

# LIBRO BLANCO DE SEGURIDAD

Guatemala 2025 con Seguridad y Desarrollo



# LIBRO BLANCO DE SEGURIDAD

Guatemala 2025 con Seguridad y Desarrollo



# Consejo Nacional de Seguridad







# GUATEMALA 2025

con Seguridad y Desarrollo



**Guatemala** alcanzará para el año 2025 niveles sostenidos de seguridad y desarrollo humano, garantizando a toda la sociedad las condiciones para expresar sus necesidades e intereses, y emprender esfuerzos bajo el Estado de Derecho para su consecución.



# Presentación



**El Libro Blanco de Seguridad** integra la expresión de un amplio proceso de diálogos y consensos con diferentes instituciones y actores de la sociedad para definir el marco axiológico de la seguridad, entendido como el conjunto de valores y principios –paz, libertad, democracia, justicia, respeto de los derechos humanos- que sustentan la integralidad de la acción del Estado y la toma de decisiones institucionales para alcanzar una **Guatemala 2025 con Seguridad y Desarrollo**.

Este documento de nivel superior reconoce que la visión de seguridad y desarrollo atraviesa nuevos e inéditos rumbos que facilitan su fusión, caracterizados por la presencia de actores y amenazas transnacionales, riesgos ambientales y provocados por el hombre que demandan acciones de la sociedad y sus instituciones para transitar con certeza hacia condiciones superiores de bienestar social, económico y político.

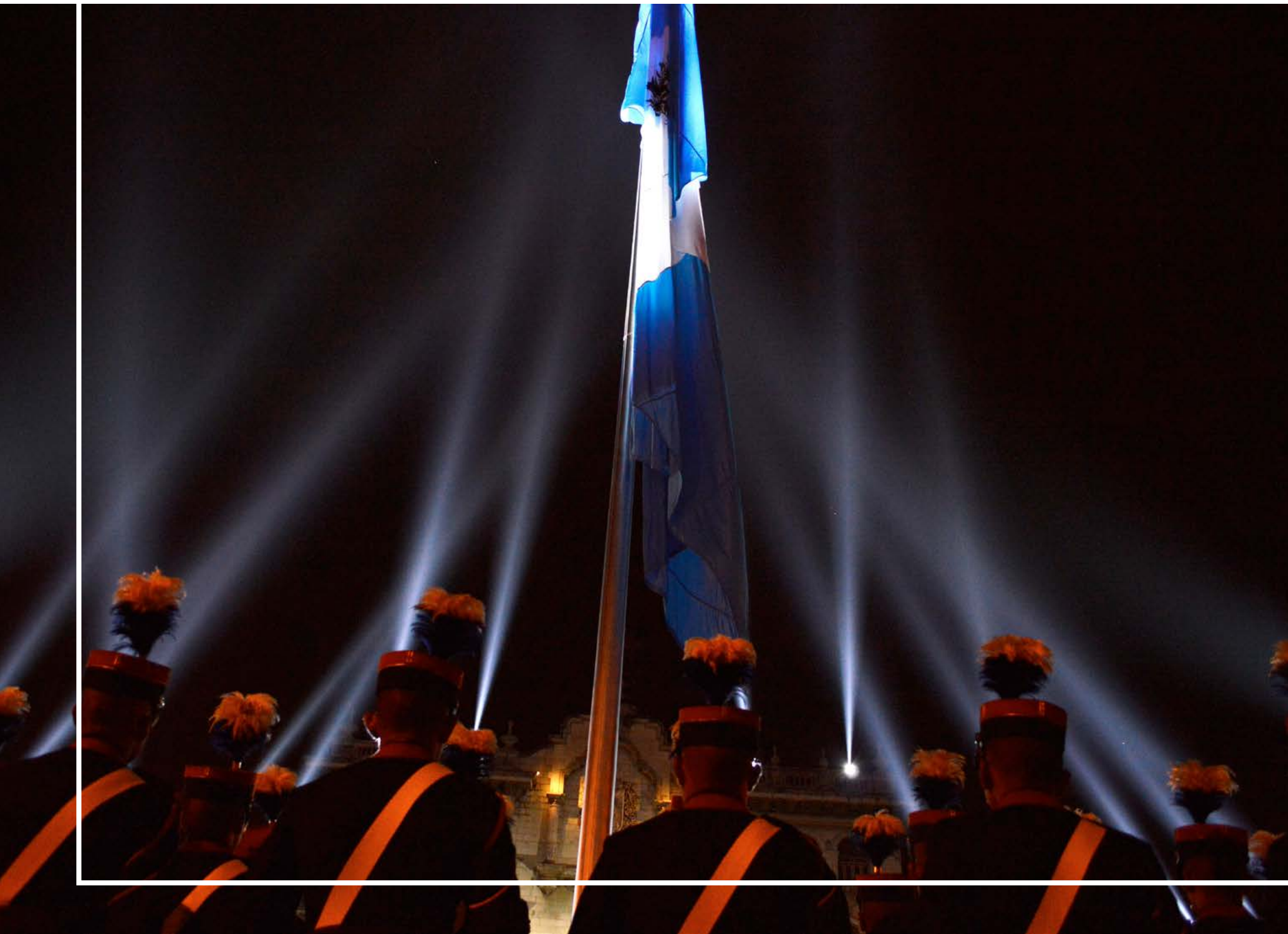
El Libro Blanco de Seguridad se alinea con el Plan Nacional de Desarrollo: *K'atun*, Nuestra Guatemala 2032, y cumple su función de dar viabilidad a los lineamientos y metas derivados de las prioridades nacionales de desarrollo, desde la acción integrada y coordinada de los componentes de seguridad del Estado a través del Sistema Nacional de Seguridad.

Las complejidades del mundo actual, las nuevas amenazas y los contextos de delincuencia común, demandan nuevos enfoques para superar el modelo convencional de seguridad hacia modelos de seguridad y desarrollo humano que consoliden un Estado altamente eficiente para enfrentar los escenarios futuros.

Para el Sistema Nacional de Seguridad, la próxima década supone la generación de procesos transformadores que aseguren y consoliden la funcionalidad de sus instituciones y su articulación conjunta con actores económicos, académicos y sociales para actuar en un marco de demandas ciudadanas, productivas y competitivas en contextos de crecimiento económico y sostenibilidad ambiental.

Es prioritaria la ruta hacia el marco de Seguridad de la Nación, cuyo eje central es la persona humana, que obliga a renovar el rol del Estado y reducir el déficit institucional heredado del siglo XX para convertirlo en la oportunidad capaz de sentar las bases para la ruta del desarrollo con seguridad integral para Guatemala.





El capital humano y social, y su movilidad en canales de ascenso altamente dinámicos representan la principal fuente para transformar las instituciones públicas, fortalecer sus capacidades y eficiencia, impactando en la calidad del servicio público.

La nueva cultura de seguridad centrada en el desarrollo humano dentro de la perspectiva del Libro Blanco de Seguridad se fundamenta en la integralidad del rol del Estado para garantizar derechos ciudadanos, la revitalización de los valores que construyen el tejido social y promueven la convivencia pacífica, así como la generación de capacidades, medios y recursos al alcance de las personas, y la construcción de instrumentos eficaces que faciliten y estimulen el emprendimiento en un marco fiscal, micro y macroeconómico confiable y creíble.

Desde esa perspectiva, el impacto de las planificaciones de largo plazo del Estado transforma realidades, haciendo estratégico el sentido de seguridad vinculado directamente con el desarrollo humano con equidad y al estímulo económico de conglomerados productivos.

¿Cómo situar el rol del Sistema Nacional de Seguridad para asegurar el rumbo futuro en la próxima década? El Libro Blanco de Seguridad propone y afirma que la articulación de actores claves: Gobierno, sociedad, universidades – centros de investigación, y sector empresarial, constituye una fórmula altamente eficaz que armoniza fuerzas impulsoras para la consecución de los objetivos de seguridad y desarrollo.

La formación de estrategias para la próxima década, pretende constituirse en una ruta para el aprovechamiento de las ventanas de oportunidad nacional e internacional, y busca articularse como el instrumento de referencia para consolidar el futuro deseado a través de la acción colectiva de los actores clave.

Las estrategias de consenso a las que arriba el Libro Blanco de Seguridad de Guatemala propone un clima de confianza institucional para transitar hacia la seguridad y el desarrollo en ambientes altamente estables y previsibles en un contexto de absoluto respeto y fortalecimiento democrático al Estado de Derecho.

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



# Contenido



<b>Introducción</b>	<b>15</b>
<b>Guatemala 2025 con Seguridad y Desarrollo</b>	<b>18</b>
Condicionantes del entorno mundial	19
Guatemala, su gente y patrimonio	21
Visión de Futuro	22
Ejes de transformación	28
<b>Alcance de la Seguridad en la institucionalidad del Estado</b>	<b>32</b>
Funciones de Estado: Priorización, regulación, organización y estabilidad	34
Sistema Nacional de Seguridad	37
Ámbitos de funcionamiento	38
<b>Marco de Seguridad de la Nación</b>	<b>46</b>
Desafíos a la Seguridad de la Nación	48
Causas raíz y determinantes de respuesta a los desafíos a la Seguridad de la Nación	50
Concepto Estratégico de Seguridad de la Nación	54
Programas Mayores	55
Instrumentos de Seguridad de la Nación	56
Fuerzas impulsoras	59
<b>Conducción Político-Estratégica de la Seguridad</b>	<b>62</b>
Consejo Nacional de Seguridad	64
Dependencias del Consejo Nacional de Seguridad	67
Indicadores de Gestión	69
<b>Hacia una Cultura de Seguridad</b>	<b>70</b>
Colaboración, cooperación y coordinación	72
Controles Democráticos	74
Gobernanza para la seguridad y el desarrollo	76
<b>Agradecimiento</b>	<b>83</b>
<b>Fuentes de Consulta</b>	<b>84</b>





## Introducción

**Un Libro Blanco** es un instrumento construido colectivamente a través de un proceso de crítica constructiva y diálogo orientado a consensos. Es también un instrumento de prospectiva que supone la articulación de experiencias y visiones de diferentes actores con respecto a una problemática determinada y sus posibles soluciones, de manera que también contempla la orientación de capacidades para la acción futura.

La axiología está estrechamente ligada al proceso de institucionalización del Sistema Nacional de Seguridad, en tanto que la institucionalización es un proceso de instalación de valores, de moral, de ética y de cultura.

Ante los problemas complejos de la seguridad un marco axiológico es una herramienta para la definición de conceptos del ambiente de seguridad bajo la orientación del Estado. El Libro Blanco de Seguridad, es un instrumento de integración que busca orientar la toma de decisiones de alto nivel, es decir, decisiones de Estado.

En el caso de Guatemala el Libro Blanco de Seguridad desarrolla el marco de Seguridad de la Nación, establecido en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad -LMSNS-, que 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. (LMSNS, 2008, art.2)

La visión del Libro Blanco de Seguridad hace necesario integrar a los diferentes actores para enfrentar los desafíos a la seguridad en forma integral, anticipando situaciones imprevistas e inciertas, y permitiendo actuar eficazmente sobre la realidad, con probabilidades de éxito en el futuro, para fortalecer la gobernabilidad y garantizar la convivencia pacífica.

El diseño y formulación del Libro Blanco de Seguridad de Guatemala tuvo su origen en la necesidad de contar con un lenguaje común que facilite la comprensión de la terminología especializada en seguridad para entenderla, organizarla y estructurarla en sus diferentes ámbitos, niveles y dimensiones.



La discusión de sus contenidos responde a un proceso estructurado y una secuencia ordenada de temas, que sirvieron al objetivo de definir las condiciones del desarrollo teórico, metodológico y práctico del marco de Seguridad de la Nación, el cual se sustenta en la integración de los conocimientos de los participantes.

La construcción del documento involucró el trabajo de tres grupos especializados:

Un Grupo de diseño conceptual, integrado por funcionarios de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad con el apoyo del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry. Este grupo estuvo a cargo de diseñar la estructura temática del documento, preparar la metodología del proceso, llevar a cabo la investigación necesaria para el planteamiento de los temas de discusión y análisis; así como la integración de los aportes obtenidos a través de las sesiones de trabajo en un documento final.

Un Grupo técnico, en el que participaron representantes del Sistema Nacional de Seguridad y representantes de la sociedad, en la preparación de guías de reflexión crítica y conferencias sobre temas específicos, para ofrecer a los participantes insumos de información suficientes y enriquecer los espacios de discusión.

Un Grupo de desarrollo conceptual, organizado en dos cámaras simultáneas, integradas por representantes de instituciones de gobierno, sociedad, universidades, centros de investigación, para retroalimentar la propuesta temática y la generación de aportes desde sus áreas de especialidad.

Esta metodología facilitó la realización de ejercicios de discusión que permitieron la validación e inclusión de contenidos conocidos y consensuados en todos los grupos.

El Libro Blanco de Seguridad está estructurado en cinco partes. La primera, **Guatemala 2025 con Seguridad y Desarrollo**, identifica las condicionantes del entorno mundial que afectan a Guatemala, su gente y patrimonio, incidiendo en el diseño de estrategias de seguridad. Esta parte contiene la visión de futuro en virtud de la cual se prevé generar oportunidades superiores de desarrollo humano en un ambiente de seguridad. Esta visión se convierte en principal motor de transformación e integra un modelo de responsabilidades compartidas que consolida el control y protección del espacio aéreo, marítimo y terrestre nacional, las inversiones en seguridad, la protección de los recursos naturales y estratégicos, la oferta energética y tecnológica, la institucionalidad de procesos y la estabilidad del entorno estratégico.

La segunda parte, denominada Alcance de la Seguridad en la Institucionalidad del Estado, define las funciones materiales de priorización, regulación, organización y estabilidad que el Estado desarrolla para la consecución de sus fines. Dentro de la atribución de seguridad del Estado, analiza la naturaleza del Sistema Nacional de Seguridad como de sus ámbitos de funcionamiento.

En la tercera parte, Marco de Seguridad de la Nación, se presentan sus características fundamentales, los instrumentos, y el Concepto Estratégico para su aplicación. A partir

del análisis del estado de situación, identifica los desafíos a la seguridad y sus causas más profundas, para dar origen a los programas mayores, que serán alcanzados por las fuerzas impulsoras mediante la incorporación de mecanismos generadores de desarrollo dentro de los componentes de seguridad del Estado, para coadyuvar al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo: *K'atun*, Nuestra Guatemala 2032.

La cuarta parte, Conducción Político-Estratégica de la Seguridad, expone el proceso mediante el cual se articulan las perspectivas políticas, estratégicas y técnicas, para la gestión del Sistema Nacional de Seguridad, por medio del Consejo Nacional de Seguridad. La conducción político-estratégica orienta los objetivos y propósitos comunes mediante la alineación de componentes, el diseño de metodologías y adopción de indicadores para dar seguimiento a los diferentes programas de seguridad, identificar las variables críticas y proyectar su evolución futura.

La quinta parte, Hacia una Cultura de Seguridad, aborda el conjunto de valores, actitudes, competencias y modos de comportamiento, individuales e institucionales, que determinan el compromiso, modelo y competencia de la seguridad, fomentando la gobernanza y aportando al desarrollo del país.





# GUATEMALA 2025

con Seguridad y Desarrollo



## Condicionantes del entorno mundial

La dinámica del entorno mundial agrega un conjunto de diferentes condiciones relacionadas al cambio climático, la disponibilidad de agua dulce, al crecimiento demográfico y problemas de migración, entre otras, cuyas consecuencias son evidentes, extensas e incontrolables. Estas condicionantes afectan a las personas alrededor del mundo, haciendo necesario el diseño de estrategias con la finalidad de adaptarse a sus efectos y garantizar la sobrevivencia del ser humano.

### **Cambio climático**

Los fenómenos naturales extremos derivados de la alteración global del clima provocada directa o indirectamente por la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera y la variabilidad natural del clima, afecta la vida humana y las posibilidades de desarrollo. Se manifiesta en el aumento de enfermedades, en la reducción de la disponibilidad y calidad de los recursos naturales, en la reducción de la producción de alimentos y en daños a la infraestructura básica y de servicios.

Los efectos del cambio climático ocasionan serios impactos socioeconómicos y ambientales, principalmente en los países en desarrollo. La velocidad con que se suscitan los desastres provocados por el cambio climático es mayor que las posibilidades económicas para mitigarlos, ocasionando deterioro de los servicios fundamentales y las condiciones de vida de la población.

### **Disponibilidad de agua dulce**

El agua dulce es un recurso natural estratégico necesario para la conservación de la vida, el bienestar y desarrollo de las sociedades. Es un recurso renovable y variable, pero también limitado; como consecuencia del cambio climático la disponibilidad global está disminuyendo mientras que su demanda aumenta a causa de la presión demográfica y el crecimiento urbano e industrial. El panorama de escasez obliga a conservar y preservar las fuentes hídricas y los mantos acuíferos para evitar futuros conflictos generados para satisfacer su demanda.





### **Desequilibrios demográficos**

Actualmente hay más de 7000 millones de habitantes en el mundo y aunque la tasa de crecimiento ha comenzado a disminuir en muchos países, la población mundial está en aumento. Este crecimiento no es homogéneo, existe un desequilibrio en la distribución de la población sobre el territorio: la mayor parte del crecimiento se ha producido, y continuará produciéndose, en los países en vías de desarrollo.

De igual forma, la transición a menores tasas de crecimiento ocasiona desequilibrios, ya que al desacelerarse el crecimiento, aumenta la edad promedio de la población y eventualmente, la proporción de personas de edad avanzada que no trabajan será mayor. La satisfacción de las necesidades futuras de insumos y servicios será una variable que intensificará la presión sobre los Estados para buscar soluciones a los actuales desequilibrios demográficos.

### **Migraciones**

El deterioro de las condiciones humanas a causa de la pobreza, la degradación del medio ambiente, la falta de oportunidades y la presencia de la delincuencia organizada transnacional en los países de origen, motivan el desplazamiento de las poblaciones hacia otros países con la expectativa de encontrar mejores oportunidades.

La migración, interna y externa, ocasiona desintegración familiar, pérdida de capital social e identidad, fragmentando la cohesión social y cultural.

## **Guatemala, su gente y patrimonio**

Guatemala es un país pluricultural, multilingüe y multiétnico. La interacción de los pueblos maya, garífuna, xinka y ladino refleja la diversidad cultural, facilita la construcción de relaciones de convivencia y de organización social que permiten proteger, respetar y conservar las diferentes formas de vida, tradiciones, costumbres, creencias, idiomas, dialectos, y su legado histórico.

La posición geográfica, topografía y clima del territorio guatemalteco favorecen la existencia de una gran biodiversidad que se manifiesta en diferentes zonas de vida y un territorio rico en recursos naturales, fauna y flora. La riqueza natural de Guatemala ofrece una gran cantidad de fuentes de agua, montañas, bosques, humedales y ríos, que impactan positivamente en el equilibrio ecológico, a la vez que son fuente de materias primas y alimentos.

El diálogo y la construcción de consensos, tiene un papel muy importante para lograr la convivencia pacífica, así como el respeto del patrimonio cultural y natural del país, contribuyendo a la protección y aprovechamiento de los recursos naturales, ecosistemas, ambiente y cuencas hídricas, para lograr el desarrollo sostenible y sustentable que garantice a las futuras generaciones el disfrute de los beneficios de la riqueza natural.

Guatemala se rige por un ordenamiento jurídico interno en cuya cúspide se encuentra la Constitución Política de la República, esta norma suprema que garantiza los derechos fundamentales de los ciudadanos, define la organización jurídico-política del Estado y establece un sistema de gobierno republicano, democrático y representativo. La institucionalidad en la que descansan las obligaciones del Estado y el imperio de la ley, es también patrimonio de Guatemala.

Estos elementos definen al Estado de Derecho como el instrumento basado fundamentalmente en el principio de legalidad, donde la actuación de los gobernantes está sujeta a lo establecido y permitido en la norma jurídica. Es garantía del funcionamiento responsable y controlado de los órganos de poder público y de la integridad de las personas ante el poder estatal, protegiendo sus libertades y derechos, como objetivo primordial del Estado. Guía la conducta de gobernantes y gobernados facilitando la interacción entre ambos, la prevención y solución pacífica de los conflictos coadyuvando al desarrollo integral y la consecución de la paz.





## Visión de Futuro

El diálogo, las discusiones y respuestas para visualizar el futuro deseado y posible comprobaron que Guatemala ha sorteado etapas necesarias para dar un salto de calidad hacia el futuro, con confianza en sus capacidades y talento humano. La construcción de una visión de futuro, orienta las metas y prioridades para que todos los actores dirijan sus acciones hacia el propósito compartido de fusionar la seguridad y el desarrollo para alcanzar el bien común.

**Guatemala** alcanzará para el año 2025 niveles sostenidos de seguridad y desarrollo humano, garantizando a toda la sociedad las condiciones para expresar sus necesidades e intereses, y emprender esfuerzos bajo el Estado de Derecho para su consecución.

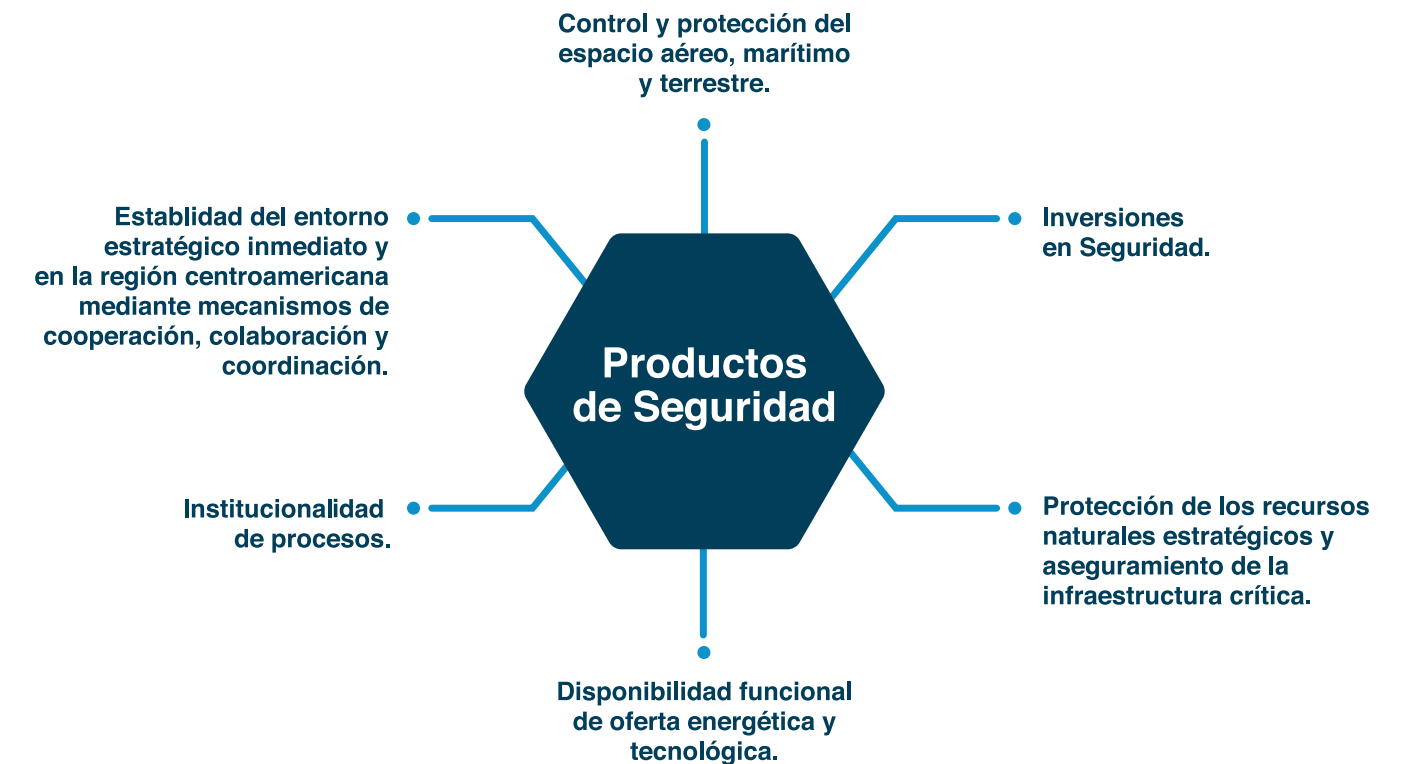
La visión para el año 2025 supone la formulación y ejecución de estrategias de seguridad proactivas, iniciando un camino que construya las condiciones necesarias para alcanzar los más altos estándares hacia el crecimiento económico y desarrollo humano. Esto requiere el compromiso del Estado, sus instituciones, y de alianzas estratégicas para garantizar la convergencia de intereses hacia el desarrollo del capital social y de emprendimientos competitivos en un contexto democrático, incluyente, altamente efectivo, previsible y confiable.

El éxito de esta visión dependerá de la capacidad de gobernanza del Estado, para impulsar el esfuerzo colectivo y mantener las prioridades de seguridad integradas a las políticas públicas y programas de gobierno, desarrollando, simultáneamente los ejes de transformación: socio-humano, político-económico, alimentario, ambiental, energético, geo-estratégico, tecnológico, y de inteligencia estratégica.

Los beneficios de estas acciones y programas serán trasladados en forma ecuánime a toda la sociedad y podrán ser percibidos como indicadores de éxito que reflejen el uso eficiente de los recursos financieros del Estado en **productos simultáneos y acumulativos de seguridad**<sup>1</sup>, cuyos efectos generarán oportunidades amplias de desarrollo humano, sostenibilidad ambiental y emprendimiento competitivo nacional.

<sup>1</sup> Se entiende como **productos de seguridad**, los resultados derivados de la inversión en los componentes técnicos y organizativos que intervienen en la gestión y estrategia de seguridad.

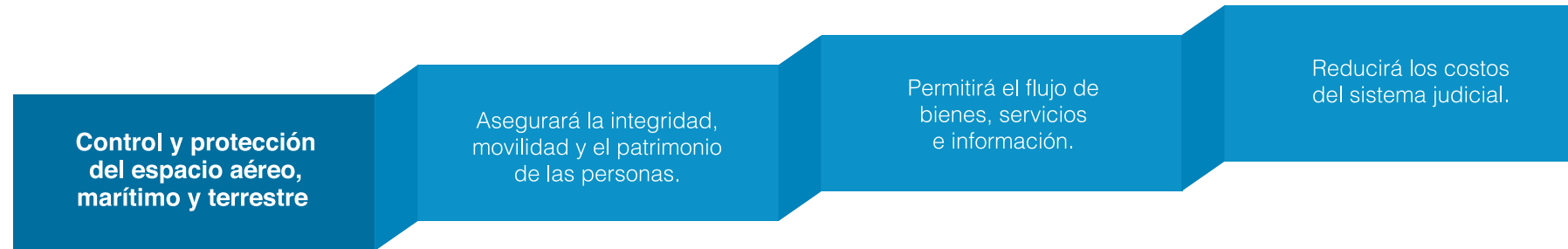
## GUATEMALA 2025 con Seguridad y Desarrollo





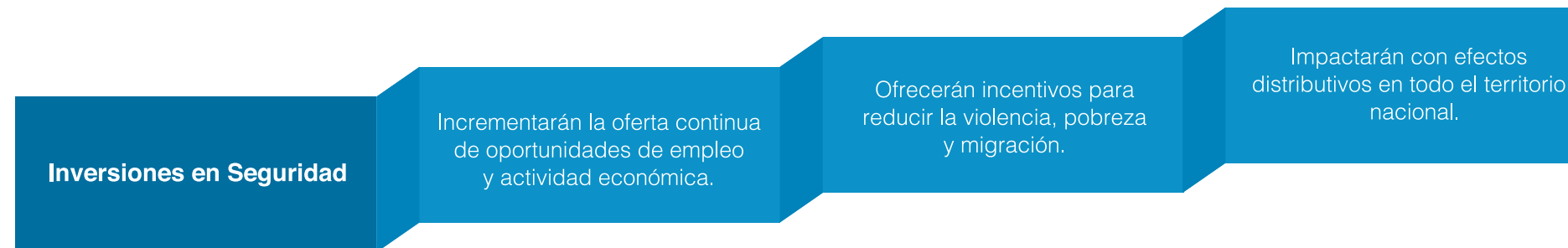
## El control y protección del

**espacio** aéreo, marítimo y terrestre nacional, asegurará la integridad, movilidad y el patrimonio de las personas; y, permitirá el flujo de bienes, servicios e información, reduciendo la comisión de delitos y los costos que implica la judicialización de procesos.



## Los resultados de las inversiones en seguridad,

incrementarán la oferta continua de oportunidades de empleo y actividad económica, que ofrezcan incentivos para reducir la violencia, pobreza y migración, con efectos distributivos en todo el territorio nacional.



## La protección de los recursos naturales estratégicos

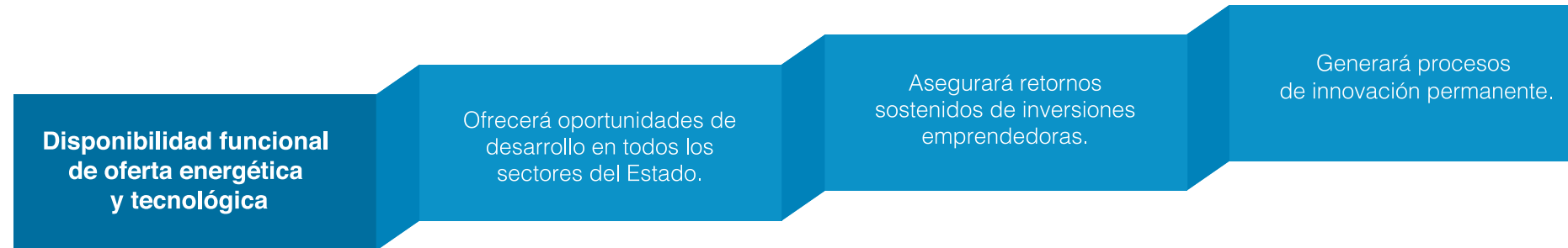
y el aseguramiento de la infraestructura crítica, mejorarán las condiciones de preparación, prevención y mitigación, y reducirán los tiempos de respuesta y recuperación de los daños ocasionados por desastres naturales y antropogénicos, asegurando la continuidad de los servicios.





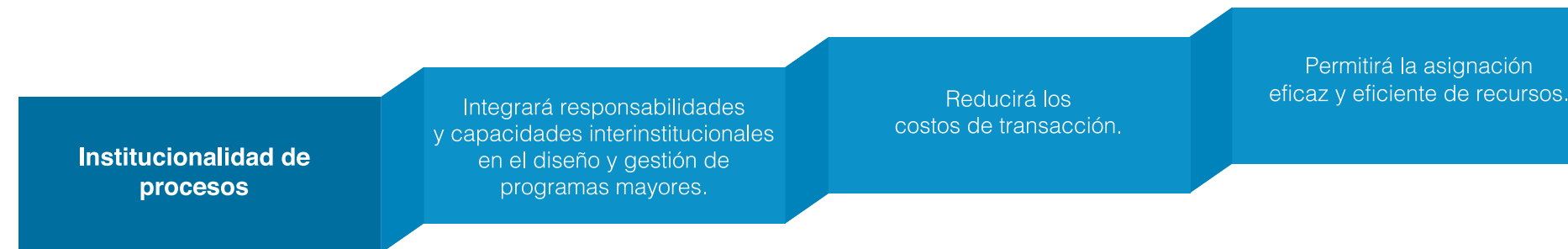
## Para el año 2025 Guatemala

contará con las condiciones para garantizar la disponibilidad de oferta energética y tecnológica, que asegure oportunidades de desarrollo en todos los sectores del Estado, con retornos sostenidos de inversiones emprendedoras. Se utilizará tecnología de última generación y se aplicarán procesos de innovación permanente.



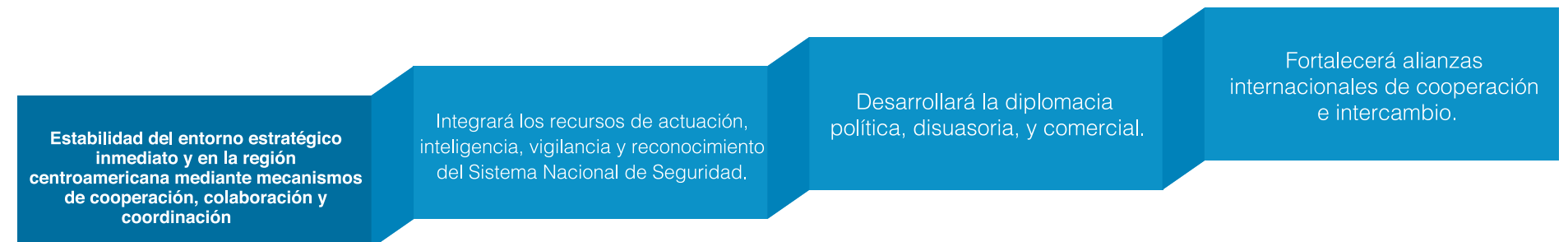
## La institucionalidad de

**procesos**, permitirá la integración de responsabilidades y capacidades interinstitucionales en el diseño y gestión de programas mayores de seguridad, para obtener los resultados previstos con reducidos costos de transacción<sup>2</sup> y la mejor asignación de recursos.



## La estabilidad del entorno

estratégico inmediato y en la región centroamericana, mediante mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación, integrará los recursos de actuación, inteligencia, vigilancia y reconocimiento<sup>3</sup> del Sistema Nacional de Seguridad para desarrollar la diplomacia política, disuasoria, y comercial. Se fortalecerán alianzas internacionales de cooperación e intercambio, que potencien las capacidades y recursos para enfrentar las amenazas tradicionales y nuevas amenazas.



<sup>2</sup> Los **costos de transacción** refieren a la suma de los costos incurridos para realizar un intercambio, son costos de investigación, información, negociación, vigilancia, costos de formulación y aplicación de políticas, entre otros.

<sup>3</sup> **Inteligencia** es el producto resultante de recolectar, evaluar e interpretar la información disponible para el planeamiento y dirección de operaciones. La **vigilancia** refiere a la observación sistemática, cuidado y atención del comportamiento de un determinado fenómeno o situación para prevenir posibles ataques o factores de riesgo. El **reconocimiento** es la búsqueda activa de información sobre la magnitud de una amenaza a través de la exploración y observación directa.



## Ejes de transformación

Los requerimientos que enfrenta la seguridad demandan un esquema integral que permita al Estado abordar sus diversos aspectos políticos, económicos, sociales, ambientales, entre otros; cuyas características complejas definen un carácter multidimensional que requiere respuestas desde diversos sectores de la institucionalidad.

Los ejes de transformación designan un conjunto de dimensiones interrelacionadas que, de forma complementaria, conforman y propician un ambiente de seguridad. Definen los objetivos del proceso de cambio y se constituyen en el centro que rige la toma de decisiones para atender la problemática de seguridad, mediante lineamientos estratégicos, acciones programáticas e indicadores, para producir una cadena de resultados alineados con las necesidades integrales de seguridad.

### Eje socio-humano

La seguridad es de carácter antropocéntrico, la persona es el sujeto y objeto de la misma. El eje socio-humano interrelaciona los procesos sociales y de seguridad que crean las condiciones para que la persona pueda desenvolverse libre de amenazas a su vida, a sus bienes, con libertad e integridad.

La seguridad construida sobre la base de relaciones sociales atenderá la problemática referente a la conflictividad social, así como la recuperación del tejido social y la construcción de ciudadanía, basados en la inclusión y el reconocimiento de la diversidad, mediante la satisfacción de sus necesidades básicas. Haciendo necesaria la participación de las instituciones del Estado y de los ciudadanos en todos los niveles.

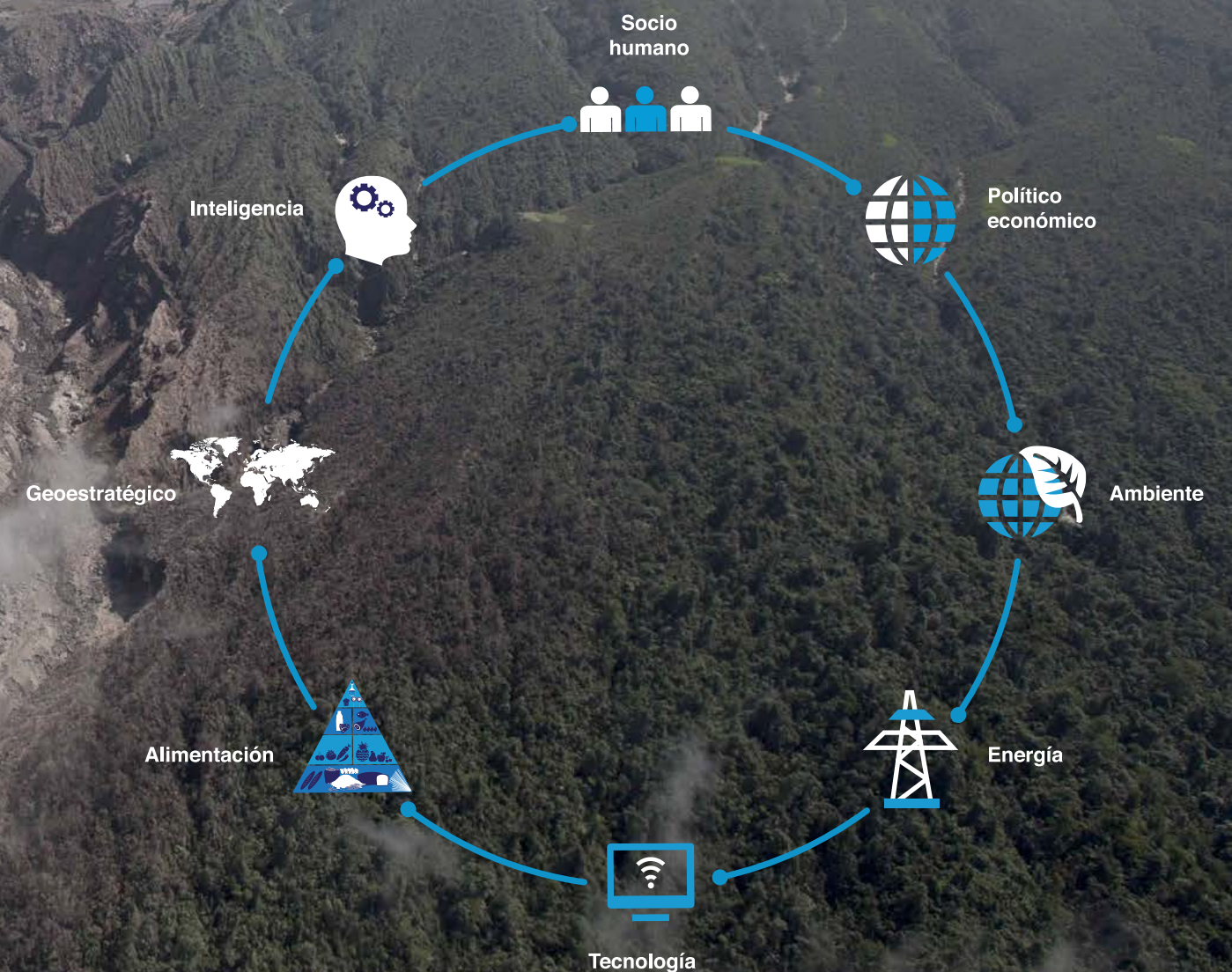
### Eje político-económico

La seguridad juega un rol vital en el desarrollo sostenible. Las concepciones políticas de seguridad transformadas en acciones de desarrollo requieren mejorar y ajustar el cuerpo legal que rige el sector de seguridad y justicia, para complementar las acciones necesarias para lograr la eficiente asignación de los recursos escasos.

El fortalecimiento del Estado facilitará el cumplimiento de sus fines y objetivos, particularmente en el marco de seguridad que propiciará las condiciones para incrementar la actividad económica, la inversión y la competitividad; facilitará la satisfacción de las necesidades básicas de la población, la disminución de las desigualdades sociales e indirectamente, la reducción de los índices de criminalidad.

### Eje de ambiente

La importancia de la seguridad del ambiente, incluye el desarrollo de acciones encaminadas a coadyuvar en la protección de los recursos naturales y a su uso adecuado en el marco del desarrollo sostenible. La seguridad en el eje de ambiente busca evitar su destrucción progresiva, originada por las actividades de ampliación de la frontera agrícola, la explotación inadecuada de los recursos naturales renovables y no renovables, así como las interacciones sociales y productivas inadecuadas con el ambiente que ponen en peligro la existencia de los recursos para las próximas generaciones.







Involucra la participación del Estado, comunidades, sector privado y poder local, para coadyuvar a la protección y mejoramiento de los recursos naturales, con acciones integrales que permitan la adaptación a las consecuencias del cambio climático.

#### **Eje de energía**

La seguridad energética es vital para garantizar el funcionamiento de los sistemas sociales, económicos, y tecnológicos. La energía se interrelaciona con los intereses de seguridad en una red de objetivos compartidos que buscan el acceso y mantenimiento de las cadenas de suministro necesario para el funcionamiento de la industria, el transporte y el consumo doméstico.

La seguridad en el eje de energía garantiza la protección de los recursos naturales con que cuenta el país para su mejor aprovechamiento, así como el resguardo de la infraestructura crítica y permitir el desarrollo de la matriz energética nacional. Incluye desarrollar capacidades para superar la vulnerabilidad a la fluctuación de precios y disponibilidad del abastecimiento internacional, garantizando la producción de energía limpia, de bajo costo y en armonía con el ambiente, que permita fortalecer la independencia energética, mejorar la actividad económica y calidad de vida de la población.

#### **Eje de tecnología**

La capacidad de la tecnología para generar seguridad radica en la posibilidad de desarrollar acciones y procesos con mejor calidad y menores costos a través de un conjunto ordenado de instrumentos, conocimientos, procedimientos y métodos que fortalecen las capacidades de prevención y respuesta.

La utilización de productos y sistemas de alta tecnología, permite identificar y evaluar riesgos, amenazas y vulnerabilidades que evolucionan aceleradamente, apoyando la adopción de estrategias de seguridad y desarrollo.

El eje de tecnología, permite crear condiciones para desarrollar nuevos productos que respondan a la necesidad de realizar procesos diferentes para obtener mejores resultados en seguridad, así como el suministro de servicios competitivos basados en el progreso técnico y la innovación.

#### **Eje de alimentación**

La seguridad alimentaria garantiza la producción y disponibilidad de alimentos, que permita a toda persona el acceso a una alimentación en cantidad y calidad con pertinencia cultural, haciendo énfasis en los miembros más vulnerables, para mantener una vida saludable y activa.

La seguridad en el eje de alimentación busca generar condiciones que permitan aumentar la capacidad productiva y adquisitiva de la población para superar la crisis alimentaria que provoca malnutrición, permitiéndole alcanzar su máximo potencial y garantizar un estado de bienestar general que coadyuve al desarrollo.

#### **Eje geoestratégico**

La seguridad en el eje geoestratégico refleja la necesidad de brindar protección a la interacción entre las condiciones humanas, geográficas, políticas, económicas, socioculturales, entre otras, para aprovechar la posición geoestratégica de Guatemala, que tiene las condiciones suficientes para desarrollar una infraestructura logística, energética y de turismo de carácter mundial que fortalezca su economía y genere prosperidad.

Es necesario construir capacidades para enfrentar los riesgos y amenazas que surgen debido a la posición geográfica de Guatemala, la cual presenta condiciones de vulnerabilidad ante los fenómenos provocados por el cambio climático, tales como huracanes, inundaciones, sequías, incendios y erupciones volcánicas; así como actividades de la delincuencia organizada transnacional.

#### **Eje de Inteligencia**

La inteligencia es una herramienta necesaria que está en estrecha relación con todos los ejes anteriores, produciendo y satisfaciendo la necesidad del Estado de disponer de información oportuna, veraz y pertinente. Permite identificar los problemas, indicar su grado de relevancia, evaluar las soluciones, y manejar los procesos de toma de decisión para interconectar eficientemente los resultados de decisiones complementarias, comunicando las intenciones y resultados para fortalecer las capacidades del Estado para salvaguardar a las personas, el patrimonio y las instituciones democráticas, y el logro de los objetivos nacionales.





## Alcance de la Seguridad en la institucionalidad del Estado

**El Libro Blanco de Seguridad** ofrece guías de interpretación de la realidad para enfrentar los diferentes problemas complejos de seguridad, e identificar las soluciones que permitan transformarla para generar condiciones de bienestar. Las complejidades de la realidad demandan comprensión de la capacidad real del Estado para emprender procesos de largo alcance, esto implica poner en marcha una serie de cambios estructurales, donde las formas de actuación no serán automáticas o reactivas, sino que demandarán liderar los cambios necesarios y la transformación de la estructura de capacidades del Estado.

La seguridad es una condición de carácter aspiracional que identifica un conjunto de capacidades necesarias para prevenir los riesgos, contrarrestar las amenazas y reducir las vulnerabilidades. La institucionalidad de la seguridad responde a sus complejidades y múltiples manifestaciones, para la protección de los intereses y necesidades –individuales y colectivos- de la sociedad: el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y sus derechos fundamentales, así como para garantizar la satisfacción de las necesidades de seguridad integral de sus habitantes y asegurar el funcionamiento coordinado, eficaz y eficiente de los Organismos del Estado, sus instituciones y dependencias. (CPRG, 1985, art. 1; LMSNS, 2008, art. 1)

La situación de seguridad es manifestación del grado de solidez y funcionalidad de las instituciones, en relación a la capacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones y de constituirse como eje regulador de las directrices en la materia, convirtiéndolas en marcos referenciales a partir de los cuales se formulan las políticas específicas y sus respectivos marcos operativos.

El alcance de la seguridad presenta dificultad de definición, derivada de la evolución dinámica y compleja de los sistemas sociales, que traza una visión amplia e integral del concepto, y se expresa como resultado de un equilibrio adecuado entre las condiciones de seguridad de la sociedad y el Estado, fundamentado en el funcionamiento de un conjunto de mediaciones entre ambos. Desde este enfoque integral, las condiciones de seguridad están dadas por la capacidad de llevar a cabo los intereses nacionales en beneficio del bienestar de la población.

Hacer que el Estado funcione como un cuerpo orientado a la seguridad de las personas, supone la generación de procesos transformadores que aseguren y consoliden el papel de las instituciones públicas, que deberán actuar plenamente alineadas al conjunto de metas y prioridades nacionales; y en donde el rol institucional se vincule a las demandas ciudadanas, a las exigencias del crecimiento económico y al desarrollo sostenible.

En términos generales, el alcance de la seguridad se define a través de las funciones de priorización, regulación, organización y estabilidad que el Estado desarrolla para cumplir con sus fines y los diferentes ámbitos de funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad.



## Funciones de Estado: Priorización, regulación, organización y estabilidad

Fundamentalmente, el Estado cumple las funciones formales de administración, legislación y justicia. Adicionalmente, el fin del Estado se concreta en sus funciones materiales en el campo económico y social, las cuales responden a diversos aspectos del régimen jurídico administrativo. El Estado en sus atribuciones de seguridad y desarrollo, ejecuta las funciones materiales de priorización, regulación, organización y estabilidad.

La atribución de seguridad requiere acciones de prevención, disuasión e intervención; de carácter diplomático y de Defensa Nacional, como actividades propias de la seguridad en sus diferentes dimensiones y ámbitos, que se complementan e integran en un solo propósito: la seguridad como condición esencial para el desarrollo humano en un ambiente de gobernabilidad democrática.

La atribución de seguridad se consolida en su integración, en forma proactiva, al accionar del Estado, y se extiende hacia la ciudadanía a través de sus funciones materiales.



### Función de priorización

Refiere a la efectividad de la acción del Estado, para la atención a riesgos, amenazas y vulnerabilidades, cuya concreción pueda causar impactos mayores en la sociedad. Consiste en seleccionar los medios e instrumentos que ofrezcan la mejor capacidad de respuesta al considerar distintas alternativas.



### Función de regulación

Consiste en ajustar el funcionamiento de la institucionalidad del Estado a la aplicación de los marcos normativos vigentes, y la sujeción a los controles democráticos –internos y externos- sobre la acción pública, a través de los órganos correspondientes y la auditoría social ejercida por medio de la participación ciudadana.



### Función de organización

Involucra el funcionamiento articulado y efectivo de las instituciones a través de políticas públicas alineadas con instrumentos nacionales e internacionales. Se sustenta en la integración de conocimientos, capacidades y competencias para optimizar la respuesta a riesgos y amenazas, la interoperabilidad de sistemas y tecnologías, y la consolidación de un sistema capaz de enfrentar eventos de mayores dimensiones.



### Función de estabilidad

Consiste en la integración de estrategias y actores para proveer elementos estructurales que fortalezcan a las instituciones para su transición y evolución, garantizando la continuidad y cohesión de procesos frente a cambios políticos, económicos, sociales o de otro tipo, así como la acción afirmativa del Estado en la solución pacífica de diferendos.





Estas funciones son complementarias e interdependientes, cada una de ellas contribuye a mantener el conjunto y necesita de las otras para cumplir adecuadamente sus propósitos.

La función de priorización es atendida por medio de la identificación de los objetivos de seguridad, para aumentar la capacidad institucional y desarrollar las respectivas acciones programáticas que den respuesta a los desafíos a la Seguridad de la Nación, de conformidad con los principios orientadores del accionar del Estado y dentro del marco legal vigente.

La segunda función regula la trayectoria y el alcance del accionar conjunto de los componentes de seguridad, identifica los efectos deseados y los límites establecidos, a fin de que cada institución pueda reconocer las tareas asignadas para cumplir con su misión con eficacia y eficiencia, basada en decisiones y acciones consistentes.

La tercera función organiza el funcionamiento armonioso de todos los componentes del Sistema Nacional de Seguridad, dentro del marco jurídico, administrativo y presupuestario del Estado, con el fin de afianzar la efectividad de los procesos de formulación, planeamiento y gestión de las estrategias sectoriales respecto de sus responsabilidades en contribuir, simultáneamente, a la consecución de la seguridad y el desarrollo sostenido.

La función de estabilidad garantiza el esfuerzo sostenido para consolidar la institucionalidad, genera gobernabilidad y mantiene la continuidad de los procesos de cambio hacia los objetivos de seguridad y desarrollo.

## Sistema Nacional de Seguridad

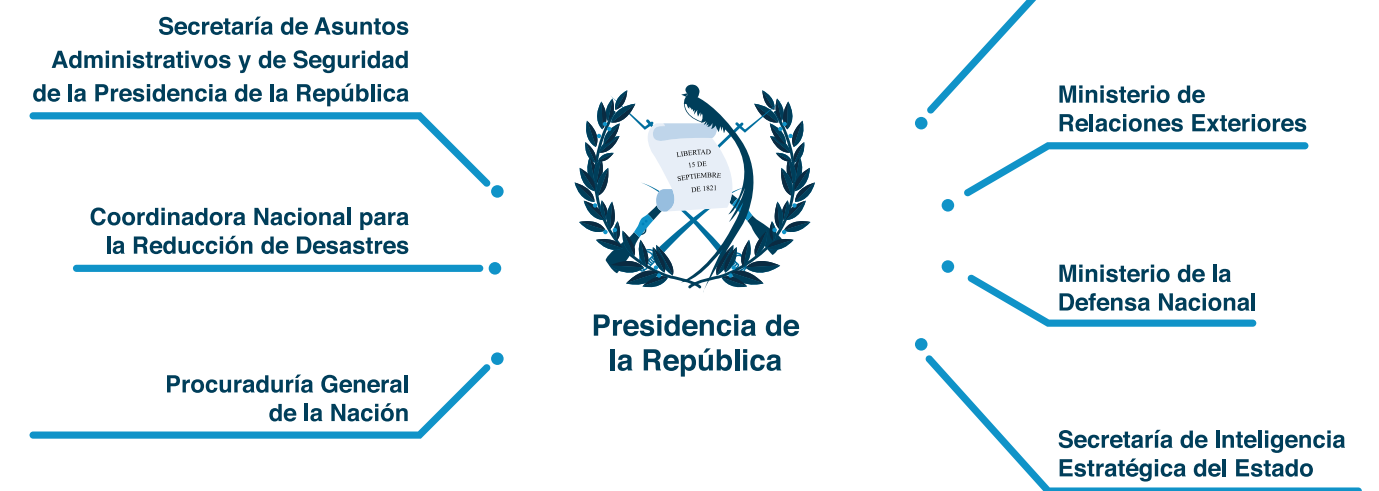
Con la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad se establecen los alcances de un nuevo modelo en el que se construyen las bases democráticas para administrar y consolidar los componentes de seguridad del Estado de Guatemala para enfrentar los desafíos del Siglo XXI.

Para el desarrollo de las funciones de priorización, regulación, organización y estabilidad dentro de la atribución de seguridad, el Estado requiere de una estructura de carácter orgánico y funcional para que, en forma integrada, sistematizada, eficaz y eficiente esté en capacidad de anticipar y dar respuesta efectiva a los riesgos, amenazas y vulnerabilidades que le impidan cumplir con sus fines, y desarrollar las capacidades para prevenirlos, enfrentarlos y contrarrestarlos.

El Sistema Nacional de Seguridad es el marco institucional, instrumental y funcional del que dispone el Estado para hacer frente a los desafíos que se le presenten en materia de seguridad, mediante acciones de coordinación interinstitucional al más alto nivel y sujeto a controles democráticos. (LMSNS, 2008, art.3) Sus actividades tienen como finalidad contribuir a la seguridad y defensa de la Nación, la protección de la persona y la realización del bien común.

Son componentes del Sistema Nacional de Seguridad los actores que tienen atribución institucional, jurídica, orgánica y funcional en sus responsabilidades con la Seguridad de la Nación; actúan bajo la conducción del Consejo Nacional de Seguridad.

El Sistema Nacional de Seguridad es un sistema abierto, que contiene a otros sistemas –influye en ellos y los determina-, y se interrelaciona con otros componentes y sistemas de la administración pública que pueden influir o tener capacidad de influencia en el logro de los objetivos de Seguridad de la Nación. Su naturaleza y objetivos, así como los procesos de adaptación, modernización y transformación, le permiten generar dinámicas de eficacia y eficiencia para generar estabilidad bajo nuevas condiciones.





## Ámbitos de funcionamiento<sup>4</sup>

Para su adecuado funcionamiento y niveles de coordinación, el Sistema Nacional de Seguridad se desarrolla en cuatro ámbitos que articulan sus elementos políticos, estratégicos, operativos, tácticos y tecnológicos en torno a la seguridad de las personas y en defensa del Estado de Derecho.

Estos ámbitos no son excluyentes entre sí, más bien son complementarios e interdependientes; toda acción realizada en cada uno de ellos se extiende de diversas maneras (incluso no explícitas) a través del conjunto de relaciones que definen la estructura del Sistema.

<sup>4</sup> Lo referente a los ámbitos de funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad se desarrolla de acuerdo a lo establecido en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto 18-2008 del Congreso de la República, Capítulo V.



## Ámbito de seguridad interior

Enfrenta de manera preventiva y directa el conjunto de riesgos y amenazas provenientes de la delincuencia organizada, delincuencia común, en defensa del Estado de Derecho, orientando la acción de los componentes de seguridad a la protección de la integridad física de las personas, su patrimonio y el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución Política de la República de Guatemala, para que puedan alcanzar sus aspiraciones sobre la base del desarrollo. Actúa bajo la responsabilidad del Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Gobernación.

El ámbito de seguridad interior desarrolla planes de acción de:

**Seguridad Pública**, es la condición que mantiene la unidad de la sociedad, facilita y garantiza la convivencia pacífica, a la vez que protege la integridad y el patrimonio de los habitantes, mediante mecanismos de control penal, prevención del delito y procuración de justicia, así como la reeducación y readaptación social de los privados de libertad.

**Seguridad Ciudadana**, es la acción que desarrolla el Estado con la colaboración de la ciudadanía, destinada a la prevención de la violencia y delincuencia, así como a la utilización pacífica de espacios públicos, que permite y asegura el libre ejercicio de los derechos fundamentales de las personas.

**Seguridad Comunitaria**, es la interacción de la comunidad con la policía y autoridades locales, en el desarrollo de tareas de prevención, protección y generación de espacios que incrementen la confianza entre los ciudadanos y sus autoridades, para mejorar su calidad de vida.

Los diferentes planes de acción en el ámbito de seguridad interior, atienden factores que influyen en la gobernabilidad, que se relacionan con la adecuada gestión de los problemas de seguridad y la capacidad institucional de preservar la estabilidad social.

El Ejército de Guatemala actuará en el ámbito de seguridad interior cuando las circunstancias del país rebasen las capacidades ordinarias de las fuerzas de seguridad civil, y requieran la asistencia y apoyo temporal de unidades del Ejército de Guatemala en seguridad ciudadana, que permita el actuar conjunto de manera coordinada, efectiva y eficiente, de acuerdo a la normativa vigente.



## Ámbito de seguridad exterior

Consiste en la defensa de la independencia y de la soberanía de Guatemala, la integridad del territorio, la paz, así como la conservación y fortalecimiento de las relaciones internacionales. Actúa bajo la responsabilidad del Presidente de la República por medio de los ministerios de Relaciones Exteriores y de la Defensa Nacional.

En el funcionamiento y coordinación del ámbito de la seguridad exterior se tomará en cuenta el contenido de los tratados y convenios internacionales de los cuales Guatemala forma parte. Los esfuerzos en mantener la seguridad exterior encuentran apoyo en la cooperación internacional.

En materia de política exterior tiene como propósito prevenir y contrarrestar las amenazas y los riesgos que en lo político afecten a Guatemala y provengan de factores externos. En asuntos de la defensa nacional, desarrolla la Política de Defensa de la Nación, y garantiza la convocatoria y movilización de la Defensa Civil.

En el ámbito de seguridad exterior, el Estado de Guatemala mantiene el apoyo a la paz y seguridad internacionales mediante la participación del Ejército de Guatemala en las diferentes misiones de operaciones de paz y observadores militares internacionales.







### Ámbito de inteligencia de Estado

Articula la información, la analiza y la integra en un producto útil, oportuno, veraz y pertinente, con carácter preventivo, identifica las amenazas, riesgos y vulnerabilidades, internas y externas, para la toma de decisiones al más alto nivel, con el propósito de contribuir a los objetivos nacionales.

La coordinación de funciones de inteligencia estratégica, civil y militar –así como de cada una de ellas en su ámbito de actuación- en el Sistema Nacional de Inteligencia atiende los asuntos que el Consejo Nacional de Seguridad le asigna en materia de información e inteligencia.

### Ámbito de gestión de riesgos y Defensa Civil

Desarrolla e implementa políticas de prevención, preparación, mitigación, respuesta y recuperación ante eventos de orden natural, social y tecnológico que puedan afectar a la población, sus bienes y entorno. Actúa bajo la responsabilidad del Presidente de la República, por conducto de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres.

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







De acuerdo al Protocolo adicional I de 1977 a los Convenios de Ginebra de 1949, se desarrollan las siguientes tareas de protección civil:

- Proteger a la población civil contra los peligros de las hostilidades y de las catástrofes;
- Ayudarla a recuperarse de sus efectos inmediatos; y
- Facilitar las condiciones necesarias para su supervivencia.

La Defensa Civil, de acuerdo a lo establecido en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, funciona en dos momentos: en tiempo de paz, para atender emergencias y desastres naturales y antropogénicos en apoyo a la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres; y en tiempo de conflicto, para apoyar a la Defensa Nacional.

En ambos casos, la Defensa Civil cumplirá con las funciones y responsabilidades para las cuales se organiza, bajo los parámetros internacionales.

La responsabilidad de la convocatoria y movilización será del Ministerio de la Defensa Nacional.





# MARCO

## de Seguridad de la Nación



**Para Guatemala,** 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. (LMSNS, 2008, art.2)

Trasciende el modelo anterior de seguridad nacional, está en concordancia con los principios de la seguridad humana y la seguridad democrática. Es de carácter antropocéntrico, tiene como fin la protección de la persona humana y sus derechos fundamentales, así como garantizar la satisfacción de las necesidades de seguridad integral de los habitantes. Respeta las visiones de los diferentes grupos étnicos y reconoce que la gobernanza del Estado se construye en un contexto de plena armonización con las expresiones sociales, culturales y económicas del país. Responde a una visión amplia de la seguridad, vinculada a la agenda de desarrollo.

El marco de Seguridad de la Nación se fundamenta en las normativas jurídicas específicas que emanan de las obligaciones establecidas en la Constitución Política de la República. De igual forma, se sustenta en los principios y normas establecidos en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, los Acuerdos de Paz, la Ley Marco de los Acuerdos de Paz e Instrumentos Internacionales ratificados por Guatemala.





## Desafíos a la Seguridad de la Nación

La seguridad es cada vez más compleja, requiere actuar concertadamente en diferentes ámbitos y dimensiones. Comprender y atender los desafíos en esta materia implica el ejercicio analítico de identificar los factores causales, los cuales a su vez, describen un conjunto de atribuciones de seguridad, que incluye, entre otras, la promoción de las condiciones para el ejercicio de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de la República, el resguardo de la persona, la estabilidad institucional, el mantenimiento del orden y la paz interior, la defensa de la independencia y soberanía del país, y la obtención de información sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidades, su análisis y transformación en producto útil para la toma de decisiones.

La identificación de un desafío, dentro del proceso de construcción de seguridad para garantizar la protección de la persona, sus derechos fundamentales, el desarrollo integral y la realización del bien común, permite comprender los elementos por medio de los cuales se alcanzan estos fines, y la oportunidad de construir soluciones. Un desafío involucra incertidumbre, supone una situación de dificultad que altera las condiciones de lo que se presume como normal y aceptable, de manera que puede entenderse como aquello que representa un reto, una meta por alcanzar y se torna en algo prioritario.

El análisis realizado para la construcción de este documento, permitió identificar las principales expresiones de los desafíos que enfrenta el Estado en materia de seguridad; así como sus características generales, su interrelación e importancia, a partir de la combinación de efectos que producen, siendo los siguientes:

### **Mejora de la protección de las personas y sus bienes**

Fortalecer las instituciones de seguridad, reducir sus vulnerabilidades y promover la participación ciudadana para garantizar la integridad de las personas, sus bienes, y sus derechos fundamentales.

### **Cumplimiento de la garantía de integridad territorial y el ejercicio de la soberanía nacional en el entorno de la integración regional**

Adecuar gradualmente la capacidad institucional para su cumplimiento; definir y demarcar los límites pendientes con países vecinos para ejercer soberanía en todos los espacios territoriales y coadyuvar a consolidar la integración regional.

### **Protección y aprovechamiento de los recursos naturales y estratégicos**

Definir e institucionalizar las prácticas de gestión ambiental en el marco de la seguridad, para alcanzar el desarrollo sostenible de la sociedad guatemalteca.

### **Optimización de la gestión del riesgo**

Articular las instituciones públicas y privadas para desarrollar estrategias de preparación, prevención, mitigación y respuesta que garanticen comunidades resilientes; así como desarrollar la Defensa Civil y la protección de la infraestructura crítica.

### **Investigación científica y tecnológica**

Sistematizar y optimizar la tecnología para la seguridad, desarrollar programas de investigación con estándares internacionales e implementar plataformas tecnológicas.

### **Optimización de la cooperación internacional**

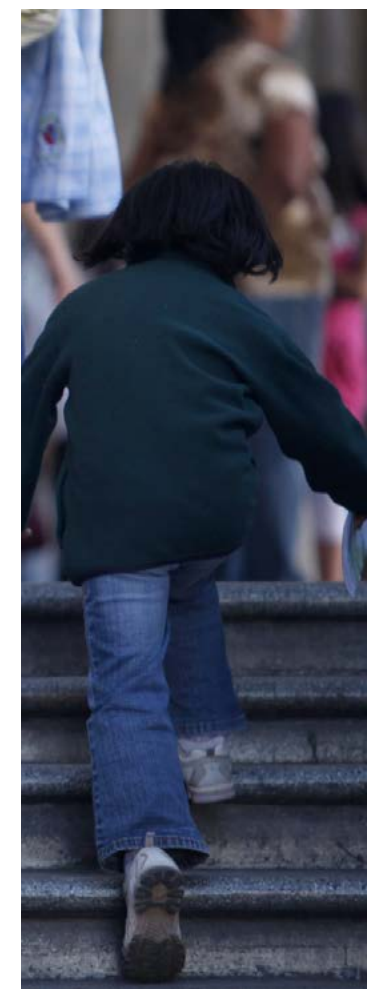
Fortalecer alianzas internacionales estratégicas de cooperación e intercambio, que potencien las capacidades y recursos para enfrentar las amenazas tradicionales y nuevas amenazas.

Los desafíos a la seguridad –y al desarrollo- requieren atención multidisciplinaria, de ahí la importancia de dimensionar su complejidad y amplitud, de manera que su definición trascienda la temporalidad y permita extraer criterios para la identificación de los próximos desafíos a enfrentar.

En principio, un desafío involucra **causalidad**: unos fenómenos anteceden a otros y no ocurren de manera aislada, sino que están vinculados entre sí, a través de un proceso de interacción entre un conjunto de fenómenos –riesgos, amenazas y vulnerabilidades- y una situación futura. El criterio de causalidad identifica los antecedentes que configuran la presencia e impacto del desafío, así como su relación con diferentes problemas de inseguridad, delincuencia y violencia en todas sus manifestaciones, y las oportunidades de solución o influencia positiva.

Otro criterio es su **universalidad**, un desafío es capaz de manifestarse independientemente de los sistemas de valores válidos dentro del Estado, pudiendo reconocerse más allá de su connotación política o ideológica. Los desafíos a la seguridad se conforman y mantienen en el tiempo, su tratamiento requiere trascender el sentido de lo político, hacia una perspectiva de Estado, de largo plazo, que atienda sus causas profundas para atenuarlos y reducir su incidencia.

Por último, implican una relación de **proporcionalidad** ante la capacidad de respuesta del Estado en términos de la pertinencia y relevancia del nivel de riesgo que pueden representar. Un desafío supone una condición de riesgo que el Estado no puede admitir, por lo que requiere un despliegue de capacidades y potencialidades de la institucionalidad, para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones, la satisfacción de las necesidades de las personas y el éxito del proyecto de Nación.





## Causas raíz y determinantes de respuesta a los desafíos a la Seguridad de la Nación

Las principales expresiones de los criterios de causalidad, universalidad y proporcionalidad que caracterizan a los desafíos a la Seguridad de la Nación, demandan la identificación de sus causas más profundas para comprender su naturaleza, magnitud, dirección y efectos, así como otros factores que puedan devenir en causas raíz. Este análisis permite identificar cursos de acción y las condiciones sobre las cuales es necesario incidir, para evitar la reiteración de eventos negativos y promover el logro de consecuencias positivas con los menores costos de oportunidad<sup>5</sup>, al dirigir la acción correctiva a la verdadera raíz del desafío.

El análisis de causas raíz orienta la elección de las mejores alternativas y contribuye al proceso de transformación de una cultura reactiva hacia una cultura proactiva. Reconocer las causas raíz de los desafíos a la Seguridad de la Nación no constituye un fin último, sino que sirve al objetivo de prevención, en tanto que busca atenderlas antes de que escalen a mayores dimensiones y se materialicen en riesgos, amenazas o vulnerabilidades.

Las causas raíz de los principales desafíos que actualmente enfrenta el Estado en materia de seguridad, se vinculan, en principio, a la brecha que ha existido entre el Estado y la corresponsabilidad ciudadana en la producción de seguridad como un bien común. En este sentido, la capacidad transformadora del Estado se orienta a la construcción de las condiciones necesarias para una sociedad con igualdad de oportunidades y genere una cultura de seguridad, que incluya la



protección de la persona y le brinde la capacidad para valerse por sí misma.

A pesar de los esfuerzos de coordinación, aún existen instituciones que no están totalmente alineadas con los procesos rectores, ni con el uso integrado de recursos, lo que deviene en productos de seguridad distanciados de las necesidades y aspiraciones de la población, que generan costos adicionales para el Estado en detrimento de otros servicios como educación y salud.

Aunado a lo anterior, se hace evidente la necesidad de fortalecer la coordinación entre los sectores de seguridad y justicia, para superar la brecha existente y afianzar el éxito de las estrategias en la materia.

La seguridad de las personas, sus bienes y las instituciones necesitan de la investigación científica y tecnológica, para avanzar, evolucionar y transformar la seguridad en mejores productos de gestión, prevención y control del delito. Es necesario tomar en cuenta que los entornos cambiantes de las tecnologías pueden facilitar el desarrollo de nuevos tipos de amenazas.

En el ámbito de la gestión de riesgos, la estructura institucional no está completamente adecuada en recursos humanos y materiales, para enfrentar desastres de gran magnitud que requieran mayores niveles de articulación de las instituciones y la sociedad.

<sup>5</sup> Los **costos de oportunidad** refieren al valor de lo que se sacrifica o aquello a lo cual se renuncia al tomar una decisión o elegir una opción en el mejor uso alternativo de los recursos. (Case, Karl E. & Fair, Ray C., 1997)



El territorio nacional es altamente susceptible a desastres naturales –terremotos, inundaciones, erupciones volcánicas, sequías- y antropogénicos –incendios, deforestación, contaminación-, y otros derivados del cambio climático, que ocasionan graves daños a la persona humana, su patrimonio y la infraestructura crítica, con elevados costos de recuperación. La gestión del riesgo implica un enfoque integral y estructurado a través de la institucionalidad, para atender esta causa raíz y manejar la incertidumbre relativa a las amenazas. Una adecuada gestión permite generar comunidades resilientes.

La protección y aprovechamiento de los recursos naturales y estratégicos, requiere establecer criterios y condiciones de utilización de áreas estratégicas a la seguridad del territorio nacional y recomendar sobre su uso efectivo, especialmente en las zonas fronterizas y su explotación, respondiendo al modelo de desarrollo económico del país y respetando la importancia cultural de los recursos naturales.



---

Otras causas raíz de los desafíos a la Seguridad de la Nación refieren a problemas de indefinición y delimitación de fronteras políticas, y fronteras porosas, como problema de ejercicio de soberanía, así como desequilibrios derivados de la dinámica regional.

La interdependencia que actualmente caracteriza las relaciones internacionales exige agendas de seguridad coordinadas y vinculadas a los compromisos internacionales adquiridos. La aplicación del principio de responsabilidad compartida deviene en la definición de una agenda ajustada a las necesidades globales y de la región, y en la generación de estrategias eficientes a través de mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación; que permitan consolidar un marco de seguridad regional democrática, garantizando el respeto, promoción y tutela de la seguridad, al mismo tiempo que el pleno ejercicio de los derechos humanos y la vigencia del Estado de Derecho, mediante la creación de condiciones que le permita a la persona su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia.(TMSD, 1995, art.1)

La identificación de causas raíz en el contexto de desafíos sirve de referente al análisis conceptual de la seguridad, en tanto que ofrece elementos para caracterizar su alcance en la institucionalidad del Estado. Ésta adquiere un carácter de integralidad que se sustenta en un conjunto articulado y continuo de acciones reactivas, preventivas y proactivas orientadas a una atención ampliada de las necesidades de la población, a efecto de evitar que problemas de desarrollo se conviertan en problemas de seguridad. En la medida que se atiendan y satisfagan las necesidades de las personas, se pueden alcanzar mayores niveles de seguridad.

La seguridad atraviesa diferentes dimensiones –social, política, económica, ambiental, geográfica, militar, entre otras- con diferentes grados de complejidad, dejando de ser un concepto restringido para evolucionar hacia la construcción de gobernanza a partir de las funciones que el Estado desarrolla para satisfacer su atribución de seguridad.



## Concepto Estratégico de Seguridad de la Nación

La aplicación del marco de Seguridad de la Nación requiere la implementación de un concepto estratégico que exprese la forma en que el Estado empleará sus capacidades para enfrentar los desafíos a la seguridad en el mediano y largo plazo. Dicho concepto estratégico genera una dinámica de comunicación que orienta el planeamiento de la seguridad y de la estructura organizacional de las fuerzas públicas en las que se apoya.

El concepto estratégico es una declaración para enfrentar los desafíos en seguridad y alinear funcionalmente a los componentes del Sistema Nacional de Seguridad. Su función clave es brindar coherencia a las decisiones, de manera que se potencie su efecto total, para crear y mantener un equilibrio que garantice niveles superiores de seguridad.

El Estado de Guatemala, proactivo, con instituciones fuertes y garantizando la certeza jurídica, enfrentará los desafíos a la seguridad, coadyuvando al desarrollo mediante la coordinación, alineamiento y conducción del Consejo Nacional de Seguridad. Desarrollará las funciones de priorización, regulación, organización y estabilidad para alcanzar una **Guatemala 2025 con Seguridad y Desarrollo**.

Las complejidades de la realidad demandan comprensión de la capacidad real del Estado para enfrentar procesos de largo alcance. Las respuestas a la ciudadanía se formulan mediante procesos de planificación de Estado, en los que se definen rutas de largo plazo orientadas a fortalecer la inter-temporalidad de políticas públicas, entendidas como los cursos de acción del Estado que constituyen el ejercicio de dirección gubernamental y de gestión interinstitucional, para la articulación de las diferentes funciones y competencias, a través de relaciones de coordinación horizontal y funcionalidad jerárquica.

La planificación a través de las políticas públicas se revitaliza con la demanda ciudadana, con interés de participar en la atención de los asuntos de gobierno y del Estado. El vigor de lo público forma parte de la redefinición de lo estatal y lo social. La planificación de la seguridad es una herramienta que permite ordenar todos los factores que involucran procesos sistemáticos, mediante objetivos y metas para alcanzar resultados racionalmente trazados en el tiempo; implica atender de manera integral las diferentes dimensiones de la seguridad.

Para consolidar el componente de seguridad en la institucionalidad del Estado, es necesario un proceso de cambio significativo y el fortalecimiento de las instituciones públicas, para dar respuesta a las necesidades de seguridad integral de las personas y a los objetivos nacionales de desarrollo sostenible.

Esto implica poner en marcha un proceso de cambios estructurales donde las formas de actuación no serán automáticas o reactivas, sino que demandarán liderar los cambios necesarios y la transformación de la estructura de capacidades del Sistema Nacional de Seguridad para alcanzar los objetivos de Seguridad de la Nación.

## Programas Mayores

Para alcanzar la visión **Guatemala 2025 con Seguridad y Desarrollo** se hace necesario establecer como ejes de actuación programática prioritarios, el desarrollo de los siguientes esfuerzos, que dan origen a programas mayores:

1. Desarrollo de capacidades nacionales para el ejercicio de la seguridad.
2. Desarrollo de competencias humanas, profesionales y organizacionales que aseguren la generación de conocimiento autónomo y sostenido, permitiendo la generación de alternativas innovadoras.
3. Generación de desarrollo dinámico y continuo de poblaciones olvidadas en las fronteras terrestres, cuyo papel dentro del desarrollo nacional es importante, debido al contacto permanente con los países fronterizos y pueden ser puntos vitales de intercambio e integración, facilitando la vigilancia e integridad del territorio.
4. Establecer mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación, para el funcionamiento armónico de las instituciones del Estado en todas sus funciones y atribuciones.
5. Crear incentivos para el desarrollo humano y social del pueblo guatemalteco dentro del territorio nacional.



Los programas mayores para la seguridad están directamente relacionados con el avance y el cumplimiento de otras prioridades nacionales definidas en el Plan Nacional de Desarrollo: *K'atun*, Nuestra Guatemala 2032. Además de contar con una institucionalidad fortalecida, el desarrollo de estos esfuerzos se concibe desde el enfoque de desarrollo humano, haciendo énfasis en las causas raíz de los desafíos a la Seguridad de la Nación.





## Instrumentos de Seguridad de la Nación

Son los documentos establecidos en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad: Política Nacional de Seguridad, Agenda Nacional de Riesgos y Amenazas, Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación, Plan Estratégico de Seguridad de la Nación; que ordenan e integran las acciones a ser desarrolladas por los componentes del Sistema Nacional de Seguridad, para lograr los objetivos de Seguridad de la Nación. Cada instrumento posee una naturaleza, objetivos y carácter propio, y en su uso combinado da forma a la estrategia de Seguridad de la Nación.

Las amenazas, riesgos y vulnerabilidades a los cuales responden, pueden variar su intensidad con el tiempo, dependiendo de factores y condiciones del entorno estratégico tanto nacional como internacional. Sin embargo, los objetivos nacionales a los cuales sirven, son estables y duraderos.

Los instrumentos de Seguridad de la Nación son aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad. En ellos se hacen operativos los programas mayores con el propósito de satisfacer la demanda de los ciudadanos guatemaltecos de vivir en libertad, paz, justicia, seguridad y desarrollo, y favorecer el clima de inversión nacional e internacional que coadyuve al desarrollo sostenible.

## Política Nacional de Seguridad

La Política Nacional de Seguridad es la propuesta que el Consejo Nacional de Seguridad ofrece a la Nación para enfrentar los desafíos a la seguridad. Establece los lineamientos que definen los cursos de acción diseñados para prevenir y contrarrestar los riesgos y amenazas que se presenten sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones, atendiendo integralmente la Seguridad de la Nación.

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

## Agenda Nacional de Riesgos y Amenazas

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

Es un documento técnico elaborado por el Sistema Nacional de Inteligencia, que tiene como finalidad la prevención y la alerta oportuna. Es la base para la formulación de acciones estratégicas que orienten el planeamiento operativo de los componentes del Sistema Nacional de Seguridad, con el propósito de alcanzar la Seguridad de la Nación.





### Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación

La Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación es el mecanismo en que el Estado establece la relevancia temática en el ámbito integral de la seguridad. Se formula en forma coherente con la Política Nacional de Seguridad para priorizar los lineamientos estratégicos, objetivos y acciones programáticas. Constituye la base metodológica para definir programas y proyectos, estableciendo una priorización que establece las rutas necesarias para el logro de los objetivos de Seguridad de la Nación.



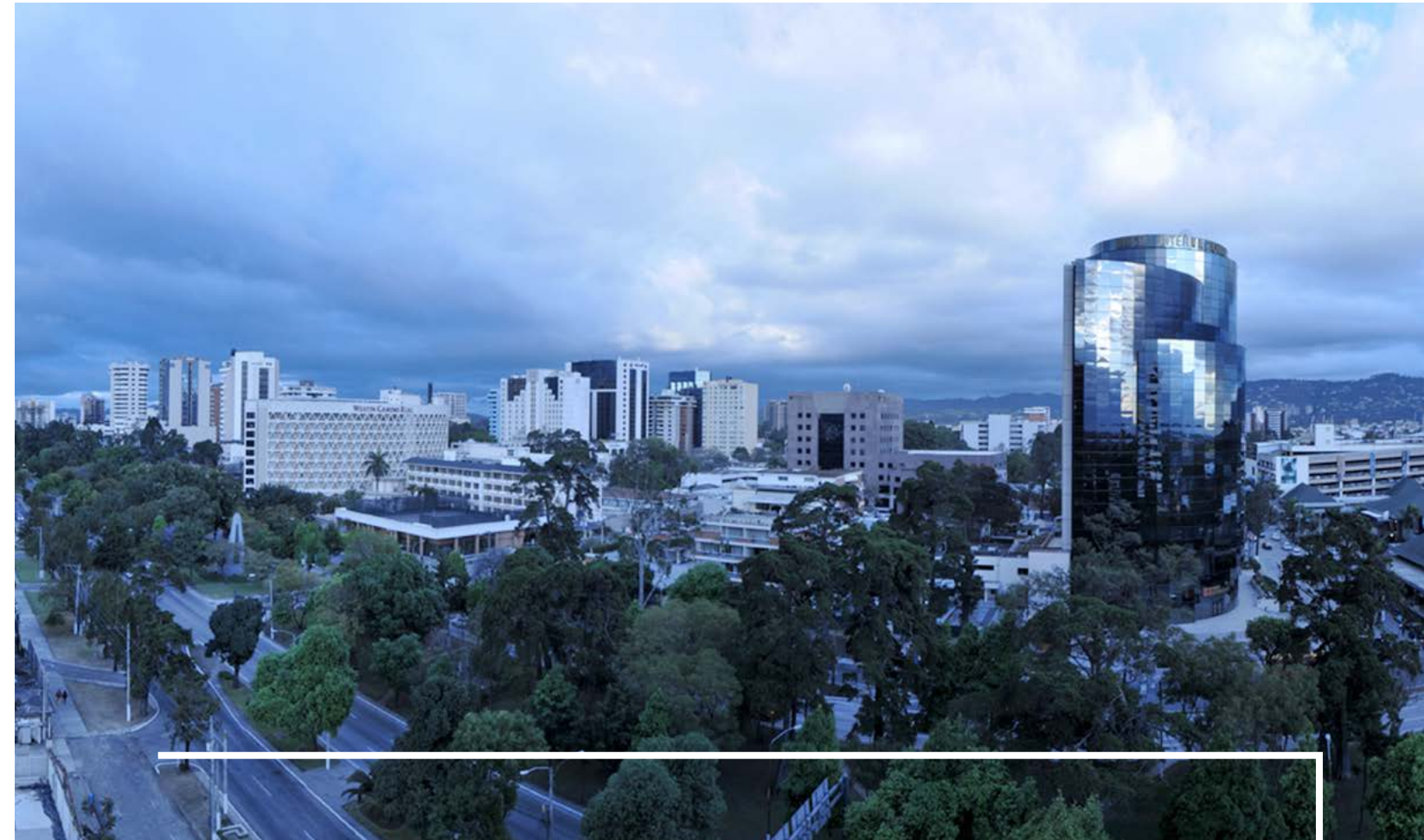
### Plan Estratégico de Seguridad de la Nación

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.

Se deriva de la Política Nacional de Seguridad y de la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación. En él se definen responsabilidades y tiempos específicos, como elementos indispensables para alcanzar los objetivos previstos dentro de la institucionalidad del Estado que permitan, mediante la ejecución de los diferentes proyectos viables y concretos, superar los desafíos que enfrenta la Seguridad de la Nación.

Las políticas sectoriales y los planes estratégicos institucionales atienden a las funciones y atribuciones de seguridad, y cada actor debe elaborarlos respondiendo a su mandato legal. La Política Nacional de Seguridad y el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación, se replican en los objetivos, prioridades y programas de cada nivel.

El Libro Blanco de Seguridad sirve para guiar el proceso de diseño, formulación y evaluación de los instrumentos de Seguridad de la Nación.

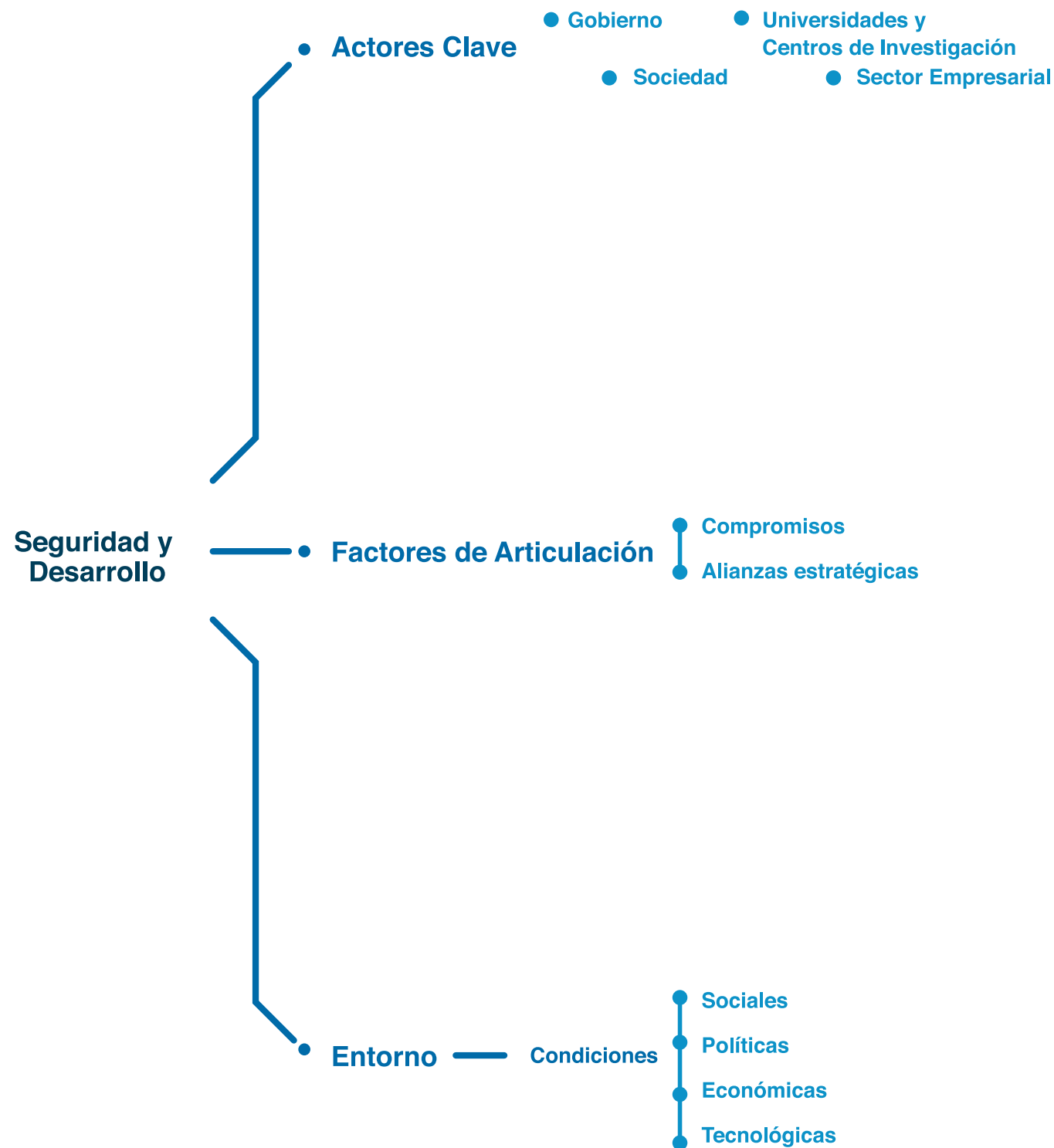


### Fuerzas impulsoras

La implementación de los instrumentos de Seguridad de la Nación y los cambios en el ambiente de seguridad implican procesos estructurales y dinámicos que entrelazan actores, factores y condiciones, internos y externos, como elementos clave para la transformación. La suma de esfuerzos, estrategias y acciones de los principales actores los convierte en socios estratégicos.

La visión **Guatemala 2025 con Seguridad y Desarrollo** conduce al Sistema Nacional de Seguridad y sus socios estratégicos hacia una estructura de acción compartida, donde la articulación de cuatro actores clave: Gobierno, sociedad, universidades – centros de investigación, y sector empresarial, constituye la principal alianza para enfrentar los desafíos a la seguridad.





El **Gobierno**, por medio del Consejo Nacional de Seguridad, coordinará y supervisará el funcionamiento de las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad e Inteligencia para integrar y dirigir las políticas y estrategias específicas en la materia, con el objeto de abordar preventivamente las amenazas y riesgos.

Establecerá alianzas estratégicas con diferentes actores a partir de la integración de recursos, experiencias y competencias complementarias para el logro de los objetivos de Seguridad de la Nación. Fortalecerá las alianzas internacionales de cooperación e intercambio para incidir positivamente en las condiciones del entorno que contribuyan a estabilidad del país.

Las Gobernaciones Departamentales, Municipalidades, Consejos de Desarrollo y organizaciones comunitarias, por su proximidad y conocimiento de los problemas, desempeñarán un rol estratégico para promover el involucramiento de la sociedad en dinámicas que promuevan la seguridad.

La participación de la ciudadanía será vital en la gestión de la seguridad en sus diferentes ámbitos, niveles y dimensiones. La **sociedad**, como actor clave, contribuirá a la identificación de problemas y construcción de soluciones, asumiendo actitudes preventivas e incidiendo en el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en el ámbito de la Seguridad de la Nación. La participación ciudadana y el ejercicio de controles democráticos sobre la acción pública fortalecerán la relación Estado-ciudadanía y producirán mayor cohesión social frente a redes delictivas.

El rol de las **universidades** y **centros de investigación** es esencial para la formación de profesionales especializados en áreas referentes a la seguridad integral, a través de una oferta educativa adecuada a las necesidades y aspiraciones del país. Las universidades y los centros de investigación contribuirán al desarrollo de la investigación científica, así como al intercambio de ideas y experiencias para profundizar las aproximaciones a los problemas de seguridad, y el diseño de soluciones con alcance operativo y funcional.

El **sector empresarial** propiciará alianzas estratégicas que generen las condiciones para cambiar del rol de consumidores al de generadores de valor. En colaboración con las universidades y el gobierno, estimulará la especialización del capital humano, generará economías de escala y redes de proveedores para la reducción de costos. Desarrollará nuevos productos y procesos para transformar los diferentes campos de la industria de seguridad mediante la innovación, empleo de tecnología, y generación de empleo de mayor especialización, dando un sentido práctico a la investigación científica y acelerando la transferencia de tecnologías.



# CONDUCCIÓN

## Político-Estratégica de la Seguridad



**La conducción político-estratégica** es el proceso mediante el cual se realiza la identificación y priorización de las opciones adecuadas, posibles y aceptables, en el que se articulan las perspectivas políticas, estratégicas y técnicas, para la gestión de las decisiones que orienten los esfuerzos al logro de los resultados proyectados; así como el empleo de los instrumentos que la institucionalidad pone a disposición para el logro de los mismos.

El carácter de los objetivos políticos y de los objetivos estratégicos que de la visión **Guatemala 2025 con Seguridad y Desarrollo** se deriven, constituyen el resultado de las decisiones que priorizan su importancia, privilegiando la funcionalidad y optimizando los mecanismos existentes en el Estado.

El concepto estratégico de Seguridad de la Nación requiere la coordinación, alineación y conducción del Consejo Nacional de Seguridad, para el desarrollo de las funciones de priorización, regulación, organización y estabilidad, y la articulación de las fuerzas impulsoras hacia los objetivos establecidos dentro de la atribución de seguridad del Estado.







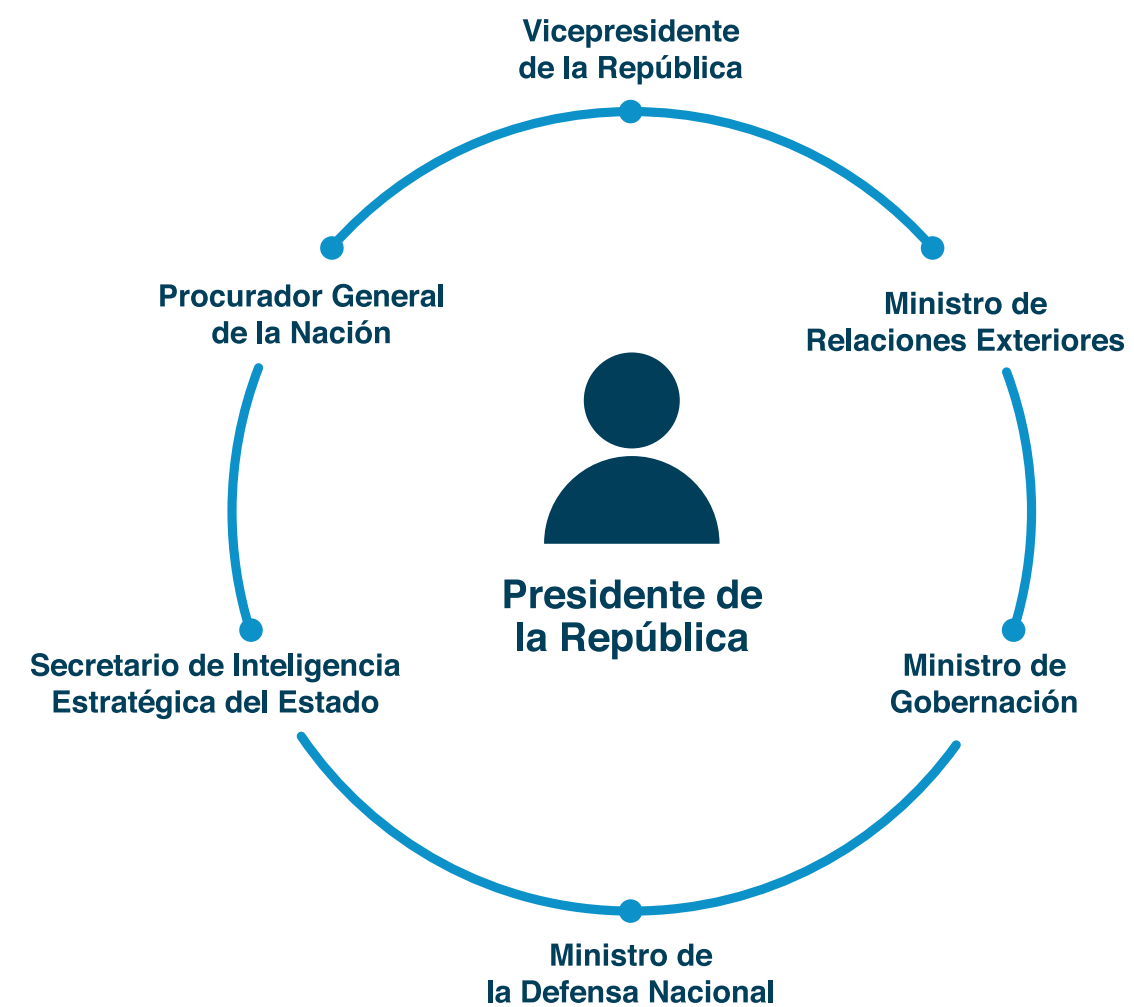
## Consejo Nacional de Seguridad

El Consejo Nacional de Seguridad es el órgano de carácter permanente que coordina el Sistema Nacional de Seguridad, define políticas y estrategias, y asesora al Presidente de la República en la toma de decisiones en materia de seguridad. (LMSNS, 2008, art.8) El desarrollo de sus funciones supone procesos de conducción político-estratégica al nivel del Presidente de la República, con énfasis en las decisiones orientadas a coordinar la acción total del conjunto de componentes responsables en la Seguridad de la Nación.

La coordinación de las entidades que conforman el Consejo Nacional de Seguridad, dentro del marco normativo que les corresponde, es fundamental para su institucionalización y el cumplimiento de la importante misión que le ha sido encomendada de velar por la Seguridad de la Nación.

En este sentido, se hace necesaria la alineación de los componentes del Sistema Nacional de Seguridad y su arquitectura normativa. Los protocolos de funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad y los protocolos específicos de colaboración, cooperación y coordinación organizan y facilitan los procedimientos correspondientes para que el Consejo coordine el Sistema Nacional de Seguridad en sus ámbitos de funcionamiento, apruebe los instrumentos de Seguridad de la Nación y conozca los asuntos vinculados a sus funciones, en el marco de las actividades ordinarias. De igual forma, establecen los procedimientos básicos para la atención de las situaciones extraordinarias vinculadas a la Seguridad de la Nación que sobrepasen las capacidades de las instituciones, requiriendo una respuesta inmediata y articulada del Estado.

Entendiendo que la seguridad debe ser vista de manera integral, se hace necesario dinamizar sus aspectos esenciales de una manera coordinada, con objetivos precisos y políticas públicas efectivas que integren los esfuerzos institucionales en una misma dirección. Es necesaria la alineación de políticas sectoriales a las políticas nacionales, y su soporte presupuestario a largo plazo que permita una planificación integrada de la seguridad para atender diferentes desafíos.







## Dependencias del Consejo Nacional de Seguridad

El Consejo Nacional de Seguridad para su funcionamiento técnico y administrativo, cuenta con la **Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad** que, además de formular el proyecto de Política Nacional de Seguridad, debe mantener activos los mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación; así como la comunicación estratégica entre los componentes del Sistema. La Secretaría Técnica apoya logística y administrativamente a la Comisión de Asesoramiento y Planificación y da seguimiento a las políticas, planes y directivas derivadas de las decisiones emanadas del Consejo Nacional de Seguridad.

La coordinación, alineamiento y conducción político-estratégica del Consejo Nacional de Seguridad se apoyan en la Secretaría Técnica, que se constituye en el canal a través del cual los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad informan sobre los asuntos de carácter estratégico para la Seguridad de la Nación; así como del avance, dificultades o consecución de las instrucciones o decisiones tomadas en el marco del Consejo.

Para que la Secretaría Técnica proporcione el apoyo y asesoría técnica adecuados al Consejo Nacional de Seguridad, es necesario afianzar su organización, siendo conveniente elevar su nivel jerárquico de funcionamiento.

La **Comisión de Asesoramiento y Planificación** es la responsable de proporcionar apoyo al Consejo mediante su asesoría en materia de Seguridad de la Nación, así como los aspectos de la planificación de nivel político y estratégico que requiera la Seguridad de la Nación. Desarrolla su trabajo y actividades dentro del ámbito de la Secretaría Técnica.

Formula y propone la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación y el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación, dando coherencia a las diferentes acciones que realiza cada una de las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad en sus ámbitos de funcionamiento.

La carrera profesional del Sistema Nacional de Seguridad requiere especialidades para cada ámbito de funcionamiento, la Comisión es encargada de promover la tecnificación y profesionalización de los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad.



El **Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad** es el marco institucional, instrumental y funcional que el Estado dispone para formar, profesionalizar y especializar el recurso humano idóneo en el ámbito de la Seguridad de la Nación, mediante la dirección y coordinación de diferentes instituciones de enseñanza del Estado en materia de seguridad, impulsando programas de diplomados, licenciaturas, maestrías y doctorados. Está adscrito al Consejo Nacional de Seguridad y atiende los asuntos que éste le asigna en materia de formación, profesionalización y especialización. Asimismo, coordina con otras instituciones nacionales y extranjeras, programas de formación, profesionalización y especialización.

La **Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad** es responsable de velar por el cumplimiento de los controles internos: sistemas de carrera y sistemas disciplinarios, registros y controles de personal, armas, vehículos e información de las instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Seguridad, debiendo rendir informes permanentes al Consejo Nacional de Seguridad.

Coordina funcionalmente su trabajo con las instancias de control e inspectorías de los ministerios e instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad para garantizar la eficacia y eficiencia de la organización, el respeto a la legalidad en sus actividades y la transparencia en el empleo de los recursos asignados.

Corresponde a la Inspectoría General, garantizar la integridad del Sistema Nacional de Seguridad, verificando el fortalecimiento permanente, integralidad y complementariedad de las unidades de control, disciplinarias e inspectorías que lo conforman.



## Indicadores de Gestión

Una de las funciones de un sistema es autocorregirse, para ello es necesaria la continua evaluación de eficacia y eficiencia de las acciones programáticas, que permita identificar e implementar los ajustes necesarios para el logro de los objetivos de Seguridad de la Nación. El marco estratégico de la seguridad es sometido regularmente a revisión y actualización en función de las nuevas demandas del contexto nacional e internacional, dando viabilidad a los lineamientos y metas del Plan Nacional de Desarrollo: *K'atun*, Nuestra Guatemala 2032.

El cumplimiento sistemático de los instrumentos de Seguridad de la Nación requiere el diseño de metodologías de evaluación y la adopción de indicadores, que expresen y permitan analizar los resultados alcanzados, durante cierto período de tiempo, en la ejecución de los programas mayores que dan respuesta a los desafíos y productos de seguridad.

Los indicadores servirán como puntos de referencia, a través de información cuantitativa y cualitativa, para dar seguimiento a los diferentes programas, identificar las variables críticas y proyectar su evolución futura. La medición resultante facilitará la gestión de las decisiones que orienten la planificación de la seguridad y los esfuerzos para alcanzar los resultados esperados en el tiempo proyectado, con el uso óptimo de los recursos disponibles.

Sustentarán la formulación de la política y el despliegue estratégico de las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad en los diferentes ámbitos de funcionamiento y niveles de actuación. Permitirán estructurar la medición de los avances en la implementación de los instrumentos de Seguridad de la Nación, identificar los puntos problemáticos del proceso -caracterizarlos, comprenderlos y confirmarlos- para retroalimentar positivamente a cada una de las instituciones a fin de que puedan prever las necesidades de mejora en la ejecución de los procesos y alcanzar efectivamente los objetivos de seguridad y desarrollo.



Hacia una

## CULTURA DE SEGURIDAD



### La visión Guatemala 2025 con Seguridad y Desarrollo

demanda anticipar y provocar los cambios necesarios para construir el futuro deseado. Esta visión motiva la proactividad y se convierte en el principal motor de transformación hacia un modelo de responsabilidades compartidas; no pretende convertirse en un punto último de llegada, sino en procesos simultáneos que se constituyan, con la mayor y más alta participación de todos los actores, en el punto de partida hacia el futuro al que Guatemala busca transitar.

Una Guatemala con instituciones de seguridad fortalecidas en un marco de mayor y mejor capacidad de prevención y respuesta, cuyas acciones fortalecen el desarrollo humano, la convivencia pacífica y la participación ciudadana, requiere un compromiso real con la seguridad por parte de todos los actores, y debe manifestarse en sus actitudes, decisiones y comportamientos en cada ámbito.

La cultura de seguridad es la combinación de los valores, actitudes, competencias y modos de comportamiento, tanto individuales como institucionales, que determinan el compromiso, modelo y competencia de la seguridad. En otras palabras, es la forma en que la seguridad es percibida, valorada y priorizada en una sociedad. Una cultura de seguridad positiva permite arraigar las buenas prácticas y comportamientos relativos a la seguridad.

La construcción de una cultura de seguridad positiva nace en las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad, tiene que ver con el desarrollo de las capacidades, el cumplimiento de procedimientos, roles y normas, que dan forma a la interacción entre los individuos que las integran, y entre las instituciones mismas.

Cuando los actores comparten las mismas creencias sobre la seguridad, este patrón refleja una cultura de seguridad positiva. Cada actor conoce y asume su papel respecto a la seguridad, y está convencido de que los otros actores comparten el compromiso, porque existe una estrategia de seguridad clara, una dirección y actividades definidas.



## Colaboración, cooperación y coordinación

Consolidar el componente proactivo de la seguridad en el accionar integrado del Estado, involucra procesos de transformación que fortalezcan el rol de institucionalidad en el cumplimiento de metas y prioridades nacionales, atendiendo las demandas ciudadanas y los objetivos del desarrollo sostenible.

La cultura de seguridad es un facilitador que tiene una influencia significativa en la integración y evolución de los componentes del Sistema Nacional de Seguridad, como un conjunto de instituciones que se identifican con el objetivo común de la seguridad y el compromiso de alcanzarla.

La transformación de la cultura institucional se sustentará en la colaboración, cooperación y coordinación. La **colaboración** es una forma en la cual las instituciones son responsables de sus acciones, involucra trabajar en conjunto con otras, para alcanzar un resultado; incluye el aprendizaje y respeto de los conocimientos, capacidades y contribuciones de sus iguales. Es la suma de los esfuerzos institucionales que se unen para llegar a un fin.

La **cooperación** es el trabajo en común, llevado a cabo por parte de las instituciones, para alcanzar un objetivo compartido. La **coordinación** requiere concertar medios y esfuerzos de diferentes instituciones, para trabajar en conjunto y obtener un resultado de una acción común.

La transformación de la cultura institucional de los componentes del Sistema Nacional de Seguridad asegurará la efectividad de los procesos de cambios para ejercer el comando y control, aprovechando las tecnologías de información y comunicación en el cumplimiento de la misión. Uno de los grandes beneficios de la cultura de seguridad es que activa una dinámica de eficiencia en las instituciones, repercutiendo en mejores resultados y mayor confianza. El cambio de cultura crea un impacto importante en el fortalecimiento de la institucionalidad y mejora significativamente la relación entre las instituciones de seguridad y la ciudadanía.

El Sistema Nacional de Seguridad constituye una estructura organizativa de conocimiento compartido que permite a sus integrantes participar en la acción interinstitucional. La colaboración, cooperación y coordinación son fundamentales porque establecen un marco de disposiciones e incentivos para la acción individual y colectiva. Reducen la incertidumbre derivada de la complejidad de los problemas a resolver, median los conflictos y ofrecen mecanismos de comunicación efectivos aportando a la organización, la estabilidad necesaria para el cumplimiento de las atribuciones de seguridad y desarrollo.







## Controles Democráticos<sup>6</sup>

La construcción de una cultura de seguridad requiere del ejercicio efectivo de los controles democráticos –internos y externos- sobre la acción de los componentes de Seguridad de la Nación, a través de los órganos correspondientes y la auditoría social ejercida por medio de la participación ciudadana.

Los controles son aquellos mecanismos, instrumentos, normativas e instituciones, de carácter interno y externo, que garantizan la imparcialidad en la fiscalización de las actuaciones del Sistema Nacional de Seguridad y de las instituciones que lo integran. Son controles establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y su ordenamiento jurídico e institucional.

El ejercicio de los controles democráticos ofrece certeza del cumplimiento del marco jurídico aplicable a las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad en condiciones de transparencia y confiabilidad, evitando situaciones que pongan en riesgo la adecuada ejecución de los procesos requeridos para el logro de los objetivos de Seguridad de la Nación.

### Controles externos

Los controles externos corresponden al ámbito de actuación de los Organismos Legislativo y Judicial. De igual forma, la participación ciudadana es un control democrático externo, autónomo e independiente.

El **Organismo Legislativo** a través de sus distintos órganos: la Comisión Legislativa Específica de Asuntos de Seguridad Nacional y de Inteligencia, y las Comisiones Ordinarias de Gobernación, Defensa y Relaciones Exteriores, evalúa el funcionamiento integral y coordinado del Sistema Nacional de Seguridad.

El control por el **Organismo Judicial** se realiza, sobre las actividades y operaciones del Sistema Nacional de Seguridad que por mandato constitucional y legal requieran autorización y control judicial, así como del respeto del principio de legalidad.

El **control ciudadano** es, entre otros mecanismos, el espacio integrado por representantes de los niveles de organización de la sociedad guatemalteca, para ejercer, entre otras funciones, la auditoría social del Sistema Nacional de Seguridad, sin perjuicio del control externo que otras organizaciones, instituciones o personas realicen.

Se garantiza por medio de la participación ciudadana sobre la acción pública, favoreciendo el acceso a la información y la discusión sobre los temas de seguridad, con el fin de convertirlos en asuntos de interés público. Fortalece el involucramiento de la población en el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en el ámbito de la Seguridad de la Nación con el fin contribuir a enriquecerlas y hacerlas más efectivas. Se canaliza a través del Congreso de la República, el Procurador de los Derechos Humanos, los Partidos Políticos, Unidades de Información Pública y demás instancias del sistema democrático.

### Controles internos

Los controles internos son los sistemas de carrera y sistemas disciplinarios establecidos dentro de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad, así como los registros y controles de personal, armas, vehículos e información de las instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Seguridad.

Los controles democráticos fortalecen la capacidad institucional para aplicar los métodos y procedimientos establecidos en la normativa vigente, que permitan el desarrollo, implementación y evaluación del Sistema Nacional de Seguridad en un entorno de eficacia, eficiencia, legalidad, transparencia, efectividad e integridad.

<sup>6</sup> Los controles democráticos están contenidos en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto 18-2008 del Congreso de la República, Capítulo VII.





## Gobernanza para la seguridad y el desarrollo

La cultura de seguridad necesita tiempo para crecer y cambiar, además de un impulso constante y coherente. Se debe de comprender que las transformaciones institucionales de un país no constan únicamente por mera voluntad política, ni por cambios planificados. Lo que está implicado en el cambio institucional es la cultura: los patrones que dan forma a los modelos mentales y la acción colectiva.

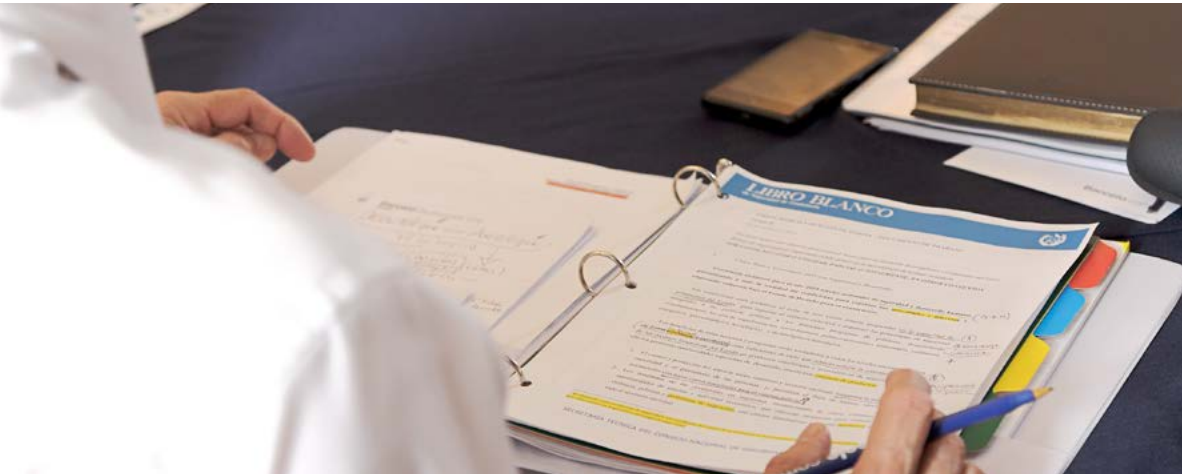
La gobernanza sugiere que no solamente el Estado, sino todos los actores de la sociedad tienen un rol importante para la gobernabilidad. La formulación e implementación de los instrumentos de Seguridad de la Nación, no garantiza por sí sola el cambio cultural necesario, sino que necesita ir acompañada de un cambio en las actitudes, valores y competencias sociales, capaz de insertar prácticas y comportamientos positivos en la cultura de seguridad.

La participación de todos los actores es esencial para el logro de los objetivos de Seguridad de la Nación. La gobernanza es el marco institucional apropiado para la coordinación entre actores públicos, privados y sociales de la que depende la calidad de las políticas públicas en esta materia, permitiendo que el Estado pueda planificar y ejecutar políticas para el desarrollo.

El Libro Blanco de Seguridad fija la ruta para la transformación de la cultura de seguridad, combinando los valores, actitudes, competencias y modos de comportamiento, tanto individuales como institucionales, determinando el compromiso, modelo y competencia de la seguridad. Una cultura de seguridad positiva es la forma en que la seguridad es percibida, valorada y priorizada en una sociedad, permite arraigar las buenas prácticas y comportamientos relativos a la seguridad, que garanticen el cambio institucional, fomentando la gobernanza y aportando al desarrollo del país, para alcanzar la visión **Guatemala 2025 con Seguridad y Desarrollo.**















## Agradecimiento

Sistema Nacional de Seguridad

Dirección de Política y Estrategia de la Secretaría  
Técnica del Consejo Nacional de Seguridad

Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en  
Seguridad

Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad

Comisión de Asesoramiento y Planificación del Consejo  
Nacional de Seguridad

Secretaría de Planificación y Programación de la  
Presidencia

Instituciones Académicas

Instituciones Políticas

Centros de Investigación

Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa  
William J. Perry





## Fuentes de Consulta

ANEPE, Cátedra de Seguridad y Defensa. (2005). *Alcances y realidades de lo Político-Estratégico*. Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2012). *Antípodas de la violencia. desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina*. América Latina y España.: Fondo de Cultura Económica.

Case, Karl E. & Fair, Ray C. (1997). *El Problema Económico: Escasez y Elección*. En Principios de Microeconomía. México D.F.: Prentice Hall Hispanoamericana S.A.

Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1987). *Informe Nuestro Futuro Común*. Oslo: Naciones Unidas.

Comité Internacional de la Cruz Roja. (08 de junio de 1977). *Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales*. Ginebra: Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo Internacional Humanitario aplicable en los Conflictos Armados.

Congreso de la República de Guatemala. (15 de abril de 2008). Decreto Número 18-2008, Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad -LMSNS-. Guatemala: Diario de Centroamérica.

Congreso de la República de Guatemala. (7 de junio de 2000). Decreto Número 40-2000, Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil. Guatemala: Diario de Centroamérica.

Congreso de la República de Guatemala. (12 de diciembre de 1997). Decreto Número 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo. Guatemala: Diario de Centroamérica.

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. (2013). Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032. Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

Constitución Política de la República de Guatemala -CPRG-. (31 de mayo de 1985). Guatemala: Asamblea Nacional Constituyente.

Estay Rodríguez, C. (2009). La conducción político estratégica y su relación con el poder blando. Aplicación al caso nacional. *Revismar*, 109-127.

Fornillo, B. (2014). ¿Commodities, Bienes Comunes o Recursos Estratégicos? La Importancia de un Nombre. *Nueva Sociedad* (252), 101-117.

InterPeace. (2001). *Hacia una Política de Seguridad Democrática -POLSEDE-*. Guatemala: Oficina Regional para América Latina.

Iturra Gamarra, A.P. (2011). Análisis comparado: Seguridad Nacional versus Seguridad Humana. Saabrücken: Editorial Académica Española.

López, L. M. (enero - junio de 1998). La axiología, un marco referencial de los valores. *Revista electrónica Sinéctica*, págs. 1-11. Obtenido de Revista electrónica Sinéctica: <http://www.redalyc.org/pdf/998/99826006005.pdf>

Máynez, E. G. (1945). La axiomática jurídica y el derecho de la libertad. (págs. 297-305). Guatemala: Universidad de San Carlos.

Mascareño, A. (2009). Acción y estructura en América Latina. De la matriz sociopolítica a la diferenciación funcional. *Persona y sociedad*, 65-89.

Múnere Uribe, P. (2010). Hacia una axiología compleja de la organización. *FISEC-Estrategias Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora*, 145-179.

Organización de Estados Americanos. (28 de octubre de 2003). *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, suscrita en la Conferencia Especial sobre Seguridad. México D.F.: Comisión de Seguridad Hemisférica.

Palmira, E. G. (2006). *Axiología política: valores vs. realismo político*. En La Política: Miradas Cruzadas. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

Prats, J. (2005). *De la Burocracia al management, del management a la gobernanza: Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.





Prats, J. (2001). *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano, Marco Conceptual y Análítico*. Cataluña, España.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-. (1994). *Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana*. En Informe de Desarrollo Humano 1994. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-. (1990). *Definición y Medición del Desarrollo Humano*. En Informe de Desarrollo Humano 1990. Bogotá: Tercer Mundo Editores, S.A.

Raza, S. (2010). *A Conflict analysis methodology for formulating security policy and strategy*. Argentina: Centro Argentino de Estudios Internacionales.

Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1993). “*Dilemas de una teoría general de la planeación*”. México: Miguel Ángel Porrúa, Antología 3.

Sen, Amartya. (2008). *Concepto de Desarrollo Humano*. Obtenido de Programa de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio: <http://www.desarrollohumano.org.gt/content/%C2%BFque-es-desarrollo-humano>

Sistema de Integración Centroamericana. (15 de diciembre de 1995). *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica -TMSD-*. San Pedro Sula: SG SICA.

Vargas H., José G. (2005). Análisis de Fundamentos de la Teoría Institucional. *Revista Digital Universitaria*, 2-21. Obtenido de <http://www.revista.unam.mx/vol.6/num8/art84/art84-2.htm>

Vega, L. (1985). *Axioma*. Madrid, España: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Vizuet, G. I., & Esquivel, J. C. (17 de marzo-abril de 2001). Seguridad pública y participación ciudadana en el Distrito Federal. *El Cotidiano*, págs. 105-119.

## Equipo de Producción

### Coordinación

Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad

### Edición

Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad

### Diseño Gráfico

Andrea Maritza Murga Ruiz

### Fotografías

#### Ambush

Páginas: 12 (superior), 20, 34 (derecha), 46, 48- 49, 56, 70

#### Byron Mármol

Páginas: 4-5, 12 (izquierda), 32, 38-39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 62, 66, 73, 77-82, 84, 86

#### Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres

Páginas: 28-29, 30, 34 (izquierda), 47, 52

#### Cristian Monterroso

Página: 21 (inferior)

#### Instituto Guatemalteco de Turismo

Páginas: 7, 8, 12 (derecha), 17, 19, 21 (superior), 59, 64, 74-75

#### Ministerio de Gobernación

Páginas: 47, 57 (superior)

#### Ministerio de la Defensa Nacional

Páginas: 10, 23, 35, 36, 50-51, 55, 63

#### René Schwerdtel

Página: 18

#### Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad

Páginas: 14, 57 (inferior), 58, 68-69

### Impresión

Tipografía Nacional



## **LIBRO BLANCO DE SEGURIDAD** **Guatemala 2025 con Seguridad y Desarrollo**

Una producción de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, República de Guatemala, Centroamérica.

ISBN: 978-9929-52-002-8

Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad  
3ra. calle 4-08, zona 1. Ciudad de Guatemala.  
Teléfono: (502) 2504-4800  
[www.stcns.gob.gt](http://www.stcns.gob.gt)

Guatemala, Julio 2015.

Se permite la reproducción parcial o total de este documento, siempre y cuando no se afecten los derechos de autor y de edición. Se estimula el uso de todo o parte de este documento con fines de estudio, investigación o diseño de políticas públicas, con la correspondiente mención de la fuente bibliográfica.

Primera edición: 3,000 ejemplares.



**SECRETARÍA TÉCNICA DEL  
CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD  
REPÚBLICA DE GUATEMALA**





SECRETARÍA TÉCNICA DEL  
CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD  
REPÚBLICA DE GUATEMALA