto. Por tal virtud, me congratulo comunicarle que el trabajo presentado por el Lic. Castillo Martínez llena las calidades y cualidades para ser presentada ante el Honorable Tribunal Examinador del Departamento de Posgrado de la Escuela de Ciencia Política.

Sin otro particular, agradezco la atención a la presente y hago propicia la ocasión para presentarle las muestras de mi más alta consideración.

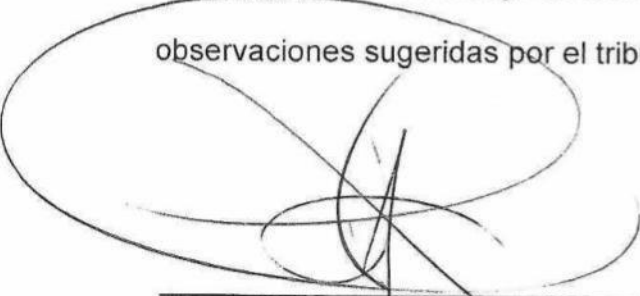
Atentamente,



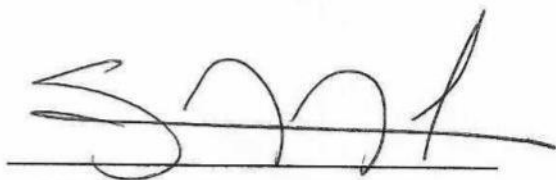
Asesor de Tesis

CONSTANCIA DE LECTURA Y DEFENSA DE TESIS

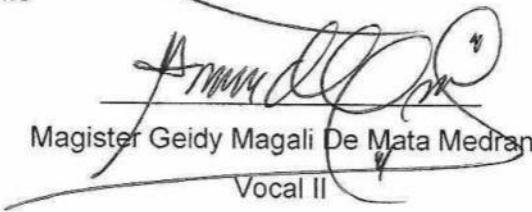
En la Ciudad de Guatemala, el día lunes 4 de marzo del año dos mil veinticuatro, se realizó la Lectura y Defensa de Tesis del Licenciado José Inés Castillo Martínez, Registro académico 100022737, titulada "Análisis Estratégico Implementación del Sistema Nacional de Seguridad Cumplimiento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad", la cual presentó como requisito previo a optar al Grado Académico de Maestro en Análisis Estratégico, Seguridad y Geopolítica, ante el Tribunal designado. En tal sentido, los Infrascritos miembros del Tribunal Examinador, habiendo escuchado y evaluado el informe de investigación del sustentante, consideran que el mismo contiene las cualidades y calidades necesarias para un trabajo de tesis, sin embargo, deberá atender e incorporar las observaciones sugeridas por el tribunal previo a ser aprobada.



Dr. Jorge Adalberto Ruano Estrada
Presidente



MSc. Selvin Alberto Díaz Cabrera
Vocal I



Magister Geidy Magali De Mata Medrano
Vocal II

CONSTANCIA DE CORRECCIONES DE LA LECTURA Y DEFENSA DE TESIS

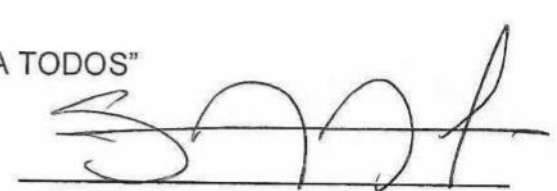
En la Ciudad de Guatemala, el día jueves 7 de marzo del año dos mil veinticuatro, se realizó la Lectura y Defensa de Tesis del Licenciado José Inés Castillo Martínez, Registro académico 100022737, titulada "Análisis Estratégico Implementación del Sistema Nacional de Seguridad Cumplimiento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad", la cual presentó como requisito previo a optar al Grado Académico de Maestro en Análisis Estratégico, Seguridad y Geopolítica, ante el Tribunal Examinador. En tal sentido, los Infrascritos miembros del Tribunal Examinador, habiendo verificado que efectivamente se incorporaron las observaciones y correcciones al trabajo mencionado, consideran que el mismo contiene las cualidades y calidades necesarias para un trabajo de tesis del grado de Maestría, por lo cual emiten dictamen de APROBADO.



Dr. Jorge Adalberto Ruano Estrada

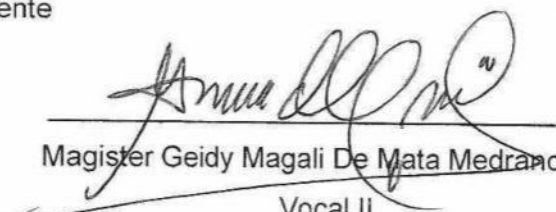
Presidente

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



MSc. Selvin Alberto Díaz Cabrera

Vocal I



Magister Geidy Magali De Mata Medrano

Vocal II

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, diecisiete de mayo del año dos mil veinticuatro.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de Tesis presentada por el Licenciado José Inés Castillo Martínez carnet 100022737, titulada "Análisis Estratégico Implementación del Sistema Nacional de Seguridad y Cumplimiento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad".

Atentamente,

"ID Y ENSEÑADA A TODOS"



M.A. José Rolando Samayoa Lara
Director Escuela de Ciencia Política

ACTO QUE DEDICO:

A MI FAMILIA, A MI ESPOSA, A MIS HIJOS, A LA PATRIA, A SANTA ROSA EN ESPECIAL A LA TIERRA QUE ME VIO NACER CANDELARIA TAXISCO, A MIS MAESTROS EN ESPECIAL A MARIO ROBERTO MORALES (QEPD) QUE SUS IDEAS Y LUCHA SIRVAN DE LUZ Y EJEMPLO PARA LA JUVENTUD PATRIOTICA Y REVOLUCIONARIA.

INDICE

Siglas y acrónimos	
Introducción	11
Capítulo I	
1. Marco Metodológico, Antecedentes históricos	15
1.1 Justificación	15
1.2 Planteamiento del problema	16
1.3 Preguntas generadoras	18
1.4 Objetivos	19
1.5 Delimitación	19
1.6 Metodología	19
1.7 Objeto de la investigación	20
1.8 Antecedentes históricos	21
Capítulo II	
2. Marco Teórico y Conceptual, Geopolítica y Centroamérica	25
2.1 Geopolítica	25
2.2 Seguridad	26
2.3 Amenazas, riesgos y vulnerabilidades	29
2.4 Análisis Estratégico	30
2.5 Anotaciones Interés geopolítico por Centroamérica	32
2.6 Sistema de Integración Centroamericana SICA	34

Capítulo III

3. Marco Legal y Análisis Estratégico –Sistema Nacional de Seguridad 37

3.1	Institucionalidad creada por la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto 18-2008	38
3.2	Descripción General del Sistema Nacional de Seguridad SNS	42
3.3	Integración Institucional del Sistema Nacional de Seguridad	44
3.3.1	Presidente de la República	46
3.3.2	Ministros de Estado	46
3.3.3	Procuraduría General de la Nación	46
3.3.4	La Coordinadora Nacional para la reducción de Desastres	47
3.3.5	Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado	47
3.3.6	Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República SAAS	48
3.4	Análisis Institucional del Sistema Nacional de Seguridad	49
3.5	Fines del Sistema Nacional de Seguridad	53
3.5.1	Fortalecimiento Institucional del Sistema	53
3.5.2	Amenazas, vulnerabilidades y riesgos	56
3.6	Control Interno de las Instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad	58

Capítulo IV

4. Retos del Sistema Nacional de Seguridad 61

4.1	Abordaje de Seguridad Humana	63
4.2	Abordaje de Seguridad Ciudadana y Seguridad Democrática	64

Conclusiones	69
Recomendaciones	71
Fuentes consultadas	73

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AC	Acuerdos de Paz firmados el 29 de diciembre de 1996
AFPC	Acuerdo para el Fortalecimiento del Poder Civil en una sociedad democrática
CAI	Conflicto armado interno
CEH	Comisión del Esclarecimiento Histórico
CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
CPR	Constitución Política de la República de Guatemala
EMP	Estado Mayor Presidencial
DIGICI	Dirección General de Investigación Criminal
DSN	Doctrina de la Seguridad Nacional
IC	Inteligencia criminal o policial
IGSNS	Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad

IM	Inteligencia Militar
INEES	Instituto Nacional de Estudios Estratégicos
LMSNS	Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad de la Nación
MCSD	Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática
OAS	Organización de los Estados de América
ODHAG	Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala
PDH	Procurador de los Derechos Humanos
RESDAL	Red de Seguridad y Defensa
SAAS	Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República
SC	Seguridad Ciudadana
SD	Seguridad Democrática

SEPAZ	Secretaría de la Paz
SH	Seguridad Humana
SIE	Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado
ST-CNS	Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad
TMSDCA	Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centro América

Introducción

Constitucionalmente es mandato del Estado de Guatemala brindar las garantías a los habitantes de la República de la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. En ese orden de ideas el Estado debe organizarse para garantizar la satisfacción de todas las necesidades de seguridad integral de sus habitantes y así proveer el marco legal necesario y asegurar el funcionamiento coordinado, eficaz y eficiente de los Organismos del Estado, sus instituciones y dependencias responsables para el logro de una política nacional de seguridad. Para el cumplimiento puntual de lo estipulado anteriormente, se contempla en el contenido de los considerandos de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad LMSNS, decreto número 18-2008, que debe existir una coordinación interinstitucional efectiva, es decir que debe atender a las calidades de orgánica y funcional; lo cual permite interpretar que la problemática de la seguridad democrática y ciudadana es competencia del Estado en su conjunto, debe conocerse, prevenirse, atenderse y disminuirse en forma colectiva, sin olvidar a la sociedad como un actor importante y estratégico en la consecución exitosa de los objetivos contemplados tanto por la Ley como por el Sistema per se.

En el cuerpo de la normativa que ya se ha referenciado existen definiciones importantes contempladas en el artículo 2º. Definiciones, tales como: “La Seguridad de la Nación, política, 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“. Para efectos del presente trabajo, se entenderá por estrategia aquella planificación del conjunto de acciones que conforman un proceso que busca la resolución de problemas y mantener la dirección de capacidades específicas para implementar políticas con pensamiento prospectivo y determinar y definir los escenarios presentes y futuros que aspiren al mejoramiento de una determinada problemática, en este caso la seguridad democrática y ciudadana. En ese orden se

trabajó bajo la comprensión de que el análisis estratégico es una actividad específica del pensamiento metódico que busca el discernimiento acerca de la problemática inherente al quehacer estratégico de la Ley Marco del Sistema de Seguridad Nacional. Se determinó la misión, visión, objetivos estratégicos subyacentes en la estructura normativa de esta normativa y del Sistema Nacional de Seguridad.

El presente trabajo de tesis está conformado por cuatro capítulos de los cuales a continuación se realiza una breve descripción de su contenido: Capítulo I, Marco Metodológico; Capítulo II, el Marco Teórico y Conceptual, Geopolítica y Centroamérica; en el Capítulo III Marco Legal y Análisis Estratégico del Sistema Nacional de Seguridad, en cuyo contenido se presenta y se guía al lector en el conocimiento detallado del Sistema Nacional de Seguridad; finalmente en el Capítulo IV, se encuentra el análisis estratégico referido a los retos que se presentan y/o aún tiene pendiente el Estado guatemalteco en materia de seguridad.

Se trabajó bajo la guía del objetivo general que a continuación se presenta:

Se describió el Sistema Nacional de Seguridad, plasmando información con explicaciones claras y amplias para que la comprensión sea accesible para los interesados en la temática generando elementos conceptuales que permitan la evaluación crítica de la implementación del Sistema Nacional de Seguridad. De igual manera se propuso como hipótesis central de investigación la siguiente: La debilidad institucional del Estado de Guatemala implica limitación para la implementación eficiente y eficaz del Sistema Nacional de Seguridad y déficit en el cumplimiento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.

El trabajo final de investigación que se presenta es el resultado del cumplimiento puntual de las etapas y fases contenidas en el diseño de investigación presentado y autorizado previamente el cual brindó la estructura científico-metodológico que dirigió el proceso de investigación descriptiva – cualitativa e interpretativa, más aproximada a la realidad del Sistema Nacional de Seguridad, lo cual conllevó el conocer y analizar otras investigaciones y/o temas relacionados con

el objeto del presente trabajo, recolectándose información válida y fiable para el análisis estratégico propuesto y llevado a cabo con éxito.

El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, en su considerando expone “Que entre los propósitos del Sistema de la Integración Centroamericana, establecidos en el Protocolo de Tegucigalpa, se encuentra la obtención del desarrollo sostenible de Centroamérica, que presupone concretar un Nuevo Modelo de Seguridad Regional único, integral e indivisible, inspirado en los logros alcanzados en su intenso proceso de pacificación e integración”.

Agrega que el desarrollo sostenible de Centroamérica “sólo podrá lograrse con la conformación de una comunidad jurídica regional, que proteja, tutele y promueva los Derechos Humanos y garantice la seguridad jurídica, y que asegure las relaciones pacíficas e integracionistas entre los Estados de la región. Que aquellas situaciones que quebranten la paz y afecten la seguridad de cualquiera de los Estados centroamericanos afectan también a todos los Estados de la región y sus habitantes”. Reitera tal tratado que “el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas”. Asimismo, el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática orientará cada vez más, sus recursos a la inversión social. Este Tratado fue suscrito por las partes el 15 de diciembre del año de 1995.

Se estudiaron muy bien el Sistema de Integración Económica Centroamericana, El Tratado Marco de Seguridad Centroamérica y la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad de Guatemala y los Acuerdos de Paz suscritos para finalizar un Conflicto Armado Interno que duró 36 años de vida del país, que contienen como elemento común consideraciones de carácter declarativas idealistas.

1. MARCO METODOLÓGICO Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1.1 Justificación

Es importante indicar los propósitos que se contemplaron al realizar un proceso de investigación del tema objeto de estudio, en ese sentido se presenta a continuación las metas o finalidades tanto generales como específicas que sirvieron de guía para el proceso.

Para mejor comprensión del tema a tratar en la presente investigación es necesario indicar el origen y motivos que conllevan a la promulgación de la Ley en Guatemala. En ese orden, en el último considerando de esa normativa se expone. “Que resulta de particular importancia que el Sistema Nacional de Seguridad esté sustentando en los principios y normas contenidos en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, para dar viabilidad al cumplimiento de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz, la Ley Marco de los Acuerdos de Paz e instrumentos internacionales ratificados por Guatemala”. (SEPAZ, 2015)

En ese sentido se debe hacer referencia al Sistema de Integración Centroamericana y primordialmente indicar que el Sistema de la Integración Centroamericana SICA es el “marco institucional de la integración de la región centroamericana, creado por los Estados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá”. (SICA, 2019)

El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, expone “Que entre los propósitos del Sistema de Integración Centroamericana, establecidos en el Protocolo de Tegucigalpa, se encuentra la obtención del desarrollo sostenible de Centroamérica, que presupone concretar un Nuevo Modelo de Seguridad Regional Único, integral e indivisible, inspirado en los logros alcanzados en su intenso proceso de pacificación e integración”. Recuerda que el “Desarrollo sostenible en Centro América sólo podrá lograrse con la conformación de una comunidad jurídica regional, que proteja, tutele y promueva los Derechos Humanos y garantice la seguridad jurídica, y que asegure las relaciones pacíficas e integracionistas entre los Estados de la región. Que aquellas situaciones que quebranten la paz y afecten

la seguridad de cualquiera de los Estados centroamericanos afectan también a todos los Estados de la región y sus habitantes”.

Subraya el tratado señalado “Que el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas”. (STCNS, 1995) Asimismo, el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática MCSD orientará cada vez más, sus recursos a la inversión social. Este Tratado fue suscrito por las partes el 15 de diciembre del año de 1995.

1.2 Planteamiento del problema

“Yo digo que quienes condenan los tumultos entre los nobles y la plebe atacan lo que fue la causa principal de la libertad de Roma, y que se fijan más en los ruidos y gritos que nacían de esos tumultos que en los buenos efectos que produjeron. En toda República hay dos espíritus contrapuestos, el de los grandes y el del pueblo, y todas las leyes que se hacen en pro de la libertad nacen de la desunión de ambos...” Nicolás Maquiavelo

Para mejor comprensión del tema a tratar en este trabajo de tesis: Análisis estratégico del proceso de implementación del sistema nacional de seguridad y cumplimiento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad es necesario indicar el origen y motivos que conllevan a la promulgación de la Ley en Guatemala.

En ese orden, en el último considerando de esa normativa se expone:

“Que resulta de particular importancia que el Sistema Nacional de Seguridad esté sustentado en los principios y normas contenidos en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, para dar viabilidad al cumplimiento de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz, la Ley Marco de los Acuerdos de Paz e Instrumentos Internacionales ratificados por Guatemala.” (STCNS, 2008)

En ese sentido se debe hacer referencia al Sistema de Integración Centroamericana primordialmente indicar que: “El Sistema de la Integración Centroamericana SICA es el marco institucional de la integración de la región centroamericana, creado por los Estados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Posteriormente, se adhirieron como miembros plenos Belice en el año 2000 y, a partir de 2013, la República Dominicana. El Sistema cuenta con un grupo de países Observadores Regionales y Extrarregionales.

Los Observadores Regionales son: México, Chile, Brasil, Argentina, Perú, Estados Unidos de Norte América, Ecuador, Uruguay y Colombia. Por otra parte, son Observadores Extrarregionales China (Taiwán) España, Alemania, Italia, Japón, Australia, Corea del Sur, Francia, la Santa Sede y Reino Unido. La República de El Salvador es la sede del SICA. (SICA, 2019)

El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, en sus considerandos expone “Que entre los propósitos del Sistema de la Integración Centroamericana, establecidos en el Protocolo de Tegucigalpa, se encuentra la obtención del desarrollo sostenible de Centroamérica, que presupone concretar un Nuevo Modelo de Seguridad Regional único, integral e indivisible, inspirado en los logros alcanzados en su intenso proceso de pacificación e integración”. Recuerda que “el desarrollo sostenible de Centroamérica sólo podrá lograrse con la conformación de una comunidad jurídica regional, que proteja, tutele y promueva los Derechos Humanos y garantice la seguridad jurídica, y que asegure las relaciones pacíficas e integracionistas entre los Estados de la región. Que aquellas situaciones que quebranten la paz y afecten la seguridad de cualquiera de los Estados centroamericanos afectan también a todos los Estados de la región y sus habitantes”.

Agrega “que el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la

protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas”.

Asimismo “el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática orientará cada vez más, sus recursos a la inversión social.” Este tratado fue suscrito por las partes el 15 de diciembre del año de 1,995. (STCNS, 1995)

Se determina como conclusión que tanto las buenas razones e intenciones, principios e intereses que presenta el Sistema de Integración Económica Centroamericana, el tratado Marco de Seguridad en Centroamérica y la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad en Guatemala, y aún los Acuerdos de Paz suscritos para finalizar un conflicto armado interno que duró 36 años de vida del país contienen como elemento común consideraciones de carácter declarativas idealistas que como la historia ha demostrado no arrojan resultados concretos palpables, se han quedado en buenas intenciones, la utopía soñada pendiente de cumplir.

1.3 Preguntas generadoras

Se desarrollaron las siguientes preguntas generadoras:

- 1.3.1 ¿Qué es el Sistema de Seguridad de la Nación en Guatemala?
- 1.3.2 ¿Para qué sirve el Sistema de Seguridad de la Nación?
- 1.3.3 ¿En qué consiste la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad y su implementación desde la institucionalidad del Estado?
- 1.3.4 ¿Qué otras leyes dan apoyo a la implementación de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad de la Nación?
- 1.3.5 ¿Cómo fortalecer la implementación de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad en Guatemala para la obtención de mejores resultados en términos de Seguridad Nacional?

1.4 Objetivos de la investigación

Objetivo General:

Describir el Sistema Nacional de Seguridad, plasmando información con explicaciones claras y amplias para que la comprensión sea accesible para los interesados en la temática y generar elementos conceptuales que permitan la evaluación crítica de la implementación del Sistema Nacional de Seguridad.

Objetivos Específicos:

1. Determinar la trascendencia de la implementación del Sistema Nacional de Seguridad.
2. Explicar la interrelación Institucional creada por la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.
3. Sugerir las posibles recomendaciones para superar obstáculos y limitantes que pudiera presentar Sistema Nacional de Seguridad, para poder superarlos.

1.5 Delimitación

Delimitación geográfica: Ciudad de Guatemala

Delimitación temporal: 2016 – 2019

Unidad de análisis: Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad

1.6 Metodología

La investigación de tipo cualitativa fue la considerada para ser utilizada en la presente investigación. La investigación de tipo cualitativa respondió a las preguntas planteadas al inicio de la investigación por medio de la utilización del análisis estratégico de la implementación la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. (Bejarano, 2016)

También se utilizó el método histórico como parte de la investigación tomando como referencia el periodo histórico que va del 2016 al 2019, aún si no se rige por un orden cronológico. (Berrio, 1976)

Al investigar sobre la implementación de la Ley Marco del Sistema de Seguridad Nacional se hizo uso del método deductivo. En su tesis de maestría en la Universidad La Laguna de la Gran Canaria Sara Palmero Suárez cita a W. Decoo de quien interpreta “que el método deductivo es aquel en el que el proceso de aprendizaje se mueve de lo más general a lo más específico”. (Suárez, 2019)

Técnicas utilizadas

- Búsqueda bibliográfica: búsqueda e indagación en la referencia relacionada con la temática investigada, revistas, documentos con la especialidad del tema, y documentos web en plataformas institucionales y académicas.
- Recopilación y sistematización de información: clasificación de la información identificada a través de la búsqueda de referencias y se buscó según las categorías según los temas de relevancia a fines a la investigación que se desarrolló.
- Resúmenes: de libros, revistas, informes con material de interés y de aporte a la investigación.
- Entrevistas: Entrevistas a expertos en las temáticas desarrolladas en la investigación.

1.7 Objeto de la investigación

El Análisis estratégico de las modalidades de implementación por parte del Estado y en específico del Poder Ejecutivo y su institucionalidad de la Ley Marco del Sistema de Seguridad de la Nación, Decreto 18-2008 del Congreso de la República.

1.8 Antecedentes históricos

Para el abordaje y presentación adecuada de los resultados de la investigación descriptiva cualitativa realizada, es necesario presentar los elementos de contexto o circunstancias que dieron origen a la creación de la Ley Marco de Seguridad Nacional y dentro de ella el Sistema Nacional de Seguridad. Consecuencia lógica de ello, a continuación se aborda los siguientes antecedentes históricos conocidos, estudiados y analizados:

Sistema de Integración Económica Centroamericana:

Para el conocimiento y análisis del tema del Sistema de integración centroamericana, es necesario revisar sucintamente su génesis. Juan Alberto Fuentes Night en su libro “La economía atrapada. Gestores de poder y Estado encadenado” menciona que Víctor Urquizú quien fuera director de CEPAL en México para Centroamérica en los años cincuenta, relata que quienes aceptaron primero la firma del tratado que creaba el Sistema de Integración Económica Centroamericana complementando la estrategia la sustitución de importaciones, fueron los ministros de Economía de Guatemala, El Salvador y Nicaragua en una reunión convocada por CEPAL. “A los tres los inspiraba el ideal de la unidad centroamericana, ahora buscada por la vía de los acuerdos económicos”. (Knight, 2023) Guatemala suscribió el Tratado de Integración Centroamericana en 1961, que incluía “un arancel externo común y permitir el libre comercio intracentroamericano de bienes industriales. Quedó diluida la propuesta de contar con industrias asignadas a cada país para contar con acceso exclusivo al mercado regional”. (Knight, 2023)

Según Víctor Urquizú, Estados Unidos puso obstáculos a la integración centroamericana. Una evidencia la proporciona al identificar a dos funcionarios del Departamento de Estado, Henry Turkel e Isaiah Frank, quienes intentaron boicotear la propuesta de CEPAL de incluir a los cinco países centroamericanos por lo que tal Tratado de Integración quedó reducido a solo tres países de Centro América.

Es primordial tener presente que el deficitario desarrollo de los países que conformaron el Sistema de Integración Económica Centroamericana tienen su causa en la dependencia hacia intereses extranjeros, principalmente de Estados Unidos derivando en las estructuras anacrónicas o incongruentes existentes en el país.

El economista Dr. Saúl Osorio Paz, realizó anotaciones respecto al origen de la integración económica Centroamérica, y sugiere tres respuestas tomando en cuenta varios intereses:

- a) El interés de empresas norteamericanas que requieren de mercados más amplios para obtener economías de escala.
- b) El interés de un pequeño sector industrial que podía coincidir como lo ha demostrado la historia con los intereses de las corporaciones.
- c) El método de crecimiento que en sí lleva muchos conflictos de tipo social al no afectar a aquellos grupos que se verán menguados al ejecutar cambios esenciales en las estructuras.
- d) La facilidad de subordinar una región en su conjunto en vez de hacerlo con cinco pequeñas unidades económicas. (Paz, 2003)

Indicó además el Dr. Saúl Osorio que:

- 1.- La orientación que inicialmente tenía la integración económica es inasible o incomprensible y ello porque en el fondo se propiciaba la corriente liberal o libre cambista que requiere los intereses extranjeros, en cuanto a mercado de comercio y mercado de inversión.
- 2.- Es perceptible que dentro del marco de la integración económica se da preferencia al sector industrial, y esta preferencia puede explicarse porque el punto de coincidencia entre intereses norteamericanos y los intereses de algunos sectores dominantes de la región ahí se dan. (Paz, 2003)

Acuerdos de Paz, Firme y Duradera en Guatemala:

En lo pertinente a los Acuerdos de Paz a continuación se presenta parte del Considerando del Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, que textualmente indica:

“Que la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera ofrece una oportunidad histórica de superar las secuelas de un pasado de enfrentamiento armado e ideológico para reformar y cimentar una institucionalidad acorde con las exigencias del desarrollo de la nación y de la reconciliación del pueblo guatemalteco”.

“Que, con la participación activa y permanente de la ciudadanía a través de las organizaciones, fuerzas políticas y sectores sociales del país, esta renovación de la institucionalidad debe abarcar desde las autoridades locales hasta el funcionamiento de los organismos del Estado, para que todos los que son depositarios del poder público cumplan su cometido al servicio de la justicia social, de la participación política, de la seguridad y el desarrollo integral de la persona”;

“Que reviste una importancia fundamental fortalecer el poder civil, en tanto expresión de la voluntad ciudadana a través del ejercicio de los derechos políticos, afianzar la función legislativa, reformar la administración de la justicia y garantizar la seguridad ciudadana, que, en conjunto, son decisivas para el goce de las libertades y los derechos ciudadanos; y que dentro de una institucionalidad democrática, corresponde al Ejército de Guatemala la función esencial de defender la soberanía nacional y la integridad territorial del país”. (PNUD-UNOPS, 1998)

En el considerando último del Decreto 18-2008 Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, se estipula que por la importancia que reviste el Sistema, estará sustentado en los principios de:

- 1.- La Ley Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica,
- 2.- Dar viabilidad al cumplimiento de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz,
- 3.- La Ley Marco de los Acuerdos de Paz,

Y con esta base nace la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad de Guatemala, que como puede colegirse el contenido subyacente de esta normativa teóricamente busca el empoderamiento de la sociedad civil en el tema de seguridad democrática y ciudadana, así como el nuevo papel del ejército en un país democrático, que respeta los Derechos Humanos de su población.

Con el objetivo de que las acciones estratégicas contempladas tanto en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad y en el Sistema Nacional de Seguridad, trasciendan en el desarrollo integral de los habitantes del país.

CAPÍTULO II

2. Marco Teórico y conceptual, Geopolítica y Centro América

2.1 Geopolítica

Ciencia fundada por el geógrafo de origen sueco Rudolf Kjellén (1864-1922) en 1900 con su libro "Introducción a la geografía sueca" donde expuso los rudimentos básicos de la misma. En 1916 produjo su libro más importante: "El Estado como organismo viviente", donde el término geopolítica fue utilizado por primera vez. (Laureano, 2012)

Los principios de dicha ciencia en el pensamiento geoestratégico habían sido tratados por el también geógrafo alemán Friedrich Ratzel. Según éste, los Estados tienen muchas de las características de los organismos vivientes. También introdujo la idea de que "un estado tenía que crecer, extender o morir dentro de "fronteras vivientes", por ello tales fronteras son dinámicas y sujetas al cambio. (Tule, 2018)

De esa cuenta, varios geógrafos de origen anglo realizan una ampliación de las consideraciones de Ratzel a problemas militares y geoestratégicos, - área del saber que estudia la influencia de los factores geográficos en las decisiones relacionadas con la defensa nacional de los Estados - alcanzando gran importancia en Alemania durante el nazismo. Las potencias como Rusia, China y Japón la consideraron como un camino para llegar alcanzar el poder global. (Prado, 2013)

De acuerdo a Prado "en la era de la geopolítica, la importancia regional de Centroamérica fluctuó dependiendo de la intensidad de la rivalidad de Estados Unidos con la Unión Soviética. Los Estados Unidos, llenos de voluntad, de recursos propios y de una hegemonía sin precedentes en la economía mundial, reaccionaron ante semejante desafío con la elaboración e implementación de una Doctrina de Contención Global". (Prado, 2013)

Según el principio vital de la misma, no existía región en el mundo, sin importar su lejanía o su irrelevancia económica, que potencialmente no fuese de

importancia estratégica para el interés nacional de Estados Unidos. Todo dependía de los movimientos de la Unión Soviética y de sus clientes. (Cruz, 1995)

2.2 Seguridad

La Ley Marco del sistema nacional de seguridad en su artículo 2º. define la seguridad de la nación y la seguridad democrática en los términos siguientes:

a. 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.

b. Seguridad Democrática. La Seguridad Democrática es la acción del Estado que garantiza el respeto, promoción y tutela de la seguridad, al mismo tiempo que el pleno ejercicio de los derechos humanos, mediante la creación de condiciones que le permita a la persona su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia, conforme a lo establecido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica:

1.- La seguridad como instrumento del poder político. El Estado la invoca para referirse a todos los ámbitos de la sociedad que se hallan en peligro o amenaza que este debe proteger.

- 2.- La *seguridad nacional* es, en este ámbito de significación, la prioridad del discurso político, dándole al concepto de seguridad una referencia directa con la *integridad del Estado*.

El concepto de seguridad nacional o seguridad del Estado es central en este ámbito de significación, y comprende, a grandes rasgos, la protección del Estado frente a la agresión exterior y frente a movimientos internos que lo puedan poner en peligro, así como la pacificación de la sociedad.

El Estado es la unidad competente, a nivel geográfico (su territorio coincide con aquel a defender), jurídico (monopoliza la capacidad legislativa y coercitiva en el territorio, derecho sancionado por la aquiescencia del resto de miembros de la comunidad de estados) y material (su creación pondrá normalmente a su disposición los medios para llevar adelante esta tarea). (Orozco, 2006)

Tabla 1
Objeto referente de la Seguridad

OBJETO REFERENTE	CONTENIDO	POSTULANTE
El Estado	Soberanía y Poder Integridad territorial	Realismo y Neorrealismo
Colectividades o Grupos	Identidad societal	Constructivismo
El Individuo	Supervivencia, bienestar	Nuevos enfoques, teorías críticas.

Fuente: tabla adaptada de Møller, Bjørn. "Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos". *Desarrollo Económico – revista de ciencias sociales* IDES, Buenos Aires, Vol. 36, No. 143 (octubre-diciembre 1996). P. 769-792. (Orozco, 2006)

Se interpreta de lo señalado anteriormente que el carácter, la estructura y organización funcional del Sistema nacional de seguridad dependerá del objeto referente sobre el cual se tiene planificado recaerá las acciones o estrategias específicas para coordinar y garantizar la seguridad interior, exterior y de

inteligencia por parte en este caso específico del Estado de Guatemala. Que conforme al artículo 1º. Objeto de la Ley Marco del Sistema de Seguridad Nacional puede indicarse que el objeto referente de esta normativa es el Individuo.

Lo cual presenta un problema de contradicción grande, debido a que esta normativa esta llamada a garantizar y respetar los Derechos Humanos de las personas, pero por las estructuras dominantes del Poder político y económico del País este objetivo es difícil de observar y cumplir a cabalidad, a continuación se presenta el siguiente fundamento teórico subyacente en la afirmación anteriormente realizada.

Tomando en consideración que el Constructivismo cuyo exponente más representativo es Alexander Wendt,¹ y que expone que: El diálogo entre neorrealistas-neoliberales gira en torno a la medida en que la acción estatal está condicionada por la “estructura” (*anarquía y distribución de poder*) o por el “proceso” (*interacción y aprendizaje*) e instituciones.

Ese diálogo era posible a partir de la base común: el compromiso “racionalista” de ambas partes y, sobre todo, su uso de los modelos económicos y de la teoría de los juegos.

Es importante entonces indicar que en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, contenida en el Decreto 18-2008 fue construida consciente o inconscientemente desde esta perspectiva constructivista, en especial porque está comprobado a través de los hechos históricos acaecidos en el país primordialmente el conflicto armado interno que la acción estatal estuvo condicionada por las estructuras políticas y militares que por siglos han mantenido la supremacía del Poder en todos sus aspectos, lo cual permite reafirmar la veracidad de la premisa:

¹ Alexander Wendt (nacido en 1958 en Mainz, Alemania Occidental) es un politólogo que es uno de los núcleos sociales constructivistas estudiosos en el campo de las relaciones internacionales. Wendt y estudiosos como Nicolás Onuf, Peter J. Katzenstein, Emanuel Adler, Michael Barnett, Kathryn Sikkink, John Ruggie, Martha Finnemore, y otros tienen, en un plazo relativamente corto, estableció el constructivismo como una de las principales escuelas de pensamiento en la campo. Una encuesta de 2006 de eruditos estadounidenses y canadienses de Relaciones Internacionales clasifica a Wendt como primero entre los estudiosos que han estado haciendo el trabajo más interesante en las relaciones internacionales en los últimos años.

“Las leyes son la expresión de las clases dominantes” de un Estado, ya que les permite seguir reproduciéndose como tal.

Para Wendt las posiciones neoliberales - que sostienen que los procesos e instituciones pueden dar lugar a un comportamiento cooperativo a pesar de la anarquía - se verían reforzadas si contaran con una teoría sistemática que explicara la transformación de las identidades e intereses de los actores por parte de los regímenes e instituciones. (Ayala, 2018)

De este planteamiento de Wendt, la realidad y práctica guatemalteca comprueban su falacia ya que los actores no transforman sus intereses ni identidades por los regímenes ni por las instituciones, que son expresión e instrumentos de dominación de la población, llamadas a mantener el estado actual de las cosas para que no se den cambios importantes estructurales que claro vendrían a cambiar la matriz del desarrollo nacional.

Por lo cual, Guatemala aún se presenta como un país abatido por problemática de violencia - en todas sus formas - desempleo, migración de su población joven, carencia de oportunidades, en fin, desigualdad, inequidad e injusticia socioeconómica y política.

2.3 Amenaza, vulnerabilidad y riesgo

Para los efectos del presente trabajo se tomaron los conceptos construidos como producto de la deliberación y posterior consenso del equipo técnico conformado para la realización de la agenda de riesgos y amenazas, del Ministerio de la Defensa Nacional, Ministerio de Gobernación, Ministerio de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Análisis Estratégico. (STCNS, Agenda de riesgos y amenazas, 2007):

“Amenaza: Fenómeno social y/o natural que represente un peligro para el bienestar y la vida de los habitantes del departamento o municipio. No se tiene control sobre ella.

Vulnerabilidad: Predisposición o susceptibilidad de un departamento o municipio a ser afectado o dañado por fenómenos sociales o naturales. Se tiene control sobre ella. Puede disminuir su intensidad si el Estado o la comunidad tienen la capacidad para enfrentarla.

Riesgo: Probabilidad de ocurrencia de un fenómeno social y/o natural en un departamento o municipio que resulta de la relación entre la o las amenazas y el grado de vulnerabilidad del mismo. Es visto como el daño o pérdida que puede causar un evento de acuerdo con la intensidad de amenaza y el grado de vulnerabilidad que pueda presentar la sociedad”.

Se enfatiza que el tratamiento al tema de amenazas y riesgos debe hacerse desde una visión multidimensional, que esté al servicio de la paz, el desarrollo integral y la justicia social e incluyendo como amenazas la pobreza, la exclusión y los desastres entre otras. (Arévalo y Vela, 2,005).

“Las amenazas a la existencia o continuidad del Estado, tal como las autoridades políticas las perciben, se originan en su entorno externo; acciones de otros Estados, o de grupos sociales, políticos o económicos extranjeros. Las amenazas internas son las percibidas y que originan en factores que operan en el interior de sus fronteras: residen en las acciones de grupos cuyo accionar político busca alterar la continuidad de quienes dirigen el Estado o la naturaleza misma de éste”. (Mérida, 2013)

2.4 Análisis Estratégico

Como toda creación humana el análisis estratégico es una actividad específica del pensamiento metódico es decir ordenado y disciplinado, que busca la verdad de una problemática en este caso inherente a la labor estratégica, implementada a la Seguridad y específicamente al sistema nacional de seguridad.

Se trabajó bajo la siguiente definición: Consistió en recoger y estudiar información y datos relativos al Estado y evolución de los factores externos e

internos que afectaron en el caso estudiado a la coyuntura de Seguridad Democrática y Ciudadana, evaluando entonces el entorno así como los recursos y capacidades institucionales que conforman el Sistema Nacional de Seguridad, con la finalidad de tener conocimiento oportuno de su posición ante su reto estratégico, el cual puede ser a corto, mediano y largo plazo.

Puede entenderse también que el análisis estratégico es generador de ideas útiles para la toma de decisiones, en base a la construcción de escenarios presentes y futuros.

Considerando la existencia de las múltiples dimensiones de la Seguridad, particularmente aquellas que tiene que ver con el desarrollo humano y social, ha existido la necesidad de incluir aspectos novedosos de análisis, derivando ello en la expansión de la actividad de los estudios estratégicos, según sea el interés y el objeto de estudio.

Tomando de base lo referido anteriormente, puede hacerse una adaptación al análisis de los elementos que conforman el análisis estratégico empresarial, aplicado a la seguridad y al Sistema Nacional de Seguridad, en ese orden, los elementos serían:

- Diagnóstico estratégico, éste se conformaría por tres niveles; el diagnóstico del macroentorno o global, formado por las fuerzas externas como las políticas, económicas y sociales incluso las tecnológicas.
- El diagnóstico del microentorno se refiere a las fuerzas internas de grupos específicos que lo pueden influir; se tendría que tomar en consideración en el análisis las nuevas amenazas, rivalidades entre grupos, el poder de negociación en la resolución de conflictos.
- El diagnóstico interno del Sistema, en otras palabras, determinar si dentro del Sistema Nacional de Seguridad operan más las amenazas y las debilidades que las fortalezas y oportunidades. En el diagnóstico interno periódicamente habría que evaluar los recursos de la Coordinación institucional que conforman el Sistema Nacional de Seguridad, los

recursos humanos, recursos organizacionales o administrativos y recursos físicos.

En los tres niveles puede utilizarse la metodología FODA, que identifica las fortalezas, las oportunidades, debilidades y las amenazas internas como externas, brindando insumos para determinar los posibles impactos de cada uno de estos factores determinados; así como evaluar la capacidad de respuesta que tiene o debería tener la institucionalidad en materia de seguridad del Estado.

2.5 Anotaciones sobre el Interés Geopolítico por la región de Centroamérica

Después de la guerra con España la importancia de Centroamérica fue magnificada por Estados Unidos se consideraba que la seguridad nacional estadounidense dependía de su dominio sobre esta región. "El incremento del interés sobre la misma se debía, a las ganancias territoriales obtenidas a costa de los dominios de España en América, lo que trajo como resultado para Estados Unidos una posición todavía de mayor avanzada hacia el centro estratégico del Caribe".² (Mahan, *Naval Strategy*, 1991)

El oficial de la Marina de Estados Unidos, historiador y consejero de hombres de Estado, Alfred T. Mahan (1840-1914) en sus primeras obras considera esta región importante en función de su posesión de tres factores: posición, recursos y fortaleza, explicando la importancia geopolítica del área para Estados Unidos.³ (Mahan, *The Interest of America in Sea Power Present and Future*, 1918)

² El contexto internacional lleno de rivalidades entre las potencias convirtieron al mar Caribe en motivo de sus reflexiones: "coincidentalmente con nuestra propia extensión al océano Pacífico...el mar se ha convertido más y más en la escena de desarrollo político, actividades y rivalidades comerciales en el cual convergen las potencias europeas, incluidos nosotros. Por estas causas Centroamérica y el Caribe son ahora intrínsecamente importantes...prominentes como el pasaje entre el Atlántico y el Pacífico cuando esté construido el canal." A. Mahan, "Isthmus and Sea Power" en *The interest of America in Sea Power, Present and Future..* p87.

³ Véase: *The Interest of America in Sea Power Present and Future*, Boston Little Brown and Company, 1918; *The Influence of Sea Power Upon History. 1660-1783; Letters and Papers of Alfred*

Parafraseando a Arturo Cruz en el documento presentado en la Revista INCAE, volumen No.2°. 1995, paradójicamente Centroamérica perdió interés geopolítico para otros países debido a la cercanía y vecindad de Estados Unidos. Analiza que fue en la década de los años 80, final de la Guerra Fría, cuando Centroamérica se cotizó en el mercado de la geopolítica. (Cruz, 1995)

Se entiende de las consideraciones que realiza Cruz, que la Administración Reagan reaccionó, entre otras cosas, con la iniciativa de la Cuenca del Caribe, otorgándoles preferencias comerciales a los países del Caribe y de Centroamérica. Pero, además de la falta de incentivos geopolíticos, los recortes en los niveles de ayuda a Centroamérica también obedecían a las presiones fiscales de la economía norteamericana y a un reordenamiento en las prioridades geográficas de la política exterior de Estados Unidos. (Cruz: 1995)

Centroamérica como región funcional: En esta concepción se enfatizan los vínculos establecidos entre los diferentes grupos sociales y territorios componentes de la región, y no su grado de homogeneidad. Es decir, lo que importa es el grado de integración funcional de las partes al todo, aunque se trate de partes diversas. En esta óptica, la región normalmente es polarizada: una jerarquía de polos o centros económicos son la base del engranaje de la región como unidad de funcionamiento.

Se concluye como parte del análisis que:

- 1.- Centroamérica como “unidad” diversa y dispersa en ciertos aspectos puede expresar modernidad de parte de los estados centroamericanos en

Thayer Mahan. Vol II, 1890-1901. Editados por Robert Seager II y Doris D. Maguire, Naval Institute Press, Annapolis, Maryland, 1976 y los Mahan Papers. Manuscript Division, Washington, D. C. Library of Congress. De aquí en adelante al referirnos a estos dos últimos documentos lo haremos bajo el nombre Mahan Papers.

uno que en otros factores respecto a su posición social, política y económica y por tanto han sido incapaces de tener completa autotomía histórica.

2.- Alfred T. Mahan tuvo la visión geopolítica del control de la región centroamericana por medio del establecimiento de estaciones navales y la construcción de un canal. Y al tener el control del canal se cumpliría con el objetivo dominante de lograr una posición hegemónica para los Estados Unidos.

3.- La geopolítica en cualquier modalidad (tradicional y crítica) coadyuvan a la interpretación del contexto internacional sometido por las relaciones de poder, por los flujos económicos y culturales, por los rápidos cambios tecnológicos, por un marco de globalización que se manifiesta e impacta todos los días. Aclarando que cada interpretación está sujeta a diversos aspectos de quien la realiza y sobre el objeto del cual lo hace.

Estas anotaciones son base para comprender la aparición o la creación en 1951, de la Organización de Estados Centroamericanos ODECA, así como el Mercado Común Centroamericano en 1,960, estos esfuerzos se realizaron dentro de un contexto de autoritarismo, confrontación y la Guerra Fría y trabajaban o desarrollaban en forma separada por atender competencias diferentes.

2.6 Sistema de Integración Centroamericana SICA

El SICA es el marco institucional de la integración de la región centroamericana, creado por los Estados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Posteriormente, se adhirieron como miembros plenos Belice en el año 2000 y, a partir de 2013, la República Dominicana. El Sistema cuenta con un grupo de países Observadores Regionales y Extrarregionales.

Los Observadores Regionales son: México, Chile, Brasil, Argentina, Perú, Estados Unidos de Norte América, Ecuador, Uruguay y Colombia. Por otra parte,

son Observadores Extrarregionales China (Taiwán), España, Alemania, Italia, Japón, Australia, Corea del Sur, Francia, la Santa Sede y Reino Unido. Actualmente, Haití se encuentra en proceso de incorporación bajo la categoría de Observador Regional. El inicio del proceso fue aprobado en diciembre de 2012.

Parafraseando al Dr. Osorio Paz, se diría que la Integración económica centroamericana solo satisface la necesidad de capital norteamericano de obtener ganancias unilateralmente. (Paz, 2003)

De igual manera se coincide con este autor en la opinión de que los países subdesarrollados o en vías de desarrollo con su propio trabajo han financiado el crecimiento de los países desarrollados y su propia dominación.

Este proceso de Integración económica, social, de desarrollo sostenible centroamericano, abrió espacios o vacíos políticos por la carencia en esta región de una unidad política que velará por todos los intereses involucrados; y conforme la experiencia ese vacío fue llenado por la política exterior de Estados Unidos. (Paz, 2003)

Se dio un evento de relanzamiento del Sistema en la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de países del SICA, celebrada en San Salvador, El Salvador, el 20 de julio de 2010, los mencionados jefes de Estado y gobierno, luego de reafirmar los compromisos de sus gobiernos con la integración regional definida en el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos ODECA), así como con la institucionalidad democrática y de los Derechos Humanos en su plena dimensión internacionalmente reconocida, acordaron relanzar el proceso de integración regional, por la vía del desarrollo de acciones en cinco grandes pilares, a saber:

- Seguridad democrática
- Prevención y mitigación de los desastres naturales y de los efectos del cambio climático
- Integración social
- Integración económica

- Fortalecimiento de la institucionalidad regional.

A su vez, los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en San Salvador, El Salvador, aprobaron un Plan de Acción, para facilitar las orientaciones técnicas y políticas encaminadas a facilitar el relanzamiento.

Al respecto, instruyeron al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y al Comité Ejecutivo del SICA, para que coordinadamente con la Secretaría General del SICA, desarrollen de manera inmediata, las acciones pertinentes". (SICA, 2019)

Las referencias anteriores, se presentan para sostener la tesis sobre que la integración económica centroamericana no surge a iniciativa Centroamérica. No tienen un origen interno regional, por lo cual se analiza en este trabajo que esto tiene como consecuencia el nacimiento de ideas extrañas, opuestas al sentir u opinión de los pueblos; tomando en cuenta la desconfianza motivada por los conflictos armados en los cuales se vieron involucrados la mayoría de los países de la región. Es decir que esta integración no surge como una voluntad ni de los gobiernos ni la población centroamericana.

En otras palabras al ser el Sistema de Integración centroamericana una iniciativa con motivaciones extranjeras, se corrió el riesgo de no considerar los valores, la cultura y los aspectos no democráticos experimentados, como fueron los gobiernos autoritarios que se tuvieron en cada uno de los países que conforman la región centroamericana, causando por parte de la ciudadanía la falta de identidad y pertenencia tanto con la comunidad nacional específica como con una comunidad centroamericana.

Se considera que el proceso del sistema de integración tiene tres dimensiones: Marco Institucional, identidad centroamericana común y relaciones transnacionales.

Capítulo III

3. Marco Legal y Análisis Estratégico - Sistema Nacional de Seguridad SNS

Para la realización del análisis se tuvo la certeza y claridad de las necesidades del Sistema Nacional de Seguridad, como coordinación interinstitucional, directora estratégica de las acciones encargada de identificar iniciativas que coadyuven al desarrollo del mismo.

Es oportuno hacer la anotación siguiente, como antecedente histórico de la creación del Sistema Nacional de Seguridad:

“El intento de crear un Sistema Nacional de Seguridad, se remonta al gobierno del General Mejía Vítores (Decreto 17-86), que resultó inviable debido a la mención sobre ideologías totalitarias, además su implementación era irrealizable estando al frente un gobierno electo democráticamente (Vinicio Cerezo, 1986-1990). Desde la instauración de los procesos electorales fueron presentadas iniciativas para crear un Sistema Nacional de Seguridad.

El expresidente Cerezo, siendo diputado presentó la 1ra. Propuesta de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad SNS (mayo/2005). La parte esencial decía “...crear una entidad que sea capaz de integrar diversas visiones sobre la inseguridad ciudadana no solo por los organismos y entidades estatales, sino por la sociedad misma...” Esta iniciativa fue modificada a lo largo de dos años (marzo/2007), hasta su aprobación como Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad Decreto 18-2008, pero su implementación ocurrió a partir del 2012. (Mérida, Asfixiando el Sistema de Seguridad, 2015)

El análisis comprende el estudio de la estructura, rendimiento, habilidades e incentivos que cada una de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad manifiestan, determinándose que desde su creación el SNS presenta debilidades serias, entre las cuales puede mencionarse:

- 1.- **Complejidad:** existiendo coordinación interna, externa y grados diferentes de comunicación y coordinación.
- 2.- **Duplicidad de funciones** de los altos funcionarios que la conforman: Los altos funcionarios que conforman el Consejo Nacional de Seguridad, son los mismos que conforman el Sistema Nacional de Seguridad; sin mencionar las representaciones o funciones propias de su cargo.
- 3.- **Creación de más institucionalidad** interna, fuera de las instituciones que conforman tanto el Consejo Nacional de Seguridad, como el Sistema Nacional de Seguridad y el Sistema Nacional de Inteligencia.
- 4.- **Falta o ausencia de análisis financiera y presupuestaria**, se refiere a que cada instancia nueva creada e interna para dar soporte al Sistema Nacional de Seguridad no ha contado con las asignaciones ni aportaciones financieras presupuestarias necesarias para cumplir con los objetivos establecidos tanto en forma individual como colectiva.

3.1 Institucionalidad creada por la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto 18-2008.

A.- La Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, conformada por: Un Coordinador, un Subcoordinador y las direcciones siguientes:

- Dirección de Monitoreo y comunicación
- Dirección de Política y Estrategia
- Dirección Administrativa
- Dirección Financiera
- Dirección de Recursos Humanos
- Dirección de Asuntos Jurídicos
- Dirección de Planificación

B.- Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad INEES, adscrito al Consejo Nacional de Seguridad, es la entidad gubernamental responsable de formar, profesionalizar y especializar el recurso humano en el ámbito de seguridad de la Nación. Mediante la dirección y coordinación de diferentes instituciones que integran el Sistema Nacional de Seguridad. Se conforma por:

- Dirección General
- Sub-Dirección General
- Dirección de Auditoría Interna
- Dirección de Asesoría Jurídica
- Dirección Académica
- Subdirección de Informática
- Dirección Administrativa y Financiera
- Subdirección de Desarrollo Académico
- Subdirección de Evaluación Docente
- Subdirección de Control Académico
- Subdirección de Cooperación
- Subdirección Administrativa
- Subdirección de Recursos Humanos
- Subdirección Financiera
- Doce Asistencias Ejecutivas, repartidas en cada una de las instancias.
- Todas las Subdirecciones cuentan a su vez con personal que labora en la ejecución de las tareas asignadas.

C. Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad

Instancia responsable de velar por el cumplimiento de los controles internos de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad.

La conformación de la Inspectoría General es la siguiente:

- Inspector General
- Auditoría Interna
- Sub Inspector General
- Dirección de Inspectoría, seguridad interior
- Dirección de Inspectoría seguridad exterior
- Dirección de Inspectoría Inteligencia de Estado
- Dirección de Inspectoría gestión de riesgos y defensa civil
- Dirección de asesoría jurídica
- Dirección Administrativa y financiera de órganos sustantivos
- Dirección Administrativa y financiera de órganos de apoyo administrativo.
- Secretaría de los órganos de apoyo administrativo.

D.- Comisión de Asesoramiento y Planificación

Se desarrolló dentro del contexto de la Secretaría Técnica, brindando al Consejo Nacional de seguridad asesoramiento y planificación en cuanto a la propuesta de Agenda y Plan Estratégico de Seguridad de la Nación.

Conformada por:

- Coordinador de Integrantes de Asesoramiento y Planificación
- Integrantes de Asesoramiento y Planificación en Seguridad Interior: Tres asesores
- Integrantes de Asesoramiento y Planificación en Seguridad Exterior: Tres asesores
- Integrantes de Asesoramiento y Planificación en Inteligencia de Estado. Tres asesores
- Integrantes de Asesoramiento y Planificación en Gestión de Riesgo y Defensa Civil. Tres asesores
- Integrantes de Asesoramiento y Planificación en Carrera Profesional del Sistema Nacional de Seguridad. - Tres asesores

Este aspecto de crear mas institucionalidad es contradictorio a la coordinación interinstitucional que se plantea, propone y manda la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, debido principalmente a:

- 1.- Incremento presupuestario del Estado - considerable. Debido a que la inversión en Recurso Humano, Equipo, Vehículos, materiales y otros rubros, abultan las necesidades financieras y administrativas.
- 2.- No aprovechamiento de los recursos ya instalados en las diferentes instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad.
- 3.- La complejidad y dificultad que significa el coordinar e integrar la nueva institucionalidad interna creada, para luego confrontarla con la institucionalidad instalada de las instancias del Sistema. Esto debido a que debiera ser necesario buscar en primera instancia el conocimiento de la Ley y demás cuerpos legales que crean y se relacionan con el Sistema Nacional de Seguridad, el Consejo Nacional de Seguridad, y las demás instancias de nueva creación.

Motivando el conocimiento y la identificación institucional interna para luego trabajar la coordinación interinstitucional externa, conocer el papel de cada una de las instituciones que realiza de acuerdo a su competencia en el Sistema Nacional de Seguridad, así como comprender las metas de cada institución que vendrán a ser parte del objetivo o metas de la coordinación interinstitucional.

Los aspectos que se han identificado y abordado con el carácter de debilidades institucionales conllevan como consecuencia lógica a concluir:

- 1.- La forma de conformación y propuesta de coordinación interinstitucional contenida en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad resulta en disolución de responsabilidades y pérdida de la función de la coordinación la cual es la Autoridad.

- 2.- Que las funciones, objetivos, fines del Sistema Nacional de Seguridad no se cumplan, así como que los considerandos o exposición de motivos estipulados en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad sigan existiendo y se mantengan manifiestas las amenazas, vulnerabilidades y riesgos hacia la seguridad de la Nación tanto interna como externa.
- 3.- La dificultad que impide adoptar decisiones correctas, ya que la coordinación implica que los altos funcionarios de las instituciones tendrían que adoptar la misma decisión coherente para alcanzar el objetivo previsto. Habría que evaluar en la coordinación interinstitucional la aplicación de los principios de Administración de mayor trascendencia, tales como autoridad, delegación, división del trabajo, unidad de mando y otros.

Esta conclusión puede verificarse dentro del contenido expuesto de la Revista Guatemala Segura, No. 1 publicada por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad en mayo del año 2,014.

En específico de la pagina 45 a la 54 donde cada institución que conforma el Sistema Nacional de Seguridad presenta el detalle o listado general de las actividades que como institución realizan, es decir son productos o resultados específicos individuales de cada instancia, no son logros alcanzados como Coordinación Interinstitucional del Sistema Nacional de Seguridad, aunque así lo quiera presentar erróneamente la publicación ya referida anteriormente.

3.2 Descripción General del Sistema Nacional de Seguridad SNS

Puede afirmarse que el Sistema Nacional de Seguridad nace de la Ley Marco para el Sistema Nacional de Seguridad, Decreto 18-2008; es el Instrumento o iniciativa a través de la cual el Estado propone hacer frente a los desafíos que en materia de seguridad se presentan.

Conforme el Capitulo III de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Artículo 3º.- se indica que: “Consiste en el marco institucional, instrumental y

funcional del que dispone el Estado para hacer frente a los desafíos que se le presenten en materia de seguridad, mediante acciones de coordinación interinstitucional al más alto nivel y sujeta a controles democráticos”.

El artículo 24 de la Ley, norma que el SNS cuenta con el apoyo del Sistema de Inteligencia Nacional “mediante la necesaria coordinación de las funciones de inteligencia estratégica, civil y militar, así como cada una de ellas en su ámbito de actuación”.

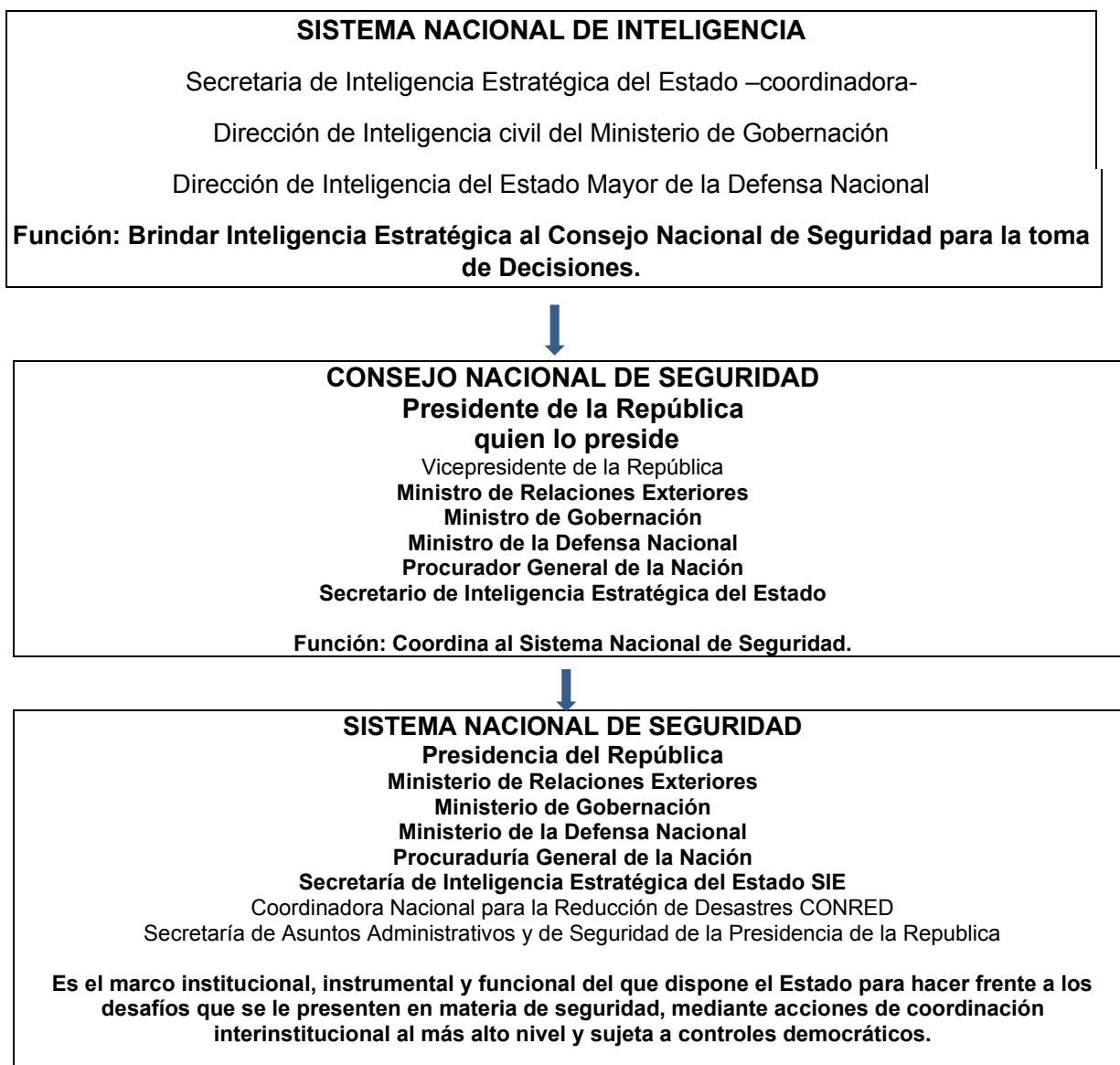
Es claro entonces que la forma en que se pretende trabajar o ejecutar el Sistema Nacional de Seguridad, es por medio de la Coordinación interinstitucional al más alto nivel.

La misma está Coordinada a su vez por el Consejo Nacional de Seguridad, quien se apoya de la coordinación interinstitucional conformada por:

1. La Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado – Coordinadora-
2. Dirección de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación
3. Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de Defensa Nacional es quien brinda la Inteligencia Estratégica para la toma de decisiones.

Para mejor comprensión e ilustración se presenta a continuación un gráfico donde se muestra la integración de las instancias, así como su función e interconexión funcional.

CUADRO No. 1
Coordinación funcional de Institucionalidad



Elaboración Propia: Con base en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto 18-2008 del Congreso de la República de Guatemala

3.3 Integración Institucional del Sistema Nacional de Seguridad

Entendiéndose entonces que el Sistema Nacional de Seguridad esta integrado por las siguientes autoridades, conforme lo estipula el artículo 7º. del Decreto 18-2008. del Congreso de la República de Guatemala, Integración del Sistema Nacional de Seguridad.

1. Presidencia de la República
2. Ministerio de Relaciones Exteriores;
3. Ministerio de Gobernación;
4. Ministerio de la Defensa Nacional;
5. Procuraduría General de la Nación;
6. Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres -CONRED-;
7. Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado -SIE-; y,
8. Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República – SAAS-

Estas instituciones deben integrarse coordinadamente, con la finalidad de dirigir las políticas públicas en materia de seguridad en el ámbito del territorio nacional, coordinándose interinstitucionalmente para establecer las responsabilidades de las entidades componentes del Sistema Nacional de Seguridad, así como regular las relaciones entre los mismos, en función de sus áreas de competencia. Estipulando puntualmente que cada institución estará limitada a su propio campo de actuación.

Con base al artículo 4º. de la normativa ya identificada, la finalidad expresa del Sistema Nacional de Seguridad es:

- 1.- El fortalecimiento de las instituciones del Estado,
- 2.- La prevención de los riesgos,
- 3.- El control de las amenazas y
- 4.- La reducción de las vulnerabilidades que impidan al Estado cumplir con sus fines.

Puede comprenderse que el SNS esta conformado por el Organismo Ejecutivo, de la siguiente manera:

3.3.1 Presidente de la República conforme el artículo 182 y 183 de la Constitución Política de la República, ejerce las funciones de este organismo y entre ellas puede citarse puntualmente las siguientes:

- 1.- Proveer a la defensa y a la seguridad de la nación, así como a la conservación del orden Público.
- 2.- Presidir el Consejo de Ministros y ejercer la función de superior jerárquico de los funcionarios y empleados del Organismo Ejecutivo;
- 3.- Mantener la integridad territorial y la dignidad de la Nación;

3.3.2 Ministros de Estado. Conforme el Artículo 20. de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97; “Los Ministros de Estado son los funcionarios titulares de los ministerios y los de superior jerarquía dentro de cada uno de ellos. Dependen del Presidente de la República, quien los nombra y remueve.

3.3.3 Procuraduría General de la Nación, institución pública de carácter técnico jurídico, creada por mandato constitucional, a quien se encomienda la personería jurídica del Estado de Guatemala, de la niñez y de la adolescencia, así como las funciones de asesoría y consultoría jurídica de la administración pública.

Se encuentra regulada en la Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 252; y Decreto 512 del Congreso de la República, - Ley Orgánica del Ministerio Público, derogado parcialmente por el Decreto 40-94 del Congreso de la República y reformado por los Decretos 25-1997 y 55-2000.

Su visión es, ser una institución moderna y fortalecida que preste sus servicios con eficiencia y efectividad, comprometida con el ordenamiento jurídico, la justicia y la realidad social, y protagonista de la modernización y la transparencia del Estado.

Actúa por medio del procurador general, funcionario nombrado y removido por el Presidente de la República, como el que representa a la nación; obligado a

velar por la defensa de los intereses del Estado, que no es más que el pueblo organizado políticamente.

El Procurador como se le denomina, tiene la función de proteger los intereses de la familia y de la persona, en busca del bien común; delega en uno o más abogados colegiados activos, la representación en el ejercicio de acciones judiciales y administrativas. A la fecha de realización de este trabajo la Procuraduría General de la Nación aún no cuenta con su propia Ley Orgánica.

3.3.4 La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres CONRED, Decreto ley 109-96, promulgado el 7 de noviembre de 1996. Conforme al artículo 1º. Objeto, “La creación de esta institución es con el propósito de prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción por los daños derivados de los efectos de los desastres, que en el texto de la ley se denominara "Coordinadora Nacional".

De igual manera en el artículo 2º. Integración se indica: “La Coordinadora Nacional estará integrada por dependencias y entidades del sector público y del sector privado”.

3.3.5 Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado SIE: Conforme se lee en la página institucional respectiva, se presenta:

Misión: “Somos la institución que produce inteligencia estratégica, que identifica, anticipa y coadyuva a contrarrestar las amenazas, riesgos y vulnerabilidades que afectan al Estado, asesorando al Presidente de la República y al Consejo Nacional de Seguridad.”

Visión: Ser la institución que proporcione la inteligencia en los campos estratégicos, con alto criterio de anticipación, para la toma de decisiones, con el fin de garantizar la seguridad de la nación”. (SIE, 2019)

Cuenta con Reglamento Orgánico Interno, contenido en el Acuerdo Gubernativo No. 32-2015 del 27 de enero de 2015. En el cual se norma en el Título I, Disposiciones

Generales, las funciones y naturaleza, en el Título II, su organización administrativa, Título III Disposiciones relativas al Personal de la SIE y Título IV Disposiciones Finales, Transitorias y Derogatorias. Es de hacer notar, que este Reglamento que operativiza la Ley de creación de la Secretaría, es promulgado 7 años mas tarde de la creación del Sistema Nacional de Seguridad, lo cual representa seria debilidad institucional.

En otras palabras, es una secretaría de naturaleza civil y actúa bajo la responsabilidad directa del Presidente de la República y es responsable de producir la inteligencia en las áreas estratégicas, respetando el ámbito de competencia de las demás instituciones del sistema.

En el ejercicio de sus funciones, la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado podrá obtener información mediante los procedimientos especiales, con control judicial, que sean necesarios para el cumplimiento de sus objetivos, actuando, en todo caso, con pleno sometimiento al ordenamiento jurídico vigente y a lo dispuesto en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.

3.3.6 Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República SAAS: Es la institución creada el 14 de enero del año 2,000 como respuesta a los Acuerdos de Paz, es una entidad permanente, con organización jerárquica y profesional, con especialidad en seguridad y naturaleza civil, bajo cuya responsabilidad esta la seguridad, acciones de prevención y todo el apoyo administrativo y logístico necesario del Presidente y Vicepresidente de la Republica. (SAAS, 2019)

La creación de esta Secretaría tiene su fundamento legal en el Decreto Ley Número 50-2003 del 24 de septiembre del año 2,003 **LEY DE LA SECRETARIA DE ASUNTOS ADMINISTRATIVOS Y DE SEGURIDAD DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.**

En el primer considerando de esta normativa se expone: “Que de conformidad al artículo 202 de la Constitución Política de la República, el Presidente de la República tendrá los Secretarios que sean necesarios, y que sus atribuciones deberán ser determinadas por la Ley, y para dar cumplimiento al numeral cuarenta

y seis del Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, es necesario crear un cuerpo de seguridad civil que sustituya al Estado Mayor Presidencial y Vicepresidencial, para proveer la seguridad y apoyo permanente al Presidente, Vicepresidente de la República y sus respectivas familias.”

Esta Ley contempla en el Capítulo I Naturaleza, Objeto y Atribuciones. En el Capítulo II Organización Administrativa y de Seguridad; Capítulo III Régimen Especial y en el Capítulo IV Disposiciones Finales y Transitorias.

3.4 Análisis Institucional del Sistema Nacional de Seguridad

La conformación o coordinación interinstitucional del Sistema Nacional de Seguridad, ha logrado la comunicación o contactos regulares y permanentes entre los titulares que detentan el poder y la toma de decisión al mas alto nivel de cada una de las instituciones; sin embargo no son perceptibles los logros ni el posicionamiento y toma de decisiones conjuntas o colegiadas, ante las amenazas, riesgos y vulnerabilidades manifiestas y sentidas en el seno de la sociedad causadas tanto por los desastres naturales, el crimen organizado, nacional y trasnacional, así como por la delincuencia común.

Al extremo que en al año 2,015 se vivió en el país una crisis de gobernabilidad y de gobernanza respectivamente, en la cual no se visualizaron acciones estratégicas para su prevención, atención, disminución y erradicación de las causas que la motivaron.

Las instituciones que conforman el SNS adolecen de deficiencias entre las cuales pueden señalarse:

- 1.- Debilitamiento institucional; lo cual redundo en el incumplimiento de coordinación institucional, así como en la realización de políticas, normativa y controles en materia de seguridad, en el marco del Estado de Derecho, que manda la Ley específica. Como ejemplo de esto, es la tardanza administrativa para la creación y divulgación de

Reglamentos que operativizan las leyes de las diferentes instancias que conforman el Sistema.

- 2.- Duplicidad de funciones tanto entre los funcionarios al más alto nivel de decisión, como del trabajo de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Seguridad y el Consejo Nacional de Seguridad, se ejemplifica a continuación, esta situación:

Cuadro No. 2
Comparativo de la conformación Institucional del Sistema Nacional de Seguridad y del Consejo Nacional de Seguridad

Sistema Nacional de Seguridad	Consejo Nacional de Seguridad
Presidencia del República	Presidente de la República quien lo preside
-----	Vicepresidente de la República
Ministerio de Relaciones Exteriores;	Ministro de Relaciones Exteriores
Ministerio de Gobernación	Ministro de Gobernación
Ministerio de la Defensa Nacional	Ministro de la Defensa Nacional
Procuraduría General de la Nación;	Procurador General de la Nación
Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado -SIE-; y,	Secretario de Inteligencia Estratégica del Estado
Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres -CONRED-;	
Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República.-	

Elaboración propia, en base a artículo 7º. y 9º. de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.

Como se apunta textualmente en el artículo 3º. de la Ley específica que se analiza ...” mediante acciones de coordinación interinstitucional al más alto nivel y sujeta a controles democráticos.” Lo cual norma que el responsable en cada institución de la coordinación interinstitucional es el funcionario titular de cada una de ellas, nótese que no se contempla en la normativa la delegación de esta responsabilidad.

Puede apreciarse en el cuadro comparativo que El Presidente de la República, los Ministros de Relaciones Exteriores, Gobernación, de la Defensa Nacional, así como el Procurador General de la Nación y el Secretario de Inteligencia Estratégica del Estado conforman las dos instancias.

Con la discrepancia de que el Consejo Nacional de Seguridad coordina el Sistema Nacional de Seguridad, es decir hay una complejidad en sí misma, los mismos se coordinan entre sí. Es la máxima autoridad del Sistema Nacional de Seguridad.

El único integrante diferente en el Consejo es la figura del Vicepresidente de la República.

Según el Abogado y docente Universitario Jorge Mario Castillo Gonzáles “La Constitución Política atribuye más funciones de las que normalmente corresponden al vicepresidente. El exceso de funciones puede explicarse por su condición de funcionario subordinado al Presidente de la República”. En este mismo sentido, Faustino Sarmiento, identifica el cargo con una pieza de repuesto que inmediatamente suple al presidente”. (González, 2001)

Según Hugo Calderón, en su libro de derecho administrativo indica que “El Vicepresidente de la República, es un funcionario que se ha creado exclusivamente para sustitución del Presidente en forma temporal o definitiva y para representar al Presidente en actos protocolarios, pues la existencia de este funcionario es para que el ejecutivo no quede acéfalo por ausencia temporal o definitiva del titular, sin embargo la Constitución también le otorga responsabilidades al momento que es parte de un órgano administrativo que toma decisiones como es el Consejo de Ministros”. (Morales, 2011)

Artículo 8º. Consejo Nacional de Seguridad. Se crea el Consejo Nacional de Seguridad, con carácter permanente, que coordina el Sistema Nacional de Seguridad, define políticas y estrategias y asesora al Presidente de la República en la toma de decisiones en materia de seguridad. (Guatemala, 2008)

Cabe la interrogante siguiente: ¿Si el Presidente de la República es parte importante tanto que preside el Consejo Nacional de Seguridad, conoce las políticas y estrategias en materia de seguridad, porque entonces necesita que esta instancia lo asesore en la toma de decisiones.

Para que el Consejo Nacional de Seguridad pueda coordinar el Sistema Nacional de Seguridad, en el contenido del Reglamento de la Ley, Acuerdo Gubernativo No.166-2011 Artículo 6º -Mecanismos de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad- se indica textualmente: “ El Coordinador de la Secretaría Técnica deberá presentar al Consejo, las propuestas de manuales referentes a los mecanismos de coordinación, comunicación y de relacionamiento institucional para cada uno de los miembros del sistema.” Se hace la observación que el Reglamento es creado y promulgado tres años mas tarde de la creación de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.

Se analiza de estos elementos que el Consejo Nacional de Seguridad es de donde emana el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación, y la agenda estratégica de seguridad de la nación, consensuados y de común acuerdo por la mayoría de las instancias que conforman el SNS; es decir que cada instancia conoce y decide el conjunto de acciones estratégicas que deberán realizar las instituciones que conforman el Sistema.

Quedando fuera de este conocimiento y consenso previo, la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres CONRED y la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República SAAS.

Como conclusión puede indicarse que esta integración que dicho sea de paso esta duplicada, diluye la responsabilidad que la Ley les manada asumir a los más altos funcionario de las instituciones de ambas instancias, además debilita la coordinación interinstitucional por varios aspectos entre ellos podemos señalar:

- 1.- Traslape de Agendas: Esto debido a que los protagonistas del Consejo Nacional de Seguridad tienen por mandato legal reunirse para planificar diferentes estrategias a cumplir por cada institución que conforma

el Sistema Nacional de Seguridad. De conformidad con la coyuntura nacional en el tiempo y espacio específico. En ese sentido estos funcionarios deben de tomar en cuenta planificar mínimo el doble de reuniones porque están en dos instancias en forma paralela.

2.- Por el contexto histórico del conflicto armado interno aún existen secuelas de desconfianza entre los guatemaltecos, a lo cual no son ajenos los funcionarios públicos. Esto como posible explicación a la situación de que los representantes de CONRED, y SAAS al no ser parte del Consejo Nacional de Seguridad y participes de la definición de políticas y estrategias en materia de seguridad, pueden manifestar desinterés al desconocer los análisis y fundamentos que sirvieron de base para esa dedición y estrategias que se les esta presentando y a las cuales deben de atender y cumplir con las acciones que les tocará realizar en la institución que representan de acuerdo a su competencia.

3.5.- Fines del Sistema Nacional de Seguridad

Las finalidades que se esperan lograr u objetivos a alcanzar de la implementación del Sistema Nacional de Seguridad son:

1. Fortalecer las instituciones del Estado
2. Prevención de Riesgos
3. El control de amenazas
4. Reducir vulnerabilidades (Guatemala, 2008)

Se hace el ejercicio de desarrollar y evaluar el cumplimiento de cada una de estas finalidades, con la base de que ya han pasado 10 años desde que se crea y se promulga la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad en Guatemala.

3.5.1.-Fortalecimiento Institucional del Sistema

“Si no puedes ser fuerte, pero tampoco sabes ser débil, serás derrotado”.-

Sun Tzu

Al respecto es importante tomar en cuenta lo enunciado en el Acuerdo sobre fortalecimiento y poder civil y función del ejército en una sociedad democrática, en cuyo considerando, indica textualmente lo siguiente:

“Que es indispensable superar carencias y debilidades en las instituciones civiles, a menudo inaccesibles a la mayoría de la población, y la prevalencia de lógicas y comportamientos que han ido en detrimento de las libertades y los derechos ciudadanos”. (PNUD-UNOPS, 1998)

Se interpreta que se pide y se acuerda que en las instituciones del Estado:

- 1.- Exista congruencia entre lo ideológico, - en su significación original que era “ciencia de las ideas”, - que mas tarde paso a ser o a significar un “sistema de ideas”, no necesariamente contrarias, sin embargo en la coyuntura histórica vivida en Guatemala, ese sistema de ideas se tomo como contrarias e irreconciliables que motivaron un largo conflicto armando interno.
- 2.- El aspecto organizativo institucional del Estado.
- 3.- El manejo de recursos, que garanticen el bienestar de la sociedad, primordialmente como lo indica la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad la protección de la persona humana y el bien común.

El fortalecer las instituciones del Estado es una materia importante y urgente, ya que son los pilares y actores conductores de la reflexión estructural, basados idealmente en valores compartidos, que debiera permitir por medio de perspectiva analítica de la problemática un nivel necesario y suficiente de tranquilidad, seguridad y defensa de los ciudadanos, al cumplir con las estrategias y tácticas imperativas normadas para la ejecución del Sistema Nacional de Seguridad, de conformidad con la Ley; logrando que la percepción ciudadana sea positiva sobre el actuar del gobierno.

Un aspecto que determina e influye en el debilitamiento de las instituciones y al propio SNS es la tardanza en la promulgación del Reglamento de la Ley, por medio del cual se ejecuta y se pone en marcha la norma específica que se analiza.

Es así que tres años pasaron luego de la creación de la Ley Marco, para que se promulgare el Acuerdo Gubernativo 166-2011 Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, el cual es reformado por medio del Acuerdo Gubernativo 174-2012 ambos del Congreso de la República de Guatemala.

Entre los aspectos que pueden observarse para evaluar el desarrollo o fortalecimiento institucional pueden versar sobre:

1. Realización de un cambio o readecuación de la institución conforme los nuevos objetivos a alcanzar, ya sea en forma individual o como parte de coordinación interinstitucional.
2. Avances identificando resultados precisos y sostenibles
3. Identificar claramente responsabilidades
4. Desarrollo de capacidades de acuerdo a nuevos retos o metas propuestas.

Tomando de base los parámetros indicados anteriormente puede indicarse que después de 10 años de promulgada la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad, no presentan avance ni logro en la implementación e institucionalización del mismo, debido a la debilidad institucional de cada una de las entidades que lo conforman.

Como ya se mencionó en otro apartado anterior la propia Ley en su construcción presenta complejidad y duplicidad de funciones y tiempos de los funcionarios encargados de la materia de seguridad nacional de la nación diluyendo la responsabilidad de cada uno, lo cual puede traer consecuencias en cadena como lo es, la no identificación de parte de la institucionalidad de los objetivos contemplados en el proceso de coordinación, así como también dificultad en

identificar resultados precisos y naturalmente el no desarrollo y especialización que se requiere del recurso humano en esta tarea tan importante.

3.5.2.- Amenazas, vulnerabilidades y riesgos

Al analizar el hecho de que la instancia, Inspectoría General del sistema nacional de seguridad, después de casi 5 años de existencia, aún esta en proceso de institucionalizarse y de fortalecerse, y siendo la encargada o rectora de las unidades de control interno de las instituciones que conforman el Sistema, puede determinarse la manifiesta debilidad de estas en lo individual y como parte interna del proceso de coordinación que manda la Ley.

Esto implica que el Estado no pueda brindar con eficacia y eficiencia – con conocimiento y prudencia - la respuesta pronta ante amenazas, vulnerabilidades y riesgos ya sea naturales o de otra índole, dejando desprotegida a la Población, situación que puede y repercute en la pérdida de vidas humanas.

Los elementos de información analizados son fundamento para concluir que la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad y la creación del Sistema Nacional de Seguridad reflejan un abordaje o un aparente abordaje de la problemática de la seguridad en el País, brindando un efecto placebo hacia la población pero que a futuro no pueden dar ninguna mejoría real en los aspectos de prevención, atención, disminución y erradicación de las amenazas, vulnerabilidades y riesgos a la seguridad interna y externa del País.

Los gobiernos de turno se han valido de las expectativas de la población en materia de seguridad, cuando simplemente se atiende a algunos síntomas de la problemática en forma superficial no atacando ni abordando la problemática de fondo.

Conllevando esta situación a que en el futuro resurja los variados problemas cada vez con mas frecuencia y con un alto grado de peligrosidad para los habitantes del País y que la población pueda dirigir sus demandas hacia el Presidente de la República quien constitucionalmente esta a cargo de las vidas de los habitantes y de la seguridad de la nación. Incitando nuevamente problemas de gobernabilidad e inestabilidad nacional.

Es importante indicar que cuando un Estado es débil en sus instituciones en especial en materia o las encargadas de atender la seguridad interna, externa e inteligencia, presenta serios problemas y vulnerabilidades fácil para golpearlo por medio de:

- 1.- Infiltraciones en las instituciones
- 2.- Cooptarlas (corrupción)
- 3.- Mermar la capacidad de coordinación interinstitucional, lo cual solo puede implicar la no unidad en dicho esfuerzo colectivo dispersando actividades y diluyendo responsabilidades.

Otro elemento a tomar en cuenta en el análisis es que representa un peligro hacia la credibilidad del Estado, expresado en la institucionalidad gubernamental al estar convocando coordinación y manifestando interés por atender la problemática cuando no se presentan o los esfuerzos no producen logros perceptibles ni son sentidos en la calidad de vida cotidiana por la población.

En estrategia no hay que olvidar que lo mas importante son los logros, los resultados y no la persistencia de acciones aparentemente improductivas.

Puede concluirse entonces que las finalidades del Sistema Nacional de Seguridad no sean visto concretizadas ni cumplidas, debido a la debilidad institucional de la Coordinación interinstitucional propuesta en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, la cual no ha sido capaz ni eficiente en deshacer los planes de grupos antisociales, influir e infiltrar sus alianzas y relaciones, no se les ha cortado las operaciones ni formas de actuación en contra de la población, lo cual es manifestación de la falta de estrategia, cálculos y tácticas, así como la inexistencia de conocimiento, prudencia y firmeza que busquen y logren vencer como Estado a este flagelo en beneficio de la población.-

3.6.- Control Interno de las Instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad

La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad norma en el artículo 36°. lo referente a los Controles Internos. “Son controles internos los sistemas de carrera y sistemas disciplinarios establecidos dentro de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad, así como los registros y controles de personal, armas, vehículos e información de las instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Seguridad.”

En el segundo párrafo del artículo 37° textualmente se indica “Las instancias que conforman el Sistema Nacional de Seguridad deberán fortalecer sus unidades disciplinarias e inspectorías a efecto de contar con mecanismos adecuados de evaluación, sanción y depuración que garanticen la integridad del Sistema.”

En el artículo No. 38°. le da vida a la Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad: “La Inspectoría General es responsable de velar por el cumplimiento de los controles internos del sistema, debiendo rendir informes permanentes al Consejo Nacional de Seguridad”.

Esta instancia cuenta con el Reglamento Interno, conforme el Acuerdo Gubernativo No.177-2011, pero a pesar de ello aún esta en proceso de institucionalización y fortalecimiento. (SNS, 2015)

La seguridad y la estabilidad en el país, son temas importantes, sin embargo el Reglamento de esta instancia fue creado y promulgado tres años después de la creación y promulgación de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad de esa cuenta, parafraseando el contenido del Plan Operativo de la instancia, las acciones que se realizaron durante la ausencia del reglamento específico tuvieron el objetivo de cumplir en forma oficiosa la Ley. (SNS, 2015)

No operativizando la Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad.

En el contenido del Plan Operativo anual 2,013 de la Inspectoría General se plasma que “Es el ente rector de las Unidades de control interno e inspectorías de

las instituciones encargadas de la seguridad y transparencia logrando que la población guatemalteca recupere la confianza en dichas instituciones“. (Mahan, Naval Strategy, 1991)

De lo anteriormente indicado, puede concluirse que, si la Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad actualmente presenta una situación de debilidad, desde el carácter de su conformación, hasta el aspecto presupuestario, esto no puede tener otra implicación severa como:

- 1.- Más que el incumplimiento de velar por la transparencia del uso de los recursos, la debida ejecución de acciones estratégicas por parte de cada institución y la desventaja en no tener acuerdo para unificar la perspectiva del abordaje de la problemática.
- 2.- El incumplimiento del proceso de renovación y fortalecimiento de la institucionalidad del Estado, acordado a raíz de la firma de los Acuerdos de Paz.

Es evidente que no existe la planificación de acciones de evaluación y control estratégico, estando ausentes las medidas de desempeño, una revisión consistente de problemas internos y externos y tomar acciones correctivas cuando sea necesario.

Contrariando lo indicado por el Programa de Naciones Unidas en lo referente a: Se requiere de instituciones políticas y estatales eficientes y eficaces, con legitimidad entre sus ciudadanos, que conduzcan sus acciones bajo principios de transparencia y probidad y que sean capaces de representar intereses y servir de contrapeso entre sí contra el abuso del poder“. (PNUD, 2019)

Lo anterior solo redundaría en mencionar la necesidad imperiosa de evaluar la implementación de la coordinación interinstitucional que crea la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, como del Sistema per se.

En ese sentido la evaluación deberá iniciarse con la definición de los parámetros que se van a medir. Estos deben tomar en cuenta los objetivos y/o finalidades que le son encomendados en la Ley.

Determinar progreso al medir los resultados, Monitorear los problemas internos y externos que le permitan conocer y reaccionar a cualquier cambio dentro del Sistema Nacional de Seguridad.

Uno de los objetivos del control es tomar las decisiones oportunas y acciones correctivas, esto como fundamento para cualquier nueva estrategia de trabajo a planificar y realizar en el futuro que busque en realidad la evolución del Sistema Nacional de Seguridad, es decir una planificación prospectiva estratégica gradual y ordenada.

Puede indicarse que actualmente existe incertidumbre sobre el fortalecimiento, cambios y avances de la institución lo cual repercute en la difícil aceptación de que es necesario implementar factores de cambio que limiten la inercia institucional al mínimo de su expresión, y fortalecer las potenciales y capacidades para llegar a un proceso de construcción del futuro posible y deseable, tomando en consideración los aspectos siguientes:

- 1.- Comportamiento histórico institucional
- 2.- Indicadores
- 3.- Mediciones de fenómenos

Capítulo IV

4. Retos del Sistema Nacional de Seguridad

Después del análisis estratégico realizado y expuesto en páginas anteriores de este documento, se pudo verificar que el proceso de toma de decisiones del Consejo Nacional de Seguridad emanadas hacia la coordinación interinstitucional del Sistema Nacional de Seguridad, es compleja debido a la modalidad de coordinación que se entrelaza entre horizontal y vertical.

Aún cuando queda claro que en la cúspide en su condición de líder el Presidente Constitucional de la República asume la principal actividad coordinadora, su responsabilidad y la de los demás altos funcionarios se diluye, por el modelo de coordinación.

Por otra parte, el Consejo Nacional de Seguridad busca o procura la integración de las políticas y acciones estratégicas, por medio de coordinar el Sistema Nacional de Seguridad en un todo relacionado, vinculado e integral.

Pero es importante tener presente que toda actividad tiene limitantes, en el caso que se estudia, me permito hacer el juicio a priori que en el planteamiento de la coordinación interinstitucional realizado en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, se minimizó el grado de debilidad institucional existente en cada una de las instancias que formarían el Sistema Nacional de Seguridad.

Entre las mayores debilidades no tomadas en consideración es que cada institución cuenta con una serie de instancias y órganos ejecutivos, asesores, directores y personal operativo, que son la base de trabajo que realiza el recurso humano en varias tareas a cumplir.

Y dentro de cada institución se da la segregación y/o divisiones que obligan a la vigencia de otros niveles de coordinación, establecer procesos de comunicación exitosa, ya que en principio, trabajan separados de la autoridad máxima de la institución; existiendo además ausencia de identidad institucional interna hacia objetivos y metas colectivas.

Se determinó que el diseño de coordinación interinstitucional propuesto para la implementación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Seguridad no se adapta a la estrategia del mismo para poder hacer frente a las amenazas, vulnerabilidades y riesgos hacia el país y su población, dentro de una conceptualización de Seguridad Democrática y Humana.

Limitando o dificultando en gran medida el control democrático el cual debe abarcar la totalidad de las esferas de la actuación administrativa, es decir, debe abarcar tanto los objetivos como los instrumentos y los resultados de las actuaciones estratégicas realizadas por el Sistema de Seguridad.

No proporciona unidad, no inspira a logros comunes ni administrativos ni organizativos, ya que no está conceptualizado como objetivo interno del propio Sistema que visualice y se concrete en hechos el esfuerzo cooperativo y democrático.

De igual manera pudo determinarse la falta de construcción de un sistema de valores y objetivos comunes desde los altos funcionarios de las distintas instituciones que conforman las máximas instancias, es decir - Consejo Nacional de Seguridad y el Sistema Nacional de Seguridad.

Existe confusión o duplicidad en la autoridad coordinadora y la autoridad técnica incluso de las propias instancias internas nuevas, creadas para el apoyo administrativo del Consejo Nacional de Seguridad.

Y que tendrán que tener relacionamiento con las instituciones externas que conforman el Sistema Nacional de Seguridad, no solo al más alto nivel, si no estructuras de mando y poder medios de cada institución.

En otras palabras, a más coordinación institucional interna de cada instancia del Sistema Nacional de Seguridad, corresponde más eficiencia, efectividad y fortalecimiento de la coordinación interinstitucional del Sistema.

Como bien lo indica el Programa de Naciones Unidas “Construir una democracia que funciona requiere instituciones que funcionen”; (FINAL, 2023) en este contexto cabe traer al análisis estas palabras escritas en artículo de opinión por Mario Mérida,

director Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad INEES “niega la validez acerca del esfuerzo por construir un Sistema Nacional de Seguridad, que cumpla con los objetivos establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala que no se había logrado concretar e implementar al 2,008”. (Mérida, Asfixiando el Sistema de Seguridad, 2015)

Lo anteriormente indicado por Mario Mérida es referente a la falta de presupuesto del Instituto que dirige, constatando de esa forma la debilidad institucional interna del Sistema Nacional de Seguridad, que ya se ha venido determinando en el análisis contenido en el presente trabajo.

En base al fundamento en lo anterior no es difícil exponer o analizar las tareas, demandas y obligaciones constitucionales que tiene pendientes de abordar y atender el Estado guatemalteco en materia de Seguridad por parte del Sistema Nacional e Seguridad. (PNUD, 2019)

Los retos del Sistema Nacional de Seguridad se analizaron con carácter prospectivo, tomando los principios de Gaston Berger “observar lejos, ampliamente y profundamente, pensar en el hombre y asumir riesgos” (Berger, Gaston 1959). Parafraseando a este autor, se diría que hay que contemplar el futuro para transformar el presente.

En ese orden los desafíos aún pendientes de abordar en la problemática de seguridad pueden determinarse desde los siguientes abordajes:

4.1 El abordaje de la Seguridad Humana

En este tema podemos iniciar diciendo que “La seguridad humana es una condición necesaria para aprovechar las libertades concretas, opciones u oportunidades que integran el desarrollo humano. La relación entre los dos conceptos es muy estrecha, pero el de “seguridad” subraya la protección y el de “desarrollo” la realización; la una mira al riesgo, el otro a las oportunidades; la seguridad alude al “núcleo central” de la vida humana, el desarrollo a todas sus posibilidades; éste piensa más en las libertades “positivas”, aquella en las libertades

“negativas”; la seguridad si se quiere es más apremiante, pero el desarrollo no será genuino si no es seguro.” (PNUD, 2019) a partir de esto puede indicarse a continuación los compromisos pendientes de cumplir en cuanto a la Seguridad Humana, por parte de la institucionalidad del Estado:

4.1.1.- **Garantizar el Respeto de los Derechos Humanos** y las capacidades para que los habitantes del País puedan asegurarse una vida digna. Es decir el Estado debe cumplir su función de atacar las amenazas crónicas como el hambre, las enfermedades y la represión o castigo.-

4.1.2.- **La prevención de y disminución** de vulnerabilidades y la reducción al mínimo de los riesgos para los derechos, la seguridad, la integridad personal y la vida y libertad de los guatemaltecos/as.

Es necesario tener presente que “la seguridad humana complementa a la seguridad estatal, promueve el desarrollo humano y realza los derechos humanos. Complementa a la seguridad del Estado al centrar su foco de atención en las personas y haciendo frente a inseguridades que no han sido consideradas como amenazas para la seguridad estatal”. (Rosada-Gramajo, 2010)

4.2 El abordaje de Seguridad Ciudadana y Seguridad Democrática:

Vale decir que el Estado debe hacer frente a la problemática desde estos nuevos paradigmas que se tienen que construir para que la acción estratégica institucional se corresponda con la nueva realidad de Guatemala post conflicto. Y alejarse de los conceptos y principios políticos autoritarios y militares del pasado.

El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, define la seguridad democrática como aquella que “se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes , la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la

erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas”. (STCNS, Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, 1995)

En ese orden de ideas, puede indicarse que en materia de Seguridad Democrática El Estado presenta como reto los siguientes:

4.2.1.- Supremacía del Poder civil: Nombrar y mantener el poder real de la autoridad civil sobre la jerarquía militar, que mantenga las decisiones democráticas.

4.2.2.- Balance razonable de fuerzas: La realización de un diagnóstico real sobre determinados factores e indicadores como la extensión territorial, las fronteras y las amenazas a la seguridad en cada Estado.

Cumpliendo con el tratado marco de Seguridad Democrática en Centroamérica en el cual cada País se comprometió a limitar y controlar su armamento, por medio de un balance razonable de fuerzas, de acuerdo a la situación interna y externa de cada Estado.

4.2.3.- La seguridad de las Personas y sus bienes: Garantizar la generación de condiciones para la convivencia pacífica, libre de todo riesgo y peligro. Es decir, garantizar:

La seguridad pública, se reduce al ámbito de protección de las personas en el ejercicio de su derecho a la vida, su integridad física y sus bienes; lo que, en el nuevo contexto, constituye una concepción circunscrita solamente a la prevención o persecución del delito.

También dentro de los retos de la seguridad pública es que el ejército ya no tenga ningún involucramiento ni relevancia.

“Cumplir con el compromiso más relevante aceptado en los Acuerdos de Paz, Firme y duradera relacionado con la creación de una nueva

institución policial civil bajo la dirección del Ministerio de Gobernación, jerárquicamente estructurada, y dotada de recursos suficientes, con departamentos especializados, apolítica y de carácter multiétnico y pluricultural.”⁴

4.2.4.- La superación de la pobreza y de la pobreza extrema: El Estado guatemalteco no ha desarrollado las diferentes estrategias que buscan estos dos objetivos. Por variadas razones, desde las de carácter político, económico presupuestario, hasta la falta de voluntad de los diferentes gobiernos que han tratado de hacer Estado, pero no hacia y por la población que lo forma.

En ese contexto las nuevas autoridades realmente deben priorizar la atención para resolver esta problemática, evaluar las diferentes estrategias desarrolladas a través de distintos programas que como bien puede reflejar los resultados han sido un total fracaso.

Debe mostrarse la voluntad política real para el logro de superar la pobreza y pobreza extrema, por medio de una política pública seria que busque la Seguridad y el desarrollo integral de la población mas afectada y por ello vulnerable a todo tipo de amenazas, vulnerabilidades y riesgos.

4.2.5.- Promover el Desarrollo Sostenible: Es decir promocionar por parte del Estado el “Desarrollo que satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas”. (Rico, 1998)

⁴ La creación de la PNC tiene como fundamento jurídico el Decreto 11-97 del Congreso de la República mediante el cual entró en vigor la Ley de la Policía Nacional Civil.

Bajo ese fundamento, corresponde al Estado realizar una planificación estratégica que evite, vigile y sancione para no consumir los recursos ambientales más rápido de lo que el país pueda reparar primordialmente en la problemática existente sobre el proceso de Minerías e Hidroeléctricas, evitando con ello problemas serios de gobernabilidad. Concluyendo en que debe el Estado tener la capacidad de ajustar agendas de seguridad con las de desarrollo.

4.2.6.- La erradicación de la violencia:

Como es perceptible para la población guatemalteca, los altos niveles de violencia delictiva en todas sus modalidades, es inevitable que El Estado retome su papel en cuanto a garantizar y proteger la vida desde su concepción, así como la integridad y la seguridad de la persona, como reza la Constitución Política de la República de Guatemala.

Aunque resulte reiterativo la institucionalidad gubernamental del Sistema Nacional de Seguridad debe atender en forma prioritaria y urgente:

- 1.- Delincuencia organizada: Grupos armados ilegales vinculados al secuestro, extorsión, trata de personas, sicariato, tráfico ilegal de armas, municipios, explosivos, maras, contrabando, defraudación fiscal, lavado de activos.
- 2.- La Transnacionalización del crimen organizado. Primordialmente al terrorismo y narcotráfico.
- 3.- Delincuencia común que atenta contra el patrimonio de las personas, a través del robo y hurto.
- 4.- Fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones encargadas de garantizar la Seguridad.
- 5.- Atender, prevenir, disminuir y erradicar la violencia contra la Mujer, fortaleciendo la institucionalidad creada para el efecto. Desde el

punto de vista presupuestario financiero, hasta la garantía de funcionamiento interinstitucional.

Es importante señalar que la violencia contra las Mujeres está presente en las amenazas intermedias o aquellas que atentan en contra de un Estado: El narcotráfico, crimen organizado y el terrorismo, fronteras y migración desordenada que afectan a la sociedad y exigen el uso extraordinario de recursos tanto financieros como humanos por parte de quienes buscan combatirlos. (Madariaga, 2014)

4.2.7.- La corrupción y la impunidad: Debe el Estado dar sentido, credibilidad y legitimidad a la Administración Pública y sus actividades en beneficio y servicio de la población, por lo cual debe erradicar la corrupción y la impunidad de hechos violatorios a las diferentes Leyes que rigen el quehacer estatal. Una de las formas sería fomentar la cultura de participación de los sectores de la sociedad civil.

Considerar la creación de un código de ética y moral para los funcionarios públicos.

Conclusiones

“La impunidad es uno de los obstáculos más serios para un adecuado disfrute de los derechos humanos, la paz, la democratización y la consolidación de un auténtico Estado de Derecho”. (Roht-Arriaza, 1995).

1.- Las preguntas generadoras fueron respondidas cada una y en su totalidad, ya que el análisis estratégico realizado brinda el fundamento para afirmar que el Estado de Guatemala se conforma con instituciones débiles, lo cual implica limitación fuerte para la implementación eficiente y eficaz del Sistema Nacional de Seguridad y en general, derivando un déficit en el cumplimiento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. Primordialmente en lo que respecta a el empoderamiento de la sociedad civil en el tema de seguridad democrática y ciudadana, así como el nuevo papel del ejército en un país democrático, que respeta los Derechos Humanos de su población.

2.- El Sistema de Integración Centroamericana por ser una iniciativa con motivaciones extranjeras, corrió el riesgo de no considerar los valores, la cultura y los aspectos no democráticos experimentados, como fueron los gobiernos autoritarios que se tuvieron en cada uno de los países que conforman la región centroamericana, causando ello en la ciudadanía la falta de identidad y pertenencia tanto con la comunidad nacional específica como con la comunidad centroamericana.

Puede concluirse entonces que tanto las buenas razones e intenciones, principios e intereses que presenta el Sistema de Integración Centroamericana, el Tratado Marco de Seguridad en Centroamérica y la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad en Guatemala, y aún los Acuerdos de Paz suscritos para finalizar un conflicto armado interno que duró 36 años de vida del país, contienen como elemento común consideraciones de carácter declarativas idealistas que como la historia ha demostrado no arrojan resultados concretos palpables en la seguridad

democrática y en el desarrollo de los pueblos, se han quedado en buenas intenciones, la utopía soñada pendiente de cumplir.

3.- Se concluye también que el reto del Sistema Nacional de Seguridad es tratar de continuar el mínimo avance en la construcción de instituciones fuertes tanto internas de apoyo administrativo, como las instituciones externas que conforman el Consejo Nacional de Seguridad, coordinadora del Sistema Nacional de Seguridad. Logrando la consolidación democrática que asegurará que el Estado este preparado para enfrentar las fuerzas de poder que tratan de regresar al país al pasado.

4.- Puede concluirse entonces que las finalidades del Sistema Nacional de Seguridad no sean visto concretizadas ni cumplidas, debido a la debilidad institucional de la Coordinación interinstitucional propuesta en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, la cual no ha sido capaz ni eficiente en deshacer los planes de grupos antisociales, influir e infiltrar sus alianzas y relaciones, no se les ha cortado las operaciones ni formas de actuación en contra de la población, lo cual es manifestación de la falta de estrategia, cálculos y tácticas, así como la inexistencia de conocimiento, prudencia y firmeza que busquen y logren vencer como Estado a este flagelo en beneficio de la población. No se ha tenido la capacidad de proteger alas personas ni el bien común.

A partir de la implementación de las políticas neoliberales con el gobierno del presidente de León Carpio, se inicia el proceso de privatización de las empresas del Estado, con la finalidad de achicar el gobierno y debilitar al Estado.

Recomendaciones

- 1.- Realizar un diagnóstico serio, profundo que responda a la problemática estratégica sobre el diseño de integración interinstitucional comprendiendo los procesos conflictivos en la interrelación de las instituciones tanto del Consejo Nacional de Seguridad, como del Sistema Nacional de Seguridad, demostrando verdadera voluntad política de construirlo e implementarlo para cumplir con sus objetivos y fines, basados estos en la Constitución Política de la República principalmente.

- 2.- El Consejo Nacional de Seguridad debe constituirse en una entidad de estudios estratégicos, con el objetivo de crear condiciones reales para la coordinación del Sistema Nacional de Seguridad y la apropiada y fácil coordinación interinstitucional de esfuerzos, intercambio de conocimientos en forma sistemática entre la institucionalidad del Estado del campo o materia de seguridad; respondiendo al mandato de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.

- 3.- Tomar de guía y realizar los esfuerzos necesarios para dar fiel cumplimiento al Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas. Es decir, unir agendas estratégicas de seguridad y desarrollo sostenible.

Bibliografía

- Ayala, E. D. (2018). *Las Relaciones Internacionales desde la perspectiva social. La visión del constructivismo para explicar la identidad nacional*. Ciudad de México: Revista mexicana de ciencia política y sociología vol.63 no.233 may./ago.
- Berrio, J. R. (1976). El método histórico en la investigación histórica de la educación. *Revista de Pedagogía No. 134 oct dic*. Obtenido de Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo: https://www.uaeh.edu.mx/docencia/VI_Presentaciones/licenciatura_en_mercadotecnia/fundamentos_de_metodologia_investigacion/PRES40.pdf
- Bejarano, M. A. (2016). *La investigación cualitativa*. Obtenido de <https://repositorio.uide.edu.ec/bitstream/37000/3645/3/document.pdf>
- Cruz, A. (1995). *Estados Unidos y Centroamérica: la era del comercio*. Guatemala: Revista INCAE, Vol. VIII No.2
- FINAL, I. (2023). *Informe evaluación del área de PNDU Chile*. Obtenido de UNDP EVALUATION RESOURCES CENTER: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiz3u27hdaEAXW1SDABHSsbA6EQFnoECBYQAQ&url=https%3A%2F%2Ferc.undp.org%2Fevaluation%2Fdocuments%2Fdownload%2F7864&usg=AOvVaw0EeYepYWbSHSH8MeedZ9na&opi=89978449>
- González, J. M. (2001). *Constitución Política comentada*. Guatemala
- Guatemala, C. d. (2008). *Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad Decreto No. 18-2008*. Guatemala: Congreso de la República de Guatemala
- Knight, J. A. (2023). *La economía atrapada. Gestores de poder y Estado Encadenado*. Guatemala: F&G Editores.
- Laureano, R. C. (2012). *Geopolítica. Origen del concepto y su evolución*. México DF: Revista de Relaciones Internacionales UNAM
- Mahan, A. T. (1991). *Naval Strategy*. Washington DC: US Marine Corps
- Mahan, A. T. (1918). *The Interest of America in Sea Power Present and Future*. Boston: Boston Little Brown and Company
- Madariaga, O. (2014). *La violencia contra las mujeres en Guatemala: Desafío de la Seguridad Democrática y Humana*. Guatemala: Escuela de Ciencia Política, Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Mérida, M. (2013). *El rol de la juventud en la seguridad democrática*. Guatemala: Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad INEES
- Mérida, M. (15 de Noviembre de 2015). *Asfixiando el Sistema de Seguridad*
- Morales, H. H. (2011). *Teoría General del Derecho Administrativo*. Guatemala

- Orozco, G. (2006). *El concepto de la Seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales*. Fundación CIDOB
- Paz, S. O. (2003). *Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales –IIES- Facultad de Ciencias Económicas, USAC. Revista económica No. 157 Julio-Sept. 2,003 pags.-326-327. 338*. Guatemala: Universitaria
- PNUD-UNOPS. (1998). *Acuerdos para alcanzar la paz firme y duradera en Guatemala*. Guatemala: F&G editores.
- Prado, R. O. (2013). *Geoestratégica, Santiago*. Santiago: Academia de Guerra del Ejército de Chile
- PNUD. (2019). *Gobernabilidad Democrática*. Obtenido de <https://www.undp.org/es/latin-america/gobernabilidad-democratica>
- Rico, M. N. (1998). *Género, Medio Ambiente y Sustentabilidad para el Desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL
- Rosada-Gramajo, H. (2010). *Guatemala 1966-2010: hacia un Sistema Nacional de Seguridad y Justicia*. Guatemala: PNUD
- SAAS. (2019). SAAS. Obtenido de SAAS: <http://www.saas.gob.gt/>
- SEPAZ. (2015). *15 años después de la firma de los Acuerdos de Paz*. Guatemala: inédito
- SICA. (2019). SICA. Obtenido de Sistema de Integración Centroamericana: <https://www.sica.int/breve>
- SIE. (2019). *Estructura organica funciones y marco normativo*. Obtenido de SIE: <http://www.sie.gob.gt/portal/index.php/home/decreto-57-2008/articulo-10/3-01-estructura-organica-funciones-y-marco-normativo>
- SNS. (2015). *Plan Operativo Anual 2013 y Multianual 2013-2015 Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad CNS*. Guatemala
- STCNS. (1995 de Diciembre de 1995). *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*. Obtenido de Secretaría Técnica Consejo Nacional de Seguridad: <https://stcns.gob.gt/docs/Legislacion/Tratado%20Marco%20de%20Seguridad%20Democratica%20en%20Centroamerica.pdf>
- STCNS. (2007). *Agenda de riesgos y amenazas*. Guatemala: STCNS
- STCNS. (11 de Marzo de 2008). *Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad*. Obtenido de Secretaría Técnica Consejo Nacional de Seguridad: <https://stcns.gob.gt/docs/Legislacion/Tratado%20Marco%20de%20Seguridad%20Democratica%20en%20Centroamerica.pdf>
- Suárez, S. P. (2019). *LA ENSEÑANZA DEL COMPONENTE GRAMATICAL: EL MÉTODO DEDUCTIVO E INDUCTIVO*. La Laguna, Gran Canaria: Universidad de La Laguna.
- Tule, L. G. (2018). *Organización del espacio global en la geopolítica “clásica”: una mirada desde la geopolítica crítica*. Bogotá, Colombia: Universidad del Norte