



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

**LA SEGURIDAD NACIONAL ENTRE MÉXICO Y
GUATEMALA: EL CRIMEN ORGANIZADO 2000-2010**

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A

ISLAS PEREZ MIGUEL ANGEL

DIRECTOR DE TESINA

DR. ARTURO PONCE URQUIZA

MÉXICO D.F. 2010



FES Aragón



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Con amor, respeto y admiración...

A mis padres, Yolanda y Angel, quienes han sido mi guía, mi ejemplo de vida, mi principal motor, y cuyo anhelo siempre fue, es y será verme triunfar en la vida.

A mis hermanos, quienes siempre me apoyaron incondicionalmente, y de quienes he aprendido a apreciar lo que tengo.

A mi tía paty, quien me apoyó en el ámbito académico y laboral y me motivó a culminar este proyecto.

A la UNAM y en especial a mi facultad, por brindarme un espacio para aprender.

A mis profesores, y jurados que me dotaron de las herramientas básicas para desempeñarme con éxito en el campo laboral.

Al doctor Arturo Ponce, mi asesor, por su paciencia, tiempo y todos los conocimientos que obtuve de él.

A cada uno de mis amigos, y a mi hermanita Susan, por su compañía en los momentos precisos.

A mi “muñeca” Tania.

LA SEGURIDAD NACIONAL ENTRE MÉXICO Y GUATEMALA: EL CRIMEN ORGANIZADO 2000-2010

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. UN ENFOQUE SOBRE LA SEGURIDAD NACIONAL	
1.1. Definiciones y alcances de la seguridad nacional en México	13
1.2. Seguridad Nacional: la perspectiva desde Guatemala	21
1.3. Política nacional y política internacional	22
CAPÍTULO II. LA DELINCUENCIA ORGANIZADA COMO AMENAZA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL	
2.1. Aceptación y estructura de la delincuencia organizada	26
2.2. Formas de operar y principales actividades de la Delincuencia Organizada	35
2.3. La Delincuencia Organizada en el ámbito social y su desarrollo económico	41
CAPÍTULO III. SEGURIDAD NACIONAL MÉXICO-GUATEMALA	
3.1. Análisis de la actual Política de Seguridad y Estado de Derecho	44
3.2. Relación de la Seguridad con la Defensa	48
3.3. La frontera sur: intereses de seguridad nacional	50
3.4. Factores inmersos en el narcotráfico binacional	52
CONCLUSIONES	58
BIBLIOGRAFÍA	66
HEMEROGRAFÍA	67
MESOGRAFÍA	67

INTRODUCCIÓN

Dentro del estudio de las Relaciones Internacionales la Seguridad Nacional ha sido tema de discusión en muchos ámbitos, principalmente en el académico, militar y gubernamental, durante muchos años, destacándose a partir de la Segunda Guerra Mundial. En este sentido, su definición se moldeó desde un principio de acuerdo a los intereses particulares de los Estados, así como a su relación con respecto al escenario internacional.

En el caso de México, la definición de Seguridad Nacional se ha visto determinada por el contexto global de la Guerra Fría y los fines partidistas. Así, el avance del comunismo fue visto como la principal amenaza a la seguridad de la nación, pero no a la luz de una posible intervención extranjera, sino del surgimiento de movimientos de izquierda al interior del país. Esta noción, que se puede considerar como “el enemigo interno”, se consolidó por la naturaleza misma de nuestro sistema político, que no permitía la libre canalización de las ideas contrarias al sistema debido a la situación geográfica y la influencia de la cercanía con Estados Unidos. Así, bajo el precepto de proteger la Seguridad Nacional, México experimentó la conformación de un sistema de instituciones y prácticas que velaron más por el mantenimiento del statu quo político, que por la integridad de la nación.

Cuando observamos que la idea del desarrollo y el progreso esta profundamente inscrito en la conciencia americana como prioridad y legitimador social, es entendible que la Seguridad Nacional sea un tema de vital importancia en especial si lo vemos desde la perspectiva de posturas diplomáticas que impulsen a la región a maximizar beneficios y procurar la estabilidad común.

El caso de México es especial y particular en este sentido: una historia de supervivencia y desafíos en su estrecha relación con los Estados Unidos y altibajos con Guatemala, unos principios de Política Exterior determinados en la Constitución donde la paz y la estabilidad juegan el papel más importante, la

aspiración por afianzar una situación de liderazgo regional, un importante momento de democratización y de principio de algún tipo de cambio político. A su vez, la característica geopolítica de México y su vecindad con los Estados Unidos llevó a nuestro país a formular una concepción defensiva de la seguridad nacional, ya que históricamente, ha percibido como su principal amenaza la intervención norteamericana de cualquier tipo. Desde el inicio de la vida independiente y hasta fines del siglo XIX la principal preocupación para el gobierno mexicano fue el mantenimiento de la integridad territorial; a partir de la Revolución Mexicana la seguridad nacional se identificó implícitamente con la estabilidad interna y la consolidación de un proyecto nacional, sin que esos objetivos hayan sido alcanzados plenamente.

El tema de la seguridad nacional en México ha estado estrechamente vinculado a nuestra relación con Estados Unidos; cuando se habla de asuntos fronterizos se hace referencia, casi automáticamente, a la zona norte del país, sin embargo, la recuperación de ambas fronteras (norte y sur) es fundamental para la consolidación de un proyecto nacional integral.

La frontera sur de México tiene una problemática y una dinámica particulares, sin embargo, los intereses de seguridad nacional de México en la zona, han sido poco estudiados. De ahí la importancia de analizar a la República de Guatemala, en virtud de que con esta nación se da la mayor interrelación, por lo tanto, Guatemala ocupa necesariamente, el primer lugar de prioridad en el esquema de las relaciones bilaterales de México con los países centroamericanos. Sin embargo, nuestras relaciones con ese país no han sido tradicionalmente cordiales y han tenido tensiones encubiertas por un discurso amistoso que en el mejor de los casos conlleva a la inacción.

En el análisis de la frontera sur no sólo interesa reflexionar sobre los antecedentes y actualidad de la relación bilateral México-Guatemala, sino también cabe el análisis de la política interna hacia la frontera y por consiguiente sobre aquellos fenómenos políticos, económicos y sociales que hacen la constante de

esta zona fronteriza: carencias de infraestructura básica, desequilibrios regionales, movimientos migratorios y de refugiados, contrabando, narcotráfico, etc.

En general, a la zona fronteriza sur de México se le describe como una región en la que subyacen grandes rezagos económicos, políticos y sociales y esa característica sugiere una atención prioritaria para el gobierno mexicano en su agenda de seguridad nacional, lo que significa un reto en vista de que se trata de una frontera poco atendida. Además de la vecindad geográfica, México comparte con Guatemala una misma lengua y una forzada cercanía cultural, sin embargo, a pesar de los lazos que identifican a ambos países, sus relaciones han sido hasta la fecha, poco cordiales.

Las relaciones entre México y Guatemala se han caracterizado por un clima de tensión y mutua desconfianza. Los mexicanos hemos centrado nuestra atención en la frontera norte y solo en coyunturas históricas muy específicas volteamos hacia la frontera sur. La inquietud por estudiar la problemática de nuestra frontera sur radica en la escasa atención que se le ha dado a esta región, la complejidad que guarda la interrelación de nuestra frontera con la región centroamericana y las perspectivas de ampliar esas relaciones dadas las estructuras económicas y políticas de ambas naciones.

El objetivo principal de esta investigación es estudiar la evolución del concepto de seguridad y la situación de la seguridad en la relación bilateral de México y Guatemala y realizar un análisis deductivo para explorar las posibilidades que México tendría de diseñar una postura en Política de Seguridad Nacional, haciendo un recorrido teórico-conceptual de la seguridad en las relaciones de México con su vecino del sur, sus alcances y sus limitaciones. Se trata de demostrar que nuestro país se basa en definiciones estrechas de seguridad nacional que enfatizan una respuesta policiaco-militar a nuestros problemas y que en la práctica tienden a separar lo internacional y lo interno. En consecuencia, hacen falta reformas económicas, políticas y sociales para fortalecer el consenso

social y la unidad interna como elementos indispensables de un nuevo concepto de seguridad nacional.

La década de 1990 contribuyó ampliamente en la transformación de la Seguridad Nacional en México: era imposible seguir ignorando el creciente debate internacional en la materia. Por otro lado, la apertura del sistema político a la crítica social, así como la cada vez mayor participación y fuerza de la oposición, dieron un nuevo impulso al proceso de democratización que afectó sin duda al aparato de seguridad.

Recientemente, se elaboró la Ley de Seguridad Nacional, donde por primera vez en la historia de nuestro país, se define de manera formal el concepto de Seguridad Nacional y las amenazas a la misma. A pesar de las críticas de ciertos sectores académicos y sociales a dicha Ley, ésta representa un gran avance que debemos resaltar.

Por lo anterior se tiene la hipótesis de que durante el siglo XX y tras el triunfo de la Revolución Mexicana, México logró tener una política estable que le permitió poner a buen resguardo su Seguridad Nacional sin lastimar la frontera sur con Guatemala, no obstante, derivado de los problemas económicos por los que pasó México, y la transición política del priismo al panismo la seguridad nacional en la en el territorio limítrofe con Guatemala se ha vuelto un tema de vital importancia, por lo tanto, dentro de la agenda de la política de Seguridad de México cada vez más es una prioridad por darle los medios para salvaguardarla y no ver comprometida la relación con esta nación.

Después de un largo periodo de conflicto con Guatemala, México experimentó una situación hostil a finales de 1958 la cual estaba destinada a desatar una guerra entre ambas naciones pero que, afortunadamente para la región, solamente derivó en una ruptura de las relaciones diplomáticas, las cuales tras un esfuerzo perseverante del gobierno mexicano se lograron reanudar al año siguiente.

No obstante, en la última década los problemas de seguridad nacional para ambos países, principalmente, son originados por el desequilibrio económico el cual trae consigo una migración incesante y que cada vez va en aumento y, por consiguiente, comienza a surgir la idea de conseguir dinero de forma más fácil involucrándose con el crimen organizado, que incluye el tráfico de drogas, personas y órganos, lavado de dinero, etc. y que obliga a los gobiernos guatemalteco, mexicano y norteamericano, a desarrollar políticas de seguridad para tratar de frenar estas amenazas a la seguridad de cada una de las naciones mencionadas.

Por lo anterior, es importante reexaminar, en primera instancia, las políticas de seguridad mexicanas y, posteriormente, trabajar conjuntamente con el gobierno de Guatemala para replantear la normatividad y la regulación con respecto al tema del crimen organizado binacional, para sosegar, por un lado, la acción de las organizaciones delictivas, y, equilibrar la rigidez del gobierno mexicano en lo que concierne a la seguridad nacional; de igual forma, con esto demostrar a nivel internacional su capacidad de control, actuación y respuesta en cuanto surja un problema que represente una amenaza para los intereses nacionales.

De ahí que el objetivo general de este proyecto es analizar cuales son las causas del desequilibrio y la debilidad de la Seguridad Nacional entre México y Guatemala, y aportar, con este trabajo, soluciones para que con el trabajo en conjunto de ambos gobiernos, este desequilibrio se vea disminuido.

Así en los objetivos particulares, primero, es de destacar la situación bilateral de México y Guatemala para hacer notar al gobierno mexicano que sus políticas de seguridad no son lo suficientemente favorables desde una perspectiva internacional. Posteriormente, se va a estudiar el entorno político del crimen organizado, así como su desarrollo como una de las principales amenazas para la seguridad nacional. Y, por último, se tratará de examinar el escenario actual de la política de seguridad de México con respecto a su frontera con Guatemala y la vulnerabilidad de la Seguridad Nacional.

La seguridad nacional es uno de los planos de discusión más delicados en la esfera de la sociedad mundial actual. Ella está invariablemente atravesada por posicionamientos que prefiguran concepciones relativas al poder y los medios para asegurarlos. En términos generales la disyuntiva de fondo que se plantea reside en la existencia o no de una base de legitimidad democrática en los medios empleados por el Estado para protegerla, lo que cuestiona al concepto mismo. La duda que está detrás de este planteamiento tiene plena justificación. Las bases teóricas de la seguridad nacional son a tal grado ambiguas, que su definición misma no merece consenso ni siquiera entre quienes reconocen la validez del concepto –se cuentan por decenas las definiciones dadas a conocer. Un supuesto valor y principio de organización del Estado, atributo asignado a la seguridad nacional entre sus voceros, que no alcanza consenso en cuanto a su objeto, fines e instrumentos, necesariamente arroja dudas sobre su justificación misma.

En la perspectiva normativa, un aspecto es particularmente elocuente para demostrar la vaguedad del término. En materia de derecho existe una fórmula a través de la cual se determina el objeto de protección de las normas de derecho: bien jurídico o interés jurídicamente protegido. “La Constitución mexicana consigna bienes jurídicos que el legislador consideró que deberían ser protegidos. Así, el artículo 14 indica que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino como la propia Constitución prescribe”.¹ Cuando se busca, en cambio, el bien o interés jurídico tutelado por la seguridad nacional, lo que se encuentra es una vasta serie de conceptos que conjugan y sobreponen principios políticos y jurídicos, lo cual arroja como resultado una fórmula que, al incluirlo todo, evade la precisión de su significado y alcances.

De ahí que algunas propuestas del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND), confirman lo anterior. “La seguridad nacional tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o

¹ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, México, 1998, A-CH, p. 338.

minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones. Para ello, el nuevo gobierno se propone emprender acciones efectivas contra la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas”.² Cabe señalar, primero, que el “interés colectivo” es un concepto estrictamente político, ajeno a objeto y límites normativos; segundo, aparece la confusión derivada de la dicotomía que señala como bien protegido, por un lado, la población y, por el otro, las instituciones; tercero, a mi entender es evidente la desproporción e indeterminación que conlleva proponer cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población o de las instituciones, como asunto de la seguridad nacional. En este caso la pretensión expansiva del concepto inhabilita su racionalidad. Es decir, según este pasaje del PND, el combate a tales fenómenos habrá de resolver todos los riesgos y amenazas a la seguridad nacional.

Las siguientes líneas del PND aparentemente buscan distinguir la visión anterior de la seguridad nacional, con respecto a la sostenida por el entonces presidente Vicente Fox Quezada. “El concepto de seguridad nacional se utilizó para justificar actos ilegítimos de la autoridad, cuyo único propósito era procurar la continuidad del régimen. La oposición política representaba una amenaza a los intereses del grupo en el poder y a su permanencia, que consideraba necesario disuadir, reprimir o neutralizar. Esta situación llevó a un uso distorsionado de las instituciones de inteligencia del país, al descrédito de las instituciones competentes y a un abandono por el gobierno de tareas primordiales para el cuidado efectivo de la seguridad nacional. Las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representan la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas”.³

La perspectiva omnicomprensiva y confusa de la seguridad nacional se confirma con las siguientes palabras: “Los temas de la seguridad nacional, a partir

² *Secretaría de Gobernación México, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Diario Oficial, miércoles 30 de mayo de 2001, p. 104.*

³ *Ibidem, p. 105.*

de los cuales se construye la agenda institucional de riesgos que orienta el trabajo cotidiano del CISEN, hacen aún más evidente la pertinencia de un sistema de inteligencia moderno que ayude a encontrar soluciones duraderas a los problemas del país.⁴

No obstante esta diversidad temática y la vaguedad consecuente, el siguiente círculo vicioso garantiza la presencia y aceptación del concepto “seguridad nacional”. *Primero*, a pesar de la ausencia de bases teóricas y jurídicas sólidas, a partir de una actitud acrítica, los actores políticos han incrementado de manera significativa su empleo discursivo. *Segundo*, ello ha garantizado la irrupción del concepto en espacios de comunicación política y social de enorme influencia. *Tercero*, su uso político ha ido acompañado de la identificación de amenazas para la sociedad. *Cuarto*, más allá de la constatación empírica de la naturaleza, dimensiones y orígenes de dichas amenazas, el lenguaje ha logrado que la opinión pública las perciba como tales, provocando que el ciudadano común se observe a sí mismo como sujeto amenazado. *Quinto*, tal percepción ha creado el terreno para una aceptación social también acrítica del concepto que, a su vez, abre mayores espacios a la posición antes descrita por parte de los actores políticos. Es así como el círculo se cierra y la seguridad nacional se instala como referente de la vida pública, sin que nadie pueda explicar claramente lo que es, a la luz del diseño constitucional de nuestro régimen político, y de las garantías ahí previstas. A su vez, la discusión conceptual sobre la seguridad nacional no es reciente y existen referencias para rastrear las confusiones que se han venido dando, principalmente desde el plano ideológico durante la segunda mitad del siglo XX.⁵

⁴ Medina Mora, Eduardo, Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (2000-2005), Órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, discurso durante la presentación a los medios del proceso de evaluación del CISEN.

http://www.cisen.gob.mx/html/discurso_inap.htm Fecha de consulta: abril de 2009.

⁵ Aguayo Quezada y Bagley Bruce M. Comp., *En busca de la seguridad perdida*, Siglo XXI, México 1990. Primera parte.

Pero en este planteamiento del problema es importante destacar que el entonces titular del CISEN apunta que debe haber un servicio de inteligencia que coadyuve a la seguridad de la nación, cuyo “principal valor a tutelar es la seguridad de la sociedad mexicana”, para más adelante afirmar que el propio CISEN “debe consolidarse como un órgano de Estado, es decir, que tenga como propósito preservar la seguridad del Estado, como condición para que éste cumpla, a su vez, con la obligación ineludible de garantizar la seguridad y el bienestar de la sociedad”.⁶ Estas palabras denotan el doble matiz que da pie a un salto cualitativo en la profundización del debate, al tiempo que permite abrir nuevas perspectivas hacia el diseño de la base normativa en el tema. Primero, se dice que el bien tutelado a través de la inteligencia para la seguridad nacional es la seguridad de la sociedad. Pero las siguientes líneas denotan un giro radical en el bien protegido, ya que se dice que el órgano de inteligencia para la seguridad nacional “debe preservar la seguridad del Estado”, la cual es condición anterior para que éste pueda ofrecer seguridad a la sociedad.

Por lo tanto, la discusión de esta doble perspectiva, la seguridad nacional como instrumento de protección al ciudadano, o como herramienta de protección de las instituciones del Estado, constituye el motivo de discusión más importante en el ejercicio legislativo que propongo, ya que es aquí donde habrán de fijarse el objeto tutelado de la seguridad nacional, del cual derivarán los instrumentos a emplear y los límites de intervención.

Tras la construcción del concepto de seguridad nacional en nuestro medio, existe una historia que debe referirse al proyecto político de Estados Unidos, cuya influencia es materia del pasado, presente y sin duda del futuro del orbe. En esta perspectiva, hasta este momento el tema del narcotráfico es donde se da el ejemplo límite de la dependencia actual que mantiene México con respecto a ese país, dentro de la esfera discursiva de la seguridad nacional. A la firma en 1986 de la decisión presidencial de Ronald Reagan, que clasificó el tráfico de drogas como

⁶ Palabras del licenciado Eduardo Medina Mora, op. cit.

un problema de seguridad nacional, le siguió el inmediato alineamiento por parte del gobierno de Miguel de la Madrid, por cierto sin mediar debate legislativo alguno. Es el investigador Luis Astorga quien ha destacado lo anterior, pero además hace notar que la intención de uno de los miembros del equipo de transición de Vicente Fox, en el sentido de revisar la participación de los militares en el combate al narcotráfico, desapareció después de una reunión de dicho equipo con el llamado “zar” antidrogas de los Estados Unidos. “El cambio de posición de los representantes del nuevo presidente mostró en pocos días el límite de la política antidrogas del gobierno mexicano. La política de militarización en este terreno y en el de las principales instituciones de seguridad, similar al esquema que el gobierno de los Estados Unidos ha apoyado en otros países de América Latina, ganó la partida”.⁷

Hoy parece que hemos avanzado de manera importante en esa inclinación: todos los cuerpos de seguridad pública tienen un altísimo componente militar tanto en mandos como en tropa: prácticamente toda la PFP está integrada por las llamadas fuerzas especiales de apoyo, que proviene de la policía militar; la mayoría de los mandos de la PGR también provienen del Ejército; miles de soldados y cada vez más marinos participan en tareas directas de seguridad.

En este sentido, en el capítulo primero se exploraran las definiciones y alcances del concepto de seguridad desde la perspectiva particular de cada nación: México, y Guatemala. Se tratara de analizar y explicar detalladamente los conceptos, definiciones y causas de intereses nacionales, seguridad nacional, narcotráfico y delincuencia organizada en ambos países, y la forma de interacción entre sí. Asimismo, se mostrara como ha venido evolucionando la concepción y los elementos que integran a la seguridad nacional. Desde luego las definiciones siguientes son tomadas de opiniones de diferentes autores, por lo que no se afirma que son realidades ya que los conceptos se modifican al transcurso de los años.

⁷ Astorga, Luis, *La seguridad dependiente*, en *Bien Común y Gobierno*, Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. Número 77, México, mayo de 2001, p. 9.

A su vez, en el segundo capítulo se tratará una amenaza importante para la seguridad nacional y que con el paso del tiempo se está convirtiendo en un grave problema para la seguridad internacional, desde luego este problema es el tema de la delincuencia organizada en donde se intenta definir tanto el concepto como sus actividades y se pretende dar una visión general de todos los actores inmersos en materia de seguridad, delincuencia organizada. De igual modo, se analizarán los vínculos políticos que están inmersos en el crimen organizado, así como aspectos que incluyen a la sociedad, la política y la economía así como la inestabilidad política y social que genera.

Para continuar en el capítulo tercero, se mostrará la percepción que se tiene en Guatemala sobre conceptos como seguridad, estado de derecho, seguridad nacional y defensa, entre otros, así también se realizará un estudio de la situación de la seguridad en la que se desarrolla la relación bilateral de México con Guatemala, los proyectos de cooperación para reforzar la seguridad dentro de los estados fronterizos entre ambas naciones así como entre ambos países en conjunto, y la actual política nacional de seguridad del país sudamericano, así como la situación actual del narcotráfico en esa nación.

Se decidió investigar y analizar el crimen organizado en su modalidad de narcotráfico ya que este problema es considerado como una de las más grandes amenazas para la seguridad nacional en México, puesto que es uno de los mayores males que afectan tanto a nuestro país como a muchas otras naciones. El problema del crimen organizado no solo se trata de la producción, distribución y trasiego de sustancias psicotrópicas; lamentablemente también acarrea otros males políticos y sociales como la corrupción, la violencia y otros problemas que afectan la estructura social y gubernamental, lo que genera ingobernabilidad y por tanto inseguridad. De esta forma, el crimen organizado representa una amenaza directa a la seguridad nacional de México. Por ello, es necesaria la cooperación internacional para combatir este mal y amenaza tan grande.

CAPÍTULO I. UN ENFOQUE SOBRE LA SEGURIDAD NACIONAL

1.1. Definiciones y alcances de la seguridad nacional en México

La palabra Seguridad en el más amplio sentido de la palabra, se refiere a la ausencia de riesgos que va desde los amplios campos de análisis internacional, pasando por la Seguridad Nacional que el Estado considera vital defender, hasta su sentido más restringido refiriéndose a la seguridad del ser humano, en la salvaguarda de sus intereses fundamentales y de su propia vida.

Este concepto ha venido sufriendo transformaciones importantes a nivel teórico y práctico, en tanto la intensa dinámica mundial ha requerido nuevas concepciones para lograr adaptarse a sus propias necesidades. El concepto de seguridad nacional a nivel teórico debe ser tratado con cuidado ya que puede tal vez no significar lo mismo para todas las naciones o quizá ni siquiera tengan un significado preciso. Ciertamente el concepto de Seguridad Nacional es uno de los más complejos de nuestra era, y su campo de acción teórico es tan amplio que puede definirse como una condición, una situación, un grado de garantía, una capacidad o una política. Lo cierto es que durante muchos años, la Política Exterior de la mayoría de los países ha estado guiada por la estimación de la Seguridad Nacional en términos de la preservación de los intereses nacionales, específicamente de una seguridad basada en el poder.

Existe una tendencia a privilegiar otros paradigmas que, basados en el cambio de la interacción en el mundo, proponen la construcción de amplios conceptos de Seguridad Nacional, donde sea importante destacar que no se desestima la estrategia militar sino que se complementa con la necesidad de satisfacer las necesidades básicas de los individuos para evitar tensiones internas, disminuir la vulnerabilidad y así mantener la seguridad de adentro hacia fuera.

Básicamente y en términos de las medidas relacionadas con el desarrollo se utilizará un concepto general que implica entender a la Seguridad Nacional como medio para lograr y mantener los Objetivos Nacionales, y en esto hay que numerar ciertos rasgos que considero esenciales y que limitan el concepto de

seguridad nacional, por ejemplo: es una condición política, social, económica y militar; se manifiesta como proceso continuo e incesante; tiene una dinámica propia; es una función estatal; nace con la organización del Estado; se manifiesta en pleno ejercicio de la soberanía e independencia; su meta básica es la estabilidad y la consecución de las metas y Objetivos Nacionales; existe una función del desarrollo de la nación; esta dirigida a superar los problemas nacionales.¹

De entre las exposiciones y discusiones del “Seminario internacional sobre seguridad nacional, seguridad fronteriza, migración y derechos humanos” y con respecto a la seguridad nacional, ésta se definió como la capacidad del Estado de mantener su independencia, su integridad y su funcionalidad contra fuerzas hostiles que le creen amenazas. Bajo esta perspectiva, los temas que se incluyen en una estrategia de seguridad nacional son aquellos en los cuales el Estado ha fallado en encontrar una solución usando los mecanismos democráticos y, por lo tanto, requiere del uso de recursos extraordinarios para solucionarlos.²

Existirán cuatro características que se deben analizar para definir Seguridad Nacional en un sentido amplio para México: el concepto, la Doctrina, las políticas de Seguridad Nacional y la Agenda de Seguridad Nacional. Antes de intentar adentrarnos en la historia del desarrollo del concepto, es importante que planteemos una perspectiva teórica sobre con base en que postulados se formula una política de Seguridad Nacional. Es importante, así mismo entender la necesidad de reconocer, que cada política nace de un momento histórico determinado y responde a cierta coyuntura.

En primer término, es importante destacar que para México el concepto de seguridad nacional encuentra sustento en un conjunto de prescripciones constitucionales del más alto rango. En México, de manera explícita y en términos

¹ Recopilación de las ideas generales presentadas por Alejandro Martínez Serrano en ¿Qué es la Seguridad Nacional?, mayo 2001, y De Herrera Lasso, Luis y Guadalupe González. “Balance y perspectivas en el uso del concepto de Seguridad Nacional en el caso de México”. Comp. Sergio Aguayo. En busca de la seguridad perdida. México D. F. Siglo XXI, 1990, p 115.

² “Seminario internacional sobre seguridad nacional, seguridad fronteriza, migración y derechos humanos”, Coloquio Internacional: Seguridad en las Fronteras de México. Organizado por COLEF, Sin Fronteras y El COLMEX. México, D. F. Abril 2002

de la doctrina de seguridad nacional surgida al término de la Segunda Guerra Mundial, se dio una aceptación relativamente tardía y muy particular del concepto, lo que obedeció a factores de carácter interno y externo.

En el ámbito interno se debió a la existencia de una relación equilibrada entre autoridades civiles y fuerzas armadas y a la aceptación del orden constitucional por parte de los institutos armados, de tal suerte que para México la seguridad nacional nace como un concepto relativamente menos militarizado que en el resto de América Latina. Entre los factores externos se encuentra una actitud condicionada por determinantes geopolíticas de la política exterior, basada en los principios de la no intervención y la autodeterminación de los pueblos, que daban como resultado el propósito fundamental de defensa y reafirmación de la soberanía.

Considerando el texto de Alejandro Martínez ¿Qué es la Seguridad Nacional?, donde plantea la definición “La Seguridad Nacional de todo Estado define una serie de valores y propósitos fundamentales que pretende alcanzar y mantener, que se consideran esenciales para su desarrollo y hacia donde se orientan los esfuerzos, las energías y todos los recursos disponibles...”³ Con base en este concepto, dichos valores y propósitos fundamentales se pueden clasificar como sigue:

1. Aspiraciones Nacionales, que pueden ser las pretensiones o deseos de una comunidad o nación con el propósito de lograr su bienestar y seguridad.
2. Intereses Nacionales, entendidos como los deseos o pretensiones del gobierno, que sirven de guía en un Estado, para determinar la política nacional, donde se incluye la auto conservación, la independencia, la integridad territorial, seguridad militar y bienestar económico.
3. Objetivos Nacionales, los cuales son establecidos por la política de un país, incluyendo en sí postulados o principios básicos permanentes, que definen modos de vida, y cuyo logro implica lograr un beneficio para los intereses nacionales;

³ Martínez Serrano, Alejandro, ¿Qué es la Seguridad Nacional?, 2001.

cuando hablamos de aquellos que tienen carácter permanente serán ubicados como parte del texto constitucional.

En general el gobierno debe, a través de estos conceptos, procurar mediadas para mantener aquellos objetivos que ya han sido alcanzados, y reformular mediadas para lograr los nuevos, coyunturales o simplemente aquellos que aun no han tenido respuestas o adelantos eficaces.

Así también tenemos las amenazas, definidas como situaciones que atentan contra la soberanía, la independencia, la libertad o integridad territorial de la nación. Las amenazas son las que tradicionalmente se han tomado en cuenta para el desarrollo de políticas de seguridad nacional, en tanto en su mayoría incluyen mediadas que implican el uso de las fuerzas militares. De igual modo, encontramos los antagonismos, que son los criterios opuestos al logro o preservación de los Objetivos Nacionales. Clasificados en tanto sean internos, externos, actuales o potenciales y, por último, están los factores adversos, que se definen como dificultades u obstáculos internos que impiden la consecución o mantenimiento de los Objetivos Nacionales y que requieren para su eliminación algún tipo de política o línea de acción concreta.

El concepto integral de la seguridad nacional comprende dos estructuras, una interna y la otra externa. En el orden externo, México, país de vocación civilista y de inalterable tradición pacifista, siempre ha normado su conducta en el campo internacional, por principios fundados en sus ideales de paz y de justicia, apoyados en la fuerza de la razón. En cuanto al ámbito interno la seguridad esta cimentada, de manera especial, en la solidez y firmeza de nuestras instituciones sociales, debidamente tuteladas por el orden jurídico emanado de la constitución. La acción del estado en este aspecto esta encaminada, fundamentalmente, a lograr el desarrollo integral del país dentro de los cauces de justicia social que la propia constitución preconiza.”⁴

⁴ Manuel M. Moreno. “La Seguridad Nacional desde la perspectiva de la Constitución”. Cuadernos de investigación no. 7. México, UNAM-ENEP Acatlán, 1987, p. 80.

En cualquier estudio nacional, y específicamente en lo que respecta a México, tratar de establecer un concepto de Seguridad Nacional inamovible o general es tarea difícil. Para efectos prácticos, se analizarán distintos conceptos emanados tanto por partes de académicos como de militares, que en mayor o menor medida tratan de expresar ideas similares.

Se conoce como Seguridad Nacional a:

La condición permanente de soberanía, libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de derecho procuran en nuestro país los poderes de la Federación, mediante acción armónica, coordinada y dinámica de los campos del poder político, económico, social y militar, con el fin de alcanzar y mantener los Objetivos Nacionales y preservarlos tanto de las amenazas en el ámbito interno como de las procedentes del exterior. El general Gerardo C. R. Vega define la seguridad nacional como “(...) la condición de pensamiento y acción del Estado, por la cual una sociedad organizada, en el entorno del derecho, obtiene y preserva sus objetivos nacionales.”⁵

La condición imprescindible para el desarrollo integral del país, basada en:

1. La preservación de la soberanía.
2. El mantenimiento del orden constitucional.
3. La protección de los derechos de sus habitantes.
4. Y la defensa de su territorio.⁶

Al conjunto de condiciones políticas, económicas, militares, sociales y culturales, para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y

⁵ Colegio de Defensa Nacional. General Gerardo C.R. Vega García. Seguridad nacional concepto organización método. México, 1988, inédito, p. 78.

⁶ CISEN, www.cisen.gob.mx

reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que puedan traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior.⁷ La Seguridad Nacional abarca todos los campos del acontecer social y su encauzamiento va encaminado a la afirmación de todo o que contribuye a consolidar nuestras formas institucionales de existencia, dentro de los márgenes establecidos por la constitución.⁸ La Seguridad Nacional en México, debe entenderse como un concepto amplio que, aun cuando ha recibido muchas formulaciones, tiene como puntos rectores la defensa frente a amenazas externas o internas del territorio, de la soberanía y de los valores nacionales... Se liga con el concepto del poder y no se reduce a lo militar sino que tiene dimensiones políticas, económicas, sociales, culturales, etc.⁹

La Seguridad Nacional puede entenderse como la política de Estado Nacional, ejercida por todos y cada uno de sus integrantes bajo la conducción del gobierno, dedicada a la máxima tarea de la preservación y conquista de los Objetivos Nacionales permanentes y coyunturales, bajo la premisa de lograr el bienestar de la colectividad.¹⁰

Podemos concluir que los diferentes conceptos de Seguridad Nacional en México presentan todos ciertos puntos en común, como:

- a) De una u otra forma todos sugieren que la Seguridad Nacional atañe a factores multidisciplinarios (político, social, económico, cultural), así mismo las medidas necesarias para su consecución.
- b) Cualquier medida o política de Seguridad Nacional debe trazarse atendiendo a la necesidad de mantener o procurar los objetivos nacionales permanentes y coyunturales.
- c) Todas toman como referencia un marco legal para su establecimiento.
- d) En términos generales, sus fines más importantes serían la estabilidad, la reducción de las vulnerabilidades nacionales y la independencia.

⁷ Herrera Lasso, Luis, Op. Cit. p. 119.

⁸ Moreno M, Manuel, Op. Cit. p. 80.

⁹ Aguayo, Sergio, "Chiapas: las amenazas a la Seguridad Nacional", Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos, México D. F. 1987, p. 101.

¹⁰ Martínez Serrano, Alejandro, op cit.

- e) Su ámbito de acción se remonta tanto a medidas de carácter internacional como aquellas de carácter nacional, en tanto que los factores que la afectan tienen el mismo origen.

En nuestro país existe una Doctrina en este tema, al referirnos a la Doctrina de Seguridad Nacional, nos referimos al “Conjunto de principios que definen lo que un país considera como factores decisivos para su existencia y desarrollo...”¹¹. En ese caso poseen cierta estabilidad en el tiempo, y en concreto formaran las bases estructurales y los puntos cardinales al momento de plantear las posibles políticas de Seguridad Nacional.

Ahora bien, en cuanto a México, la Doctrina incluye algunos elementos constitutivos de la Nación, que representan fines en sí mismos, en torno a los cuales se diseñaran planes y políticas en pos de su consecución, de entre los cuales el CISEN destaca a la Soberanía, la Unidad Nacional, y la Integridad del Patrimonio Nacional.

Para poder responder a los retos que los puntos incluidos dentro de la Doctrina de Seguridad Nacional imponen, una Política de Seguridad Nacional puede ser definida como “... los principios que definen el modo de actuar del Estado en su esfuerzo por obtener o mantener la seguridad de la nación...”¹². Siguen un principio más operativo, que pretende tomar acciones y medidas pertinentes para lograr y mantener la seguridad de la nación.

Tales políticas permiten administrar y regular la acción del Estado en materia de Seguridad Nacional, indicando parámetros básicos para la definición de estrategias, implementación de medidas, uso de recursos y ejecución de acciones¹³; en general, a lo largo de la historia dichos planteamientos han sido establecidos en los Planes Nacionales de Desarrollo en México.

¹¹ CISEN, www.cisen.gob.mx

¹² Idem.

¹³ Idem.

Los principios generales que se han ido desarrollando en materia de elaboración de Políticas de Seguridad Nacional de México, incluyen los siguientes aspectos:

Integralidad, que es la adopción de un enfoque exhaustivo y multidisciplinario, que pretenda abarcar las diferentes áreas del quehacer nacional.

Dinamismo, la realidad nacional e internacional experimenta un cambio constante, por lo que las medidas deben tener un amplio sistema de adaptación para no perder rápida vigencia en el tiempo y para poder atender asuntos inéditos tanto en el marco del acontecer mexicano como en su relación con el entorno internacional.

En cuanto a la Legalidad, encontramos que la observancia de las leyes ha alcanzado incluso a los Principios de Política Exterior de México en el marco constitucional, lo cual afianza la exigencia vigente de alinearse con la norma al momento de plantear políticas para procurar la Seguridad Nacional. En la Legitimidad y Supremacía del Estado, se manifiesta una justa consideración del Estado como actor primordial en la defensa de los intereses nacionales. Participación democrática, como toda nación firmemente democrática, se pretende incluir activamente la participación de la sociedad en procurar su seguridad como nación. Selectividad, que junto al dinamismo, este principio permite adecuar a la realidad coyuntural del país y de su entorno, la elaboración de políticas adecuadas para conseguir y mantener la Seguridad Nacional. De todos los temas que se deben atender en un concepto integral de seguridad, este principio permite la adecuada jerarquización de asuntos relevantes para la Seguridad Nacional, en un espacio de tiempo determinado.

1.2. Seguridad Nacional: la perspectiva desde Guatemala

El campo de la seguridad es uno de los temas de mayor urgencia para el Estado de Guatemala por cuanto es base fundamental para el desarrollo. Es importante comprender que la seguridad no es una acción en sí misma, sino un estado de cosas, una percepción de la persona de sentirse segura o no. Para lograr esa percepción en la sociedad el Gobierno define políticas de seguridad que garanticen el desarrollo, los derechos individuales, la libertad y la protección de la persona contra las amenazas e incluso contra la actividad misma de las autoridades en la búsqueda de esa sensación de seguridad.

En Guatemala, la seguridad nacional es el grado relativo de garantía que a través de acciones políticas, económicas, sociales y militares un Estado puede proporcionar en un momento determinado a su población para garantizar el logro de los objetivos nacionales.¹⁴ La seguridad democrática es la acción del Estado que garantiza el respeto, promoción y tutela de la seguridad, el ejercicio de los derechos humanos, creando condiciones que permitan el desarrollo de la persona en paz, libertad y democracia, conforme al Tratado marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.¹⁵

El problema del establecimiento de un concepto común de seguridad regional, implica su definición en términos de la suma de las seguridades nacionales o bajo la idea de la existencia de una interdependencia entre un grupo de estados para el mantenimiento de su seguridad. Actualmente, es difícil conjugar a todos los Estados ante los efectos de una amenaza en común.

El concepto de seguridad y su aplicación a una agenda de Estado, es uno de los ejes centrales en la definición de la política de defensa y de la doctrina militar. En el caso de Guatemala el Estado introdujo el manejo de ese entendimiento en la época de la segunda guerra mundial, cuando Estados Unidos organizó la red de apoyo americano en su lucha contra las potencias del Eje. La

¹⁴ Manual de Defensa Civil, Comando Superior de Educación del Ejército, Guatemala, 2003.

¹⁵ Ley marco del Sistema Nacional de Seguridad, Artículo 2, Decreto 18-2008, Congreso de la República, Guatemala.

seguridad se vinculó a la defensa colectiva contra un agresor externo a la región y se hizo operativa mediante las estructuras de la Junta Interamericana de Defensa en 1942 y la influencia del War National College de Estados Unidos hacia los ejércitos del continente¹⁶. Posteriormente, en 1947, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Tratado de Río) institucionalizó ese sistema regional de seguridad, pero para entonces, ya se había iniciado la guerra fría y la percepción de la amenaza externa, antes representada por el 'nazi-fascismo' pasó a ser sustituida por el denominado 'comunismo internacional'.

Si bien en Guatemala no se llegó a sistematizar una doctrina de seguridad, sí se operacionalizó el concepto, incorporándolo a las políticas oficiales. De esta forma para 1963 el instrumento creador del Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA), concebido como el primer arreglo subregional de seguridad, en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), definió al 'comunismo internacional' como una 'grave e inmediata amenaza para la paz y la seguridad de los Estados del Istmo'¹⁷. Al igual que en otras naciones del continente, los gobiernos autoritarios de Guatemala, que se extendieron aproximadamente desde 1963 hasta 1985, manejaron la seguridad dentro de una definición estrecha, circunscrita a los aspectos militares y enfocada en el combate al adversario externo, el cual se veía reproducido en el interior de la sociedad, con lo cual no se distinguía entre la amenaza externa e interna y por consiguiente la función de las fuerzas armadas incluía ambas dimensiones.

Ese manejo tuvo un sesgo totalmente ideológico, ya que se veía amenazada a la seguridad en cualquier coyuntura, si se identificaba con el mencionado 'comunismo', y si ese elemento no estaba presente, se podían ignorar situaciones reales de daño grave a la seguridad nacional. Así se explica, por ejemplo, que la invasión organizada por el gobierno norteamericano que derribó al Presidente Jacobo Arbenz en 1954, pese a configurar un hecho típico de agresión externa que vulneraba la soberanía nacional y que era dirigida contra un autoridad

¹⁶ Ugarte, José Manuel. "Seguridad y Defensa en América Latina". Ponencia presentada en LASA 2001.

¹⁷ Aguilera, Gabriel: La Integración Militar en Centroamérica, INCEP, Guatemala, 1975.

legítima y constitucional, no solamente no fue repelida por las fuerzas armadas, sino que el episodio fue silenciado por varias décadas en la historia interna del Ejército¹⁸.

En los hechos, el Estado guatemalteco manejó (aunque no la definió específicamente) especialmente durante el largo periodo de la guerra interna, una versión de la Seguridad Nacional, tal como fue entendida a partir de las dictaduras militares sudamericanas de las décadas de los años 60 a 80. Es sabido que en tanto que la Seguridad Nacional se refiere la prevención y reacción ante amenazas que puedan pesar sobre el Estado-Nación, y constituye por consiguiente una definición usual y válida, el uso del término en América Latina durante el periodo de la guerra fría, asumió una connotación ideológica, justificando la supresión de las libertades democráticas y el autoritarismo. El origen conceptual puede encontrarse en una percepción exacerbada del realismo político. Dado que la confrontación armada interna en Guatemala se libró totalmente al margen del Derecho Internacional Humanitario, tuvieron lugar en su decurso casos gravísimos y extensos de violación a los derechos humanos y de otros hechos de violencia que afectaron a la población civil en una magnitud pocas veces alcanzada en los conflictos bélicos del continente¹⁹.

Esta situación se modificó, como es conocido, a partir del proceso de democratización y pacificación de Centroamérica, que se origino con la iniciativa de Contadora y se concretó en el Procedimiento de Esquipulas, el cual puso en marcha decursos que permitieron la finalización negociada de las guerras internas, el desenvolvimiento de las transiciones a la democracia y que incluyeron compromisos para la desmilitarización e introducción de un nuevo pensamiento en materia de defensa y seguridad²⁰.

La reactivación de la integración centroamericana, generada por la pacificación de la región, incluyó la creación de un sistema subregional de

¹⁸ Cullather, Nicholas: Guatemala, Operación PBSuccess. Tipografía Nacional, Guatemala, 2004.

¹⁹ Sobre la guerra interna y los derechos humanos ver: Guatemala Memoria del Silencio. Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico. UNOPS, Guatemala, 1999.

²⁰ Torres-Rivas, Edelberto. "Historia General de Centroamérica. Historia Inmediata". Tomo VI. FLACSO/Quinto Centenerazo, Madrid, 1993.

seguridad, El eje inicial se encuentra en la conceptualización sobre seguridad que contiene el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA, instrumento que sienta las bases jurídicas-institucionales para la organización del Sistema de la Integración Centroamericana. La definición incluye entre sus propósitos: *“Concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas”*²¹.

Esa visión alternativa de seguridad se implementó institucionalmente en el cuerpo del Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica, de 1995, el cual expandió el concepto de seguridad amplio, que usando la terminología de la época fue bautizado como “seguridad democrática” y que se articula sobre cuatro ejes centrales:

- El Estado de Derecho, referido entre otros asuntos, al fortalecimiento democrático y de los derechos humanos, el desarrollo social y económico, la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural.
- La Seguridad de las Personas y de sus Bienes, que incluye la lucha contra la delincuencia, el terrorismo, el tráfico ilícito de armas, la narcoactividad y el crimen organizado, reconociendo asimismo a la pobreza y la pobreza extrema como amenazas.
- El eje de seguridad regional refiere propiamente al campo de la defensa, atañe a la resolución pacífica de controversias, la renuncia al uso de la fuerza, la defensa colectiva y solidaria, las medidas de confianza mutua y los mecanismos de alerta temprana. Así como el balance razonable de fuerzas, la creación de un mecanismo centroamericano de información y comunicación de seguridad, el aseguramiento jurídico de las fronteras, etc.

²¹ El texto del Protocolo de Tegucigalpa en: SG-SICA/SP-CSUCA: El libro de Centroamérica. Un Instrumento Cívico de los Pueblos. CSUCA, San José, CR. 1999.

- El último eje, incorporado después de que el huracán Mitch devastara el Istmo en 1998, se refiere a la prevención de desastres naturales.

Evoluciones parecidas se dieron a nivel nacional, en los países de la subregión, los que pusieron fin a sus conflictos internos mediante acuerdos de paz.

En ese sentido, la experiencia guatemalteca de la negociación de paz es singular por la naturaleza de sus Acuerdos, que llegan a configurar una agenda nacional de reforma y cambio, en una dimensión no igualada en las negociaciones de paz en el continente. Como es lógico, esos entendidos incluyen lo referente a la seguridad y defensa.

Como se observa, el Tratado Marco sustituyó las concepciones tradicionales sobre seguridad por un entendimiento alternativo, manejando por cierto una agenda amplísima, en la que la mayoría de problemas del área parecían convertirse en temas de seguridad.

La otra fuente central que origina el concepto y agenda alternativa, es el proceso de paz en Guatemala. De los siete acuerdos sustantivos que pusieron fin al enfrentamiento armado, uno está dedicado parcialmente a la temática que nos ocupa, se trata del Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática de 1996. En el cual se plasman las disposiciones tendientes a impulsar la reconversión de las fuerzas armadas en sentido coherente con el planteamiento democrático para toda la sociedad, recogido en los Acuerdos.

Entre las disposiciones que contiene este instrumento, destaca por su importancia la definición de la agenda de seguridad. La misma se expresa como:

“La seguridad es un concepto amplio que no se limita a la protección contra las amenazas armadas externa, a cargo del Ejército, o a la protección contra las amenazas al orden público y la seguridad interna, a cargo de la Policía Nacional Civil. El conjunto de los Acuerdos de Paz de Guatemala plantean que la paz firme y duradera requiere el respeto a los derechos humanos, y al carácter multiétnico,

pluricultural y multilingüe de la Nación guatemalteca, el desarrollo económico del país con justicia social, la participación social, la conciliación de intereses y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática”.

El Acuerdo también define la función del ejército como *“la defensa de la soberanía del país y de la integridad de su territorio”* separándolo así de la seguridad interna, y al hablar de la Doctrina Militar indican que esa Doctrina estará orientada al *“respeto a la Constitución Política de la República, a los derechos humanos, a los instrumentos internacionales ratificados por Guatemala en materia militar, a la defensa de la soberanía e independencia nacional, a la integridad del territorio del país y al espíritu de los acuerdos de paz firme y duradera”*²².

Sin embargo, las anotaciones oficiales sobre el tema son las que se consignaron en dos documentos oficiales: el primero de ellos la Doctrina del Ejército elaborada en 1999 y el segundo, el libro de la Defensa Nacional del año 2003. El primero de los instrumentos usa el término de seguridad nacional entendiéndola como:

“Para el Estado guatemalteco, la política de seguridad comprende todas aquellas acciones de carácter preventivo o reactivo que el gobierno debe adoptar para garantizar el logro de los objetivos e intereses nacionales, frente a cualquier amenaza, agresión o situación que por su naturaleza ponga en peligro el Estado Democrático de Derecho, la vigencia de los derechos humanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, la conservación del medio ambiente, la seguridad pública, la interculturalidad de la nación y la paz social. Por consiguiente, constituye el medio para desalentar cualquier comportamiento agresivo, asegurar el libre ejercicio de la soberanía y alcanzar el bien común. En consecuencia, la Seguridad Nacional debe ser una política encaminada a lograr un estado de vida ideal, al que toda persona aspira, en el que no exista amenaza alguna, tanto para el Estado como para su soberanía, y en el cual se permita el normal desarrollo de todas las actividades que desarrolla la población, no obstante

²² Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una Sociedad Democrática. En: Recopilación Cronológica Acuerdos Firmados en la Negociación por la Paz en Guatemala. Fundación Casa de la Reconciliación, Guatemala, 1997.

los antagonismos que puedan oponerse a ellas."²³. En otro de sus párrafos, la Doctrina hace referencia al Tratado Marco, incorporando textualmente sus definiciones. Aunque la Doctrina fue revisada en el año 2002, no se trabajó la parte citada.

En el libro de la Defensa Nacional se hace, asimismo, referencia al Tratado Marco y partiendo del mismo se establece que:

*"...para Guatemala se define la Seguridad Nacional como el estado de vida de la Nación, en el cual se garantizan la dignidad del ser humano y el desarrollo pleno de sus potencialidades en sus manifestaciones políticas, económicas, sociales y culturales: así mismo, se contrarrestan las amenazas a la soberanía e institucionalidad democrática del Estado y a la integridad del territorio. Dentro de este esquema, la política generada por el estado en materia de seguridad se basa en consideraciones como la concreción de los intereses nacionales y del proyecto de Nación que se aspira a construir, la que debe enfrentar para la consecución de dichos intereses; y las condiciones objetivas y subjetivas a partir de las cuales pueda, o no, hacer funcionales los mecanismos de prevención, control y resolución de las amenazas"*²⁴.

Como puede observarse, en ambos documentos se incluyen definiciones de seguridad acogiendo la referencia al Tratado Marco, con lo cual se puede asumir que es el concepto de Seguridad Democrática el que acepta el Estado de Guatemala. Es notorio que los mismos no refieren al Acuerdo de Paz respectivo.

1.3. Política nacional y política internacional

En el Estado moderno, las instituciones de gobierno constituyen los instrumentos políticos generalmente aceptados para mantener un marco de orden en la sociedad y para procurar, en nombre de los miembros del sistema político,

²³ Ministerio de la Defensa Nacional: Doctrina del Ejército de Guatemala. Editorial del Ejército, Guatemala, 1999.

²⁴ Libro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala, Centro Impresor PS, Guatemala, 2003.

determinadas finalidades colectivas. A diferencia de otras instituciones, el estado tiene la capacidad de apoyar los mandatos emanados de las instituciones de gobierno mediante la coacción física. Sin embargo, estas instituciones funcionarían de manera más expedita en la medida en que el recurso a la compulsión deba utilizarse solamente en los casos marginales en que algunos de los gobernados no acaten voluntariamente los mandatos. El virtual monopolio estatal del uso regular de la fuerza restringe severamente el empleo privado de ésta, que queda confinado a situaciones altamente excepcionales. El ámbito político nacional se caracteriza por la existencia de un orden social reglado por un conjunto complejo de normas de comportamiento. Gran parte del entorno político gira en torno de la afirmación y el cambio del sistema normativo formado por esas reglas, las que son, por consiguiente, materia de diversos niveles de conflicto y consenso entre individuos y grupos.

Este proceso y sus resultados configuran la función de elaboración de normas, o función legislativa del sistema político, en la cual, en sistemas democráticos, interviene de manera sobresaliente, aunque no exclusiva, un cuerpo legislativo, parlamento o congreso, compuesto de representantes populares. Si bien la rama o el poder ejecutivo suele tomar parte en la función legislativa, como ejemplo mediante la presentación de proyectos de ley al parlamento, en esencia su tarea se concreta en la función de implementación. Esta tiene por objeto ejecutar y aplicar en casos concretos y particulares los mandatos contenidos en las normas generales. Tercero, la función de resolver conflictos entre agentes privados y/o públicos entorno de la aplicación de las normas legales, en relación con determinados comportamientos o actuaciones de estos, es la función jurisdiccional, que compete preferentemente a los tribunales de justicia, los que en el marco organizativo de un estado de derecho conforman un poder público independiente.

En segundo lugar, la vigencia y eventual modificación del sistema de normas en el ámbito nacional se basa en la comunicación entre las instituciones de gobierno y los gobernados. Las instituciones públicas dan a conocer las reglas a sus destinatarios públicos y privados, tanto mediante actos expresamente

destinados a esa finalidad, como por medio de actividades que tienen el efecto de hacer evidente su vigencia (por ejemplo, el mantenimiento del orden por parte de la policía). De parte de los gobernados se suelen manifestar demandas tendientes a mejorar el grado de vigencia efectiva de ciertas normas o se plantean exigencias de cambio en el sistema de normas. La vigencia efectiva y la solidez del sistema de normas en el sistema político dependen decisivamente de la fluidez que se alcance en esta mutua comunicación de acciones y expectativas entre gobernantes y gobernados.

En tercer lugar, las instituciones de gobierno pueden contribuir a la legitimación de las reglas mediante la influencia que posean sobre la formación e información de los ciudadanos, la capacidad de persuasión de sus dirigentes y su aptitud para llegar a representar y orientar efectivamente los valores predominantes en la sociedad. En la medida que tenga lugar esta identificación, aumentaran la correspondencia o el ajuste entre los patrones sociales de actitudes (cultura política) y las instituciones (estructuras políticas), lo que tendrá un efecto estabilizador del sistema.

Cuarto, las instituciones políticas pueden canalizar las demandas de cambio que se agitan entre los miembros del sistema, algunas de las cuales se traducirán en reformas legislativas y/o en nuevas modalidades de implementación y de ejercicio de la función jurisdiccional. En los sistemas democráticos tales procesos se dan, por lo general, de manera más fluida, institucionalizada y consensual que en otros tipos de sistemas. De este modo tiende a mejorar la capacidad de adaptación de estos regímenes de las exigencias y tensiones del cambio social.

En quinto lugar, en la medida que prevalezca un orden normativo legítimo, el gobierno estará en condiciones de emprender, con apoyo de la sociedad, las acciones protectoras del orden imperante que las circunstancias puedan exigir. Las medidas para controlar acciones subversivas, para apaciguar el descontento de sectores de la población, y para aminorar o eliminar situaciones de antagonismo, contribuyen a esta protección del orden social y político. Cabe señalar, que es muy diferente la situación de las instituciones políticas cuando por su intermedio se trata de mantener un orden cuya legitimidad es ampliamente

cuestionada entre los miembros del sistema, ya que en este caso las acciones dirigidas a ese fin no contarán con un apoyo social suficiente y, por el contrario, generan resistencia y demandas de cambio.²⁵ Lo anterior hace visible el hecho fundamental de la existencia de un cierto orden interno en los sistemas políticos, el que se establece y mantiene por medio de un conjunto de instituciones políticas centrales. Sin perjuicio de la existencia de otras instituciones, estas se puede decir que constituyen el punto focal de cada sistema.

Es fácil comprobar que en las relaciones políticas internacionales se dan ciertos rasgos distintivos del fenómeno político. En primer lugar, la política internacional consiste fundamentalmente en relaciones de poder, aunque el fenómeno del poder no describe ni explica la totalidad de las interacciones internacionales. El fenómeno básico consiste en que los principales actores internacionales se vinculan entre sí, ya sea conflictiva o cooperativamente, en función de perspectivas o consideraciones de poder, esto es, de su actitud presente o futura para alcanzar ciertos objetivos frente a otros actores bajo determinadas circunstancias, entre las que se encuentran las hipótesis de oposición mutua entre algunos de ellos. En este tipo de relación, lo específicamente internacional está dado por la interacción de actores que constituyen diferentes sistemas estatales o que pertenecen a estos, o al menos, por la interacción de actores de cualquier índole entre diversos sistemas políticos.

Segundo, la vinculación con procesos de decisión de la autoridad, la obligatoriedad y la relación con los intereses de actores sociales de importancia se presenta en forma análoga a la política interna, el punto de referencia es el mismo en los dos ámbitos, pero no se puede hablar de un proceso político internacional, planteamiento que supondría la existencia de algún tipo de institucionalidad central, dotada de autoridad propia. En el sistema internacional se dan diversos procesos políticos entre diferentes constelaciones de actores estatales y transnacionales. Cada tipo de proceso político internacional y sus resultados exhiben ciertos rasgos distintivos, conformando perfiles o regímenes

²⁵ Wilhelmy, Manfred. "Política Internacional: enfoques y realidades". Grupo Editor Latinoamericano. 1990 pp. 16 y 17.

característicos, los que a su vez inciden en los procesos de toma de decisiones de los actores. Esta vinculación confirma el postulado inicial de la unidad básica del fenómeno político en sus diversos espacios de manifestación. Las mismas consideraciones son válidas para las características de obligatoriedad, que se refieren al producto de los procesos nacionales de decisión, insertos en la política internacional, y a la exigencia del interés social general, que permite distinguir entre relaciones internacionales de carácter político y otras interacciones internacionales, como las de carácter meramente técnico. Dichas relaciones, al principio no políticas, pueden politizarse en la medida en que tiendan a rebasar los cauces limitados en que originalmente han tenido lugar.

Este tratamiento del concepto de política internacional pretende homologar el enfoque de la actividad política como un sistema de relaciones en torno de un gobierno o varios gobiernos, con el carácter descentralizado del sistema internacional.

CAPITULO II. LA DELINCUENCIA ORGANIZADA COMO AMENAZA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

2.1. Aceptación y estructura de la delincuencia organizada

Definir el término de Delincuencia Organizada, resulta muy complejo, sobre todo por la estructura con la que cuentan estas organizaciones criminales; jurídicamente el Código Penal Federal define lo que es la delincuencia organizada. Pero más allá de eso; y para nosotros, la gente de la vida común, cuantas veces no hemos visto u oído en los diversos medios de comunicación, sobre estas organizaciones; al ver que se capturan algunas bandas de delincuentes que por ejemplo han secuestrado personas, robado automóviles o sus partes, o que han cometido alguna otra sanción en grupo, nos viene a la mente y decimos: "es que son de la Delincuencia Organizada", es decir asimilamos un inverso de significado para estas bandas delictivas u organizaciones criminales; sería sumamente complicado, dar todos aquellos conceptos que asimilamos a estas organizaciones.

Para el estudio de la Seguridad Nacional y en materia jurídica, se sabe que existe una ley que sanciona a la delincuencia organizada, para algunos otros profesionistas y gente de la vida común, se tiene otra idea a cerca de la delincuencia organizada. Pero que trasfondo tiene realmente la delincuencia organizada; para ello nos basta preguntar y decir: ¿qué es la Delincuencia Organizada?, ¿será lo mismo que Crimen Organizado? o ¿Mafia?, antes estas diferentes acepciones, es importante primero ver el significado de la palabra Delincuencia Organizada, en partes, y para ello nos referimos a lo siguiente:

“Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos como terrorismo, acopio y

tráfico de armas, tráfico de indocumentados, trata de personas, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada”.¹

“Organización, asociación de personas regulada por un conjunto de normas en función de determinados fines”.²

Atendiendo a las acepciones hechas por el diccionario podemos observar que la palabra delincuencia es la manera ilícita con la que actúa una o varias personas, con la finalidad de delinquir o cometer delitos; y como segundo término la palabra organización, es la integración de dos o mas personas organizadamente, bajo normas y fines determinados, es decir bajo una estructura jerárquica y de mando. Por lo que al conjuntar ambas acepciones podemos concluir que la delincuencia organizada es el conjunto de personas organizadamente, bajos normas y jerarquías, con la finalidad de cometer o llevar a cabo actos ilícitos, es decir, hablamos ya de una organización criminal.

Por lo tanto, como toda asociación o sociedad, estará sujeta a normas, disciplina y rigidez para realizar su fin; entonces la Delincuencia Organizada actuara como una "Sociedad del Crimen", ya que sus actos, aparte de ser ilegales tendrán el fin de obtener ganancias lucrativas de esas actividades ilícitas.

De ahí que el crimen organizado haya sido conceptualizado como una "sociedad", que busca operar fuera del control del pueblo y del gobierno, pues involucra a miles de delincuentes que trabajan dentro de sus estructuras complejas, ordenadas y disciplinadas como cualquier corporación, mismas que están sujetas a reglas aplicadas con rigidez.

En efecto, en nuestros días, el concepto de "crimen organizado" es señalado a grandes grupos organizados, dedicados a actividades ilícitas, estructurados con la naturaleza y en ocasiones, también con apariencia de corporaciones de carácter lícito, pero a través de las cuales se realizan o se ocultan operaciones criminales. Esta forma corporativa, implica una estructura directiva, cuadros operativos, acervo tecnológico, ciclo de financiamientos,

¹ Artículo 2, Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, Párrafo reformado Diario Oficial de la Federación 23-01-2009

² Diccionario de la Real Academia de Lengua Española.

relaciones con otras corporaciones criminales, programas de expansión, jefaturas de proyectos, desarrollo y entrenamiento de personal, actividades de reclutamiento, control interno y, en general, todo aquello que podría tener cualquier gran corporación lícita.

Este tipo de delincuencia, señala la PGR, fue designada con la palabra "organizada", ya que se refiere a la "asociación", a la "sociedad", a la "corporación", al "grupo", al "sindicato", a la "liga", al "gremio", a la "coalición", en sí a la "unión", como forma de conjuntar esfuerzos en grupo; y con el empleo de la violencia, soborno, intimidación y fuerza, los delincuentes llevaban a cabo sus actividades ilegales.

La fuerza de la delincuencia organizada radica en el establecimiento de "alianzas y vínculos" que logra en todos los niveles, incluyendo el político y el militar; con la ayuda de actos de corrupción logran su impunidad. Así, las organizaciones dedicadas a la delincuencia organizada emprenden operaciones ilegales de tipo financiero, mercantil, bancario, bursátil o comercial; acciones de soborno, extorsión; ofrecimiento de servicios de protección, ocultamiento de servicios fraudulentos y ganancias ilegales; adquisiciones ilegítimas; control de centros de juego ilegales y centros de prostitución.

Por ello, la delincuencia en su manifestación organizada constituye uno de los más graves y vitales problemas que dañan y perjudican a la humanidad. Cuando la delincuencia organizada construye conexiones con organizaciones similares formando redes en todo el mundo, la Organización de las Naciones Unidas la identifica como delincuencia organizada transnacional.

La delincuencia organizada tiene un eje central de dirección y mando y está estructurada en forma celular y flexible, con rangos permanentes de autoridad, de acuerdo a la célula que la integran; alberga una permanencia en el tiempo, más allá de la vida de sus miembros; tienen un grupo de sicarios a su servicio; tienden a corromper a las autoridades; estos son dos de los recursos conocidos para el cumplimiento de sus objetivos; opera bajo un principio desarrollado de división del

trabajo mediante células que sólo se relacionan entre sí a través de los mandos superiores.³

Es por ello que dichas organizaciones criminales, ineludiblemente ocupan poco o mucho capital a veces para emprender un negocio, y que combinado con organización, disciplina, rigidez y políticas, forman una "familia" y a través de su organización criminal obtienen ganancias de acuerdo al giro que estas organizaciones criminales se dediquen. Por lo que, nos es dable decir que la delincuencia organizada va más allá de una delincuencia común, o "simple" se dice que la delincuencia organizada opera en forma distinta, aunque sus actos se asimilen a la de un delincuente común.

Si analizamos con detenimiento a las organizaciones criminales y a las organizaciones legales como empresas comerciales, se puede concluir que desde el punto de vista formal, no existen mayores diferencias, pues su fin fundamental es obtener el máximo de rentabilidad. Y si observamos que muchas organizaciones legales, legítimamente constituidas ejecutan acciones abiertamente ilegales para incrementar sus ganancias, como es el caso de la evasión de impuestos, despidos sin indemnización, ocultamiento de información aduanera, sobornos, alteraciones contables, etc., vemos que la diferencia no es fundamentalmente grande. Esta reflexión nos conduce a señalar, que hay una coincidencia en cuanto a los medios empleados, para conseguir sus fines. Por lo que podemos decir, que la delincuencia menor a comparación de la delincuencia organizada; esta última opera a gran escala, con una organización y estructura de trabajo, códigos y disciplinas rígidas, la delincuencia organizada opera en grandes cantidades de dinero y tecnología.

En conclusión, podemos decir que la palabra y el significado de delincuencia organizada, más que una acepción, es un nivel en el que se involucran demasiados intereses, capital financiero, infraestructura, mercado, políticas, etc., a comparación de la delincuencia común, que no tiene orden o capacidad para delinquir y sus delitos son "simples", mientras el delincuente

³ Presentación de la página oficial de la Procuraduría General de la República. Inicio/combate a la delincuencia/delitos federales/delincuencia organizada/Presentación.

común opera con el miedo de la sociedad a través de robos sin escala, la delincuencia organizada opera con capital financiero y tecnología para lograr un poder financiero nacional e internacional.

Son tan complejas sus estructuras, que por sus actividades ilícitas se ocultan a luz pública, no sabemos como se integran, quienes son responsables de sus áreas, esta información la sabemos cuando sus integrantes son aprehendidos por el Estado.⁴ Ahora bien, es bastante común referirse a la delincuencia organizada bajo el sinónimo de mafia (o mob, como se le llama en Estados Unidos y Asia), y a los delincuentes en gran escala se les llama entonces mafiosos o gángster. La palabra gángster viene de la voz inglesa gang, que significa banda, siendo común llamarle gángster al miembro de cualquier banda en cualquier país de habla inglesa, independientemente de que sea criminal o no. Sin embargo, en México se ha tomado el término para connotar esa relación entre el gángster como miembro de una agrupación criminal.

Como manifestamos en un principio las palabras Delincuencia Organizada, Crimen Organizado o Mafias, a pesar de sus diferentes acepciones son todas por igual la capacidad financiera de individuos u organizaciones, con poder y tecnología actualizada que le permite realizar sus actividades ilícitas a gran escala, permitiéndole extender a un amplio mercado de nivel nacional e internacional. Estas corporaciones criminales tienen como propósito fundamental el dinero fácil; es decir, lograr beneficios económicos de alto impacto y en corto plazo mediante cualquier medio. Ofreciendo productos y servicios ilegales que la población demanda; por ejemplo, drogas, armas, piratería, auto partes, prostitución, tráfico de órganos, tráfico de personas más un larguísimo etcétera; y en los peores casos mercadean con la vida y seguridad de terceros, como en los secuestros.

⁴ Esta información es obtenida de las declaraciones de los miembros de organizaciones delictivas que son aprehendidos y a quienes se les realiza un interrogatorio. Dicha información no es difundida debido a que es considerada como confidencial.

Estructura de la delincuencia organizada

Cualquier sociedad secreta del crimen organizado se basa en las más modernas técnicas de dirección empresarial, desde la organización, planificación y coordinación de las actividades, hasta su ejecución y control de los resultados. Jerarquía, unidad de mando, división del trabajo, productividad, etcétera, son conceptos manejados de forma natural por la delincuencia organizada, sus miembros (capos, lugartenientes, consejeros, capitanes, soldados) tienen como máxima la solidaridad entre ellos, exactamente como sucede en cualquier empresa, en las cuales, los jefes y los obreros trabajan codo con codo por el bienestar común.⁵

La delincuencia organizada actúa con criterios empresariales claramente establecidos, planificando sus actividades de acuerdo con los criterios económicos de la oferta y de la demanda, contemplando el impacto de la acción investigativa y penalizadora del Estado, situación que les permite regular el alza o la baja de precios.

De igual manera, estructuran su actividad con la división del trabajo y la especialidad de la mano de obra, es decir, el modelo gerencial de las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas, de las bandas organizadas de secuestradores, de los grupos que lavan dinero, de las organizaciones multinacionales, del tráfico de personas, del comercio de insumos para el procesamiento de la coca, de los cárteles de la gasolina, de los falsificadores, etc.

Pero en realidad, ¿cómo esta estructurada la delincuencia o crimen organizado?, es decir, si el crimen o delincuencia organizada se rige bajo los mismos estatutos que una empresa u organización, como tal debe de tener un organigrama, políticas y funciones que dirige cada persona de la organización, es decir, cada persona tiene un rol de acuerdo a su capacidad y función en la organización; evidentemente, que el crimen o delincuencia organizada esta

⁵ En este sentido el martes 30 de marzo de 2010, en distintos medios se publicó una nota en la que se menciona la alianza entre tres de los grandes cárteles de la droga en México: el Cartel del Golfo, el de Sinaloa y la denominada Familia Michoacana, quienes planean unir sus fuerzas para acabar con la agrupación denominada Los Zetas.

constituida en formas de organización, puesto que existe jerarquías definidas, el jefe, su lugarteniente, sus sicarios, etc., funciones y atribuciones conforme a dichas jerarquías, reglas para sus integrantes, derechos y obligaciones, métodos de acción y formas de operación, cuotas, modos de impunidad, etc., de acuerdo a esta premisa, la organización criminal, para obtener su fin será necesario estar muy bien estructurada, sobre todo porque la mayoría de sus operación son ilícitas y deberán estar muy bien ocultas para no ser descubiertas; una organización criminal funciona como un solo cuerpo y mientras más organizada se encuentre, sus ganancias, poder e imperio se extenderá a lo largo de un país y trascenderá sus fronteras.

La estructura de cualquier organización criminal se basa en su dirección, administración financiera y capacidad de operación, es decir, su dirección y administración son pilares fundamentales, la capacidad de operar es el riel o engranaje que hace que se mueven las otras dos. Podemos decirlo de la siguiente manera:

1. La delincuencia organizada tiene un eje central de dirección y mando, y esta estructura opera en forma celular y flexible, con rangos permanentes de autoridad, de acuerdo a la célula que la integran;
2. Alberga una permanencia en el tiempo, más allá de la vida de sus miembros;
3. Tiene un grupo de sicarios a su servicio;
4. Tiende a corromper a las autoridades; (en este punto y el anterior hay dos de los recursos conocidos para el cumplimiento de sus objetivos), y
5. Opera bajo un principio desarrollado de división del trabajo mediante células que sólo se relacionan entre sí a través de los mandos superiores.

No obstante lo anterior, debemos de tener en cuenta que toda organización criminal tiene un fin lucrativo que es el de obtener ganancias a través de operaciones de procedencia ilícita; es por ello que las organizaciones criminales, deben contar no solo con una administración de personal y direccional, sino también una administración financiera con potencialidad, en el ramo financiero,

esto, con el fin de trasladar sus ganancias; producto de sus actividades ilícitas; al ámbito legal. En términos simples introducir al mercado, el dinero y sus ganancias obtenidas en operaciones legales, a estas prácticas se les conoce también como "lavado de dinero", que no es sino resultado de las ganancias obtenidas por la actividad ilegal de los cárteles así como de su complejidad como microsociedad, con independencia de las actividades ilícitas que realice, por ejemplo: narcotráfico, contrabando, piratería, prostitución etc.

Para ellos la organización podrá desde crear empresas legales y lícitas, hasta compra de propiedades, acciones de empresas, automóviles, etc. Es por ello que la parte más fuerte y delicada de cualquier organización criminal es su Departamento de Operaciones Financieras, donde se basa la organización criminal para llevar a cabo su fin lucrativo y obtener las ganancias deseadas, las organizaciones criminales a pesar de ser criminales deberán contar con una estructura financiera sólida. El crimen organizado no puede darse el lujo de descuidar su departamento y operaciones financieras, ya que sin dinero no hay organización, sin organización no hay poder y sin poder no existe nada.

Un estudio llevado a cabo por las autoridades de varios países nos dice que una organización criminal, cuenta con la siguiente estructura financiera:

- La gestión administrativa, contable y financiera.
- El establecimiento y operación de canales y sistemas de comunicación e información interna.
- La especialización y división del trabajo (Asesores Financieros, jurídicos, personal interno y externo, soldados, consejeros, etc.).⁶

Como podemos observar, el sistema que cuenta la delincuencia organizada es similar al de las empresas privadas, su estructura, como toda organización

⁶ El expresidente de la Comisión Interparlamentaria Antimafia de Italia, Francesco Forgione, considera que México lleva el combate al narco a un callejón sin salida y que hacen falta leyes que debiliten el capital de las mafias. Al respecto consultar publicación Milenio semanal número 645, marzo 8 de 2010. Publicación que también cuestiona la veracidad de las estadísticas oficiales sobre los detenidos en la guerra contra el narcotráfico en México.

criminal, debe estar bien organizada, no se pueden cometer errores y están bien diseñadas para llevar a cabo sus fines ilícitos, una organización de este tipo no es creada con el solo fin gastar las ganancias obtenidas o cometer simples delitos, es de obtener poder y control.

Como hemos dicho con antelación de este tema, la delincuencia o crimen organizado no solo cuenta con su estructura económica sino también tecnológica y operacional, con su poderío tecnológico, armamentista y de organización es muy importante y poderoso para sus fines, conjuntado con esto, esta organización criminal puede llegar a ser una empresa suficientemente poderosa, aun en contra el mismo gobierno que en muchas ocasiones y aun con su capacidad y poder de Estado, es rebasado muchas veces por estas organizaciones.

Una prueba de esa tecnología con que cuentan dichas organizaciones, va desde la producción de drogas en laboratorios sofisticados, la introducción de piratería, lavado de dinero, transferencias electrónicas a otros países, la corrupción, gente del gobierno con nexos al crimen organizado, etc., les es de ayuda en grandes proporciones, es así que no solo la estructura es vital, sino también tecnológica, teniendo a ser siempre de alta calidad, inclusive se llega hasta una tecnología de armamento.

Se trata pues, de una delincuencia de mayor "peligrosidad" que la común, pues permite el reclutamiento de individuos eficientes, entrenamiento especializado, tecnología de punta, capacidad para el "lavado de dinero", acceso a información privilegiada, continuidad en sus operaciones y capacidad de operación que rebasa en el mercado existente, a la posibilidad de reacción de las instituciones de gobierno. Se caracteriza además, porque sus acciones no son impulsivas, sino más bien resultado de previsiones a corto, mediano y largo plazo con el propósito de ganar control sobre diversos campos de actividades y así amansar grandes oportunidades de dinero y de poder real; su pretensión no es tanto el poder político, el cual le interesa más para propósitos de protección. En caso extremo, el propósito de la delincuencia organizada no es competir con el gobierno sino utilizarlo.

En la delincuencia o crimen organizado se ha podido facilitar el comercio de sus operaciones ilícitas debido a que no solo cuenta con "personal" interno de su organización, sino también externo, una de las principales armas que ha motivado y facilitado dichas operaciones a las organizaciones criminales, es el soborno o la corrupción de individuos que trabajan para una institución gubernamental, es decir, funcionarios públicos encargados de un deber y que el crimen organizado ha controlado y pagado cien veces más de lo que ganaría el funcionario público en toda su carrera, anteriormente a estos funcionarios públicos se les conocía en los años de 1930 como "asociados", a esto se le puede llamar la forma de operar de la delincuencia organizada.

2.2. Formas de operar y principales actividades de la Delincuencia Organizada

Operación Administrativa Interna

Es indiscutible, que las actividades que llevan a cabo las organizaciones criminales o la delincuencia organizada, requieren en su mayoría ser actividades clandestinas, es decir, estar ocultas a luz de las autoridades, de no ser así, por lógica no se efectuarían. Y esto es así porque los recursos que se generan y las ganancias que se obtienen son consideradas operaciones de procedencia ilícita o de carácter delictivo, porque no pueden ser introducidas éstas ganancias legalmente a cuentas bancarias, a constituir empresas legales o simplemente a intercambiar su dinero por productos, bienes o servicios, es por ello que estas ganancias ilegales ocupan ser intercambiadas con recursos y operaciones lícitas; a estas operaciones que llevan a cabo estas organizaciones criminales se les conoce comúnmente como "lavado de dinero", actividad que esta sancionada por las autoridades de cualquier Estado gobernante del mundo que reprima dichas actividades ilícitas; por ello la delincuencia organizada, requiere introducir dichos recursos a operaciones y dinero lícitos, por ejemplo: compra de propiedades, automóviles, cuentas bancarias en el país u otros países, con prestanombres, creación de empresas legales, inversiones en empresas legales todo esto con el fin de ocultar un trasfondo para sus operaciones ilegales.

Como hemos venido mencionando durante el transcurso de esta investigación, la delincuencia organizada opera bajo esquemas de una sociedad o igual que una sociedad capitalista de objeto lícito. Es decir, cuenta con normas, disciplinas, organización y estructura, la delincuencia es un complejo económico y de grandes dimensiones en sus actividades ilegales que llevará a cabo para obtener su fin.

La forma en que opera la delincuencia organizada, con independencia de las operaciones que realice, por lo regular son siempre ilícitas, por lo tanto no podrán a luz pública realizar actividades comerciales como cualquier otra empresa del ámbito legal, aunque ya hemos afirmado que muchas ocasiones las organizaciones o empresas del ámbito de operaciones legales, también operan bajo el esquema ilegal y que más le convienen para sí misma, ejemplo: la evasión de impuestos, el pago de indemnizaciones en forma irregular, etc.

La investigadora jalisciense Cecilia Lozano Meraz señala algunas características concretas de la delincuencia organizada o crimen organizado, como también se le denomina, y que a continuación se describen en forma de lista junto con otras características observadas en otro análisis sobre el tema:

1. "Opera bajo una disciplina y códigos de comportamiento mafioso;
2. Actúa con la finalidad de obtener, en la forma de prácticas sociales recurrentes –enraizadas en la estructura del trabajo, a nivel local, nacional e internacional ganancias rápidas sin inversión previa de capital, de origen ilegítimo e ilegal, mediante la apropiación de objetos de uso privado" y de propiedad ajena.
3. En otras ocasiones, recurriendo a las mismas prácticas, se comercializa con bienes, productos y servicios de origen ilegítimo e ilegal, con poca o ninguna inversión de capital.
4. La delincuencia organizada actúa de manera impune en la clandestinidad, protegida –y a veces también dirigida y operada- por autoridades corruptas, delincuentes de alto nivel, especialización y jerarquía, y posee capacidad para utilizar la fuerza en aras de lograr sus objetivos.

5. Con respecto a los bienes, productos y servicios ofertados por la delincuencia organizada, una vez que estos se ponen en circulación, "quedan definidos sus precios por las condiciones del mercado regional o mundial" – denominado, coloquialmente, mercado negro, "siendo el mercado, escenario de esta criminalidad organizada".⁷

Operaciones Administrativas Externas

Una de las razones que más beneficios ha ayudado a las organizaciones criminales a tener éxito en sus operaciones ilícitas, así como a obtener recursos y ganancias en grandes proporciones, ha sido el elemento más efectivo: la corrupción, en la que sobornan a funcionarios públicos que laboran para el Estado, aquellos a quienes se les encarga la seguridad, el orden, la política y la paz que requiere la sociedad; las organizaciones criminales han visto en países; sobre todo, aquellos que enfrentan crisis y un nivel corrupción alto; la manera práctica para que dichas organizaciones lleven a cabo su fin, desde el soborno hasta la infiltraciones de sus miembros en altos puestos políticos o en las mismas instituciones del Estado, la protección de policías, altos mandos del gobierno a narcotraficantes etc., esto ha traído como consecuencia que las instituciones se vean más vulneradas aun en su lucha contra la delincuencia organizada.

Podemos decir que existen diferentes niveles en que opera la delincuencia organizada en la corrupción de funcionarios públicos o en la administración de sus miembros externos, siendo estos los más relevantes:

1er Nivel: Cohecho (Soborno)

2do Nivel: Actos continuos de soborno ("En nómina")

3er Nivel: Infiltración en las Agencias Gubernamentales

4to Nivel: Infiltración en las Agencias Gubernamentales (Alto Nivel)

5to Nivel: Infiltración en el Ámbito Político

⁷ Gamboa Velazco, Emilio. "La delincuencia en la era de la globalización", Cátedra Iberoamericana de Ingeniería Política A. C, Puebla, 2006, p. 8.

Operación Financiera

Como hemos manifestado en esta investigación en el Capítulo II, la delincuencia organizada debe de contar con una base sólida en sus operaciones financieras, es decir, tener la capacidad de trasladar sus recursos y ganancias de manera discreta e inteligente, ya que de ellos depende la organización.

La estructuración de las organizaciones y sus operaciones dependerán de acuerdo a las necesidades del cártel, no sigue un patrón específico, pues recuérdese que es, ante todo, una organización criminal y, por tanto, clandestina. No obstante, es posible, tras la observación, afirmar que tiene la siguiente distribución, más o menos aproximada:

- I. Los gestores financieros, administrativos y contables del cártel, estos trabajan directamente bajo la dirección de los jefes del cártel, y manejan las cuestiones financieras, para lo cual requieren de un consejero financiero, que es el comisionista.
- II. Los comisionistas son hombres que operan hacia fuera del cártel, y cuya función, como ya se dijo, consiste en asesorar a los jefes de esta organización sobre el empleo más eficaz de las ganancias de acuerdo a la circunstancia histórica del momento.
- III. Los cambistas, que son quienes normalmente fungen como prestanombres para legitimar la existencia de las ganancias.
- IV. El lavador de dinero.

Los principales métodos y técnicas de lavado de dinero son virtualmente ilimitados. Dentro de esa variedad, además de los ya mencionados, puede destacarse, sin agotar las posibilidades, los siguientes:

Una primera forma típica general puede darse cuando, un narcotraficante minorista entrega fondos a un lavador de dinero profesional, empleador de un grupo de corredores o mensajeros que llevan el efectivo a bancos en cantidades suficientemente pequeñas para evitar la obligación de presentar informes y

cambiar el dinero por una orden bancaria, un cheque de caja o algún instrumento bancario similar. Estos son entonces depositados en la cuenta de una compañía de fachada operada por el lavador de dinero y a su vez transferida cablegráficamente a una cuenta extranjera secreta.

El dinero se vuelve disponible para el traficante de drogas que vive y trabaja en el exterior, o puede ser 'repatriado' en beneficio de un traficante doméstico (o un extranjero que desea depositar o invertir en el país de origen) mediante una transferencia bancaria inversa. Los fondos que fluyen de regreso al país de origen pueden incluso ser disfrazados como 'préstamo', evadiendo así el impuesto sobre la renta y permitiendo deducciones impositivas respecto a los falsos pagos de 'interés' sobre los préstamos.

Más que usar un lavador profesional, el narcotraficante puede adquirir control de su propio banco; tratar con un banco corrupto; establecer una fachada tal como un casino, una tienda de abarrotes o algún otro negocio generador de dinero efectivo. El dinero ilícito puede entonces ser mezclado con el efectivo legítimamente obtenido y convertido en créditos bancarios lavados. Alternativamente, el traficante o el lavador puede manejar un negocio de cobro de cheques, intercambiando dinero efectivo de la droga por cheques del cliente, que pueden entonces ser depositados en un banco, libres de los requerimientos de información monetaria.

La formación de empresas ficticias o de fachada es la forma ventajosa para operar en países donde rige el secreto corporativo y bancario, y los requisitos de establecimiento son simples; o bien donde las empresas en cuestión usan "trabajo negro" o clandestino, o los trabajadores inmigrantes repatrían sus ahorros a través de cuentas bancarias que permiten falsos movimientos.

También está el uso de los sistemas bancarios nacionales, mediante cuentas corrientes y de depósitos que se abren a nombre de personas ficticias, o corresponden a empresarios cómplices que tienen rápidos movimientos de grandes sumas, o a testaferros sin actividades ilícitas, el uso de bancos con redes internacionales de agencias y sucursales, como el *Bank of Credit and Commerce International* (cfr. infra), y la exportación de moneda a instituciones bancarias del

extranjero, especialmente paraísos fiscales, países con regímenes tolerantes o corruptos, o con abundancia de actividades altamente dinerarias (turismo, juego).

Por otro lado, están las operaciones comerciales ficticias o facturación inflada y contratos ficticios de alquiler y compra, así como la manipulación de la bolsa (v. gr. mediante *insider trading* (uso de información confidencial) o de otros servicios lícitos de banca e intermediación financiera y el uso de casas de cambio, también se maneja el uso de sistemas informales basados en la confianza de grupos familiares o étnicos ubicados a grandes distancias en distintos países. Sobre todo, debe destacarse que dentro y fuera de otros países de América Latina y otras regiones, la delincuencia organizada latinoamericana lava y recicla billones de dólares procedentes de ingresos de la droga y sus actividades conexas, a través del nuevo sistema financiero mundial electrónicamente integrado.

Las posibilidades tecnológicas abiertas por la Tercera Revolución Industrial y Científica en marcha otorgan a dicho mercado financiero una creciente capacidad para la disponibilidad de vastas bases de datos, para su complejidad y a velocidad fulminante, para su operación y culminación instantáneas, pero también para la producción de diversos efectos críticos.

Principales Actividades

Las "sociedades criminales" como tal, tienen objetivos específicos, la obtención de ganancias a través de actividades ilícitas. Es por ello que dichas sociedades por lo regular para obtenerlas tienden a comercializar sus productos en el mercado negro, ya sea en la venta de drogas, prostitución, automóviles, piratería y hasta cuadros de arte valiosos. Es así, que las organizaciones criminales, a la par del desarrollo de nuestra sociedad, se modernizan y se vuelven cada vez más eficaces y sus radios de acción se extienden progresivamente. Hoy sus mercados han traspasado fronteras y sus actividades se han "globalizado".

La sub-economía que han generado produce aproximadamente en todo el mundo entre los 500 y 800 mil millones de dólares al año (más que el presupuesto

combinado de la mitad de los países del mundo), teniendo como principales fuentes de ingresos, en orden de importancia los siguientes:

1. Narcotráfico
2. Tráfico de Personas
3. Prostitución
4. Piratería
5. Contrabando y venta ilegal de armas y automóviles
6. Contrabando y mercado de obras de arte y piezas arqueológicas.
7. Delitos ecológicos tales como: contrabando de sustancias químicas peligrosas, mercado de maderas preciosas taladas ilegalmente, tráfico de especies animales en peligro de extinción.

Es así pues como la delincuencia organizada encuentra su forma de actividades en las antes citadas, basta pensar que la delincuencia organizada opera a gran escala y con grandes ganancias que como lo hemos visto superan a veces el presupuesto de algunos países del mundo, basta el imperio de red con la cuentan para tales fines.

2.3. La Delincuencia Organizada en el ámbito social y su desarrollo económico

La delincuencia o crimen organizado se vuelve ante todo el núcleo duro y el eje estructurante de una economía criminal, que coexiste y se entrelaza con la economía formal o legal y con la economía informal pero no ilícita, sin que entre ellas existan separaciones completas, y sí en cambio interrelaciones, límites borrosos y zonas grises (esta circunstancia restringe la lucha contra el tráfico, al resultar cada vez más dificultoso delimitar precisamente las tres economías y ubicar exactamente dónde termina una y empiezan las otras).

La Delincuencia organizada a través de sus actividades ilícitas, se convierte en un gran negocio mundial, creo que por encima del armamentismo y de los hidrocarburos. Ello a su vez abre a las grandes organizaciones criminales

representadas por los capos, las posibilidades de un alto grado de concentración y centralización de poderes económicos; de expansión y racionalización de las organizaciones y operaciones; de influencia y control crecientes sobre economías y sociedades nacionales. Las enormes ganancias en efectivo, la masa de dólares, su concentración en un pequeño número de dirigentes de consorcios, en el contexto de países atrapados por la crisis económica, el estancamiento y regresión del crecimiento, la inflación, la devaluación, la deuda externa, permiten a los narcotraficantes comprar todo lo que quieran ya sean bienes, servicios, conciencias y voluntades, a precios favorables y gozar de un enorme margen de maniobra para presionar, influir, controlar, imponer decisiones.

Por otra parte, aspiran a la inserción legal en la economía y la sociedad y en el sistema político, a la aceptación de las élites dirigentes y grupos dominantes, a través de inversiones y empresas. Éstas se diversifican en propiedades inmobiliarias del campo y la ciudad, explotaciones agropecuarias, construcción, comercio, servicios, recreación, deportes, industrias. Ello apunta al posible desarrollo en varios países latinoamericanos del fenómeno de la mafia empresarial que genera el crimen organizado a través de ganancias y actividades ilegales.

La delincuencia organizada contribuye, en efecto, a la generación y a la expansión del empleo y del ingreso, y a una cierta mejora relativa del modo y nivel de vida, para un número considerable de grupos y sectores, por las actividades, inversiones y consumos que los narcotraficantes realizan directamente, en sus actividades lícitas e ilícitas, y por los efectos amplificadores que inducen en otras ramas y sectores de la economía nacional.

La economía criminal de la delincuencia o crimen organizado, sobre todo a través de su fuente de ingresos, siendo la del trasiego de sustancias psicotrópicas, se vuelve parte principal de la economía nacional, en términos de exportaciones, entrada de divisas, importaciones, mejoramiento de la balanza de pagos, reducción del endeudamiento, inversiones, consumos, empleo, producto interno bruto, contribución al crecimiento.

El Estado no obtiene ingresos fiscales directos del tráfico, sino una parte de los que indirectamente le llegan desde los negocios legales que los

narcotraficantes emprenden o favorecen. Los narcotraficantes no pagan impuestos sobre sus beneficios ilícitos, y al contrario, con los costos humanos y sociales que originan y sus repercusiones negativas en la economía y la sociedad de los países afectados, imponen drásticos aumentos del gasto en policía, fuerzas armadas, judicatura, servicios de salud.

CAPÍTULO III. SEGURIDAD NACIONAL MÉXICO-GUATEMALA

En este trabajo se plantean diferentes premisas que proporcionan elementos de juicio para entender el concepto de seguridad, tal y como se concibe en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad de Guatemala, vigente desde abril de 2008. Esta ley considera el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. De igual forma se presenta la categoría de la seguridad como bien público y su relación con la defensa. La ciudadanía conoce poco o nada de la Política Nacional de Seguridad, más bien supone que no existe cuando evalúa el grado de seguridad que percibe, sin embargo, esto no significa que no haya definida una política de este tipo o que no se encuentre en ejecución.

Las políticas públicas generan actividades del estado encaminadas a garantizar los derechos y libertades a los miembros de una sociedad. Estas se definen en base a objetivos nacionales previamente diseñados y deben ser respaldadas por un marco jurídico sólido.

La intención de este capítulo es tratar de dar respuesta a preguntas como: ¿Qué debe entenderse por seguridad? ¿Cómo encaja el Estado de Derecho en una Política de Seguridad? ¿Cómo se relaciona la seguridad con la defensa? ¿Cómo debe ser la Política de Seguridad en un Estado de Derecho? ¿Cuál es la Política Nacional de Seguridad actual? ¿Qué será necesario para lograr el grado de seguridad deseado? Tal es el contenido del presente capítulo.

3.1. Análisis de la actual Política de Seguridad y Estado de Derecho

La Política de seguridad constituye en política pública, por cuanto las disposiciones y objetivos trazados por el gobierno son de obligado cumplimiento para los ciudadanos y obligación para las fuerzas de seguridad para hacer que la ley se cumpla.

Un logro muy importante para el Estado de Guatemala en materia de la política pública de seguridad ha sido la creación del Consejo Nacional de Seguridad que está respaldado por la Ley Marco del Sistema Nacional de

Seguridad.¹ Esta ley establece que la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad es la encargada de elaborar la Política Nacional de Seguridad, sin embargo, esta ley recién entró en vigencia el 15 de abril de 2008, por lo que el documento que guía actualmente esta política es el Plan de Gobierno actual.

La Política de Seguridad y Estado de Derecho del gobierno de Guatemala tiene por objeto fortalecer y garantizar una cultura de respeto y seguridad ciudadana; es una política planteada a largo plazo y donde se requiere desde luego de la participación ciudadana. Su objetivo general es el fortalecimiento del Estado de Derecho.

Dentro de los objetivos específicos de esta política están: fortalecer instituciones de seguridad ciudadana; recabar información sobre hechos delictivos y sus actores; cumplir con acuerdos internacionales ratificados por el Estado; garantizar el cumplimiento de la ley; combate a la corrupción; reforma del Sistema penitenciario; protección del turismo; garantizar el respeto a la vida; garantizar el papel del Ejército conforme a la Constitución Política de la República; reconversión del ministerio de gobernación; implementar elección popular de los Jefes de Policía Nacional Civil; desarrollo de oportunidades para la juventud; implementar sistemas de seguridad comunitarios.

Dentro de las principales estrategias para llevar a cabo esta política de seguridad se encuentran: la profesionalización de la Dirección de Inteligencia Civil; crear fuerzas especiales de seguridad civil; atender las resoluciones de la Procuraduría de los Derechos Humanos; apoyo al Ministerio Público; asignar recursos financieros para la creación de unidades fiscales; fortalecer programa de protección de testigos; proveer recursos para investigación; recursos para la defensa pública y penal; atender denuncias de corrupción; revisar el perfil de los Guardias del Sistema penitenciario; fortalecer las capacidades del Ejército conforme lo establecido en la Constitución Política de la República y acuerdos de paz; estructurar un Ejército profesional, altamente versátil, defensivo, eficiente,

¹ Decreto 18-2008 del Congreso de la República de Guatemala, http://www.congreso.gob.gt/gt/mostrar_ley.asp?id=13041

que responda a las necesidades del Estado; concentrar las funciones del Ejército en la defensa exterior y ayuda humanitaria.

Tres son los ejes principales que pueden identificarse que engloban la política de seguridad y Estado de Derecho: Hacer cumplir la ley; la profesionalización de la inteligencia civil; y la modernización tanto de la Policía Nacional Civil como del Ejército. Estos procesos deberán desarrollarse libres de corrupción y respetando en todo momento los Derechos Humanos.

Aunque no se menciona, gobierno y ciudadanía deben estar claros que para el cumplimiento de esta política pública se necesita asignar fondos, incremento de presupuestos; esto implica la confianza de la población en el manejo de estos fondos y el apoyo que evidencie una elevada Cultura de Seguridad y Defensa en la sociedad guatemalteca. Además de recursos financieros se necesitan recursos humanos y políticos; alianzas y convenios entre entidades de gobierno y municipales.

El hecho de que no se presente públicamente un ejemplar o documento escrito a cada institución del Estado, no significa que no exista o que no se esté implementando una Política Nacional de Seguridad. El hecho de tomar medidas activas evidencia que existen políticas específicas actuando en beneficio de la sociedad. Es recomendable que se lleve a cabo una difusión de ésta, pero este proceso también tiene sus limitaciones: no puede hacerse pública la parte operativa, únicamente en términos generales.

Como reflexión final se puede agregar que la actitud hostil hacia la seguridad de un Estado no necesariamente busca la destrucción sistemática del proyecto Nacional, sino que muchas veces surge de soluciones incompletas que han dictado políticas específicas que buscaban un bienestar general y no se llevaron a cabo.

La Política Nacional de Seguridad es una política pública, por cuanto es de aplicación permanente y obligatoria para todo el Estado. Está diseñada para desarrollarse dentro de un Estado de Derecho, que se traduce en proporcionar seguridad garantizando las libertades individuales de los ciudadanos frente a las

autoridades públicas. Las autoridades públicas deben estar igualmente sometidas al cumplimiento de la ley.

La Política Nacional de Seguridad que actualmente está siendo implementada en Guatemala está plasmada en el plan de gobierno. Es un hecho que no se le ha dado amplia divulgación, ni es fácilmente obtenida en un documento público, pero no significa que no exista una política vigente.

El 15 de abril de 2008 quedó legalmente instituido el Consejo Nacional de Seguridad, cuya Secretaría Ejecutiva es la institución de desarrollar y proponer al consejo la Política Nacional de Seguridad. La Política Nacional de Seguridad actual tiene desafíos importantes, entre los que destacan la modernización de la Policía y el Ejército; la profesionalización del sistema de inteligencia y la elección popular de los Jefes de Policía en las cabeceras municipales. Estos retos necesitan planificación, recursos financieros y amplia divulgación para obtener el respaldo de la sociedad y de los grupos políticos y sociales que la representan.

Entender el Estado de Derecho implica entender qué es libertad y comprender las condiciones necesarias para que haya libertad, no es una forma de gobierno ni tampoco es una ideología. El Estado de Derecho es un ordenamiento jurídico que garantiza los derechos individuales frente a la autoridad pública; es la protección de la libertad y de los derechos humanos. Significa igualdad ante la ley en donde el Estado también se somete a la reserva de la ley. Si el Estado no se somete se convierte en un régimen de legalidad; en el Estado de Derecho priva la ley y no la voluntad del gobernante o del legislador.²

El ser humano siempre ha tenido la necesidad de sentirse seguro para poder desarrollarse satisfactoriamente y lograr sus objetivos, para ello toma medidas para defenderse de lo que considera sus potenciales amenazas, de tal manera que la seguridad es un estado de percepción en determinadas circunstancias.

El hombre como ser biológico posee mecanismos de defensa y por tal razón se siente seguro, como ejemplo tomo al sistema inmunológico del cuerpo

² Escaler, Karin. 1999. Fundamentos de Derecho I, Quality Print, Guatemala.

humano, preguntando ¿qué tan preocupada se siente una persona de que su sistema inmunológico está funcionando bien?, si no le aqueja mal alguno no se recuerda que su sistema inmunológico está trabajando; por el contrario hay quienes toman vitaminas y otros se aplican vacunas; así se sienten seguros. El que no toma estas medidas también podría sentirse seguro, pero corre el riesgo de ser contagiado. Así, la seguridad es una percepción independientemente del grado real de riesgo.

Es importante destacar que la seguridad es más una sensación que la realidad de estar seguro, ya que las personas que se encontraban en las torres gemelas el 11 de septiembre de 2001 se sentían seguras, pero no lo estaban. En Guatemala las personas podrán sentirse más seguras en la zona 10 que en la zona 1, pero no es precisamente cierto es solo una percepción.

Con base en los objetivos que una persona tiene, así es su actuar; por eso la seguridad se enfoca dependiendo del bien que se busca cuidar. Para hablar de seguridad se necesitan en escena tres elementos: el bien a cuidar, un riesgo o amenaza contra este bien y la capacidad para proteger dicho bien.

Cuando se trasladan estos tres elementos al ámbito Nacional se puede ir construyendo un concepto de Seguridad. Identificar el objetivo: la seguridad pública; identificar las amenazas y si el Estado está en capacidad de lograr ese objetivo. Cuando lo que está en juego es la identidad y supervivencia nacional, la independencia e integridad nace el concepto de Seguridad Nacional.

3.2. Relación de la Seguridad con la Defensa

La defensa se ha relacionado más como un concepto técnico militar que se refiere principalmente a la defensa de las fronteras contra la agresión de otras naciones, aunque la defensa no descarta la actitud ofensiva de un país, y esto es válido aún; sin embargo, el concepto puede ser usado con distintos fines, es decir que la defensa se menciona, planifica y se desarrolla para varias cosas tanto a lo interno como lo externo.

Cuando un Estado determina el grado de seguridad que necesita a la luz del análisis de las amenazas, define una “política de seguridad” para lo interno y una “política de defensa” para lo externo. Ambas deben estar respaldadas por un marco legal.

La política de defensa se aplica también al ámbito interno cuando las amenazas provienen del exterior como el narcotráfico y el terrorismo, ante las cuales, como es el caso actual de Guatemala, las fuerzas de seguridad civil necesitan del apoyo del Ejército principal actor de la Defensa Nacional.

De igual forma, para los guatemaltecos, la Defensa Nacional es el conjunto de medidas y acciones destinadas a enfrentar distintos tipos de amenazas y riesgos potenciales que vulneren la pervivencia del Estado y atenten contra los objetivos nacionales permanentes.³

De esta forma debe entenderse que la Seguridad Nacional se vale de la Defensa Nacional para enfrentar amenazas externas; y a su vez, en Guatemala, la Defensa Nacional participa activamente para contribuir con la Seguridad Nacional, una contribuye a la otra y se complementan entre sí.

Esta combinación se sustenta en la ley marco de Seguridad Nacional en su artículo segundo donde explica que la Seguridad de la nación incluye principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en materia de seguridad, que garanticen la independencia, soberanía e integridad así como los derechos fundamentales de la población.⁴

Ambas necesitan políticas definidas (qué hacer) y serán ejecutadas a través de estrategias específicas (cómo hacerlo). De esta forma la Política de Seguridad es desarrollada por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad⁵ y la Política de Defensa es desarrollada por el Ministerio de la Defensa.

La Defensa Nacional entra en escena contra cuatro grupos de amenazas principales: la guerra, el proceso revolucionario, las “nuevas amenazas” y las

³ Libro de la Defensa Nacional, Guatemala, 2003.

⁴ Artículo 2, decreto 18-2008, ley marco del Sistema Nacional de Seguridad.

⁵ Artículo 12, decreto 18-2008, ley marco del Sistema Nacional de Seguridad.

catástrofes, sean estas naturales o producidas por la mano del hombre. Todo este actuar contribuye a la Seguridad Nacional del Estado.

Tanto la seguridad como la defensa constituyen bienes públicos. ¿Qué produce la Policía Nacional Civil? Seguridad; ¿Qué produce el Ejército de Guatemala? Seguridad y Defensa. Estos bienes no pueden verse ni tocarse, pero sí se pueden percibir y medir conforme a resultados. Son bienes públicos por cuanto se usan simultáneamente por todos los ciudadanos, no hay rivalidad en su consumo, no hay exclusión de beneficios, es como una emisora de radio comercial, nadie está excluido de sintonizarla; si alguien la escucha no se agota para otra persona. Esta analogía expresa el carácter de bien público de la seguridad y la defensa. Como no se ve, es fácil pensar en canalizar los recursos que consume en otra dirección, pero al hacerlo de inmediato se percibirían los efectos. Por ello, para desarrollar una efectiva política pública de seguridad es necesario que la población de una nación la apoye, que existan instrumentos legales claros y un alto nivel de comprensión de las tareas de seguridad y defensa.

Se entiende entonces por Cultura de Defensa: El conocimiento, interés y deseo de incidencia en la temática de seguridad y defensa por parte de los actores sociales y del Estado, promoviendo a su vez en los ciudadanos el percibir como propias los asuntos relacionados con su seguridad, libertad y la defensa de sus intereses.⁶ La Política Nacional de Seguridad es el conjunto de lineamientos que definen los cursos de acción diseñados para prevenir y contrarrestar los riesgos, amenazas, agresiones o situaciones que se presenten sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones.⁷

3.3. La frontera sur: intereses de seguridad nacional

En el escenario actual son evidentes dos grandes retos en materia de seguridad nacional. El primero, es de carácter intelectual: avanzar en la solución

⁶ Libro de la Defensa Nacional, Guatemala, 2003.

⁷ Artículo 2, Op. Cit.

de los problemas teóricos y acumular la información que requieren una definición y una agenda de seguridad fundadas y orientadas hacia la democracia, la justicia social y la soberanía. El segundo, es político: la urgencia que tiene la nación de construir o fortalecer aquellas instituciones y prácticas que permitan una definición y una agenda congruentes con tales principios.

La frontera sur del país se perfila como un ámbito del que están, y seguirán surgiendo nuevos desafíos en materia de seguridad nacional: los que resultan de los cambios recientes en la escena internacional y los que encuentran su origen en las particularidades y rezagos ancestrales de la región. Pero al mismo tiempo, se presenta como una oportunidad para consolidar un proyecto integral de nación, una definición y una estrategia de seguridad nacional que respondan a las nuevas realidades del país y del mundo, permitiéndonos así, proyectarnos hacia el exterior sobre bases más sólidas.

Al revisar históricamente el proceso de formación de las fronteras, el Estado aparece como su fuente de generación, de tal suerte que las preocupaciones respecto a la soberanía nacional y a la seguridad, son formuladas a partir de una perspectiva que esta centrada en el Estado. En estos términos, se piensa en la frontera como límite de control estatal, de la violencia legítima que el Estado esta facultado para ejercer. Entonces, la efectividad de dicho ejercicio es vista como el problema de seguridad nacional que ha de ser analizado bajo la óptica de la geopolítica militar.

Sin embargo, la concepción tradicional de la seguridad nacional ha rebasado los límites de lo estatal, exigiendo una visión cada vez más amplia que involucre a la sociedad en su conjunto, lo que a su vez exige un esfuerzo adicional para evitar que esta sea entendida como un ente homogéneo, toda vez que al interior del Estado-nación coexista una amplia gama de identidades y manifestaciones sociales distintas.

Este fenómeno es particularmente evidente en el caso de las fronteras, ya que, una vez que el Estado ha organizado institucionalmente a la frontera, se desarrolla ahí una forma específica de sociedad, con un conjunto particular de

actitudes, comportamientos, valores y normas que rigen la acción de la comunidad y de sus actores.

De tal manera que la frontera sur de nuestro país ofrece un campo amplio de estudio y podría convertirse también, en el laboratorio del que surja un concepto de seguridad nacional acorde con nuestras propias necesidades y particularidades y que permita redefinir el papel de las fronteras en el proyecto nacional.

Desde su creación como nación independiente, México se autodefinió como refugio para quienes sufrían persecución política o violencia generalizada, era claro entonces que la tradición mexicana sustenta la obligación moral de ofrecer asilo a los centroamericanos, asimismo los principios de la política exterior mexicana obligan a una actitud abierta hacia los centroamericanos que se han visto obligados a abandonar la región por razones económicas.

Por otra parte, son obvias las razones por las que México quiera defender su soberanía nacional en la frontera sur, ya que la mayoría de los refugiados e inmigrantes guatemaltecos requieren empleo, educación, cuidados médicos y vivienda, necesidades sociales que en un gran segmento de la propia población mexicana el gobierno no ha podido satisfacer. Por lo que los inmigrantes competirán con los mexicanos por los recursos escasos.

Diversas historias y testimonios acerca de la fronteras sur, dan cuenta de la forma en que la problemática de esta región, olvidada y lejana, ha ido adaptándose, desde la más absoluta marginalidad, a las nuevas realidades internacionales: los refugiados ceden el paso gradualmente a los inmigrantes por razones económicas; los antiguos proveedores de armas incrementan sus ganancias con el tráfico de drogas, especies animales y hasta personas; una guerrilla débil en cuanto a su abastecimiento militar hace uso eficazmente de las nuevas tecnologías de la información, etc.

3.4. Factores inmersos en el narcotráfico binacional

El narcotráfico, favorecido por los procesos globalizadores vive hoy un periodo de auge que alcanza ya dimensiones mundiales. Con el fin de la Guerra Fría y con el desvanecimiento de las soberanías y de las fronteras políticas, los Estados Unidos redimensionaron su proyecto hegemónico, según afirma José Alberto Villasana, investigador de la UNAM⁸, abandonando el mito del anticomunismo y adoptando el de la lucha antidroga. Desde mediados del siglo, el mercado de los narcóticos fue decretado y su clandestinidad fue considerada problema de seguridad nacional, lo que propició la intervención y la incorporación de las fuerzas armadas a un nuevo tipo de guerra de baja intensidad.

En virtud de que las causas e impactos del narcotráfico son globales en alcance y consecuencias, la solución también debe ser global, las políticas, las estrategias y las propuestas para combatir a la industria de las drogas deben basarse en el concepto de “integralidad”, ya que trata cada una de sus facetas de manera aislada no resolverá el problema.

Los narcotraficantes atentan contra la salud de los habitantes de aquellos países que utilizan como puntos de tránsito y fomentan en ellos la producción y el consumo de drogas. Asimismo, afectan su integridad territorial y su seguridad nacional al enviar drogas por vías ilegales: aire, tierra y mar; promueven la desestabilización, debilitan la ética social y violan severamente las leyes nacionales al efectuar operaciones para el lavado de dinero, al traficar en forma ilícita con armas y precursores químicos, y al emplear sus cuantiosas utilidades para fomentar la corrupción en diversas esferas sociales.

Junto con la constante expansión del narcotráfico se ha dado un mayor tráfico ilegal de armas y explosivos. Las organizaciones que dirigen este comercio ilícito se han vinculado entre sí de manera clandestina, aumentando su capacidad para evitar ser detectados. Asimismo, el narco se ha infiltrado en el sistema financiero de algunos países por medio del lavado de dinero, desestabilizando las

⁸ Villasana, José Alberto, “el doble juego de la guerra ‘antidroga’”, *Le Monde Diplomatique*, México, 4 de agosto de 1997. p. 4.

economías nacionales y, distorsionando la producción de algunos sectores económicos.

Al mismo tiempo, la propagación del consumo de drogas ha alterado las formas y rutas del tráfico de estupefacientes, ya que los narcotraficantes procuran evadir los controles y obstáculos de las autoridades nacionales. Por lo que a partir de los ochenta la frontera sur cobró mayor importancia.

Además de los aspectos multilaterales, el gobierno mexicano se ha visto obligado a considerar los efectos altamente corruptivos del narcotráfico en sus instituciones de orden público como una amenaza para la seguridad de la nación.

Para México, el problema del narcotráfico deriva en distintas amenazas, internas, externas, etc. En primer lugar, la disponibilidad y por lo tanto el consumo nacional de drogas han aumentado en virtud del incremento en la producción y tráfico de drogas ilícitas en territorio nacional. En segundo lugar, ha aumentado notablemente la participación en territorio nacional de actores nacionales y extranjeros en la producción y distribución de estupefacientes. Dentro de este grupo encontramos desde campesinos, para quienes económicamente resulta más redituable utilizar sus tierras para estos cultivos, hasta jefes de redes multimillonarias de producción, refinación y comercialización, que han logrado colocarse entre los principales a nivel mundial. Vinculados con estos últimos están los extranjeros que realizan en México operaciones relacionadas con la producción de drogas o que simplemente utilizan el territorio mexicano para llevar la mercancía a los Estados Unidos.

La lucha contra el narcotráfico en México es un problema complicado por la gran cantidad de instancias involucradas: La Procuraduría General de la República, que es el principal responsable, las procuradurías estatales, actualmente la Secretaría de Seguridad Pública con la nueva Policía Federal, apoyadas por una creciente participación de las fuerzas armadas.

Además, la PGR y los organismos de Inteligencia, especialmente la Interpol mexicana, no solo tienen que coordinarse con otras instancias internas, sino que también la responsabilidad de trabajar en creciente colaboración con agencias

extranjeras, principalmente norteamericanas, para manejar operaciones internacionales contra las redes de narcotraficantes.

En la parte político-diplomática, el narco tiene consecuencias indiscutibles en el marco de la agenda bilateral de las relaciones México-Guatemala, a tal grado que las presiones del gobierno norteamericano han contribuido a aumentar la asignación de recursos humanos y materiales en México para esta lucha. Mientras el problema, sobre todo en los Estados Unidos, avanza más rápidamente que las soluciones, las presiones, y los ataques continuos de ciertos grupos en ese país a lo que consideran un esfuerzo insuficiente por parte de México, hacen que el tema siga siendo uno de los más difíciles de la relación.

A la larga resulta fundamental que las instituciones gubernamentales mexicanas tengan la fuerza para enfrentar la amenaza que representa el narcotráfico. Esta fortaleza puede erosionarse por diversas causas: los narcos podrían sobornar a miembros clave de la policía, las fuerzas armadas y el poder judicial; los capos de la droga podrían crear verdaderos feudos en áreas estratégicas del país; los “nuevos ricos” de la industria del narco podrían contaminar los procesos democráticos y las riendas del gobierno podrían incluso caer en manos del hampa de las drogas. La pérdida de control sobre el aparato estatal es la principal preocupación para la Seguridad Nacional de México, y se va conformando una cadena de interés nacional que posteriormente se transforma en interés regional por la protección de la nación.

Existe una gran cantidad de factores que favorecen la consolidación y expansión de las drogas. En primer lugar, la debilidad del sistema legal. Ni el código penal con su categorización de delitos ni el sistema de evidencias, ni los procedimientos de asistencia legal entre países, ni la jurisdicción común, ni la protección de testigos, han sido suficientes para combatir a las organizaciones del tamaño, poder económico y brutalidad que caracteriza a los cárteles modernos. Es así que los sistemas judiciales se han convertido, en ocasiones, hasta en aliados del narcotráfico, en virtud de su ineficacia y complejidad.

Sin duda las cosas serían difíciles si los narcotraficantes encontraran un mundo en el que el consumo de drogas no existiera, su trabajo, si así se le puede

llamar a lo que hacen, no sería tan fácil como es ahora, donde existe una demanda insaciable, que, aunada a la pobreza endémica y una expectativa de rápido enriquecimiento, a la ineffectividad del sistema de justicia y a la ausencia de un debate público, conforma un escenario favorable para el crecimiento, éxito y consolidación de la industria del narcotráfico.

Otro factor, que cobra cada vez más fuerza en el entorno nacional, es la percepción de “invencibilidad”, de los capos de la droga. En la percepción de la opinión pública, los narcos se están volviendo intocables y su reputación de poder es tan grande como la reputación de impotencia del Estado. Finalmente, existe un factor que nos remite al ámbito internacional: la falta de una estrategia internacional antidrogas efectiva. Esto se debe principalmente a que no hay una conciencia clara en muchos países de la agenda antidrogas ni de la importancia de su implementación.

El crecimiento de la industria de las drogas en América Latina ha llamado la atención de numerosos analistas quienes interpretan la expansión de este negocio como un *boom* económico más, típico de un país en vías de desarrollo; incluso han calculado las consecuencias económicas, de una disminución de las remesas derivadas del cultivo y tráfico de drogas.

Aunque en nuestro país no existen estudios sistemáticos que muestren que nos encontramos en una narcoeconomía como la de otros países como Bolivia o Colombia, me parece importante destacar las repercusiones políticas, ya que el dinero generado por el tráfico de drogas da a los traficantes los medios para subvertir el orden legal.

Una rápida observación del panorama internacional nos permite constatar que la solución de los países más afectados por la expansión de la industria del narcotráfico ha sido la misma: incrementar los recursos disponibles para combatirlo. Ningún otro crimen ha sido tan insistentemente perseguido en México durante los últimos años, ninguna otra ley en el país ha sido modificada como la que penaliza las actividades relativas al tráfico de drogas. Esto ha llevado a los traficantes a crear sus propias fuerzas de seguridad, sobornando a las autoridades y cuando esto no ha sido posible, asesinando a los que los persiguen. La debilidad

de las instituciones responsables de combatir al narcotráfico y el dinero disponible gracias a los nuevos precios en el mercado norteamericano, llevaron al desarrollo de eficientes sistemas para evadir la justicia.

Los costos en términos de violencia y corrupción, que son las dos consecuencias políticas más importantes del comercio de las drogas, son evidentemente los más difíciles de calcular. El tráfico de drogas ha sido capaz de pagar para tener a su servicio miembros de la policía, de las fuerzas armadas, judiciales, etcétera. Además corrupción y violencia son inseparables, cuando la primera no es efectiva, los traficantes recurren a la segunda intimidando a policías, jueces y testigos, forman grupos armados privados, asesinan a elementos policiacos, competidores y enemigos. Es importante la creciente dificultad experimentada por el Estado en la defensa de su prerrogativa, que es por definición exclusiva, para administrar la justicia.

CONCLUSIONES

En la conclusión de este proyecto de investigación se hablará en general de todo lo escrito y desarrollado a lo largo de él. México no puede establecer una política de seguridad nacional debido a que hay múltiples definiciones tanto del término como de las amenazas mismas hacia los intereses de la nación. Es importante así mismo entender la necesidad de reconocer, que cada política nace de un momento histórico determinado y responde a cierta coyuntura. Cabe mencionar que en México el concepto se ve menos militarizado en comparación con países latinoamericanos, y además se toman en cuenta dos principios de política exterior que son la no intervención y la autodeterminación de los pueblos, que daban como resultado el propósito fundamental de defensa y reafirmación de la soberanía. Como ya se mencionó las distintas acepciones que se tienen en México del concepto de seguridad nacional presentan ciertas diferencias, sin embargo, todas tienen puntos en común como lo es que todas toman en cuenta un marco legal para su establecimiento, su ámbito de acción es tanto de carácter nacional como internacional, en todas se hacen notar factores principalmente económicos, sociales y políticos, y grosso modo su objetivo es disminuir la vulnerabilidad de la nación, así como el mantenimiento de la estabilidad y la paz social, asimismo, se enfatiza la participación del Estado como actor primordial en la defensa de los intereses nacionales.

Por su parte la perspectiva guatemalteca de seguridad que se tiene es de vital importancia, ya que el gobierno considera en primera instancia a la seguridad nacional del país para tener un buen desarrollo como sociedad tanto al interior como al exterior del país, además de que se define a la Seguridad Nacional como un estado de vida de la nación en el cual se garantiza: la dignidad del ser humano y el desarrollo pleno de su potencialidad en sus manifestaciones políticas, económicas, sociales y culturales; así mismo, se contrarrestan las amenazas a la soberanía e institucionalidad democrática del Estado y la integridad del territorio.

En el contexto contemporáneo de Estado se observa y enfatiza la importancia de las instituciones gubernamentales para el mantenimiento del orden

jurídico de la sociedad, mismas que en colaboración con el poder legislativo y judicial llevan a cabo acciones para que la nación tenga una estabilidad política en su interior.

El crimen organizado se ha convertido en un problema sumamente delicado que debemos conocer, ya que nuestro país siempre ha sido uno de paso para las drogas hacia Estados Unidos; también nos hemos convertido en país productor y hasta en consumidor de drogas. Por otro lado, hay que observar que el crimen organizado tiene un poder tan grande en nuestro país que hemos llegado a conocer la narcopolítica, entendida como la participación directa de narcotraficantes en la política, o bien, la participación de nuestros políticos en el narcotráfico. Hablar sobre este tema en la actualidad es lo más común, ya que el narcotráfico en México ha crecido día a día puesto que abarca todos los aspectos de la sociedad, la política y la economía en nuestro país y en el mundo. El crimen organizado es un problema contemporáneo que repercute en la estabilidad y en la tranquilidad de nuestra sociedad. Incrementa la violencia y la delincuencia. Este problema empezó a trastocar fronteras, países y regiones en el mundo entero, sin tomar en cuenta las nacionalidades. La comunidad internacional empezó poco a poco a tomar consciencia de que existen organizaciones criminales llamadas cárteles que no respetan las fronteras y cuyo fin es traficar sus estupefacientes para el consumo y así obtener un mayor volumen económico, mediante el cual incrementan sus ganancias y su poder.

Es así que durante nuestra investigación hemos visto la manera en como se desenvuelve el sistema del crimen organizado, es por ello que el investigar este tipo de organizaciones en el que su sistema es muy complejo, ya que son sociedades realmente disciplinadas y ocultas a la luz pública, es difícil saber quien está bajo el mando de estas sociedades, como se integran sus redes de operación, etc.

Estas sociedades del crimen han logrado infiltrarse en los sistemas legales de gobierno, adquieren poder, tecnología y en ocasiones son más poderosas que el mismo gobierno con su infraestructura legal, es obvio que el hecho de que no cubren impuestos hacen de estas sociedades una carga económica y financiera

para los gobiernos, ya que tienen que destinar recursos extras para combatir a estas organizaciones que mientras mayor poder económico tengan, más podrán combatir con recursos tecnológicos a los gobiernos.

No hay que olvidar que la delincuencia organizada siempre estará dispuesta a pagar lo necesario para que permitan realizar sus operaciones, en una manera de decir "estás conmigo, bien, en contra de mí, muerte eminente", el crimen organizado no solo compra a los funcionarios que le ayuden, sino también puede ejercer la violencia sobre las personas con la finalidad de hacer presión para conseguir sus fin, es decir lo que se tenga que hacer se va hacer no importa el costo social que se haga o se tenga que hacer para llevar a cabo sus operaciones ilícitas.

Es sabido que las operaciones ilícitas de estas organizaciones se extienden a todo mundo, no es exclusividad de un solo país o continente, donde haya que hacer negocios y sea lucrativo para el crimen organizado, no dudemos que éste ejecutará sus operaciones sobre ese país o continente, porque el fin de estas organizaciones es tener poder y hacer sentir en las naciones sobre todo en aquellas de tercer mundo donde la corrupción y el desempleo alto de esos países será el arma más eficaz de la delincuencia organizada para alcanzar su fin y su poder económico y político en ocasiones.

Por estos detalles siempre se caracterizará el crimen organizado, ya que si aun faltara el "jefe de mafia" ya sea por su captura o muerte, su estructura seguirá adelante, ya que otro puede sustituirlo. La operación sigue y no puede detenerse por estas cuestiones.

Para entender a la seguridad nacional es necesario encontrar su función primordial, por lo que necesitamos hacer las siguientes reflexiones: la seguridad, en sí misma, como concepto y como valor es ambigua. Por un lado, es inherente a la condición humana de un cierto mínimo de certidumbre y de protección contra los riesgos; por otro, la vida humana es radicalmente insegura.

La seguridad nacional es una función del Estado, pues esta institución es la concentradora del poder nacional. Pero, esa seguridad involucra al estado y a la nación, toda vez que se refiere a la garantía de existencia de los mismos, con sus

individuos, patrimonio, instituciones, valores y cultura. En este sentido, debe entenderse como una filosofía de acción política, especie de ideología práctica.

La seguridad nacional es uno de los conceptos más complejos de nuestro tiempo, al ser altamente abstracta. Igualmente, es una herramienta de tipo político, económico, social y militar que se constituye en un mecanismo de la política general.

La seguridad nacional responde a las exigencias del estado, la nación y el poder de ambos. Según sea su ideología, puede tratarse de una condición, una situación, un grado de garantía, un estado, una capacidad o una política. Se realiza con la aplicación del poder nacional, mediante previsiones, políticas, estrategias, acciones y planeación. Además, es determinada y relativa a una época y lugar. Su ámbito de acción es el Estado-nación y los intereses y compromisos internacionales del mismo. Finalmente, la utilidad de esta herramienta es brindar protección al estado y la nación.

Aquí se tratan una serie de aspectos que al parecer deben ser considerados en la construcción de la base normativa de la seguridad nacional. Ya que el ejercicio legislativo bajo ninguna hipótesis debe inclinarse sólo hacia la formalización de concepciones, sistemas de organización y prácticas vigentes. A pesar de ser escasa, la evidencia empírica en cuanto a lo que el Estado mexicano ha hecho en este tema obliga a una revisión responsable. Los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión deben asumir los costos y dificultades de llevar a su arena el rediseño integral de la seguridad nacional, mismo que supone, a modo de base metodológica, distinguir dos niveles de reflexión: El primero es conceptual, mientras que el segundo, consecuencia del anterior, consiste en el diseño institucional.

En el terreno del concepto está quizá la más importante dificultad; sin embargo, no se puede pretender el ingreso de la seguridad nacional al Estado de derecho sin cancelar su ambigüedad e inercia expansiva. Introducir la seguridad nacional en la constitución política, sin anclarla en cuanto a su objeto y de frente a las garantías constitucionales, es aún más grave que no hacerlo, porque supondría una falsa legitimación mediante una facultad expresa vacía, sujeta

entonces a la arbitrariedad de la autoridad administrativa, precisamente como lo ha hecho durante décadas. No se puede simular el control legislativo, institucionalizando la autorización al poder ejecutivo federal.

Por tanto, es necesario llevar a cabo una primera discusión, sobre la base de un marco teórico sólido, que incorpore el análisis histórico, político y jurídico del concepto de seguridad nacional, contrastando dicho análisis con el estudio de nuestros conceptos y principios constitucionales de seguridad interior y defensa exterior de la Federación, seguridad pública y procuración de justicia. En la base del debate se debe precisar el interés a tutelar por cada uno de ellos, con la consecuencia lógica de aclarar sus diferencias.

En atención a los modelos de inteligencia más democráticos descritos, se impone construir un concepto de seguridad nacional que afiance a los órganos responsables de la misma, en un enfoque de servicio de carácter civil cuyos intereses a proteger y maneras de operar, se vean contenidos frente a otras funciones del Estado.

Ya en el terreno del diseño institucional, de la anterior propuesta se sigue la precisión de los límites de las autoridades responsables, la cual involucra de manera principal la acotación expresa a las fuerzas armadas, con respecto a las actividades de inteligencia que en un régimen democrático sólo deben ser llevadas a cabo por la autoridad civil. Se debe estudiar otorgar al Presidente de la República la atribución constitucional de dirigir la política de seguridad nacional, estableciendo ahí mismo su carácter civil, objeto y límites. Esto no supone afectar las responsabilidades, que desde una interpretación armónica y garantista de la constitución política, corresponden a las fuerzas armadas.

La definición del objeto de la seguridad nacional debe acompañarse de la facultad del legislador federal para emitir leyes en la materia, de manera que éste de vida a los cauces normativos que hagan posible la consecución de dicho objeto.

También de la determinación del objeto de la seguridad nacional se sigue la concreción de sus amenazas, las cuales no pueden continuar vaciándose en fórmulas genéricas identificadas con múltiples agendas del Estado. Se impone

avanzar hacia la construcción de hipótesis concretas, de manera que la atención a un determinado fenómeno por parte del servicio civil aquí previsto, se sustente en un ejercicio de clasificación, susceptible de verificación mediante la fiscalización del poder legislativo y, en su caso, de control por parte del poder judicial, frente a toda afectación a las garantías del gobernado.

En cuanto al órgano civil ejecutor de la función, el Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (CISEN) puede ser el instrumento, pero a esa decisión debe antecederle una auditoría conducida por el Congreso de la Unión. La evaluación arriba citada practicada al CISEN, llevada a cabo por el propio Ejecutivo Federal, es por supuesto valiosa, pero insuficiente. La información para que el legislador proceda a sujetar al CISEN a un sistema normativo que garantice su carácter profesional y el control interno y externo de su operación, sólo puede derivar del conocimiento directo y preciso de su organización y esquemas de funcionamiento.

Este sistema debe incluir, al menos, precisión de su objeto, que deriva del objeto constitucional; atribuciones específicas, principios básicos de actuación de sus integrantes, bases de un servicio civil profesional, normas técnicas para su desarrollo tecnológico, prohibición expresa de toda actividad que no sea estrictamente destinada a la búsqueda de información por medios legales, así como la ya referida sujeción a control jurisdiccional ante cualquier intervención que afecte los derechos del gobernado.

Resulta obligado revisar los esquemas de coordinación nacional, a efecto de garantizar al Ejecutivo Federal los insumos necesarios para construir el producto denominado inteligencia con altos niveles de confiabilidad y oportunidad. Es necesario, en consecuencia, estudiar cuáles serían los mejores mecanismos para garantizar la eficiencia en el concurso de autoridades federales, estatales y municipales en la atención a fenómenos determinados.

Nadie puede sostener de manera legítima que el Estado mexicano tiene la facultad de erogarse poderes en beneficio de la seguridad nacional, si tales poderes no cumplen al menos tres características: primera, son producto de la deliberación representativa; segunda, están sujetos a la efectiva fiscalización

desde el poder legislativo; y tercera, se ejercen bajo control jurisdiccional ante cualquier afectación a los derechos del gobernado.

Los operadores de la seguridad nacional a lo largo del mundo reconocen que un aparato de seguridad nacional fuera de control, es precisamente el mayor riesgo para la seguridad nacional, o en otras palabras, un aparato de seguridad nacional fuera de control, es la mayor amenaza para el Estado democrático de derecho y la más evidente traición al soporte ético que dio vida y forma al ejercicio del poder en el Estado moderno.

El país sudamericano ha tenido avances en la materia de política pública, principalmente por la creación de un Consejo Nacional de Seguridad, sin embargo, debido a que está respaldado por la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, ley que entró en vigor el 15 de abril del 2008, actualmente se guía por el plan de gobierno en turno. No obstante la Política de Seguridad y Estado de Derecho del gobierno de Guatemala tiene por objeto fortalecer y garantizar una cultura de respeto y seguridad ciudadana; es una política planteada a largo plazo y donde se requiere desde luego de la participación ciudadana. Cabe hacer mención que de entre los objetivos específicos mencionados destacan el fortalecer instituciones de seguridad ciudadana; cumplir con acuerdos internacionales ratificados por el Estado; la protección del sector turístico; garantizar el papel del Ejército conforme a la Constitución Política de la República, y la implementación de la elección popular de los Jefes de Policía Nacional Civil.

Por otro lado, el gobierno de Guatemala enfatiza el papel de la defensa en el contexto de la seguridad, ya que se considera que la Seguridad Nacional se vale de la Defensa para enfrentar amenazas externas, y a su vez, en Guatemala, la Defensa Nacional participa activamente para contribuir con la Seguridad Nacional, así una contribuye a la otra y se complementan entre sí.

Por tanto, es importante señalar que el crimen organizado en su modalidad de narcotráfico ha sido y seguirá representando una amenaza para la Seguridad Nacional tanto de México como de Guatemala, y en la actualidad los cárteles del crimen organizado mexicano, principalmente “los Zetas”, se están disputando los territorios de esta zona limítrofe entre ambas naciones, extendiéndose no solo a

través de la zona terrestre hacia el sur del continente, asentándose en puntos geoestratégicos para el trasiego de droga y armas en Guatemala, sino también realizando alianzas con las mafias de otros países, principalmente con la denominada “Ndrangheta” italiana, por lo que es menester que los gobiernos de ambos países reexaminen sus políticas de seguridad internas y traten de homogenizarlas para trabajar en conjunto en el control de el crimen organizado, problema que ha acarreado una ola de violencia en la última década.

BIBLIOGRAFÍA

Aguayo Quezada y Bagley Bruce M. Comp., *En busca de la seguridad perdida*, Siglo XXI, México 1990. Primera parte.

Aguayo, Sergio, "Chiapas: las amenazas a la Seguridad Nacional", Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos, México D. F. 1987.

Aguilera, Gabriel: *La Integración Militar en Centroamérica*, INCEP, Guatemala, 1975.

Astorga, Luis, *La seguridad dependiente*, en *Bien Común y Gobierno*, Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. Número 77, México, mayo de 2001.

Colegio de Defensa Nacional. General Gerardo C.R. Vega García. "Seguridad nacional concepto organización método". México, 1988, inédito.

Cullather, Nicholas: *Guatemala, Operación PBSuccess*. Tipografía Nacional, Guatemala, 2004.

Diccionario de la Real Academia de Lengua Española.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, México, 1998, A-CH.

Escaler, Karin. 1999. *Fundamentos de Derecho I*, Quality Print, Guatemala.

Gamboa Velazco, Emilio. "La delincuencia en la era de la globalización", Cátedra Iberoamericana de Ingeniería Política A. C, Puebla, 2006.

Guatemala Memoria del Silencio. Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico. UNOPS, Guatemala, 1999.

Herrera Lasso, Luis y González, Guadalupe. "Balance y perspectivas en el uso del concepto de Seguridad Nacional en el caso de México". Comp. Sergio Aguayo. *En busca de la seguridad perdida*. México D. F. Siglo XXI, 1990.

Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, Párrafo reformado Diario Oficial de la Federación 23-01-2009

Ley marco del Sistema Nacional de Seguridad, Congreso de la República, Guatemala.

El libro de Centroamérica. Un Instrumento Cívico de los Pueblos. CSUCA, San José, CR. 1999.

Libro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala, Centro Impresor PS, Guatemala, 2003.

M. Moreno, Manuel. "La Seguridad Nacional desde la perspectiva de la Constitución". Cuadernos de investigación no. 7. México, UNAM-ENEP Acatlán, 1987.

Manual de Defensa Civil, Comando Superior de Educación del Ejército, Guatemala, 2003.

Martínez Serrano, Alejandro. ¿Qué es la Seguridad Nacional?, mayo 2001.

Ministerio de la Defensa Nacional: Doctrina del Ejército de Guatemala. Editorial del Ejército, Guatemala, 1999.

Recopilación Cronológica Acuerdos Firmados en la Negociación por la Paz en Guatemala. Fundación Casa de la Reconciliación, Guatemala, 1997.

Secretaría de Gobernación México, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Diario Oficial, miércoles 30 de mayo de 2001.

"Seminario internacional sobre seguridad nacional, seguridad fronteriza, migración y derechos humanos", Coloquio Internacional: Seguridad en las Fronteras de México. Organizado por COLEF, Sin Fronteras y El COLMEX. México, D. F. Abril 2002.

Torres-Rivas, Edelberto. "Historia General de Centroamérica. Historia Inmediata". Tomo VI. FLACSO/Quinto Centenerazo, Madrid, 1993.

Ugarte, José Manuel. "Seguridad y Defensa en América Latina". Ponencia presentada en LASA 2001.

Villasana, José Alberto, "el doble juego de la guerra 'antidroga'", Le Monde Diplomatique, México, 4 de agosto de 1997.

Wilhelmy, Manfred. "Política Internacional: enfoques y realidades". Grupo Editor Latinoamericano. 1990

HEMEROGRAFÍA

Revista MILENIO No. 645, marzo 8 de 2010, S. A. de C. V. 2010.

Revistas PROCESO semanal S. A. de C. V. Derechos reservados 2010.

MESOGRAFÍA

Centro de investigación y Seguridad Nacional, www.cisen.gob.mx

Congreso de la República de Guatemala, www.congreso.gob.gt

Página oficial de la Procuraduría General de la República. www.pgr.gob.mx