



INFORME FINAL

Agenda Estratégica de Seguridad Universidad de San Carlos de Guatemala Dirección General de Investigación

Dr. Miguel Ángel Reyes Illescas

Guatemala, noviembre de 2009

**Doctor
Antonio Mosquera
Director de la Dirección General de Investigación (DIGI)
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad de Guatemala**

De mi consideración:

Adjunto a la presente el Informe de investigación correspondiente al contrato que suscribiera el 26 de noviembre de 2009 bajo los términos de referencia siguientes:

1. El profesional deberá presentar un informe analítico de los contenidos, alcances y probables efectos que conseguirá la agenda estratégica de seguridad de la nación que deber presentada como resultado del Acuerdo Nacional de Seguridad.
2. El profesional indicará en ese informe, la necesaria relación que debe tener esa agenda estratégica de seguridad de la nación con el plan estratégico de seguridad de la nación, así como las consecuencias y posible relación con las políticas y planes de desarrollo económico y social.
3. El profesional ofrecerá sugerencias sobre los campos de estudio y formación que la universidad deberá considerar dentro del conocimiento de la seguridad de la nación.
4. El profesional está de acuerdo con participar en una jornada de socialización de su informe con otros académicos que organice la universidad después de la presentación final de su informe.
5. El profesional colaborará con un proyecto de publicación que la universidad puede realizar para apoyar la concreción del Acuerdo Nacional de Seguridad.

El Informe cubre los puntos del 1 al 3 y el suscrito reitera su disponibilidad para el cumplimiento de los puntos 4 y 5 cuando la DIGI así lo estime adecuado.

Atentamente,

Dr. Miguel Angel Reyes Illescas

"¿Advertes que el propósito de la neolengua es acotar el alcance del pensamiento, disminuir el radio de acción de la mente? Al final, terminaremos todo crimen del pensamiento por eso mismo".

George Orwell

"La libertad es imposible sin conciencia... Y hasta en nombre de la libertad es esclavizado el hombre".

Thomas Merton

"Tratar el problema de la delincuencia desde el ángulo social-económico y no desde un aspecto policial represivo".

James Petras



Contenido

Introducción.....	1
I. El Contexto.....	2
II. Los Conceptos Relacionados con la Agenda.....	13
A. Teóricos	13
B. Legales	188
C. Operativos.....	20
III. Contenidos de la Agenda	234
IV. El Plan Estratégico de Seguridad de la Nación (PESN)	345
V. Relación con el Desarrollo.....	41
A. Fortalecimiento Institucional, Desarrollo Político y Fuerzas Armadas	434
B. Prevención y desarrollo social	500
VI. Alcances y probables efectos	53
Valoración final.....	57
Instituto de Prospectiva y Estrategia Nacional y Centroamericana.....	58



INDICE DE CUADROS

TITULO	PÀGINA
Cuadro No. 1 Nuevas Amenazas, Declaración sobre Seguridad en las Américas, México 2003	9
Cuadro No. 2 Amenazas, Riesgos y Vulnerabilidades	21
Cuadro No. 3 Directrices Principales Seleccionadas del Área 1	26
Cuadro No. 4 Ministerios de Gobernación y la Defensa Nacional, relación con el presupuesto de la administración central, ejecución del presupuesto de egresos periodo 2003-2009 devengado de enero a diciembre 2009	46
Cuadro No. 5 Ministerios de Gobernación y la Defensa Nacional, gastos en administración y recurso humano, relación con el total de gastos de cada ministerio, ejecución del presupuesto de egresos periodo 2003-2009 devengado de enero a diciembre	47
Cuadro No. 6 Ministerios de la Defensa Nacional, relación con el presupuesto de la administración central, ejecución del presupuesto de egresos periodo 2003-2009 devengado de enero a diciembre 2009	48

INDICE DE GRAFICOS

TITULO	PÀGINA
Gráfico No. 1 Defensa. Ejecución del Gasto por Programa (%)	49



INDICE DE ANEXOS

TITULO	PÁGINA
Cuadro 7 Ministerio de la Defensa Nacional, Ejecución del Presupuesto de Egresos periodo 2003-2009 por grupo de gasto devengado de enero a diciembre, 2009 de enero a abril	66
Cuadro 8 Ministerio de la Defensa Nacional, Ejecución del presupuesto de Egresos periodo 2003-2009 por tipo de gasto devengado de enero a diciembre, 2009 de enero a abril	67

Introducción

Por primera vez existe en Guatemala un documento que formalmente se titula Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación 2009-2011. Este es un paso evidentemente positivo. De acuerdo a los términos de referencia, su análisis constituye el núcleo de la investigación rápida y de este Informe. A la fecha del levantamiento de datos, dicha agenda no había sido aprobada por el Consejo Nacional de Seguridad y por tanto existía la posibilidad de alguna modificación. Asimismo al momento de la redacción de este Informe final, el suscrito no obtuvo información de modificaciones o de aprobación definitiva de la misma. Una situación relativamente similar se tiene con los documentos con temáticas relacionadas con la agenda como el Plan y la Política de Seguridad y, en menor medida, con el Acuerdo para el Avance de la Seguridad y la Justicia y con su Hoja de Ruta. Todos se encuentran en desarrollo en distintas etapas.

En el Informe se hace una aproximación desde el pensamiento crítico a los probables contenidos y alcances de la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación 2009-2011(AESN09-11) que, como se anotó, habría sido aprobada o habrá de aprobarse en breve por el Consejo Nacional de Seguridad.

Para el efecto, se parte de dos premisas. Una, que el contexto histórico y socio-cultural influye sensiblemente en los contenidos y orientación de las decisiones de gobierno. Dos, que los conceptos y definiciones que se utilizan para resolver situaciones problemáticas en seguridad tienen implicaciones no solo para los análisis y las políticas que de ellos se derivan sino para sus resultados.

Este Informe final está elaborado como relato de puntos estimados relevantes para el análisis de la agenda y de sus alcances, salvo excepciones de aspectos particulares, los puntos se presentan numerados.

Se parte de puntualidades en la descripción del contexto con relativo énfasis en la influencia de factores externos en el contenido de la agenda, para pasar en la Sección II a un análisis conceptual. En la Sección III se hace una descripción enumerativa del contenido de la agenda con breves comentarios y en la IV se relaciona la Hoja de Ruta con un hipotético Plan Estratégico de Seguridad de la Nación (hipotético porque éste aún no ha sido elaborado).

En la Sección V se hace un análisis de la relación entre la agenda y el desarrollo privilegiando los temas de la prevención del delito y el fortalecimiento institucional de las agencias de seguridad. Ambos tópicos son parte constitutiva de la agenda y representan un vínculo tangible en la interrelación de seguridad y desarrollo. Se concluye el cuerpo del análisis en la Sección VI. estableciendo el alcance de la agenda en términos cualitativos. Por último, de manera breve, se hace una propuesta para la USAC relacionada con el tema investigado y de imprescindible impacto para el país, la creación de un Instituto de Prospectiva y Estrategia Nacional y Centroamericana.

I. El Contexto

1. El Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia (ANASJ) constituyó un impulso de propuestas y posibilidades tanto políticas como técnico-administrativas a una situación de incertidumbre que privaba en el gobierno para abordar sistemáticamente la cuestión de la seguridad en un momento crítico de la misma. En ese impulso, la Procuraduría de Derechos Humanos desempeñó un importante papel inicial partiendo de un análisis de situación en el que finalmente se reflexionaba sobre el siguiente dilema “el actual Gobierno tiene en sus manos la posibilidad de convertir la crisis en la justificación para soluciones autoritarias y peor aún de facto, en caso de no introducir cambios significativos en la agenda de seguridad” (Martínez 2008: 2, subrayado nuestro). ¿Cómo ha resuelto el dilema la administración Colom? ¿Cuál es la agenda de seguridad que ha elaborado?
2. La incorporación formal de un número de los compromisos del (ANASJ) que, como se analizará se incorporaron a la AESN09-11, significa que las “soluciones autoritarias” y “de facto” ¿han sido relegadas o sustituidas? ¿Qué valoraciones finales pueden hacerse del contenido y alcance de la agenda estratégica de seguridad de la nación elaborada?
3. En materia de diagnóstico de la seguridad en Guatemala, es difícil comprender y explicar su problemática y en consecuencia los contenidos y alcances de una agenda estratégica de seguridad, si no se considera que existen actores paraestatales e intraestatales, nacionales y externos, relacionados y/o asociados

con grupos y personajes de poder económico, político y militar que influirán en su desarrollo y resultados. En un estudio reciente se afirma que dichos actores se encuentran en un proceso de “escisión y reconfiguración” en el negocio de la seguridad (Briscoe 2008). El estudio agrega “El sistema de partidos políticos, el Congreso y el gobierno claramente se nutren del intercambio de favores entre (estos) grupos de interés económico, lícito e ilícito, y las instituciones estatales. Pero la fragmentación de la élite y de las estructuras clandestinas significa que estas intersecciones han proliferado y se han vuelto más complejas” (Subrayado nuestro. Ib, 25). El autor denomina a los estados donde se produce este fenómeno, estados “paralelos” o neopatrimoniales y pone como ejemplos a Guinea-Bissau, Pakistan y Guatemala (Briscoe 2008: 8). La relación entre los viejos actores corporativos y los actores directamente relacionados con el crimen no ha sido estudiada, pero habrán de coincidir en pactos tácitos de financiamiento electoral a favor de candidatos y sus eventuales políticas, incluyendo las de seguridad y habrán de coincidir en la importante función de la circulación del capital financiero. Habrán también de pugnar por el control de las Cortes y los procesos relacionados con el presupuesto nacional. Los “poderes fácticos” ocasionalmente acuden al soborno y a diversas formas de corrupción, como desfalcos, emisión de leyes o licitaciones “con nombre propio” a favor de personajes o grupo nacional o externo en la banca o la infraestructura, eluden y trasladan impuestos, “actúan dentro de la ley y los usos sociales, de manera que no es claro cuando usan y cuando abusan de su influencia en detrimento del interés público... acaban por apropiarse de una porción sustantiva del patrimonio público, con muy grave detrimento del bienestar y el desarrollo humano de las mayorías” (PNUD 2009: 138, subrayado nuestro).

4. Múltiples de las acciones de inseguridad se encuentran relacionadas con el proceso de consolidación de varios de estos actores en lo que se conoce como los corredores de la droga y del tráfico de y trata de personas y de armas y municiones, las estructuras del lavado del dinero en el sistema bancario nacional e internacional y en negocios legales o ilegales. Otros autores van más allá y opinan, que el problema central es que no se ha constituido un nuevo pacto para sustituir el antiguo que asoció a elites militares y económicas (con apoyo norteamericano) en la concepción y aplicación de la doctrina de la seguridad

nacional (Binder, s.f.). Las iniciativas gubernamentales para identificar y eliminar la influencia de estos actores y sus acciones están limitadas por la presión que éstos ejercen sobre los gobiernos y/o porque se encuentran insertos en las estructuras del Estado. En adición, los gobiernos no han contado con la voluntad política y los recursos institucionales, financieros, legales y humanos para hacerlo.

5. En las escenas política y social y muchas veces en los medios de comunicación aparecen las acciones de violencia de estos grupos como pugnas de actores menores intragubernamentales (que ocasionalmente se manifiestan en cambios de personal y funcionarios públicos) o intrasociales (como pugnas de grupos delincuenciales, maras o carteles de la droga o, pugnas por negocios entre personajes de alto rango político y económico) a distintos niveles locales, regionales y nacionales. Las mejores investigaciones llegan a identificar a sus ejecutores menores y ocasionalmente a conocer los motivos inmediatos por los cuales actuaron pero no sus causas sociales, sus jefes superiores e intelectuales y, las redes y estructuras en las que operan.
6. En los diagnósticos y análisis judiciales con recurrencia se procede a investigar los casos individuales y eventualmente casos de estos se procesan y se castigan. Estudios de mayor alcance introducen cuantificaciones de la sumatoria de los casos individuales y se elaboran índices variados de recurrencia de determinados ilícitos en diferentes áreas y temas, se hacen correlaciones y se formulan propuestas para reducir los índices. En el mejor de los análisis los estudios se hacen sectoriales, jurídicos o técnico-administrativos. Pero se desconocen los procesos, las estructuras y las subjetividades dentro de las cuales operan, bajo una perspectiva integral y de largo plazo. En otros términos se repite, el Estado y sus gobiernos parecieran no tener las capacidades humanas, técnicas, legales, financieras y sobre todo políticas, para conocer la problemática y conducir investigaciones independientes y comprensivas que introduzcan soluciones con pertinencia inmediata y de larga duración.
7. Por varias de estas razones y en cumplimiento de los Acuerdos de Paz (AP) nació en 2003 el proyecto de la CICIG, que finalmente fue creada en 2006 e

instalada en 2007. Independiente de los resultados de esta importante oficina, si las investigaciones llegaran a la identificación de un número de estos cuerpos, se seguiría careciendo de una economía y una psicología políticas del crimen y del delito y las propuestas de solución serían de plazo inmediato e insuficientes.

8. Frente a dificultades de los Estados Nacionales de asumir múltiples desafíos de la nueva época universal, hacia las dos últimas décadas del siglo anterior se desarrollaron las ideas de la crisis del Estado-Nación y en los estudios de seguridad, particularmente de las escuelas norteamericanas, se originaron las teorías de los estados fallidos. El argumento principal, derivado de las concepciones weberianas, ha sido que dichos estados carecen de las capacidades para ejercer el monopolio legítimo de la fuerza en su espacio territorial. Más tarde, centros de investigación internacional han sofisticado el análisis introduciendo otros indicadores pero el objetivo político ha permanecido siendo el mismo: determinar si un estado se encuentra en tal situación de falencia que “haga necesaria” una intervención externa para el restablecimiento del monopolio “legítimo” de su fuerza como Estado.

9. En Guatemala se ha dicho en más de una oportunidad y la propia administración Colom lo ha admitido, que se encuentra en dificultades para establecer su control en espacios territoriales urbanos y rurales, en fronteras y en cárceles. Si así fuera, ¿habrá un proceso de intervención externa para restablecer la fuerza “legítima” estatal en materia de seguridad?

10. En este contexto de imbricaciones teórico-prácticas, de dilemas y desafíos que se abrieron mundialmente en la década de los noventa, el cambio del sistema de seguridad comprometido en los Acuerdos de Paz (AP) y previamente en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centro América (TMSDCA) indicaba que se debería transitar de un sistema basado en la doctrina de la seguridad nacional a un paradigma de seguridad humana, democrática e integral. Se pergeñaba no solo un cambio en la filosofía y en las instituciones sino en el viejo pacto elitista que había sostenido aquel sistema.

11. Este cambio, pareciera haberse estancado a favor de la militarización, la privatización y la securitización de la seguridad, entendida ésta como un sistema de seguridad en donde predomina el miedo y la sanción en el contenido de las políticas (Urgell 2007). En los hechos se observa que en el Triángulo Norte de Centro América se ha generado una brecha entre el discurso de la seguridad democrática y la realidad de las operaciones en seguridad (ib.).
12. En Guatemala, esta situación podría estar adoptando un doble rostro. Por un lado, se habría venido produciendo legislación con contenidos que aspiran a cambiar el sistema basado en la doctrina de la seguridad nacional de la guerra fría y se habrían venido creando algunas dependencias administrativas en seguridad en sustitución de las anteriores. Solo en 2008 y 2009 se emitieron diversas e importantes leyes orientadas a enmarcar el nuevo proceso.¹ Por el otro lado, se podría estar frente a una nueva “remilitarización” de la seguridad. Nótese que en el núcleo de esta polémica teórico-práctica de transformar el viejo sistema, se encuentra la difícil y complicada renovación de las funciones de las fuerzas armadas y de su expresión institucional el Ministerio de la Defensa para subordinarles al poder civil.
13. El doble rostro podría estar representado por dos procesos paralelos en marcha: uno, el político efectivo, originado en la influencia de actores internos y externos con poder estatal y para-estatal y, el otro, el técnico-legal-institucional, a cargo de operadores y actores menores en el aparato gubernamental.
14. Eventualmente algunas manifestaciones de ambos procesos o tableros podría manifestarse en los desfases existentes entre las orientaciones y decisiones en el Consejo Nacional de Seguridad influidas por los grandes decisores internos y externos y, los análisis y propuestas de los niveles técnicos de las instituciones

¹ La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (Decreto 18-2008); La Ley de Extradición (Decreto 28-2008); Ley de Armas y Municiones (Decreto 15-2009); Convenio Centroamericano para la Protección de Víctimas, Testigos, Víctimas y demás sujetos que intervienen en la Investigación y el Proceso Penal, Particularmente en la Narcoactividad y Delincuencia Organizada (Decreto 8-2008); Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (Decreto 9-2009); Ley del Fortalecimiento de la Persecución Penal (Decreto 17-2009).

del sistema, incluyendo la propia Secretaría Técnica de dicho Consejo, con otra orientación, “sí, cada uno tiene su propia agenda en el Consejo” (Ricardo Marroquín. Entrevista Personal. Guatemala, 1º de octubre 2009), “en las agencias de inteligencia cada vez se comprende más la necesidad de trabajar como sistema, mientras que las autoridades superiores todavía no tienen esa visión y siguen trabajando como instituciones independientes y eso hace que tengan sus planes específicos y operativos y actúen fuera de un plan nacional integrado y en esto el papel que debe desempeñar el presidente es crucial...” (Vinicio González. Entrevista Personal. Guatemala, 6.10.09). El problema va más allá como se ha indicado y remite a los actores fácticos que influyen en los gobiernos “los financistas de Colom no tienen una idea de seguridad y esto debilita la posibilidad de una agenda y estrategia” (Sandino Asturias. Experto. Entrevista Personal. Guatemala 18.9.09)

15. Para designar estos dos carriles o caras de las acciones de seguridad el PNUD habla de “momentos”, uno de “proceso de modernización” y el otro de “nuevo endurecimiento” o “remilitarización”, aquel por “debajo” de éste (2009: 199). Hacia el plano de arriba, a principios de 2008, el Presidente Colom admitió que está en marcha el plan para incrementar el número de efectivos del ejército en 9,500 elementos que servirá para reforzar las fronteras, áreas protegidas, los corredores del tráfico y para sumar fuerzas a las operaciones combinadas con la Policía Nacional. Ahora dos años más tarde, el miércoles 11 de noviembre último el Congreso aprobó 100 millones de quetzales para el aumento de la tropa en el proceso de aprobación del Presupuesto de la Nación para el 2010. No pareciera una acción de coyuntura; el director de análisis de la Secretaría de Inteligencia Estratégica confirma que, el Presidente “ha trazado como un eje claro, el fortalecimiento del ministerio de la defensa en sus tres fuerzas, ejército, marina y fuerza aérea especialmente con el interés de recuperar los territorios que fueron abandonados por el presidente Berger, y que fueron tomados por el crimen organizado” (Vinicio González. Ib.)

16. Pero en el otro plano o proceso paralelo, el Presidente indica que para enfrentar la grave situación de seguridad y revertirla ha tomado tres medidas que reducirán los índices de criminalidad en el mediano y largo plazo:
 - a. “La instalación del Consejo Nacional de Seguridad y la puesta en marcha de su órgano de apoyo técnico y administrativo: la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad;
 - b. La negociación y suscripción del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia...;
 - c. La aprobación por las Naciones Unidas, a petición del Gobierno de Guatemala, de la extensión por dos años más del mandato de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), a fin de que siga apoyando al Estado de Guatemala en la desarticulación de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad y en la reducción de los niveles prevalecientes de impunidad” (Consejo Nacional de Seguridad 2009: 5).

17. Como se analizará en este informe ambos planos se encuentran unidos en uno solo que es “el combate a la delincuencia común y la delincuencia organizada que se consideran la amenaza principal” (ib. 6).

18. Es probable que este doble proceso en Guatemala tenga su origen formal e inmediato en la **operacionalización** y recorte de la Declaración de México 2003, conocida como “agenda hemisférica” (Declaración sobre Seguridad en las Américas. Conferencia Especial de la OEA sobre Seguridad en las Américas). En la operacionalización posterior de dicha agenda **se eliminaron contenidos y se superpusieron y confundieron** los conceptos que apuntaban hacia una agenda basada en el paradigma de la seguridad humana, democrática e integral.

19. La reducción operativa se mostró después con claridad en la Declaración sobre Seguridad de la reunión Cumbre de Jefes de Estado del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) del 3 de octubre de 2006 en Honduras. En esta Declaración ya no se hizo alusión alguna a temas sobre pobreza, exclusión social, desarrollo socio-económico, medio ambiente y otros, que habían sido las

novedades en materia de seguridad en México 2003 y años atrás, en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centro América (TMSD).

20. Una importante confusión conceptual era evidente incluso durante la suscripción del propio TMSD en cuya oportunidad las delegaciones de Costa Rica y Panamá hicieron reservas por la escasa diferencia que encontraron en el Tratado entre **Defensa y Seguridad Pública**. Las reservas tenían sus razones. Una década más tarde, en junio de 2005, en la XXVI Cumbre de los Jefes de Estado del SICA, se acordó la creación de una Fuerza de Reacción Rápida integrada por los ejércitos de cada país como mecanismo de concertación militar, policial y judicial para la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado y las maras bajo responsabilidad de las fuerzas armadas conjuntas, México y Colombia respaldaban la iniciativa (Urgell 2007: 153).

21. La Declaración de Bridgetown, Barbados del 4 de junio de 2002, que fue antecedente de la Declaración de México 2003, había introducido la novedad del enfoque multidimensional e intersectorial de la seguridad para confrontar las amenazas que en México se enumeraron en el inciso “m” como las “nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos”. La enumeración de estas nuevas amenazas incluía amenazas propiamente delincuenciales y amenazas de un nuevo carácter (sociales, biológicas, medioambientales y otras). La enumeración que se hizo fue la que se describe en el Cuadro No. 1.

CUADRO No. 1
Nuevas Amenazas.
Declaración sobre Seguridad en las Américas. México 2003

Nuevas Amenazas, preocupaciones y otros desafíos
El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras

enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
La trata de personas;
Los ataques a la seguridad cibernética;
La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas”.

22. En acuerdos regionales y subregionales posteriores incluyendo los del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la operacionalización de esta agenda se redujo al grupo de la primera de ellas que se inicia con el terrorismo y la delincuencia organizada y para cuya competencia se fue designando con regularidad a órganos de representación militar en la OEA y en el SICA.

23. En la Declaración de México no se hacía ninguna referencia a los militares y se suponía que la administración de sus acciones correspondía a entidades civiles. Pero el punto 25 decía lo siguiente:

“Condenamos la delincuencia organizada transnacional, porque atenta contra las instituciones de los estados y tiene efectos nocivos sobre nuestras sociedades. Renovamos el compromiso de combatirla fortaleciendo el marco jurídico interno, el Estado de Derecho y la cooperación multilateral respetuosa de la soberanía de cada estado, en particular a través del intercambio de información, la asistencia jurídica mutua y la extradición. Lucharemos contra la delincuencia organizada transnacional mediante, entre otras acciones, la plena implementación de las obligaciones contraídas por los estados parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus tres protocolos, para que el lavado de activos, el secuestro, el tráfico ilícito de personas, la corrupción y los crímenes relacionados se tipifiquen como delito en el hemisferio y que los bienes producto de esos delitos se identifiquen, rastreen, congelen o incauten y, en último término, se decomisen y enajenen. Asimismo, mejoraremos la coordinación y la cooperación técnica para fortalecer las instituciones nacionales que se dedican a prevenir y sancionar estos delitos transnacionales y a identificar y enjuiciar a los miembros de las organizaciones delictivas transnacionales.”

24. En el transcurso de los últimos años, al tratamiento de este bloque de amenazas y la eliminación del resto se redujo la agenda hemisférica y, la asignación de sus competencias a las fuerzas militares. La coincidencia entraba en coherencia con temas y métodos de la agenda de seguridad nacional de la Unión Americana.
25. Una de las primeras manifestaciones formales de esa “coincidencia” vía superposiciones terminológicas (entre Defensa, Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana) se produjo como resultado de la Alianza Para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, creada en 2005 para coordinar acciones entre Canadá, México y Estados Unidos. Los efectos que se produjeron fueron, el “retorno al fortalecimiento de los ejércitos a la seguridad ciudadana en detrimento de las fuerzas policiales y civiles... Consideración como amenaza de los conflictos étnicos... Reconformación de los ejércitos y las policías de la región centroamericana con una visión de ejércitos y cuerpos regionales... Problemas sociales como el de las pandillas juveniles se convierten en amenazas equiparadas con el terrorismo y el narcotráfico... “(de León Escribano 2006: 19).
26. Las superposiciones conceptuales se fueron formalizando con mayor detalle en el Plan Colombia, en el Plan México y en el Plan Mérida. “De hecho, la adopción de la Guerra Preventiva, con inclinación unilateralista, que proclamó Estados Unidos como eje de su doctrina de seguridad luego del 11-2, limitó las posibilidades de llegar a compromisos multilaterales más ambiciosos y vinculantes” en la Declaración de México 2003 comenta un analista (Menjívar 2006: 40). En la Declaración también se habían disueltos los mecanismos del TIAR y consecuentemente había quedado abierta la posibilidad tanto para la intervención del Consejo de Seguridad de la ONU, como sucedió en Haití bajo la influencia de Estados Unidos y Francia, como para intervenciones unilaterales externas tipo guerras preventivas, en la lucha contra la delincuencia organizada, el terrorismo y la falencia estatal.
27. Terrorismo y crimen organizado, particularmente narcoactividad, pasarán a ser los ejes de la política norteamericana-hemisférica bajo la competencia predominante de las fuerzas armadas en una superposición y confusión conceptual entre seguridad nacional, seguridad pública y seguridad ciudadana. La

Organización de Estados Americanos (OEA) utiliza el concepto seguridad pública como seguridad ciudadana y en sus documentos se refieren a las distintas modalidades de delitos como seguridad pública (PNUD 2009: 38).²

28. En una perspectiva de mayor alcance observadores y analistas comentan que la reactivación y el papel de la IV Flota de los Estados Unidos se encuentra al centro de dicha política. “En julio del 2008 se revitalizó la IV Flota naval creada en 1943 durante la segunda guerra mundial, primero para asegurar que los Nazis no penetraran el hemisferio y, luego, para evitar la llegada de los comunistas. La IV Flota concentrará sus esfuerzos en la lucha en contra del tráfico ilícito, y en proveer ayuda humanitaria y socorro en casos de desastres”[1] dicen los marinos ahora” (O.Ugarteche, La política de seguridad de Estados Unidos: regreso al pasado, ALAI Amlatina, 11/08/2009). “Si, en Colombia hay estudios de documentos de la IV Flota que indican que consideran que es necesario estar cerca de los adversarios” en materias de seguridad (Sandino Asturias. Entrevista, ib.).
29. El propio Informe Abrir Espacios a la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano del PNUD señala que “ya desde la época de Reagan, Centroamérica había comenzado en el radar de la ‘seguridad interna’ de Estados Unidos... Para lidiar con aquellas amenazas percibidas a su seguridad, el gobierno de Estados Unidos lanzó a finales de 2007 de 2007 la ‘Iniciativa Mérida’ que busca apoyar la lucha contra las drogas y el crimen organizado en México, Centroamérica, República Dominicana y Haití” (2009: 393).
30. Pero sin duda la criminalidad y la violencia en sus distintas manifestaciones de seguridad e inseguridad está asociada a factores de más larga data que trascienden las situaciones y los actores de los últimos años y de la coyuntura

1. En la declaración de México 2003 se dijo en el punto “43. Recomendamos que, dentro de la OEA, la Comisión de Seguridad Hemisférica coordine la cooperación entre los órganos, organismos, entidades y mecanismos de la organización relacionados con los diversos aspectos de la seguridad y defensa en el hemisferio, respetando los mandatos y el ámbito de sus competencias, con objeto de lograr la aplicación, evaluación y seguimiento de la presente declaración”.

inmediata “La mayoría de expertos coinciden en señalar que las causas de la actual violencia en Centroamérica son enormemente complejas y están estrechamente vinculadas a los modelos de desarrollo excluyentes, al gran impacto de los longevos conflictos armados en las sociedades centroamericanas, a la gran proliferación de armas entre la población civil, o incluso a la violencia que emana del Estado, sea de sus cuerpos de seguridad o de la de aparatos clandestinos vinculados al mismo” (Urgell 2007: 152).

Para resumir, el análisis de esta primera Sección muestra que en Guatemala se ha generado una política de seguridad con un doble rostro o en un doble plano, unida bajo la idea del combate al crimen organizado. Este resultado es producto de factores y actores externos e internos y de una operacionalización y limitación de la “agenda hemisférica” que superpuso y confundió conceptos de seguridad y competencias de las agencias que debían confrontarlos. Es hipótesis de este Informe que este doble rostro y confusión conceptual y de competencias seguramente se habrán de manifestar en los contenidos de la agenda estratégica.

II. Los Conceptos Relacionados con la Agenda

A. Teóricos

31. El concepto, la definición legal y la definición operativa que se adopte de Agenda Estratégica de Seguridad es la primera definición crucial y definitoria para el establecimiento y estudio de sus contenidos y de las acciones que de ella se deriven.

32. En parte por las razones expuestas en la sección anterior y en parte por escaso trabajo teórico, en los años del tránsito del viejo sistema de seguridad nacional al paradigma de la seguridad humana, democrática e integral, la noción de agenda estratégica no se ha consensuado satisfactoriamente en el país. tampoco otros conceptos y términos afines ¿Qué es una Agenda Estratégica de Seguridad y qué se entiende por esta hoy en Guatemala? ¿Es la noción de Seguridad Nacional la misma que Seguridad de la Nación? ¿Qué es Seguridad Ciudadana y qué es

Seguridad Pública y en qué se diferencian éstas de Defensa y Seguridad Interior? ¿Cuáles son las implicaciones de la superposición y eventual confusión terminológica para la distribución de competencias o ámbitos institucionales y para la formulación de políticas? Influyen los conceptos y las definiciones en la valoración del alcance de la agenda y sus relaciones con el desarrollo nacional?

33. Desarrollando los conceptos del nuevo modelo de seguridad, en dos trabajos en 2005 expuse un concepto de Agenda Estratégica de Seguridad Humana, Democrática e Integral (AESHDI) y de sus eventuales contenidos (Reyes 2005a; Reyes 2005b). Durante la administración Berger, el personal técnico de la Secretaría de Inteligencia Estratégica utilizó algunos de sus trazos para la elaboración de una primera agenda interministerial de amenazas y riesgos.³ Por AESHDI de un país debe entenderse, se dijo, es la priorización del conjunto de bienes nacionales básicos que la sociedad, la nación y el Estado están dispuestos a proteger ahora y para el largo plazo. En términos más técnicos, se definió como la prevención del riesgo actual de amenazas de larga duración o de impacto recurrente, acumulativo y prolongado a bienes, intereses o valores estratégicos de dominio público del país, para garantizar un futuro renovado de la sociedad, de la nación y del Estado, en el mundo del orden internacional que se estructura (Ib.). Lo estratégico quedó definido en función de la viabilidad histórica renovada de un pueblo o nación, en nuestro caso Guatemala, en tiempos de una mundialización que redefine regiones y países. Se sostuvo que para la sustitución del viejo sistema de seguridad los contenidos de la agenda debían desarrollar una agenda de seguridad humana, democrática e integral orientados a dicha renovación. Los trabajos del proyecto “Hacia una política de Seguridad para la Democracia” habían establecido las bases de esta discusión y llegaron a definiciones iniciales sobre una agenda de seguridad democrática y sus temas (2002).

³ Véase el documento *Agenda de Riesgos y Amenazas*, del Ministerio de Gobernación, Ministerio de la Defensa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Secretaría de Análisis Estratégico, Noviembre, 2007.

34. En círculos de profesionales y analistas en seguridad hoy se dice que una agenda estratégica de seguridad para ser tal tiene que estar asociada a un proyecto futuro de nación y a un proyecto político de gobierno en coherencia con el proyecto futuro. Si tal proyecto no existe, se dice, no se puede hablar de una agenda estratégica de seguridad (Entrevistas personales. Héctor Rosada. Experto. Guatemala. 17.9.09, Sandino Asturias. Ib. 18.9.09). Se repite, el proyecto de nación implica la definición de los bienes de dominio público de beneficio general que el Estado está dispuesto a proteger.
35. Conceptualmente, la AESN09-11 no partió de ideas afines a las anteriores sino de definiciones administrativas de agenda estratégica. En la presentación en Power Point titulada “Agenda Estratégica de Seguridad 2009-2011” del Consejo Nacional de Seguridad (2009a), se encabeza la diapositiva número 5 con el título “Definiciones de ‘Agenda Estratégica’ desde el punto de vista de la administración pública”. Posteriormente se examinan cinco definiciones y se concluye haciendo una síntesis de ellas como guía para facilitar la elaboración de la agenda.
36. Un proceso similar en la conceptualización y operacionalización de la AESN09-11 se produjo con el concepto y definición de “seguridad de la nación”. Recuérdese que de acuerdo a lo expuesto la idea de Nación y su proyecto futuro está estrechamente ligada al concepto de agenda estratégica y los bienes de dominio público a proteger. Con esta premisa y con el propósito de tomar distancia de la doctrina de la seguridad nacional, los proponentes últimos de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad omitieron la expresión Seguridad Nacional en la ley y propusieron y definieron el término de “Seguridad de la Nación”.⁴
37. Los elaboradores de la AESN09-11, sin embargo, no entraron a discutir el nuevo concepto de seguridad de la nación y prefirieron fundamentarse en **definiciones operativas de seguridad nacional**. El documento “Bases para la formulación del proyecto de Política Nacional de Seguridad” de la Secretaría Técnica del Consejo

⁴ Los proponentes últimos fueron los integrantes del Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad para Centroamérica (CEESC).

Nacional de Seguridad expone siete nociones de seguridad nacional y luego hace una síntesis final para utilizarla en la agenda estratégica (2009: 6-7). El Secretario Técnico del Consejo afirma que la razón ha sido que “el concepto de seguridad de la nación todavía no se ha internalizado, ese es un tema muy complicado... y en su definición hubo contradicciones internas, finalmente quedó muy influenciado por la definición de seguridad ciudadana” (Francisco Jiménez. Secretario Técnico del Consejo Nacional de Seguridad. Entrevista personal. Guatemala, 21.9.09. Subrayado nuestro).

38. La relación entre una idea de nación y de su futuro y una agenda estratégica de seguridad, se encuentra en los bienes públicos o intereses nacionales básicos que tienden a proteger las doctrinas, teorías y conceptos de Seguridad Nacional y/o de Seguridad de la Nación. Sobre la base de esta idea de nación y de su futuro se posee (o no se posee), un proyecto político gubernamental y/o una idea del desarrollo para esa nación.
39. En la tradición de la teoría y **doctrina** de la seguridad nacional, las fuerzas armadas habían hablado de los “objetivos nacionales permanentes” establecidos en la Constitución como los contenidos temáticos hacia los cuales debía encaminarse una agenda estratégica para ser tal. El Ministerio de la Defensa en sus análisis y propuestas internas había venido definiendo cuáles eran esos “objetivos nacionales”. Sin embargo, las Constituciones de la República y la actual no utilizan el término.⁵
40. Trátese de bienes estratégicos, intereses nacionales u objetivos nacionales, la AESN09-11 no los incorpora en su elaboración. Esta reducción en las nociones de agenda estratégica y de seguridad de la nación puede explicarse por la idea de seguridad y justicia que se expone en la parte introductoria de la AESNO9-11.

⁵ Con todo, la expresión “objetivos nacionales” se introdujo en el inciso c) del Art. 2 de la nueva Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad y los definió así “Los objetivos nacionales son los intereses y aspiraciones que el Estado de Guatemala debe satisfacer y garantizar, contenidos en la Constitución Política de la República”

En la primera sección “compromiso con la justicia y la seguridad”, el documento unifica en un solo bloque una idea de la seguridad y la justicia relacionada con la narcoactividad, la delincuencia, la impunidad, la pérdida de control territorial y las debilidades de la organización judicial. En esta unificación, **seguridad pública, seguridad interior, defensa y seguridad ciudadana quedan equiparadas**, pero terminológicamente se omite hablar de Seguridad Nacional y en su lugar se utiliza la nueva expresión Seguridad de la Nación.

41. Los ponentes del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia (ANASJ) quisieron centrarse en encontrar fórmulas de solución “a la inseguridad cotidiana de la gente” y descartaron entrar a considerar propuestas gubernamentales relacionadas con la seguridad del estado y la nación y propusieron que los compromisos estuvieran orientados a una idea de la **seguridad ciudadana administrada por civiles** (Edgar Celada. Director de Análisis Estratégico, Procuraduría de los Derechos Humanos. Entrevista Personal. Guatemala, 8.10.09). La representante de una organización no gubernamental comentó que esto no era posible “porque los militares están activos en todos lados” (I. Hernández, Entrevista. En Enfoque No.4, p. 16, 18.8.09.).

42. El reciente Informe del PNUD “Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano” esta informado de las superposiciones conceptuales entre seguridad ciudadana y seguridad pública. En el Capítulo 1, define la seguridad ciudadana como “la protección universal contra el delito violento o predatorio” (2009: 31). Esta es una definición centrada en la idea de delito y de protección frente a la violencia delincencial. Las definiciones de seguridad ciudadana o de seguridad pública basadas en la idea de delito son diferentes a las definiciones de seguridad ciudadana que se centran en la creación de condiciones para el respeto y el ejercicio de los derechos humanos individuales y colectivos. Una definición basada en los delitos deja al margen las acciones que no están tipificadas como tales y puede tipificar como delitos derechos ciudadanos como los derechos de petición y manifestación colectivas. En Guatemala, la principal amenaza contra la vida no es el crimen organizado sino la desnutrición.

Esta somera incursión teórica a la discusión de conceptos básicos y de su utilización en la elaboración de la AESN09-11 indica que es posible que se esté a las puertas de una nueva versión de la doctrina de seguridad nacional, ahora considerada como seguridad ciudadana. Las definiciones asumidas para su elaboración contribuyen a la transposición y confusión terminológica y facilitan la competencia militar en ámbitos de seguridad que no les corresponden.

B. Legales

43. En la transición de los paradigmas, la controversia conceptual y legal respecto de la Seguridad Nacional ha sido incluso objeto de discusión en la Corte de Constitucionalidad (CC). En la Opinión Consultiva del 8 de marzo de 2005, la CC había opinado que la seguridad nacional se refiere “a la sobrevivencia del Estado-Nación frente a otros Estados-nación e incluye alguno o algunos de los elementos de tal definición enunciados con anterioridad” (se refiere 13 elementos que dice ella integran el concepto). En la parte declarativa amplía su noción para indicar que la seguridad nacional preserva “la integridad física de la Nación y de su territorio, con el fin de proteger a los elementos confortantes del Estado de cualquier agresión de parte de grupos extranjeros o nacionales beligerantes”.
44. En 2009, el inciso g) del Art. 8 Definiciones, de la Ley de Acceso a la Información Pública tomó literalmente los puntos anteriores de la CC y dice que “**Seguridad Nacional**. Son todos aquellos asuntos que son parte de la política del Estado para preservar la integridad física de la nación y de su territorio a fin de proteger todos los elementos que conforman el Estado de cualquier agresión producida por grupos extranjeros o nacionales beligerantes, y aquellos que se refieren a la sobrevivencia del Estado-Nación frente a otros Estados”.
45. Estas definiciones legales contienen la mayoría de los viejos ingredientes de la antigua seguridad nacional, entre ellos la noción de “enemigo interno” y no incorporan los componentes del nuevo concepto de “seguridad de la nación”.
46. Con intención renovadora, el Artículo 2, literal e) de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad definió la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación

- (AESN) como “el mecanismo en que el Estado establece la relevancia temática en el ámbito integral de la seguridad; define y prioriza los instrumentos de carácter preventivo o reactivo para garantizar la seguridad de la Nación” (subrayado nuestro). La expresión “ámbito integral de la seguridad” remite al nuevo paradigma de seguridad humana, democrática e integral pero como se analiza adelante, la idea de **integralidad**, no está presente en la agenda actual.
47. Una situación similar se produce cuando el documento de la AESN09-11 operativiza la definición legal de Seguridad de la Nación. La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (LMSNS) dice que “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” (subrayado y negrita nuestros). Pero el documento de la AESN09-11 no hace consideración alguna sobre los derechos humanos como asimismo se mostrará adelante.
48. Por su parte seguridad ciudadana y seguridad pública no han sido definidas en las nuevas leyes de seguridad ni en la Ley del Organismo Ejecutivo y se usan indistintamente en la legislación. Así el inciso m) del Art. 36 de la Ley del Organismo Ejecutivo relacionadas con las funciones del Ministerio de Gobernación.⁶
49. En el mismo orden, el artículo 19 de la nueva LMSNS establece que el enfrentamiento del crimen organizado se atribuye al Ministerio de Gobernación. Sin embargo esta norma pierde fuerza porque de acuerdo a las definiciones de la CC el tratamiento de crimen organizado pasa a ser materia explícita de la Seguridad Nacional y de la Defensa porque “amenaza la soberanía del Estado” “como grupo beligerante”. Esta transposición conceptual se extiende a las maras

⁶ El Art. 29 de la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2009 que regirá en el 2010 utiliza indistintamente los términos seguridad pública y seguridad ciudadana.

(y eventualmente a las pandillas juveniles) porque “al estar orientadas a tomar control y ejercer poder dentro de territorios determinados” en colonias, calles, etc., “ponen en riesgo los derechos y libertades de las personas” y la autoridad del Estado de acuerdo al documento de la AESN10-11.

En conclusión, en las leyes se encuentran también los dos planos a que se hizo referencia, por una parte, predominio de una agenda exterior que se remilitariza bajo el viejo concepto de seguridad nacional y, por la otra, legislación incipiente para modificarlo. El predominio de la vieja seguridad se refuerza con las transposiciones y las confusiones conceptuales en la ley. Con esta situación legal, el documento de la AESN09-11 subsume en el viejo modelo de seguridad nacional, las nociones y normativa incipiente para una seguridad más institucional. El “combate” del “enemigo interno” en la ley y en la AESN09-11 se corre al ámbito de la seguridad ciudadana.

C. Operativos

50. En la tercera semana del mes de febrero de 2009, las tres entidades de inteligencia (SIE, DIGICI y DIEMDN) y la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad iniciaron **la discusión de una agenda de riesgos y amenazas** que había sido aprobada por el Consejo Nacional de Seguridad el 19 de febrero de 2009, “a efecto de establecer tendencias, propensiones y rupturas que permitieran establecer la relevancia y la pertinencia de ciertos asuntos y temas para la Agenda Estratégica de Seguridad” (Gobierno de Alvaro Colom 2009, diapositiva 10) y produjeron el documento “Aproximación de Inteligencia Estratégica a la Agenda de Riesgos y Amenazas” misma que se constituyó en la plataforma para la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación (AESN) y para su Plan. Las amenazas, riesgos y vulnerabilidades que había aprobado el Consejo Nacional de Seguridad fueron las que se describen en el Cuadro 2.

CUADRO No. 2
Amenazas, Riesgos y Vulnerabilidades

AMENAZAS		RIESGOS	VULNERABILIDADES
Manifiestas	Latentes		
Narcoactividad	Violación de soberanía e integridad territorial	Deterioro de la gobernabilidad	Debilidad en el sistema de justicia y seguridad
Lavado de activos	Explotación ilegal y foránea de recursos marítimos, naturales y patrimoniales	Desintegración del tejido social	Altos niveles de impunidad y corrupción
Trasiego de armas	Alteración de la paz y del sistema internacional	Pérdida de competitividad económica	Debilidad en los controles fronterizos
Tráfico y trata de personas		Desintegración territorial	Coordinación interinstitucional deficiente
Vicariato			Baja capacidad de financiamiento de proyectos de seguridad y justicia
Maras			Incipiente Sistema Nacional de Inteligencia.
Secuestro			Debilidad de políticas públicas en materia de seguridad
Terrorismo			Debilidad en la institucionalidad del servicio diplomático en materia de seguridad exterior
Extorsión			Limitada capacidad del Estado para mitigar los Desastres Naturales.
Robo y hurto de vehículos			Presencia precaria de las instituciones de seguridad y justicia en áreas específicas
Contrabando			Limitada implementación de los acuerdos internacionales en materia de seguridad

51. Para su elaboración, se partió de una selección y jerarquización de problemas actuales considerados como las más importantes amenazas, riesgos y vulnerabilidades. En palabras del Secretario Técnico “se trataron de identificar las amenazas que emergieron como de mayor atención por parte de las instituciones... (que eso corresponda al riesgo y amenaza como tal podrá haber discusión –agrega el entrevistado)... se trató no solo de identificar la amenaza como tal, sino como se sienten las instituciones ante el mundo que están viviendo, como instituciones... a partir de una primera lista de riesgos y amenazas se construyó la agenda estratégica” (Francisco Jiménez, Entrevista personal ib.). La entrevista al secretario de SAAS confirma la versión del origen de la agenda (Ricardo Marroquín ib.).
52. Ahora bien, para su formalización como documento se hizo una agrupación de áreas institucional-administrativas del Estado que operan estas amenazas y a estas áreas se les designó “estratégicas” porque “requieren de la atención permanente del Estado”. Se les denominó Áreas Estratégicas de Acción Gubernamental y para cada una de ellas se delinearón directrices de acción.
53. La AESN09-11 no estableció y priorizó en sentido estricto, la relevancia temática y los instrumentos preventivos y reactivos para el tratamiento de los temas como manda la ley. La agrupación de amenazas, riesgos y vulnerabilidades en áreas de gestión estatal la convierte más bien en un instrumento para el trabajo operativo, un catálogo de directrices para la acción inmediata, o como indica el propio documento es “un mecanismo concreto para la coordinación interinstitucional” (Consejo Nacional de Seguridad 2009: 5).
54. Como síntesis del inventario de amenazas, riesgos y vulnerabilidades, el documento declara que la delincuencia organizada se considera como la principal amenaza a cuyo control se orientan las directrices y acciones. “Hoy por hoy, las actividades del crimen organizado constituyen el núcleo principal de amenazas contra la seguridad de la Nación y la Agenda constituye el instrumento específico al más alto nivel en el Estado de Guatemala -a través del Consejo

Nacional de Seguridad- para abordarlas y combatir las de manera focalizada.”
(Gobierno de Alvaro Colom 2009b: diapositiva 38)

EL análisis conceptual efectuado en sus aspectos teóricos, legales y operativos muestra las insuficiencias de la AESN09-11 como Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación y su orientación hacia una nueva versión de la antigua seguridad nacional. Como instrumento, se manifiesta como una agenda operativa para el trabajo de coordinación de las instancias de seguridad. Con ella, el gobierno pierde en su concepción, la oportunidad para desarrollar una agenda orientada al modelo de la seguridad humana, democrática e integral.

II. Contenidos de la Agenda

El documento de la AESN09-11 contiene 7 “Áreas Estratégicas de Acción Gubernamental” cuya primera y principal columna contiene 67 directrices que se desglosan en acciones para cada directriz en la tercera columna. En la presentación en Power Point (PPP) que hiciera la Secretaría Técnica al Consejo Nacional de Seguridad hubo modificaciones, se agregaron y se sustituyeron algunas directrices y otras se cambiaron de acciones a directrices, en gran medida, por la influencia del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia (Gobierno de Álvaro Colom 2009). El documento base presenta una matriz con el modelo del siguiente recuadro:

<p>Área 1. “Gestión, sistematización y producción de conocimiento para la seguridad de la nación: Esta área estratégica propone directrices y acciones para el desarrollo de las capacidades institucionales del Estado de Guatemala en materia de información e inteligencia oportuna, veraz y pertinente, a fin de que el Presidente de la República y el Consejo Nacional de Seguridad cuenten con los datos, informaciones, análisis, escenarios, etcétera para la toma de decisiones que garanticen la seguridad de la nación”.</p>		
Directriz	Institución	Acción Específica
1. Implementar políticas para la institucionalidad	Sistema Nacional de Inteligencia DIGICI	Implementar el Sistema Nacional de Inteligencia

en materia de Inteligencia		
-------------------------------	--	--

Para presentar sus contenidos en este Informe, a continuación se enumeran, describen y comentan un número de directrices y acciones seleccionadas de la matriz del documento base y se comparan con las que aparecen posteriormente en la Presentación en Power Point (PPP) donde ya se incluyen compromisos del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia (ANASJ).

Áreas Estratégicas, directrices, acciones

Área 1.

“Gestión, sistematización y producción de conocimiento para la seguridad de la nación: Esta área estratégica propone directrices y acciones para el desarrollo de las capacidades institucionales del Estado de Guatemala en materia de información e inteligencia oportuna, veraz y pertinente, a fin de que el Presidente de la República y el Consejo Nacional de Seguridad cuenten con los datos, informaciones, análisis, escenarios, etcétera para la toma de decisiones que garanticen la seguridad de la nación” (subrayado nuestro).

El área 1 incluye 11 “directrices” relacionadas en su casi totalidad con la necesidad de desarrollar inteligencia sobre el crimen organizado en sus diferentes manifestaciones: narcotráfico, lavado de dinero, tráfico ilegal de armas y municiones, trata de personas, maras, secuestros, extorsiones, robos y hurto de vehículos y sobre las respectivas redes de cada grupo e indica los servicios de inteligencia que deberán atenderlos.

Las “acciones” están en su mayoría orientadas al intercambio de información y a la coordinación entre los servicios de inteligencia incluyendo servicios extranjeros y se orientan asimismo hacia la formación y calificación del personal de las dependencias.

En la PPP se destacan como directrices principales las siguientes:

CUADRO No. 3

Directrices Principales Seleccionadas del Área 1

Directrices	
1.1	Implementar el Sistema Nacional de Inteligencia (corresponde al compromiso 7 del ANASJ)
1.6	Fortalecer e incrementar la actividad de inteligencia en los temas de narcoactividad para identificar las redes dedicadas a este ilícito.
1.7	Desarrollar trabajo de inteligencia en los corredores utilizados por el narcotráfico.
1.9	Fortalecer el trabajo de inteligencia en materia de lavado de dinero y otros activos para identificar las redes dedicadas a este ilícito.
1.14	Identificar los líderes de las maras y las estructuras dentro y fuera de los centros penitenciarios.
1.20	Identificar las áreas y actores extranjeros involucrados en la sustracción, aprovechamiento y explotación ilegal de recursos marítimos, naturales y patrimoniales en áreas fronterizas.

Los numerales corresponden a la identificación de las directrices o acciones en la matriz original.

En un primer análisis resaltan estos puntos: el título del Área así como su descripción en el párrafo final afirman que la inteligencia que se quiere desarrollar será para “garantizar la seguridad de la nación” que como se ha indicado se redujo a las amenazas del narcotráfico y del crimen organizado.

La lucha contra el terrorismo se incluye en esta área como directriz 1.5 pero no se menciona en la PPP. Sobre el terrorismo, la documentación a la disposición indica que su inclusión posiblemente se originó en las consideraciones estratégicas de las fuerzas armadas quienes afirman que se incluye porque podrían haber represalias provenientes de los países a donde Guatemala ha enviado contingentes de soldados

en tareas de pacificación y porque es una amenaza en la agenda de seguridad nacional los Estados Unidos y Guatemala se encuentra en su área de influencia.⁷

La acción contra las pandillas juveniles (acción 1.8.1), se ubica también en el Área 1 pero su directriz respectiva tampoco se menciona como principal en la PPP. Sin embargo, la ubicación conjunta en la misma Área con el terrorismo, las maras y el crimen organizado confirmaría no solo la superposición conceptual ha que se ha hecho referencia, sino el peligro de un tratamiento similar.

Área 2.

“Rediseño Institucional. Esta Área Estratégica define una serie de directrices y acciones orientadas tanto a la creación de nuevos órganos y figuras jurídicas en el ámbito de la seguridad como a la reforma de algunas de las instituciones existentes, en orden a que el Estado de Guatemala disponga de cuerpos normativos actualizados y de estructuras organizativas, funcionales y administrativas más eficaces y eficientes para garantizar la seguridad de la Nación, prioritariamente en lo que respecta al ámbito de la seguridad interior” (subrayado nuestro).

En la PPP, como se indicó, aparecen algunas directrices elevadas de rango ahora como “directrices principales” pero que en la AESN09-11 aparecían como “acciones”, entre ellas los compromisos 1 y 14 adquiridos con la ANASJ que se refieren respectivamente, a la creación del “Ministerio de Seguridad Pública” y la integración de “una Comisión para el diseño de una reforma integral de la Policía Nacional Civil”. Por la importancia de las mismas, en la siguiente sección se analizan sus posibilidades.

Llama la atención que en la PPP no se incluyó como “directriz principal” el reforzamiento de los “controles legales para combatir las actividades económico-financieras de la delincuencia organizada” que sí aparece en el documento base. En este documento base sus “acciones” consisten en presentar proyectos de ley en materia de enriquecimiento ilícito o de extorsión. El hecho de no haberseles incluido

⁷ Documentación personal.

en la PPP como directriz principal puede indicar que la administración Colom no da mayor importancia a estas transgresiones económico-financieras. Si así fuera, no se estaría poniendo atención a las principales redes de actores paraestatales e intraestatales asociados al capital bancario y al lavado de dinero, nacional e internacional, cuyas conductas deberían tipificar importantes delitos de “cuello blanco”. El control de la circulación del dinero y de sus actores constituye quizá el núcleo de una posible alternativa estratégica de acción en la lucha contra todas las formas del crimen organizado.

Área 3

“Fortalecimiento Institucional. Esta Área Estratégica propone un conjunto de directrices y acciones que persiguen la planificación, incremento y reforzamiento de las capacidades instaladas en las instituciones públicas de seguridad, a fin de que las mismas puedan ejercer plenamente sus responsabilidades y cuenten con los medios necesarios para asegurar el cumplimiento de sus objetivos en sus ámbitos específicos de competencia, prioritariamente en lo referente a la reacción y control de las amenazas a la seguridad de la Nación, a la investigación criminal y al control de los centros penitenciarios” (subrayado nuestro).

La matriz de la AESN09-11 contiene 17 directrices y la PPP resalta solo 5 como directrices principales en esta área. Estas 5 originalmente aparecían en la matriz con un rango menor, como acciones, pero una vez aceptadas como compromisos 35 y 42 en la ANASJ habrían influido para que la Secretaría Técnica del Consejo las elevara en prioridad. Se refieren respectivamente a la implementación de la Ley del Sistema Penitenciario y a la creación de una entidad especializada para la investigación criminal dentro de la PNC.

El cumplimiento de ambas no depende directamente del Ejecutivo porque requieren la emisión de leyes cuya discusión en el Congreso es complicada no solo por las debilidades y la variada composición del bloque de diputados del partido de gobierno

sino por las dificultades para la creación de alianzas favorables a leyes que sustituyan el viejo sistema.

Se omitió mencionar entre las directrices principales de la PPP, la importante creación de la Dirección de Seguridad Exterior en el Ministerio de Relaciones Exteriores que aparecía en esta área 3, probablemente porque se produjo una severa alteración y reducción en el concepto del Área 7 relacionada con la Seguridad Exterior. Este punto se analizará adelante.

Tampoco se mencionan como directrices principales los compromisos 34, 37, 40 y 70 de la ANASJ referidos a la implementación de centros penitenciarios, su depuración, la creación de una nueva Guardia del Sistema Penitenciario, la habilitación en presidios de instalaciones para juicios de casos de alto impacto y la implementación de la Ley Contra la Delincuencia Organizada. La AESN09-11 las ubica con un rango menor como acciones. Con todo, su jerarquía no sería un obstáculo, el problema para su cumplimiento radica en la escasa posibilidad de asignar los recursos presupuestarios y la designación del personal idóneo para su ejecución, medidas ambas medidas que hasta ahora no han sido posibles y no hay razones para considerar que se modificará dicho patrón.

Por contraste se menciona en la PPP como directrices principales “Fortalecer la Fuerza Aérea, la Fuerza Naval y las fuerzas militares terrestres”, con acciones como la “Elaboración de un Plan Multianual de asignación de recursos conforme a los Planes de modernización y recuperación de capacidades” de las fuerzas armadas. Las mismas se complementan con la directriz 3.13 del documento base que agrega que se deberán “Definir los lineamientos y criterios del empleo del factor militar del poder nacional, en apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil”. En las acciones correspondientes a esta directriz se dice que se hará para combatir las “amenazas manifiestas y otras demandas del Sistema Nacional de Seguridad”, generando los instrumentos legales, materiales, presupuestarios y de coordinación necesarios para los alcances y temporalidad de los apoyos. Las “amenazas manifiestas” se han enumerado anteriormente y por su extensión **indican que la acción militar abarca todo el espectro de la agenda**. Las fuerzas armadas asumen en consecuencia en la agenda estratégica funciones de seguridad ciudadana y de seguridad pública.

El resto de directrices son de carácter más administrativo, se refieren al fortalecimiento de unidades y coordinaciones específicas dentro de las distintas dependencias del Sistema Nacional de Seguridad.

Área 4

“Formación, profesionalización y especialización de las instituciones de seguridad”

Esta Área Estratégica define una serie de directrices y acciones orientadas al desarrollo del marco institucional, instrumental y funcional para que el Estado de Guatemala pueda formar, profesionalizar y especializar el recurso humano idóneo en el ámbito de la seguridad de la Nación, prioritariamente en lo relativo al ámbito de la seguridad interior” (subrayado nuestro).

El Área de profesionalización de la agenda pareciera no ser de importancia fundamental porque a diferencia de otras áreas, ésta solo contiene 3 directrices principales en la PPP. De ellas, dos corresponden al ANASJ, la una, la implementación del Instituto de Estudios Estratégicos en Seguridad (compromiso 16), y la otra, crear y recrear la Carrera Policial (compromiso 19). En la sección relacionada con la USAC en la última sección se retornará a este punto.

Sin embargo y posiblemente con una ubicación inadecuada en un área orientada a la profesionalización del personal en seguridad, se encuentra la acción 4.3.1 que es más bien un reajuste salarial para la DAIA o la asignación de un bono y una prima extraordinaria al personal militar. No se establecen los montos.

Área 5

“Controles internos de las instituciones de seguridad. Esta Área Estratégica propone

directrices y acciones para el desarrollo y fortalecimiento de los controles internos de las instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Seguridad, en orden a que el Estado de Guatemala disponga de órganos, mecanismos y herramientas adecuadas y eficaces para la evaluación, sanción y depuración que garanticen la integridad del Sistema Nacional de Seguridad, prioritariamente en lo que respecta al ámbito de la seguridad interior” (subrayado nuestro).

Como se aprecia se trata fundamentalmente de los controles internos a la Seguridad Interior, no se habla del control a la Seguridad Exterior, o al control de la Defensa. Así cuando se destaca como medida principal prioritaria en la PPP la creación de la Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad y la Inspectoría del Ministerio de Seguridad Pública (ambas aparecen como compromiso 5 del ANSJ) no hay ninguna referencia al control de la seguridad exterior y la defensa. Se especifican por el contrario supervisiones para fortalecer los controles internos de las fuerzas de seguridad en narcoactividad y en determinadas actividades bancarias en coordinación con la Superintendencia de Bancos. Ahora bien, ¿la omisión en prefigurar controles internos para la seguridad exterior y la defensa significa que la administración Colom no está en la disposición de supervisar las fuerzas armadas ni las ingerencias y presiones políticas externas de otros estados? En el área 7 se analizará este tema.

Por último, entre las directrices y acciones se incluyen otros 4 compromisos de la ANASJ (los números 22, 25, 26 y 31) que vuelven a poner de manifiesto no solo los vacíos en la concepción original gubernamental de la AESN10-11 sino la oportuna propuesta del Acuerdo Nacional.

Área 6

“Prevención del delito, cohesión social y reducción de la violencia armada. Esta Área Estratégica define un conjunto de directrices y acciones orientadas a la prevención del delito, al reforzamiento de los lazos de cohesión social debilitados o puestos en riesgo por la violencia y el crimen, a la reducción de la violencia armada y el avance del desarme, y a la promoción de la participación comunitaria y juvenil en determinadas áreas de la seguridad de la Nación” (subrayado nuestro).

Como se analizará en la sección dedicada a la seguridad y desarrollo, en esta Área se incluyen temas que pueden servir de base para la creación de un “circulo virtuoso” de complementariedad y sinergia mutua entre ambas esferas de responsabilidad pública y ciudadana. Las nociones de prevención, de participación comunitaria y de

rehabilitación y reinserción de la delincuencia, pueden servir para la discusión de las relaciones entre seguridad y desarrollo. Desafortunadamente en la matriz de la AESN09-11 solo en la directriz 6.7.1 se menciona por una sola vez, a SEGEPLAN como unidad responsable (junto con el Ministerio de Gobernación) en el campo de la seguridad. La directriz dice “Prevenir, rehabilitar y reinsertar socialmente a los miembros de las maras”. La acción correspondiente expone “En coordinación con las instituciones pertinentes, diseñar para rehabilitar y reinsertar socialmente a los miembros de las maras, con una perspectiva integral de desarrollo socio-económico” (subrayado nuestro). Como se indicó, adelante se analizará este punto.

En coherencia con el vacío general, de nuevo en esta Área se incluyen 7 compromisos de la ANASJ que se convierten en el núcleo de sus directrices y acciones (compromisos 9, 12, 79, 80, 81, 73 y 74). Entre estos puede destacarse en primer lugar la definición e implementación de planes de prevención del delito. Los otros se refieren a campañas contra la violencia y el uso de drogas y de planes de desarme para reducir la circulación de armas de fuego.

Por otro lado, la matriz de la AESN09-11 incluye una directriz que no se encuentra en la ANASJ y tampoco en la PPP pero que puede servir para generar otro círculo virtuoso entre seguridad y desarrollo. La directriz dice “Disminuir las áreas de cultivos ilícitos” con acciones para la coordinación interinstitucional particularmente con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. La acción respectiva habla de “diseñar e implementar una política permanente de incentivos para cultivos alternativos”. En una perspectiva de seguridad basada en concepciones socio-económicas y no en el control y la punición, el área 6 debería recibir una atención especial.

Área 7

“Política Internacional de Seguridad. Esta Área Estratégica propone directrices y acciones para mejorar la coordinación interinstitucional entre el Estado de Guatemala y otros Estados vecinos, así como para elevar los niveles de eficacia y eficiencia en la prevención y control de amenazas comunes originadas de las actividades del crimen organizado” (subrayado nuestro).

Esta Área ejemplifica dramáticamente las observaciones que se discutieron en las primeras secciones como ejemplo crítico de reducción conceptual y operativa en perjuicio de una idea de seguridad integral y en beneficio de sola amenaza que lo integra todo: el crimen organizado. En la matriz original de la agenda, el área 7 se definía en términos más comprensivos y en armonía con los ámbitos que deben integrar en teoría y en la ley la Seguridad Exterior. De acuerdo al Arto. 20 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad y a las tendencias teóricas en seguridad post-guerra fría, la matriz original del área 7 decía: “Esta área estratégica define directrices y acciones de política exterior y defensa nacional, orientadas a la promoción y defensa de los intereses nacionales, al posicionamiento geoestratégico de Guatemala, así como al abordaje y contención de las amenazas latentes y manifiestas en materia de seguridad exterior” (Consejo Nacional de Seguridad 2009: 20, subrayado nuestro). Esta concepción quedó redefinida en la PPP en la forma que aparece en el recuadro y en esencia reducida a la “coordinación interinstitucional” con los estados vecinos de Guatemala.

En un artículo periodístico Mario Mérida recuerda que la ONU define el término seguridad nacional, como “La condición en que los estados pueden libremente continuar con su desarrollo y progreso al no existir peligro de un ataque militar, presión política o coerción económica” exterior (citada por Maria Josefina Vasoli, “Seguridad nacional o defensa nacional: la implicancia de la tecnología en el planeamiento del sistema de defensa nacional” en 01/10/2002. RESDAL). Como se observa, este concepto y las importantes amenazas externas a que se refiere fueron sustituidos a última hora en la PPP y en consecuencia en la agenda.

Puede apreciarse con facilidad que el cambio y la reducción son sustanciales. Las causas de la modificación podrían rastrearse en la sujeción a los compromisos regionales y hemisféricos adquiridos bajo la influencia de la seguridad nacional norteamericana y a los que se ha referido este Informe en su primera sección.

La PPP destaca 4 medidas principales en coherencia con ese nuevo “alineamiento”. La directriz 7.1 expone “Promover el fortalecimiento y la operativización de los mecanismos regionales de seguridad y controles del narcotráfico”; la 7.2 es más elocuente al exponer con brevedad y precisión “Gestionar el incremento de apoyo del Plan Mérida” y, la 7.5 en coherencia con todo lo expuesto, “Mejorar la coordinación

de medidas y controles con otros países en materia de tráfico y trata de personas, especialmente con los que tienen frontera con Guatemala”. En el área por último se agrega un matiz especial al “alineamiento”, la directriz 7.6 da el tinte “nacional” al área al exponer un lineamiento para el clásico problema internacional guatemalteco “Definir una política específica en atención al diferendo territorial con Belice y salida al Mar del Caribe.”

El sentido de la reducción es obvio. A excepción del caso Belice, la limitación en la agenda estratégica a una política exterior y de defensa autónoma, impide el desarrollo de la seguridad integral que manda la ley y que el Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericana había originado. El área se orienta con toda probabilidad a unificar la política internacional del país a la política de seguridad de los Estados Unidos para la región. Se sitúa incluso “atrás” de la opinión de la Corte de Constitucionalidad quien en su definición de seguridad nacional mencionada arriba, incluyó las “presiones o intervenciones externas de otro Estado” que se traducen en presiones políticas o condicionalidades económicas y, a cuya labor los ministerios de relaciones exteriores y de la defensa deberían estar abocados.

En síntesis y para concluir, el análisis y comparación de ambos documentos, Agenda y PPP, con los compromisos adquiridos en el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia (ANASJ) puede indicar que había un vacío en la concepción y contenido original de la agenda estratégica que éste último vino a cubrir. Por otro lado, que se evidencia que las Áreas definidas como estratégicas y sus directrices y acciones constituyen agrupamientos para organizar la gestión estatal de la seguridad en torno al tratamiento del crimen organizado, definido como la amenaza principal. No existen dos agendas, una estratégica y otra de riesgos y amenazas como norma la ley, sino una sola basada en un inventario de percepciones inmediatas de las agencias de seguridad, como se vio en la sección anterior. Los contenidos de las 7 áreas estratégicas cubren la organización de la inteligencia, la creación de figuras jurídicas, el reforzamiento de agencias, el control interno, la formación profesional y la coordinación con los Estados vecinos para el tratamiento de dichas amenazas inmediatas bajo la idea general de combate al crimen organizado. Salvo el Área 6 relacionada con la prevención del delito, la AESN09-11 admite en su concepción y orientación práctica observaciones críticas, entre las cuales las de mayor relevancia

podrían ser la exclusión de la Defensa en el “control interno” y la severa reducción de la Seguridad Exterior.

En esa lógica, la directrices provenientes de la ANASJ concebidas como seguridad ciudadana a cargo de entidades civiles, podrían quedar subsumidas y refuncionalizadas en una perspectiva de seguridad nacional de vieja envergadura. A una conclusión similar conducía el análisis conceptual de la Sección I.

III. El Plan Estratégico de Seguridad de la Nación (PESN)

De conformidad con la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, “el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación determina el conjunto de acciones que deben realizar las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad, para alcanzar la seguridad de la Nación. Contiene la misión, las acciones claves, las estrategias y los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad, en base a la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación y a la Agenda de Riesgos y Amenazas” (Art.2, inciso g).

En la interpretación y ejecución administrativa de esta disposición legal no se avisan problemas mayores para la elaboración formal del PESN porque solo se trataría de formular el calendario, el presupuesto y los indicadores de avance y de cumplimiento final, de las acciones ya establecidas en la AESN09-11 (así se hace notar en la documentación de la Secretaría Técnica del Consejo)⁸

El PESN no ha sido elaborado pero puede considerarse que, en parte, se integrará con los compromisos del ANASJ que figuran en la AESN09-11 y cuyo calendario, presupuesto e indicadores generales e iniciales ya se encuentran en la Hoja de Ruta (HR) consensuada con sociedad civil (según datos para este Informe del 29.9.09). A varios de estos compromisos que figuran en dicha HR se refiere el análisis a continuación.

⁸ Ver el documento Bases para la formulación del proyecto de Política Nacional de Seguridad. Documento para la discusión. Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, Guatemala, septiembre 2009.

55. Quizá la creación del Ministerio de Seguridad Pública (compromiso 1 del ANASJ) sea el compromiso de mayor trascendencia institucional y en parte por dicha razón aparezca en la HR como el primer compromiso a cumplir en un plazo de seis meses. Se le asigna a su creación un presupuesto de Q.99,920.00 y se identifica un solo indicador de avance de carácter muy general que dice “Ministerio de Seguridad Pública en creación”. Asimismo se identifica un solo indicador final, “Ministerio de Seguridad Pública creado”.
56. Un cronograma particular y eventualmente un plan operativo tendría que establecer los momentos y responsables del cumplimiento de las cinco actividades descritas para la creación del Ministerio. Las actividades de la HR se inician con el nombramiento de una Comisión para analizar y definir sus alcances actividad que se asigna al Consejo Nacional de Seguridad. El proceso se presume complejo y de duración imprevista porque implica la reforma de la Ley del Organismo Ejecutivo por el Congreso de la República, foro de intereses y alianzas frágiles y volátiles.
57. Otro compromiso de igual o de mayor trascendencia institucional en la HR es la propuesta de reforma integral de la Policía Nacional Civil que se debe iniciar con el nombramiento de la Comisión para hacer el diseño (compromiso 14 ANASJ). Las expectativas iniciales sobre una reforma completa y sustancial de la Policía, “una propuesta integral de refundación de la PNC” y medidas inmediatas en esa dirección propuestas en el documento “Iniciativa para la Reforma, Depuración y Refundación de la PNC”, suscrita por las cuatro instancias convocantes del ANASJ de marzo de 2007, parecen haber disminuido. En la HR se fijan doce meses para su cumplimiento también bajo la responsabilidad del Consejo Nacional de Seguridad. El compromiso no tiene presupuesto establecido y el solo nombramiento de los miembros de la comisión se ha complicado (Edgar Celada. Director de Análisis Estratégico, Procuraduría de Derechos Humanos. Entrevista personal. Guatemala, 8.10.9).

58. Otro compromiso que debía requerir una atención especial en el PESN es el de “Definir e implementar planes de prevención del delito, en sus diferentes niveles”. Está en el Área Estratégica 6 de la AESN09-11 y como compromiso 9 del ANASJ.

El tema de la prevención es crucial en seguridad. No solo porque define una de las dos tendencias madres para tratar la delincuencia y el crimen (la de la prevención que busca solucionar sus causas en contraste con la de la represión que busca la sanción y el control de las conductas), sino porque, como se analizará adelante, es el tema que más directamente vincula la seguridad y el desarrollo, particularmente con el desarrollo social.

En la HR se le asigna un presupuesto de Q.16,500.00 y se fija plazos variados de entre dos y cinco meses para el cumplimiento de sus cinco principales actividades. Todas se relacionan con la implementación de planes que han sido iniciados en el Ministerio de Gobernación y que se encuentran en estadios incipientes en su cumplimiento. La prevención, en las propuestas del Ministerio tienden eventualmente a concentrarse en las comunidades, con una concepción focalizada y local de “prevención situacional” (Gobierno de Alvaro Colom 2008: 84, 91). Este tipo de prevención es inmediata y de corto plazo y se orienta a reducir y controlar las oportunidades del delincuente para la comisión de ciertos delitos. Si así fuera habría que esperar un segundo impulso para desarrollar un tipo de prevención que se llamará en este Informe “prevención social”. Esta prevención sería de largo alcance y estaría orientada a la formulación de políticas para la solución de las causas y condiciones que generan la conflictividad que subyace a los delitos.

En el documento “Iniciativa para la Reforma, Depuración y Refundación de la PNC”, suscrito por las cuatro instancias convocantes al ANASJ se había expuesto una idea más acorde con esta noción de prevención social, el documento decía “iii.- Elaborar y poner en práctica planes piloto de desarrollo sostenible en las llamadas zonas rojas, que incluyan seguridad alimentaria, desarrollo económico, social y cultural; políticas de pleno empleo, vivienda, salud, educación –primaria, básica, vocacional, técnica y educación para el trabajo-, cultura y deporte, con participación y supervisión de la sociedad civil”. Si este compromiso se asumiera en el PESN y se iniciara con el

cumplimiento de los planes del Ministerio de Gobernación se podría para pasar a programas más comprehensivos en un segundo momento.

El compromiso 77 del ANASJ relativo a la derogación del Acuerdo Gubernativo 178-2004 (y su reforma el Acuerdo 83-2006), que regula los patrullajes conjuntos de la PNC y el Ejército no aparece como directriz o acción específica en la AESN09-11. La HR le fija un plazo de seis meses previas evaluaciones de resultados y encuestas de percepción sobre su aceptación. Esta importante decisión que ha estado en el centro de múltiples discusiones sobre la seguridad ciudadana y el papel en ella de las fuerzas armadas, no fue considerado en la agenda oficial de trascendencia especial por lo que no se la incluyó. Por todo lo expuesto con en las secciones anteriores este será un compromiso de difícil cumplimiento aunque se le incluyera en el PESN.

59. En la PPP figura como primera directriz principal “1.1 Implementar el Sistema Nacional de Inteligencia (compromiso 7 ANASJ)”. Como se ha analizado al desarrollo de las capacidades institucionales del Estado en materia de inteligencia se refiere toda el Área 1 de la ESN09-11. Sin embargo, no se indica directriz o acción alguna que comprometa la elaboración de una ley de inteligencia que evite las arbitrariedades y establezca la naturaleza, objeto, propósitos y funciones de la inteligencia en general y de sus particularidades en sus distintos ámbitos y entidades. La ausencia podría cubrirse si se aprobara una ley específica sobre la materia. Se tiene conocimiento que existe el proyecto de Ley del Sistema Nacional de Inteligencia que ha elaborado el Centro de Estudios Estratégicos y de Seguridad para Centroamérica (CEESC) cuyo cabildeo se iniciará en los siguientes meses según afirman sus integrantes.

60. En la HR implementar e Sistema Nacional de Inteligencia aparece en la forma del recuadro que se transcribe abajo. Nótese que en el compromiso el tema aparece como la elaboración de un Plan y su coordinación y que el ingrediente adicional es el diseño e implementación del Sistema de Alerta Temprana.

7. Implementar el Sistema Nacional de Inteligencia.	
Actividad:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar y presentar el proyecto de Plan Nacional de Inteligencia al Consejo Nacional de Seguridad, con base en la Agenda de Riesgos y Amenazas y la Agenda Estratégica de Seguridad. 2. Aprobar el Plan Nacional de Inteligencia. 3. Elaborar los procedimientos de coordinación de los servicios de inteligencia. 4. Diseñar y presentar al CNS el proyecto de Sistema de Alerta Temprana para monitorear la Agenda de Riesgos y Amenazas.
Responsables:	Consejo Nacional de Seguridad
Plazo:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboración y presentación del Plan Nacional de Inteligencia: 2 meses. 2. Aprobación del Plan Nacional de Inteligencia: 1 semana. 3. Elaboración de los procedimientos de coordinación de los servicios de inteligencia: 2 meses a partir de la aprobación del Plan. 4. Diseño y presentación del Sistema de Alerta Temprana: 4 meses a partir de la aprobación del Plan.
Presupuesto:	Estimado: Q 90,000.00
Indicadores avance (proceso):	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proyecto de Plan Nacional de Inteligencia elaborado y presentado. 2. Procedimientos de coordinación de los servicios de inteligencia elaborados 3. Sistema de Alerta Temprana diseñado.

61. La creación de la Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad y de la Inspectoría del Ministerio de Seguridad Pública acordadas como compromiso 5 del ANASJ y como directriz 5.1 de la AESN09-11 es también un compromiso de relevancia, máxime si la concepción de la Inspectoría General trasciende una concepción puramente administrativa encaminada únicamente a supervisar la eficiencia y la eficacia de las agencias de seguridad. Su competencia debe ser amplia y en el espíritu de la seguridad humana, democrática e integral que es el sentido general de las nuevas leyes para sustituir el viejo sistema. Si así fuera la Inspectoría y el Inspector General tendrían que tener como una función central supervisar si las agencias se están orientando o no en la dirección del nuevo modelo, supervisando en particular al Ministerio de la Defensa. Actualmente se está en el proceso de elaboración de su reglamento interno que deberá estar concluido en un plazo de seis meses.⁹

En resumen, la elaboración formal del Plan Estratégico de Seguridad de la Nación (PESN) no tendría dificultades formales ni políticas porque la HR existente, consensuada entre Secretaría Técnica del Consejo Nacional con ONGs de seguridad, ya ha trazado sus componentes principales (calendario, indicadores, responsables y presupuesto). Por otro lado existe la AESN09-11 que es su fundamento principal. Con todo, entre analistas, profesionales y sociedad civil son bajas las expectativas del cumplimiento efectivo de un eventual PESN cuyos compromisos principales podrían ser los mencionados en esta sección (Ministerio, Policía, Patrullajes Conjuntos, Prevención Social, Inspectoría).

IV. Relación con el Desarrollo

El Director de Análisis de la Secretaría de Inteligencia de Estado (SIE) opina con respecto a esta relación, “la secretaría había formulado una agenda en la cual se

⁹ Uno de los apoyos en la elaboración del reglamento es el Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad para Centroamérica (CEESC) que formuló la versión final a presentar al Congreso de la República de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.

integraba la visión del desarrollo nacional y la visión de la seguridad con los métodos y procedimientos creados en las dos últimas administraciones presidenciales... pero se modificó cuando se integraron los tres servicios de inteligencia [SIE, DIGICI y DIEMDN] y la asesoría del Centro de Estudios Hemisféricos. Con los métodos del Centro se decidió que únicamente entraran en la agenda de seguridad los aspectos estrictamente de seguridad para después hacerlos compatibles aparte con una agenda de desarrollo nacional” (Vinicio González. Entrevista personal., Guatemala, 6.10.09).

El Secretario Técnico del Consejo Nacional de Seguridad (CNS) explica por su lado, las dificultades para vincular la seguridad y el desarrollo “... en el inicio hubo un distanciamiento consciente, de no decir que este es un tema que no deba ser tratado en el ámbito de la seguridad, porque estamos conscientes que no podemos separarlos... pero en el ejercicio en que estamos... en este momento hubiera sido muy complicado porque si no hay un desarrollo claro de lo que como Estado debía de hacerse en temas de seguridad era muy pronto hacer esa vinculación... pero ya no podemos seguir dejando de lado la vinculación entre seguridad y desarrollo” (Francisco Jiménez..Entrevista personal. Ib.). El Secretario de la Secretaría de Asuntos Administrativos de Seguridad (SAAS) confirma “esto es un trabajo de años... donde se incluya lo social... lo agrario” (Ricardo Marroquín. Entrevista personal. Ib.). Ambos coinciden que es un trabajo que queda para el futuro.

El coordinador de las ONGs de seguridad (FOSS) que han elaborado la HR y los indicadores de su cumplimiento, asume que la relación entre la seguridad y el desarrollo pueden verse bajo otra perspectiva y comenta “si tomamos los Acuerdos de Paz como plataforma de desarrollo integral y si se ve este Acuerdo para el Avance de la Seguridad y la Justicia y se relaciona con el acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, pues, se puede establecer una línea de continuidad y en lo personal sería de la opinión que se enmarca dentro de la línea de fortalecimiento del Estado de Derecho” (Juan R. Ruiz. Representante del FOSS. Entrevista personal. Guatemala. 29.9.09)

Las opiniones precedentes manifiestan aspectos de la polémica teórica que examina las relaciones entre el desarrollo y la seguridad. Sobre el desarrollo hay múltiples

acepciones y el propio PNUD ha modificado sus concepciones iniciales. En su Informe último sobre seguridad en Centro América asume una definición de desarrollo humano bastante amplia. Dice que es “un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos” (2009:30). Por otro lado, en la polémica del desarrollo, se comienzan a remozar las antiguas inquietudes sobre la forma de su medición y se buscan indicadores e índices más fieles que los actuales. Otras corrientes van más allá y, en el contexto de la crisis económica mundial, retoman la discusión de los modelos alternativos de desarrollo y la necesidad de crear modelos más propios a las historicidades de las regiones económico-culturales mundiales en la construcción de un mundo multipolar.

62. El Plan de Gobierno de la UNE y sus cuatro ejes o programas estratégicos - Solidaridad, Gobernabilidad, Productividad y Regionalidad – adoptan **un enfoque para la política de seguridad enmarcado en el programa de gobernabilidad**, sin ninguna relación expresa con los programas de productividad y solidaridad que son sus propuestas de desarrollo económico y social (2007). Esta clasificación cuatripartita para la orientación de políticas se utilizó en la redacción del Primer Informe de Gobierno al Congreso de la República y se usa en los discursos oficiales de mayor relevancia.

63. El programa de Gobernabilidad tiene dos componentes. El primero se titula expresamente “Política de Seguridad y Estado de Derecho” y el segundo “Política de Desarrollo Democrático”. El primero dice que “promueve la seguridad integral y el Estado de Derecho” y el segundo dice que “el desarrollo democrático y la legislación e intermediación [son] necesarias para responder a las necesidades de las mayorías”. De manera similar a la falta de relación entre sí de los “programas estratégicos” a que se hizo referencia en el párrafo anterior, tampoco se hace una relación expresa entre los dos componentes del programa de Gobernabilidad.

64. En la enumeración de los catorce Objetivos Específicos del componente Política de Seguridad y Estado de Derecho se encuentran esbozos de varios de los antecedentes formales de la AESN09-11 y de sus directrices (Plan de Gobierno,

UNE 2007: 59-60). Entre otros, el objetivo número10 de la Política que dice “10. Proponer la reconversión del Ministerio de Gobernación a Ministerio del Interior”. En otro objetivo, que también fue incluido en la agenda como directriz se lee “6. Implementar acciones para reformar el Sistema Penitenciario, que permitan impulsar programas para la readaptación y reeducación de los reos en función de una habitabilidad digna en los centros de detención”.

65. Independientemente de que pueda criticarse la operativización de los conceptos y enunciados y la reducción cuando no sustitución del paradigma de la seguridad humana, democrática e integral por una nueva versión de la seguridad nacional, la propuesta política *formal* del gobierno de la UNE se orientó en su programa electoral al fortalecimiento institucional de un Estado de Derecho con contenidos social-demócratas según sus autores.¹⁰ En otros términos, **se orientó hacia una dimensión del desarrollo poco estudiada e integrada a los modelos económicos, el desarrollo político** y, al interior de éste, **al desarrollo democrático institucional**. Analizado así, la deficiencia *formal* original de los cuatro programas estratégicos gubernamentales pudo haber consistido en no establecer relaciones expresas en estos programas entre sí y entre éstos y sus componentes.

66. En ese orden, cabría preguntarse por qué no se hicieron explícitas las vinculaciones entre el fortalecimiento institucional y los programas de la solidaridad y productividad y las directrices y acciones de la AESN09-11. Esta vinculación le habría otorgado contenido y consistencia a la propuesta de desarrollo democrático institucional porque un fortalecimiento formal institucional sin soportes económico-sociales se traduce solo en reordenamientos administrativos.

Quizá debido a esta insuficiencia, en el Primer Informe de Gobierno al Congreso de la República en la sección de Política de Seguridad y Estado de Derecho, se haya

¹⁰ Ver Objeto y Objetivo General del componente Política de Seguridad y Estado de Derecho.

tenido que reconocer como problemas de esta política otras temáticas que no se vincularon a la problemática de la seguridad como “...la minería, megaproyectos, conflictividad social y agraria, seguridad alimentaria y laboral, derechos de discapacitados y linchamientos” (Primer Año de Gobierno 2008: 111). Sin embargo, lo más relevante en el Informe y en el discurso presidencial haya sido que el énfasis en materia de seguridad recayó en los problemas del control territorial por el “abandono sistemático de las entidades encargadas de seguridad, durante los últimos ocho años” (R. Zelada, “Mandatario llama a la unidad para enfrentar la crisis mundial”, Diario de Centroamérica, p. 3, 3ª Columna, 15.1.09). Esta afirmación viene siendo una constante en las afirmaciones del mandatario y la asocia al **papel de las fuerzas armadas en el fortalecimiento institucional de las entidades de seguridad como elemento del desarrollo democrático**. Este postulado es el elemento crítico para conocer la visión que tiene la administración actual no solo sobre la relación entre la seguridad y el desarrollo, sino de su propuesta de fortalecimiento institucional de las agencias de seguridad y, en consecuencia, para analizar la dirección y el alcance de la AESN09-11.

A. Fortalecimiento Institucional, Desarrollo Político y Fuerzas Armadas

67. El objetivo específico número 9 de la “Política de Seguridad y Estado de Derecho” del eje de Gobernabilidad del Plan de Gobierno de la UNE dice textualmente “Velar y garantizar el cumplimiento del papel del Ejército en una sociedad democrática, conforme lo establecido en la Constitución Política de la República y los Acuerdos de Paz”. En su desarrollo se exponen dos estrategias para su alcance, una “Fortalecer las capacidades del Ejército a fin de que le permitan cumplir las funciones de defensa constitucionalmente asignadas” y dos, “Subordinar las Fuerzas Armadas al Poder Civil políticamente representado, así como concentrar sus funciones en la defensa exterior y ayuda humanitaria” (subrayados nuestros). Los subrayados enfatizan que la administración Colom programó concentrar las fuerzas armadas en la seguridad exterior y en acciones eventuales de ayuda humanitaria para el fortalecimiento institucional democrático como dimensión política del desarrollo.

68. Como se ha observado, a estos propósitos se oponen factores ya enumerados anteriormente a los cuales se deberá agregar este otro, la cultura política de seguridad prevaleciente en el Consejo Nacional de Seguridad (CNS) y eventualmente en las cúpulas de las instituciones de seguridad del sistema. El secretario técnico del CNS afirma “el tema ya no es si deben o no participar las fuerzas armadas [en la seguridad ciudadana],... es un recurso que tiene el estado y hay que utilizarlo, el tema es en qué condiciones, bajo qué criterios y con qué controles” (Francisco. Jiménez, Entrevista personal. Ib.)
69. Otro factor adicional en la determinación del papel del ejército por la autoridad civil es el desconocimiento del Congreso de la República, de los ministros de gobierno y de la ciudadanía en general, de la evolución interna de las fuerzas armadas y de los objetivos hacia los cuales se dirigen. El uso que hacen de su presupuesto se desconoce. En parte, porque en uso de una doctrina propia de “seguridad nacional” y con una interpretación propia del artículo 30 de la Constitución, no informa sus cambios internos y la ejecución de su gasto. La doctrina militar actual solo tangencialmente incorporó en el Libro Blanco trazos del cambio de los ejércitos en América Latina y no incluyó los comprometidos de los Acuerdos de Paz (Robledo 2009: 159-60). Sobre el gasto, la información tampoco la proveen los datos y clasificaciones presupuestarias que se presentan oficialmente por el Ministerio de Finanzas. La discrecionalidad y arbitrariedad en los egresos evita conocer información sobre la industria militar, sistema de pensiones o “que el ejército cobra millones por hacer tareas a favor de varios ministerios trasladando fertilizantes, semilla, galleta escolar” (N. Montenegro en Robledo 2009: viii) o que cobra por los patrullajes conjuntos con la policía nacional civil (Sandino Asturias. Entrevista personal. Ib.).
70. La información accesible sobre el presupuesto de los últimos años, permite colegir que las reducciones presupuestarias a las fuerzas armadas acordadas en los Acuerdos de Paz no se han cumplido y que, con variaciones de coyuntura o períodos especiales – conflicto armado y los años de la firma de la paz, los presupuestos anuales aprobados por el Congreso son normalmente una repetición relativamente continúa del anterior.

71. En análisis de presupuesto se suele establecer la proporción que existe entre el gasto total de determinadas entidades o funciones públicas del Estado con el PIB, así se ha efectuado al analizar el Ministerio de la Defensa. En este Informe se sigue otro procedimiento, se investiga la proporción del gasto del Ministerio de la Defensa y/o de Gobernación con el gasto del Gobierno o Administración Central. Se estimó que con este criterio se percibe mejor la voluntad política de las autoridades centrales respecto de las entidades o funciones públicas del Estado, sobre todo de sus fuerzas armadas en coyunturas particulares. Se analiza así el período 2003-2009 y se compara Defensa con el presupuesto del Ministerio de Gobernación. En el Cuadro 4 se nota una reducción sostenida de los egresos en ambos ministerios en 2003-2007 para iniciar un crecimiento a partir de 2008 con la presente administración. La reducción correspondió a la administración Berger.

CUADRO No. 4

**MINISTERIOS DE GOBERNACIÓN Y LA DEFENSA NACIONAL
RELACIÓN CON EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL
EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS PERIODO 2003-2009
DEVENGADO DE ENERO A DICIEMBRE, 2009 DE ENERO A ABRIL
(PORCENTAJE)**

MINISTERIO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
GOBERNACION	5.72	5.20	4.77	4.60	4.44	5.44	6.06
DEFENSA	5.15	3.37	2.58	2.72	2.64	2.95	2.73
TOTAL	10.87	8.57	7.35	7.32	7.04	8.39	8.79

Fuente: Elaboración propia en base a www.minfin.gob.gt En línea 30/10/2009

72. Otra tendencia que atrae a los observadores presupuestarios y que se confirma en el análisis de este Informe es que en ambos ministerios, la mayoría de los egresos se orientan a gastos en administración y recursos humanos (cuadro 5). En este cuadro se observa que en el período hubo una relativa disminución de dichos gastos en Gobernación en tanto que en Defensa tendieron a crecer. En contraste, los gastos en inversión física, planta, equipo, son en el Ministerio de la

Defensa normalmente bajos. Como se anotará adelante puede significar que las fuerzas armadas no se están modernizando (ver cuadros 7 y 8 en el Anexo).¹¹

CUADRO No. 5

**MINISTERIO DE GOBERNACION Y LA DEFENSA NACIONAL
GASTOS EN ADMINISTRACION Y RECURSO HUMANO
RELACION CON EL TOTAL DE GASTOS DE CADA MINISTERIO
EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS PERIODO 2003 – 2009
DEVENGADO DE ENERO A DICIEMBRE, 2009 DE ENERO A ABRIL
(PORCENTAJE)**

MINISTERIO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
GOBERNACION	95.17	99.99	91.70	91.70	94.25	92.19	99.10
DEFENSA	87.73	89.07	96.43	97.89	98.51	93.85	100.00

Fuente: Elaboración propia en base a www.minfin.gob.gt En línea 30/10/2009

73. Otro análisis crítico que normalmente se hace al Ministerio de Defensa se refiere a la inconsistencia entre el monto del presupuesto y los gastos en administración, recursos humanos y servicios personales, que como muestran el cuadro anterior y los cuadros 7 y 8 del Anexo, consumen la mayor proporción del presupuesto y tienden a crecer. Muestra inconsistencia porque el número de la tropa se ha reducido y crece el gasto en administración y personal. La inconsistencia se hace más evidente porque el gasto del presupuesto militar ha subido en términos absolutos particularmente a partir del 2007 (ver cuadro 6) y la tropa disminuyó desde 2004 de 30 mil a 15,500 efectivos. La reducción obedeció al Acuerdo Gubernativo 178-2004 de la administración Berger que asimismo dispuso asignar en el presupuesto el 0.33% del PIB al Ministerio de la Defensa (Robledo 2009: 160).

¹¹ Los gastos más elevados en inversión física/transferencia de capital en 2003 y 2004 convocan a un análisis particular, pero esta fuera de los propósitos de este Informe y sección cuyo objeto es captar la tendencia última de crecimiento del gasto.

CUADRO No. 6

**MINISTERIO DE LA DEFENSA NACIONAL
RELACION CON EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION CENTRAL
EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS PERIODO 2003 – 2009
DEVENGADO DE ENERO A DICIEMBRE, 2009 DE ENERO A ABRIL
(EN MILLONES DE QUETZALES)**

PRESUPUESTO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ADMON. CENTRAL	27,542.10	27,069.40	30,888.15	36,453.63	39,548.20	42,661.50	13,369.90
LA DEFENSA NACIONAL	1,419.60	913.00	797.47	992.55	1,043.04	1,258.70	365.51
PORCENTAJE	5.15%	3.38%	2.58%	2.72%	2.64%	2.95%	2.73%

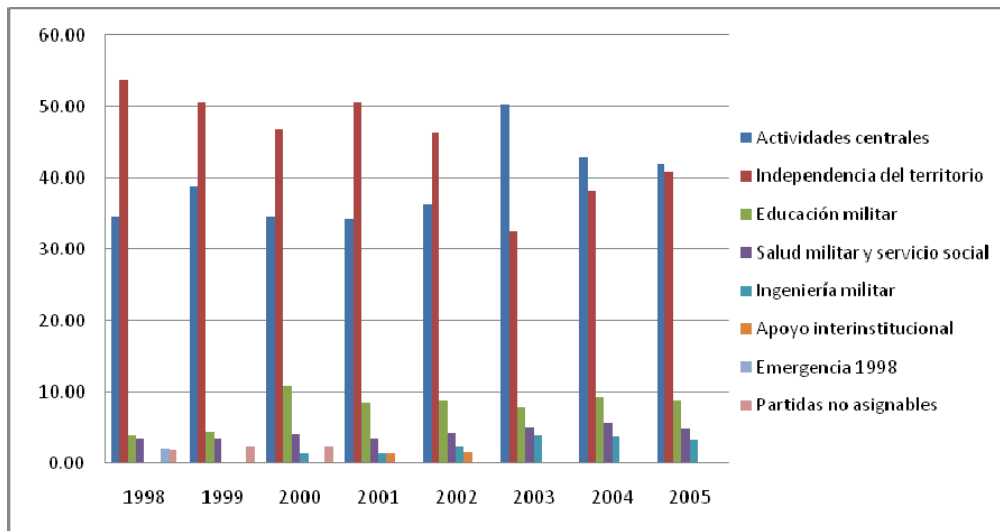
Fuente: Elaboración propia en base a www.minfin.gob.gt En línea 30/10/2009

74. De acuerdo con lo anotado en secciones anteriores la decisión es aumentar la tropa y el presupuesto para el control del territorio en la lucha contra el narcotráfico (y el crimen organizado). Se habla de la reapertura de los destacamentos de Playa Grande, Sacapulas, Joyabaj y San Juan Cotzal en el Quiché, San Marcos en San Marcos, Rabinal en Baja Verapaz, Fran Bartolomé de Las Casas en Alta Verapaz y Puerto Barrios en Izabal, “pero quien decide a donde van y donde se quedan, son los propios militares” (Sandino Asturias. Entrevista, ib.). Organizaciones populares denuncian que en estos lugares la criminalidad es baja pero que la razón de su apertura obedece a la protección de los intereses asociados a las inversiones en las zonas de la Franja Transversal del Norte y de las hidroeléctricas. Según informaciones de prensa el Congreso aprobó en tercera lectura para el presupuesto de 2010 la suma de Q.100.00 adicionales para el aumento de efectivos militares.¹²

¹² El Presupuesto 2010 finalmente no fue aprobado por el Congreso y regirá el presupuesto 2009, sin embargo las posibilidades para transferencias quedan abiertas.

75. Con un análisis por programas de los gastos militares hasta 2005 (ver gráfico 1), de León observó que “los programas de de Actividades Centrales y el de Independencia, Soberanía e Integridad del Territorio Nacional consumen la mayor parte del gasto [y agregó]... Por no estar detallada la información no se puede saber si alguno de estos rubros contiene una porción significativa en el tema de la modernización y adecuación del ejército al nuevo papel que le toca desarrollar en una sociedad democrática” (2006: 187). Estos programas que supuestamente están destinados a la modernización del ejército son aún más dudosos porque en el período 2004-2006 se estipuló que ésta se implementaría con recursos provenientes de donaciones y que si estas no se otorgaban la modernización no se haría (Robledo 2009: 147-149).

GRAFICO NO. 1¹³
Defensa. Ejecución del Gasto por Programa (%)



76. Por otro lado se conoce que continúa siendo la única institución de seguridad que ha desarrollado y que actualmente posee análisis de amplio espectro sobre la situación nacional en seguridad tal cual ella la concibe¹⁴ y de cuyo análisis deriva agendas de riesgos y amenazas y escenarios de evolución que “resultan” siendo

¹³ Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, “Política pública de defensa y modernización de las Fuerzas Armadas a través de la formulación del presupuesto”, primera edición, noviembre 2006. Pág. 207

¹⁴ Documentación personal.

aceptados por los gobiernos.¹⁵ La documentación a la disposición en este respecto permite indicar que las fuerzas armadas se perciben combatiendo el narcotráfico, el crimen organizado, las maras y situando la corrupción en el organismo judicial. Se ven incluso, en un escenario negativo, convertidos en guardia nacional como lo postula la política nacional de seguridad estadounidense, sin embargo, indican que su objetivo fundamental es su crecimiento institucional. Estos análisis donde los grupos étnicos y las conflictividades agrarias y religiosas continúan considerándose como escenarios de impacto negativo, imponen contenidos y orientaciones de “orden y seguridad públicas” a las políticas de seguridad. La vieja legislación y la cultura política dominante prevaleciente y los otros factores mencionados hacen difícil cuando no imposible fijar una orientación diferente.

77. La razón es que la autoridad política al máximo nivel, no ha desarrollado una concepción y una voluntad política de Estado, para transformar a las fuerzas armadas en **una institución militar para la defensa exterior y acciones humanitarias esporádicas en desastres naturales** (reducción de efectivos, redespiegue, nueva doctrina acorde a la seguridad humana democrática e integral y planes de formación coherentes con ella, etc.). Sin duda se requiere la emisión de leyes que MINUGUA recomendara desde el 2002, la reforma a la Ley Constitutiva del Ejército y el Código Militar e incluso de la propia Constitución.
78. En otros términos, el fortalecimiento institucional democrático del Estado de Derecho como eventual dimensión del desarrollo político y del desarrollo en general -por medio de la creación de agencias de seguridad, tienen pocas posibilidades de factibilidad con una institución armada que opera como un estado dentro del Estado. Bajo esta lógica, la AESN09-011 sirve para ampliar el

¹⁵ Para una discusión sobre la influencia de las fuerzas armadas en las agendas de seguridad de los gobiernos de Portillo y Berger véase, José Arturo Aguilar, “Democracia y Seguridad. La Construcción Social de la Agenda Estratégica de Seguridad, entre la Seguridad Nacional y la Seguridad Democrática”, Tesis de Maestría, URL, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Maestría en Estudios Estratégicos, Guatemala (en elaboración).

radio de acción militar a la seguridad ciudadana y restarle responsabilidades en materia de seguridad exterior y defensa.

B. Prevención y desarrollo social

79. Según el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito existen “seis correlaciones entre la situación social y económica y el incremento de la delincuencia en un país” (de León Escribano, 2006: 17). Estas correlaciones son los niveles de población joven, población joven fuera del sistema educativo formal, niveles bajos de generación de empleo, mayores niveles de inequidad, bajo nivel de consumo y grado de urbanización (ib.). Otros estudios muestran que la violencia no está tanto asociada a la pobreza como a la desigualdad social (FUNCEDE 2006). Estas y otras condicionantes sociales de la delincuencia constituyen la base de los estudios y propuestas que relacionan la prevención con el desarrollo social.

80. En los contenidos de la agenda estratégica o en su plan, la relación seguridad y desarrollo social pudo y puede asumirse de manera sencilla, práctica e inmediata si el Consejo Nacional de Seguridad (CNS) enlaza el cumplimiento de distintos compromisos del ANASJ, con el objetivo 14 de la Política de Seguridad y Estado de Derecho del Programa de la UNE que literalmente dice “Conformar un sistema de seguridad comunitaria, a nivel nacional, con participación de todos los miembros de la sociedad”.

81. La necesidad de este enlazamiento es percibida por el gobierno por cuya razón en el primer Informe Presidencial al Congreso de la República, en el numeral 3.10 “La participación ciudadana en la seguridad” se aprecia que se ve la necesidad de preventivos sociales locales (p. 125). Sin embargo, en esos preventivos se hace intervenir al ejército en diversas actividades de “apoyo a la población” que se describen en el propio Informe.

82. Las fuerzas armadas no deben participar en la seguridad ciudadana y menos aún en actividades de prevención. Si así fuera y no se trabajara bajo una lógica

militar, lo cursos de acción para la prevención local podrían derivarse de los compromisos 9, 10, 11 y 12 del ANASJ que aunque se encuentran más relacionados con un tipo de prevención **focalizada y situacional de corto plazo** podrían hacerse extensivos a medidas de prevención social. El compromiso 10 del ANSJ habla por ejemplo de “Ejecutar planes piloto de desarrollo sostenible en zonas de mayor incidencia de la violencia y la criminalidad”. Los planes piloto podrían y deberían convertirse en programas de mayor alcance.

83. Se indicó en la Sección III relacionada con el Plan Estratégico, que las medidas propuestas tienden a configurar el tipo de prevención situacional, focalizada de corto plazo. Sin embargo, en el tema de la relación teórica y práctica entre seguridad y desarrollo habría de aspirar a políticas y programas de “prevención social”, o sea aquel tipo de prevención que llamaré de mediano y largo plazo y que busca reducir los riesgos de las conflictividades y de las condiciones sociales que favorecen el surgimiento de la delincuencia.¹⁶ Particularmente en países de enormes desigualdades sociales y alta conflictividad como Guatemala. En estos países no son aconsejables como únicas respuestas, las medidas de la prevención situacional más propias de los países desarrollados.
84. Se critican las acciones de la prevención situacional y focalizada para los países en desarrollo porque este modelo crea mayores desigualdades en el acceso a las medidas de protección (se tiende a proteger a grupos privilegiados), degrada las pocas libertades con el aumento desigual de las reglamentaciones en perjuicio de los sectores excluidos, genera formas de control poblacional en las capas de menores ingresos incrementando la exclusión social y porque conduce al surgimiento de delitos más violentos para compensar las dificultades físico-situacionales para la comisión de delitos creadas por el modelo (vigilancias privadas, mayor alumbrado, cercos, etc.).

¹⁶ En el documento Política Nacional de Seguridad Ciudadana, Santiago, octubre de 2004, el Ministerio del Interior del Gobierno de Chile hace la distinción entre prevención social y prevención situacional y formula programas en las dos esferas, aunque su concepción de prevención social es más limitada que la que en este Informe se adopta.

85. El modelo de la prevención social, por el contrario argumento, incorpora estrategias de desarrollo de mediano y largo plazo y de respeto y ejercicio de los derechos humanos. En el largo alcance resultan más económicas y efectivas que la primera. Una decisión de ese orden podría hacer coincidir el compromiso 88 del ANASJ que dice “Promover la aprobación de una ley sustantiva y procesal en materia agraria” que hasta el momento aparece desarticulado del conjunto con las directrices del Área 6 de la AESN09-11 en materia de “disminuir las áreas de cultivos ilícitos”. Recuérdese que la acción respectiva habla de “diseñar e implementar una política permanente de incentivos para cultivos alternativos”.
86. Sin embargo, las relaciones e implicaciones entre la seguridad y el desarrollo económico y social han quedado en la AESN09-11 formalmente pospuestas para un futuro incierto. Solo existe una vaga referencia a la posibilidad de que el programa de escuelas abiertas de cohesión social se pueda utilizar para medidas de prevención situacional en zonas urbanas en la ciudad capital. En palabras del secretario técnico del CNS, es necesario “comenzar a ver que hay opciones programáticas de este gobierno como escuelas abiertas que nunca fueron planteadas como seguridad pero estamos comenzando a notar que hay un link que empieza a darse”. La propia Secretaría de Inteligencia Estratégica (SIE) no sabe si continuará analizando e incorporando medidas de desarrollo a sus propuestas de seguridad que en sus funciones como SAE incorporaba a sus análisis (Vinicio González. Entrevista Personal. Guatemala, 6.10.09).
87. La relación seguridad y desarrollo se ha vuelto más compleja porque no solo el concepto de desarrollo ha evolucionado sino que ha evolucionado y se ha convertido en polémico el mismo concepto de seguridad.¹⁷ Precisamente por dicha razón, esta importante relación requiere una discusión mucho más detenida

¹⁷ Para una discusión sobre el tema véase de Andrés Álvarez, “La construcción social de la seguridad en Guatemala”, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales. Guatemala, FLACSO/Programa Centroamericano de Postgrado, 2006.

y de medidas de más amplio alcance que las consideradas para elaborar la AESN09-11.

Para cerrar esta sección se puede afirmar que el postulado del fortalecimiento institucional de las entidades de seguridad como elemento del desarrollo político encuentra severas limitaciones por el papel que el ejército sigue desempeñando. Dicho papel se fortalece en la propia AESN09-11 porque no solo legitima dichas funciones sino las extiende a la seguridad ciudadana. Sin embargo y en contraste, existen en la agenda y en el ANASJ indicios conceptuales, compromisos, directrices y acciones para iniciar sin una lógica militar y policial represiva, programas de prevención más incisivos y de mayor impacto en las comunidades, hacia la prevención social

V. Alcances y probables efectos

88. Los alcances y probables efectos de la AESN 09-11 y de sus contenidos dependerán de múltiples factores cuya evolución requeriría investigaciones prospectivas particulares a partir de los lineamientos que se establezcan en la Política Nacional de Seguridad y en los eventuales resultados de la CICIG. Con todo, las observaciones enunciadas en las dos primeras secciones permiten conjeturar puntos de partida de futuribles impresionistas. En primer lugar el impacto de la agenda será de corto plazo y su alcance limitado porque no cumple con propiedad los contenidos de las definiciones legales y porque está basada en una concepción de inmediatez administrativa sin garantía de apoyo presupuestario. En la propuesta en el Congreso de la República para el Presupuesto del Estado de 2010, no figuraron partidas extraordinarias para el cumplimiento del ANASJ. En segundo lugar, la definición de agenda que se presenta y operativiza es una definición pragmática. No desarrolla una filosofía, definiciones y orientaciones de una agenda estratégica de seguridad humana, democrática e integral que incluya relaciones orgánicas y complementarias con el desarrollo social y los derechos humanos propios del espíritu y texto de los Acuerdos de Paz y del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

89. Los puntos fundamentales que la AESN09.11 presenta como “Áreas Estratégicas” son agrupamientos para la operación de distintas dependencias en la gestión pública de la seguridad y no establecen y priorizan la relevancia temática de bienes públicos a proteger en el marco de un proyecto de nación para derivar de ellos instrumentos preventivos y reactivos para dicha protección. Bajo el acápite “seguridad de la nación” se posesionan acciones de seguridad ciudadana a cargo de las fuerzas armadas pero cuyo ámbito debe corresponder al Ministerio de Gobernación y a la Policía Nacional Civil. Los conceptos de seguridad alimentaria y seguridad económica son ajenos a la agenda. Sin embargo, el cumplimiento de compromisos clave de la Hoja de Ruta pueden contribuir a un alcance e impacto mayor y a la reorientación de la AESN09-11 .
90. Como la agenda no se conceptualizó como una agenda estratégica **integral** es natural que no haya consideración alguna sobre la pobreza como amenaza a la seguridad de la nación o que no hayan disposiciones sobre la defensa y soberanía de los recursos naturales como bienes públicos estratégicos de la nación. En este particular, resulta marginal la inclusión de una directriz relacionada con la “sustracción, aprovechamiento y explotación ilegal de recursos marítimos, naturales y patrimoniales en áreas fronterizas y zonas de adyacencia” (subrayado nuestro). La protección soberana de los recursos naturales no es una cuestión de fronteras ni solo de legalidad, es una toma de posición estratégica para su control nacional en la geopolítica mundial. Tampoco hay consideraciones sobre las vulnerabilidades de las poblaciones de escasos recursos que mandata la propia Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. Sin directrices respecto de la seguridad y los derechos humanos y, la seguridad y el desarrollo social, existe poco lugar para considerar que la Agenda se orienta a la protección de las personas y sus derechos y que su alcance e impacto en este campo serán limitados..
91. Una probabilidad es que la AESN09-11 continúe constreñida en la ruta operativa de las agendas de los convenios hemisféricos y centroamericanos e influenciada por la confusión y superposición conceptual y terminológica que de ellos se deriva. El mayor impacto se encontrará en la concepción de la seguridad nacional influenciada por la agenda de seguridad de los Estados

Unidos y la utilización de las fuerzas armadas en la confrontación a la criminalidad común y organizada y en el control y represión a la demanda social.

92. El fortalecimiento institucional, entendido como desarrollo político, propuesto en el Programa Gobernabilidad del Plan de Gobierno en su componente de Seguridad y Estado democrático de Derecho, solo será posible y de alcance efectivo si las fuerzas armadas se modernizan en función de la seguridad exterior bajo la dirección de la autoridad política.
93. De no ser así, la AESN09-11 corre el riesgo de contribuir al establecimiento de una institucionalidad formal con solo la capacidad para dar origen a procesos técnico-administrativos menores. En el óptimo de los casos y si se aplican programas de prevención social más amplios, este escenario podría permitir soluciones de seguridad de mediano plazo en municipios particulares.¹⁸ Estas se harían posibles si los indicios de previsión situacional de corto plazo en comunidades y localidades en alto riesgo se extienden a programas de previsión de más largo alcance en esos lugares y sus periferias.
94. Para el efecto habría que superar la tendencia predominante en la teoría y en la práctica hacia la prevención situacional que solo busca dificultar la oportunidad inmediata del acto delictivo (“medidas de seguridad” en casas y colonias, agentes privados de seguridad, etc.) en detrimento de acciones y políticas encaminadas a crear las condiciones socioculturales que tiendan a modificar las bases de la conflictividad social.
95. En un terreno más propio del enfoque y debate teóricos, la AESN09-11 pareciera adherir a la tesis del combate a la inseguridad por la vía de los procesos judiciales. Este enfoque es débil en su concepción de la

¹⁸ Un antecedente de las posibilidades exitosas a nivel municipal en Guatemala puede encontrarse en el documento “La Política Municipal de Seguridad Ciudadana de Santa Lucía Cotzumalguapa” que puede encontrarse en <http://www.polsec.org/>.

independencia y neutralidad de los jueces como actores decisivos en la solución de los problemas integrales de seguridad. Este enfoque omite consideraciones sobre la cultura jurídica particular de la realidad estudiada, el orden de las relaciones en las que los juzgadores actúan, su ideología y, en general, las múltiples influencias a que están sujetos. Los órganos jurisdiccionales, salvo períodos y situaciones particulares, no son neutrales como querría la teoría política del Estado de Derecho liberal y nuevo liberal. La justicia y la seguridad en general y particularmente la seguridad y la justicia social no es la función de los organismos judiciales y menos aún del derecho penal positivista. Esta perspectiva reduce el alcance de la AESN09-11.

96. El problema es mucho más complejo que la aplicación lógica y formal de la ley, incluso bajo un detenido análisis de los motivos y responsabilidades individuales en su comisión, porque los delitos son definidos en sociedades concretas para la protección de determinados “intereses”. Las transgresiones y prácticas sociales de las capas altas de poder económico difícilmente se convierten en delitos aunque violenten los bienes públicos y el bienestar de la población. Ocasionalmente la tipificación de “delitos de cuello blanco” y su sanción es mucho más complicada que la penalización de las “transgresiones sociales” de las capas no privilegiadas y que la “criminalización” de los derechos de asociación y petición. El predominio mediático coadyuva a esta actitud y se inclina hacia la descripción de los síntomas de la violencia y no de las causas ni de las motivaciones profundas de la misma. Con regularidad incita a la “mano dura”. Una futura Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación tendrá que reconsiderar sus enfoques.

97. Hasta ahora la llamada sociedad civil en seguridad ha influenciado la emisión y contenidos de las leyes orientadas al cambio del sistema de seguridad (Falisse y Sanz-Corella 2009: 117-124). En la suscripción y vigilancia del cumplimiento del ANASJ influyó en la propia configuración de las directrices y acciones de la AESN09-11. Bajo presiones de distinta índole, esta influencia seguramente continuará y puede provocar resultados formal-institucionales pero probablemente será menor su eficacia práctica.

98. Un peligro mayor es que en la combinación de las influencias externa y de los actores fácticos internos y, de las presiones marginales de sociedad civil, el eventual alcance positivo se constriña y se produzca en Guatemala un tipo de modelo de “seguridad democrática” como el de Colombia.

Valoración final

Teórica y legalmente la AESN09-11 no es una Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación propiamente dicha. En caso no se reconstituya con criterios más apropiados, su elaboración y aplicación contribuirá a la remilitarización de la seguridad en una nueva versión de la seguridad nacional y la institucionalización democrática de las agencias de seguridad será imposible.

Sin embargo, se estima positiva la existencia de AESN09-11 incluso como un instrumento administrativo de gestión de corto plazo. Asimismo se estima positiva la inclusión en la agenda, de múltiples compromisos del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y de la Justicia. Esta inclusión podría constituirse en un punto de partida para reorientar la Agenda Estratégica. La reorientación debería basarse en programas de largo alcance de **prevención social** del delito, de la conflictividad social y de la violencia que subyace en los procesos económicos, políticos, sociales y culturales en Guatemala.

Las experiencias de incumplimiento de acuerdos comprensivos anteriores entre gobierno y sociedad, similares en número y dimensión de los compromisos como el del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia, empero, no admiten un optimismo mayor. Las calendarizaciones y recalendarizaciones de los Acuerdos de Paz y más tarde del Pacto Fiscal, solo se han cumplido parcialmente y fuera de los plazos y términos establecidos. El cumplimiento efectivo será el mayor desafío del Plan Estratégico de Seguridad de la Nación (PESN).

Con todo, será imprescindible la constante acción coordinada de múltiples actores nacionales e internacionales para coadyuvar a su cumplimiento o, eventualmente, al cumplimiento de determinados puntos prioritarios, vehementemente y con creatividad teórico-práctica, desde una perspectiva de seguridad humana, democrática e integral.¹⁹ El doble proceso presente de remilitarización predominante

¹⁹ La tarea no es fácil. El propio PNUD hace ver por ejemplo que el concepto de seguridad ciudadana que utiliza en su Informe citado en este documento “se fija apenas parcialmente en uno de los siete componentes” que incluye su concepto de seguridad humana.

e incipiente institucionalización democrática de la seguridad, debe resolverse a favor del segundo.

Instituto de Prospectiva y Estrategia Nacional y Centroamericana

En las leyes que se han venido aprobando al crear instituciones o dependencias en las instituciones de seguridad, se ha venido dando importancia particular a la profesionalización de los servicios de seguridad normando la creación de centros de educación, formación y capacitación. En el campo más general del sistema, la ley Marco que crea el Sistema Nacional de Seguridad dice expresamente en su artículo 14 “Se establece la Carrera Profesional del Sistema Nacional de Seguridad, la cual estará a cargo del Consejo Nacional de Seguridad a través de la Comisión de Asesoramiento y Planificación. La carrera profesional será obligatoria y comprenderá la formación, capacitación, profesionalización, sanción, remoción, evaluación y promoción, a través del cual se garantiza que el recurso humano de los diferentes componentes del Sistema Nacional de Seguridad esté debidamente calificado, con vocación de servicio y ética en el desempeño de sus funciones, respetando el ámbito especializado de cada institución”.

Por su parte, el compromiso 6 del ANASJ acuerda “Impulsar permanentemente la idoneidad técnica, profesional y ética del personal de las instancias creadas por la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad” y en el compromiso 17 habla de “Crear la Escuela Superior de Ciencias Policiales, para la formación técnica y profesional de oficiales y del mando superior de la Policía Nacional Civil”. Por otro lado se establece la Carrera del Sistema Nacional de Inteligencia a cargo de la SIE a través del Instituto Nacional de Estudios Estratégicos.

En el proyecto que propone la creación de la Maestría en Análisis Estratégico, Seguridad y Geopolítica en la USAC, se indican los estudios y grados que las universidades del país han comenzado a impartir y que la USAC deberá continuar explorando la importancia de crear otros postgrados o carreras técnicas en el campo de la seguridad.

Sin embargo, en este Informe se ha resaltado que uno de los problemas fundamentales en la organización de un nuevo sistema de seguridad es la confusión y superposición conceptual y terminológica para establecer un sistema de seguridad humana, democrática e integral. Las dificultades e insuficiencias son más evidentes cuando se trata de elaborar una agenda estratégica de seguridad y de establecer sus relaciones con el desarrollo.

En círculos académicos y de estudiosos se afirma que una agenda estratégica no puede estar separada de un proyecto de nación a construir y que este proyecto debe tener un sólido fundamento científico, particularmente en los bienes de dominio público que se deben proteger. “La USAC debería proponer ese desarrollo conceptual y su base científica de investigación” indicó la Coordinadora del Consejo Asesor de Seguridad” (Carmen Rosa de León. Entrevista personal. Guatemala, 12.10.09). Por su parte el Director de Análisis de la Secretaría de Inteligencia de Estado opinó que la USAC es la única institución que puede desarrollar los recursos para desarrollar propuestas de seguridad humana, democrática e integral (V. González. Entrevista, ib.).

Después de la firma de la paz se hicieron algunos ejercicios rápidos e incipientes de prospectiva para consensuar las características de un proyecto nacional de beneficio general, en la discusión un número de organizaciones y estudiosos afirmaban que los propios acuerdos de la paz exponen los trazos de ese proyecto. En diversos países, desde el Estado, las universidades o las corporaciones se han instalado centros de prospectiva en diversas áreas para formular futuribles sobre una amplia base de rigurosa investigación trans y multidisciplinaria.

En Guatemala, no existe un centro de investigación de esa naturaleza y es necesario organizarlo. En este Informe se propone la creación de un Instituto de Prospectiva y Estrategia Nacional y Centroamericana que tenga como propósito la formulación de ese proyecto de nación sobre bases científicas y tecnológicas actualizadas y una de cuyas áreas de trabajo sería el desarrollo de los parámetros básicos y operacionalizables de un sistema nacional de seguridad humana, democrática e integral. Los campos pueden ser diversos, urgentes son los estudios e investigaciones para futuribles del medio ambiente y de los recursos naturales.

El Instituto tendría un diseño de cuatro unidades básicas, a saber:

1. La dirección. Encargada no solo de la orientación y la gestión general sino del montaje de variados ejercicios de prospectiva (en ciencia, tecnología, política). Requiere gran capacidad organizativa y logística, de trabajo en grupos y de comunicación entre una multiplicidad de actores, especialistas y ciudadanos comunes;
2. La vigilancia. Encargada de conocer el entorno del o de los temas a prospectar (tendencias, innovaciones, mutaciones, rupturas, qué se está haciendo, cómo, etc.). Requiere gran capacidad para obtener información de fuentes múltiples y una sólida cultura nacional y universal para interpretar dicha información y hacer el rastreo permanente de asuntos estratégicos mundiales, regionales y nacionales;
3. La academia. Encargada de conocer la filosofía y toda la teoría y los métodos de las distintas corrientes de prospectiva. Requiere un amplio conocimiento de culturas, capacidades de interlocución con humanistas, científicos y expertos, investigación y desarrollo de métodos y conceptos, conexión con redes internacionales. Gran capacidad imaginativa.
4. La técnica. Encargada del conocimiento y práctica de la prospectiva como herramienta. Requiere dominar la ciencia, el arte y la técnica del oficio prospectivista. Creatividad para soluciones originales. Identificar hechos portadores de futuro y alertas inmediatas y otorgarles sentido práctico.

Se suele decir que los centros de prospectiva desempeñan cinco funciones principales que el Instituto podría asumir: a) Información y análisis; b) Investigación y estudio; c) Consejo y Formación; d) Plataforma para la reflexión; y e) Publicación y difusión.

Guatemala, noviembre de 2009

Dr. Miguel Ángel Reyes Illescas

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar, José (en elaboración). Democracia y Seguridad. La Construcción Social de la Agenda Estratégica de Seguridad, entre la Seguridad Nacional y la Seguridad Democrática. Tesis de Maestría, URL, Guatemala, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Maestría en Estudios Estratégicos.

Álvarez, Andrés (2006) La construcción social de la seguridad en Guatemala. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales. Guatemala, FLACSO/Programa Centroamericano de Postgrado.

Binder, Alberto (s.f.) El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual. Guatemala, mimeo.

Briscoe, Ivan (2008) La proliferación del “Estado Paralelo”. Madrid, FRIDE, Documento de trabajo 71. Octubre

Consejo Nacional de Seguridad (2009) Agenda Estratégica de Seguridad 2009-2011. Guatemala, octubre

De León Escribano, Carmen (2006) Armas pequeñas y desarrollo en sociedades post conflicto. IEPADEZ/RED CEPAZ. Julio.

De León, René (2006) Defensa, su propósito y su presupuesto. En: Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, “Política pública de defensa y modernización de las Fuerzas Armadas a través de la formulación del presupuesto”, pp. 163-174. Noviembre.

Falisse, Michel y Sanz-Corella, Beatriz (2009) Estudio de Mapeo de la Sociedad Civil en Guatemala. Informe final. Estudio temático sobre los mapeos de los ANE en América Latina. Comisión Europea/Internacional Consulting.

FUNCEDE (2006) Particularidades de las Comunidades Urbanas y Rurales en el Contexto de los Juzgados. Estudio presentado a la Unidad de Modernización del Organismo Judicial. Guatemala, noviembre.

GOBIERNO DE ALVARO COLOM. Tiempos de Solidaridad (2008). Ministerio de Gobernación Agenda de Trabajo 2008

GOBIERNO DE ALVARO COLOM. Tiempos de Solidaridad (2009) Agenda Estratégica de Seguridad 2009-2011. Consejo Nacional de Seguridad. Guatemala, Junio.

GOBIERNO DE LOS PAÍSES MIEMBROS DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (2006). Bosques de Zambrano, Francisco Morazán, Honduras, 3 de octubre.

Hernández, Iduvina (2009). Entrevista. En Enfoque, Año 1, No.4, p. 16, 18.8.09.

Hacia una política de seguridad para la democracia (2002) FLACSO, WSP-Internacional, IGEDEP. Guatemala.

Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (2006). Política pública de defensa y modernización de las Fuerzas Armadas a través de la formulación del presupuesto. Noviembre.

Iniciativa para la Reforma, Depuración y Refundación de la PNC (2007), Dr. Sergio Morales Alvarado, Monseñor Rodolfo Quezada, Dr. Estuardo Gálvez, 14 de marzo

Martínez, Leonardo (2008). Crisis de Seguridad: riesgos y oportunidades. Procurador de los Derechos Humanos. Asesoría de Análisis Estratégico, Guatemala, 4 de diciembre.

Menjívar, Oscar (2006) Consensos hemisféricos y seguridad dura en tiempos de 11-S. En: Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, “Política pública de defensa y modernización de las Fuerzas Armadas a través de la formulación del presupuesto”, pp. 39-62. Noviembre

MINISTERIO DE GOBERNACIÓN, MINISTERIO DE LA DEFENSA, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, SECRETARÍA DE ANÁLISIS ESTRATÉGICO (2007) Agenda de Riesgos y Amenazas. Noviembre

MINISTERIO DEL INTERIOR (2004) Política Nacional de Seguridad Ciudadana. Santiago. Octubre

OEA (2003) DECLARACIÓN SOBRE SEGURIDAD EN LAS AMÉRICAS (Aprobado en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre de 2003). México. Oscar Ugarteche, La política de seguridad de Estados Unidos: regreso al pasado, ALAI AMLATINA, 11/08/2009 Agencia Latinoamericana de Información, info@alainet.org)

PLAN DE GOBIERNO, UNE (2007). Ingeniero Álvaro Colom. Guatemala.

PNUD (2009) “Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano” Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Colombia: D’vinni S.A.

PRIMER AÑO DE GOBIERNO. Primero la gente (2008). Presidente Álvaro Colom Caballeros. Guatemala.

REUNIÓN EXTRAORDINARIA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE LOS PAÍSES MIEMBROS DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (2006). Bosques de Zambrano, Francisco Morazán, Honduras, 3 de octubre.

Reyes, M.A. (2005a) La Guatemala Imposible. Bases para una Estrategia Nacional de Seguridad. Guatemala 2005-2025.

Reyes, M.A. (2005b) La importancia de una Agenda Estratégica de Seguridad Conferencia Inaugural FOSS. Hotel Princess, 3 de marzo

SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD (2009). Bases para la formulación del proyecto de Política Nacional de Seguridad. Documento para la discusión. Guatemala, septiembre.

Ugarteche, Oscar (2009) La política de seguridad de Estados Unidos: regreso al pasado, ALAI AMLATINA, 11/08/2009 Agencia Latinoamericana de Información, info@alainet.org)

Urgell, Jordi (2007) La seguridad (humana) en Centroamérica: ¿Retorno al Pasado?. Revista CIDOB d'Àfers Internacionals (76), pp. 143-158

ENTREVISTAS

Carmen Rosa de León, Coordinadora del Consejo Asesor de Seguridad. Guatemala, 12.10.09. G

Edgar Celada. Director de Análisis Estratégico, Procuraduría de Derechos Humanos. Guatemala, 8.10.9

Francisco Jiménez. Secretario Técnico del Consejo Nacional de Seguridad. Guatemala, 21.9.09

Héctor Rosada, Experto. Guatemala, 17.9.09

Juan R. Ruiz. Representante del Foro de Organizaciones Sociales especializadas en temas de Seguridad (FOSS) ante el Congreso de la República para la agenda legislativa sobre el seguimiento en materia de seguridad y justicia. Entrevista personal. Guatemala, 29.9.09

Ricardo Marroquín, Secretario de la Secretaría de Asuntos Administrativos. Guatemala. 21.10.09

Sandino Asturias, Experto. Guatemala, 18.9.09

Vinicio González, Director de Análisis, Secretaría de Inteligencia de Estado. Guatemala, 6.10.09

ANEXOS

CUADRO 7

**MINISTERIO DE LA DEFENSA NACIONAL
EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS PERIODO 2003-2009
POR GRUPO DE GASTO DEVENGANDO DE ENERO A DICIEMBRE, 2009
DE ENERO A ABRIL (EN MILLONES DE QUETZALES)**

GRUPO DE GASTO	2003	2004	2005	2006	2007 *	2008	2009
SERVICIOS PERSONALES	848.23	650.24	586.32	683.17	-	793.31	264.72
SERVICIOS NO PERSONALES	54.43	28.47	42.36	65.66	-	63.17	18.22
MATERIALES Y SUMINISTROS	257.59	124.69	134.00	204.87	-	226.52	78.04
PROPIEDAD PLANTA, EQUIPO E INTANGIBLES	77.34	2.62	28.73	31.39	-	19.08	-
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	7.88	6.82	5.60	7.44	-	91.62	4.54
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	174.16	100.00	-	-	-	65.00	-
ACTIVOS FINANCIEROS	-	-	-	-	-	-	-
SERVICIOS, DEUDA AMORTIZACIONES	-	-	-	-	-	-	-
OTROS	-	-	-	-	-	-	-
ASIGNACIONES GLOBALES	-	0.16	0.45	0.02	-	-	-
TOTAL	1,419.63	913.00	797.47	992.55	-	1,258.70	365.51

Fuente: Elaboración propia en base a www.minfin.gob.gt En línea 30/10/2009

*Año 2007 no aparece completo en la página

CUADRO 8

MINISTERIO DE LA DEFENSA NACIONAL
EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS PERIODO 2003-2009
POR TIPO DE GASTO DEVENGADO DE ENERO A DICIEMBRE, 2009 DE ENERO A
ABRIL
(EN MILLONES DE QUETZALES)

TIPO DE GASTO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
GASTOS ADMINISTRACION	1,060.90	675.38	658.17	801.15	854.12	892.09	271.82
GASTOS RECURSO HUMANO	184.57	137.62	110.86	170.46	173.43	289.14	93.70
INVERSION FISICA	174.16	100.00	28.44	20.93	15.49	12.47	-
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	-	-	-	-	-	65.00	-
INVERSION FINANCIERA	-	-	-	-	-	-	-
DEUDA PUBLICA	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	1,419.63	913.00	797.47	992.55	1,043.04	1,258.70	365.51

Fuente: Elaboración propia en base a www.minfin.gob.gt En línea 30/10/2009