

IV PLAN NACIONAL DE GOBIERNO ABIERTO

Eje de Fortalecimiento Institucional en Seguridad

Compromiso No. 7: Generación de Metas Estratégicas en el Sector Seguridad

Hito No. 1: Alineamiento de la Planificación Institucional del sector seguridad a la Política Nacional de Seguridad para la generación de metas estratégicas del sector seguridad para coadyuvar al desarrollo sostenible.

MARCO CONCEPTUAL

Documento de Trabajo
Abril de 2019

Este texto tiene como objetivo proporcionar bases para la discusión de contenidos de la Agenda y Plan Estratégico de Seguridad de la Nación dentro de la metodología de trabajo acordada, en los cuales se contienen las metas estratégicas del sector seguridad.

Está diseñado para facilitar el proceso de construcción colectiva, no tiene la intención de ser perspectivo, o final, sino de estimular la crítica constructiva y el diálogo orientado a consensos.

Integralidad de la Seguridad de la Nación

La simultaneidad y complementariedad entre la seguridad y el desarrollo es denominada la condición de la Integralidad de la Seguridad de la Nación. Las instituciones del Estado en materia de seguridad, respetando sus autonomías y atribuciones específicas, construyen conjuntamente resultados para el desarrollo del país. Bajo dicha condición, el desarrollo y la seguridad se integran funcionalmente y justifican sus necesidades y prioridades de forma armónica.

La integralidad de la Seguridad de la Nación se concibe como una visión compartida que instruye y ordena la acción práctica y conjunta de los diferentes sectores y actores en materia de seguridad, en dirección a niveles superiores de seguridad aunada a condiciones de desarrollo.

El concepto de integralidad amplía la idea tradicional de Seguridad Nacional¹, – entendida restrictivamente a la protección del Estado frente a las amenazas externas para defender la soberanía, independencia y territorialidad – para poder atender a la complejidad y el alcance de los riesgos, amenazas y vulnerabilidades actuales y en continua expansión.

Tras la iniciación del proceso de democratización en la década de los noventa, Centroamérica impulsa transformaciones significativas orientadas al fortalecimiento institucional y el respeto del Estado de Derecho. Ello se evidencia con la firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática en 1995, en el que se establece como prioridad la

¹ El concepto de Seguridad Nacional se vincula con la protección, los intereses y valores, con la confianza que se posee la capacidad militar y la efectividad política para prevenir el uso de la fuerza de los adversarios y la consecución del interés nacional. Posterior a la Segunda Guerra Mundial, la 'escuela realista' fue la principal promotora del concepto a través de Hans Morgenthau en su obra 'En defensa del interés nacional', publicada en 1951.



consolidación de la paz, libertad, democracia y desarrollo de los países miembros del Sistema de Integración Centroamericana.

Asimismo, se persigue concretar un Nuevo Modelo de Seguridad Regional, Único, Integral e Indivisible para el logro de la pacificación e integración, al cual se le denomina Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática. Cabe resaltar que éste prioriza la seguridad de las personas y sus bienes así como la seguridad de las instituciones del Estado; lo cual introduce un cambio significativo que conlleva un enfoque antropocéntrico enmarcado en el concepto de Seguridad Humana².

En 2003, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos adopta el concepto de Seguridad Multidimensional, como un nuevo enfoque integrador y reafirmador de las nociones de seguridad humana y seguridad democrática. La Declaración sobre Seguridad en las Américas destaca que: “las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”³.

Tanto las amenazas tradicionales, como las no tradicionales, le confieren un carácter multidimensional a la seguridad, cuyas atribuciones implican nuevos alcances que van más allá de garantizar la soberanía e integridad del territorio; es decir, la respuesta ante cualquier amenaza, política, económica, social, medioambiental, entre otras, que vulnere no sólo los intereses nacionales, sino también el bienestar de la persona humana.

En ese sentido, los fenómenos a los que el Estado debe hacer frente se encuentran estrechamente relacionados, por lo que deben ser abordados integralmente. Las *nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos* a la seguridad son problemas intersectoriales, que requieren respuestas de múltiples aspectos por parte de diversos actores y, en ciertas

² Este concepto fue acuñado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en 1994, en el *Informe Global sobre Desarrollo Humano*, representa un esfuerzo por re-conceptualizar la seguridad de manera fundamental. El enfoque amplía el alcance del análisis de la seguridad que abandona el paradigma estatocéntrico por uno humano-céntrico, que pone el foco de atención en la persona humana en lugar del Estado. La seguridad humana posee dos componentes: uno amplio, que refiere a la “libertad frente a las necesidades” y otro restringido, que concierne a la “libertad frente a los temores”. La seguridad de las personas está amenazada tanto por la violencia física como por el goce de las condiciones de una vida digna. Introduce una concepción integradora que extiende la lista de amenazas y amplía el ámbito de la seguridad a las siguientes dimensiones: económica, alimentaria, salud, ambiental, personal, comunitaria y política.

³ Declaración sobre Seguridad en las Américas, aprobada en la tercera sesión plenaria celebrada el 28 de octubre de 2003.



circunstancias, asociaciones entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil, todas actuando conforme a los principios democráticos y las normas constitucionales del Estado⁴.

En 2008, el Estado de Guatemala adopta el concepto de Seguridad Democrática, que queda plasmado en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto Número 18-2008 del Congreso de la República, y concierne a “la acción del Estado que garantiza el respeto, promoción y tutela de la seguridad, al mismo tiempo que el pleno ejercicio de los derechos humanos, mediante la creación de condiciones que le permita a la persona su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia”⁵.

La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad crea el Sistema Nacional de Seguridad, con la finalidad de prevenir los riesgos, controlar las amenazas y reducir las vulnerabilidades que impidan al Estado cumplir con sus fines para contribuir a la seguridad y defensa de la Nación, la protección de la persona humana y el bien común, así como establecer las responsabilidades de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Seguridad, circunscritas a su propio ámbito de actuación.

De esta manera, la conceptualización de seguridad en Guatemala posee un significado específico. La Seguridad de la Nación comprende “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”⁶.

La Seguridad de la Nación incluye tanto la seguridad del Estado para garantizar su independencia, soberanía e integridad, como la seguridad de la persona humana, a quien se le debe garantizar sus derechos fundamentales. Desde una perspectiva antropocéntrica, se fundamenta en la concepción de seguridad democrática, en la que el eje central es la persona humana, su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia.

Con base en lo expuesto, la Integralidad de la Seguridad de la Nación se entiende como una visión compartida que instruye y ordena la acción práctica y conjunta de los diferentes sectores y actores en materia de seguridad, en dirección a niveles superiores de madurez institucional aunada a condiciones de desarrollo. El enfoque integral de la seguridad deriva en procedimientos analíticos específicos, como se expone anteriormente en el breve

⁴ Ídem.

⁵ Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Artículo 2, inciso *b*, conforme a lo establecido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

⁶ Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Artículo 2, inciso *a*.



recuento de la evolución del concepto, abarcando en un todo las múltiples manifestaciones que están temporalmente y espacialmente limitadas.

Es necesario concebir la seguridad de forma integral para poder entender las manifestaciones de sus beneficios en las numerosas dimensiones y esferas de responsabilidad del Estado en el cumplimiento de sus funciones, las cuales se tornan prácticas mediante ejes de transformación y propagación de la seguridad.

Las condiciones de Integralidad de la Seguridad de la Nación se deben materializar a través de las metas e indicadores de resultados definidos y medidos en los Ejes de Transformación⁷ (*socio-humano, político-económico, ambiental, energético, tecnológico, alimentario y nutricional, geoestratégico e inteligencia*), los cuales expanden los beneficios de la seguridad. Éstos instruyen el análisis para la toma de decisiones con el propósito de obtener respuestas integrales a los problemas de seguridad, estableciendo lineamientos estratégicos y acciones programáticas para atenderlos.

Para hacer frente a los requisitos funcionales de la seguridad, los Ejes de Transformación definen los distintos elementos que son necesarios y suficientes para describir las características esenciales de la seguridad. Representan elementos relacionados entre sí que cooperativamente cumplen el propósito común dado: alcanzar niveles superiores de seguridad.

Cada uno de éstos, propaga la seguridad a través de promover su continua transformación, expansión y reformulación, dado que el ambiente de seguridad que los define, *complejo, dinámico e incierto*, está en continua evolución. La combinación de los procesos que se implementan en los ocho Ejes, resultan necesarios y suficientes para encarar la diversidad de elementos interrelacionados de la seguridad.

De esta manera, los efectos positivos ocasionados colectivamente por los Ejes de Transformación, desencadenan oportunidades para la satisfacción de las necesidades básicas de la persona humana en un ambiente de seguridad. La Integralidad de la Seguridad de la Nación se percibe en que los procesos que se desarrollan, generan impactos múltiples y simultáneos tanto en las condiciones de seguridad como en las de desarrollo.

Estos Ejes permiten sintetizar la arquitectura de programas y resultados bajo los alcances de los instrumentos de acción práctica de la seguridad, en el marco de las responsabilidades funcionales de las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad.

⁷ El Libro Blanco de Seguridad: Guatemala 2025 con Seguridad y Desarrollo, conceptualiza que los Ejes de Transformación son un conjunto de dimensiones interrelacionadas que, de forma complementaria, conforman y propician un ambiente de seguridad.