



AGENDA NACIONAL DE
**RIESGOS Y
AMENAZAS**

2024





Consejo Nacional
de Seguridad

Integrantes del Consejo Nacional de Seguridad

Dr. Bernardo Arévalo de León
Presidente de la República

Dra. Karin Herrera
Vicepresidenta de la República

Dr. Francisco Jiménez
Ministro de Gobernación

General Henry Sáenz
Ministro de la Defensa Nacional

Lic. Carlos Ramiro Martínez
Ministro de Relaciones Exteriores

M. A. Christian Espinoza
Secretario de Inteligencia Estratégica del Estado

Dra. Claudinne Ogaldes
Secretaria Ejecutiva de CONRED

Lic. Julio Saavedra
Procurador General de la Nación

Índice

Introducción..	5
La gobernabilidad democrática, dimensión clave en la Agenda Nacional de Riesgos y Amenazas..	6
MARCO CONCEPTUAL..	8
Amenaza ..	8
Vulnerabilidad ..	8
Riesgo ..	8
AMENAZAS ..	9
Extorsión ..	9
Violencia homicida ..	9
Captura institucional ..	10
Narcoactividad..	11
Lavado de dinero u otros activos y terrorismo..	12
Amenazas a la integridad territorial y la seguridad fronteriza ..	13
Contrabando aduanero ..	14
Seguridad ambiental ..	15
Epidemias y pandemias..	16
Ciberamenazas ..	17
Bibliografía ..	18

Introducción

El Decreto Número 18-2008 y su reglamento respectivo definen la elaboración de la Agenda Nacional de Riesgos y Amenazas (ANRA) como una responsabilidad del Sistema Nacional de Inteligencia (SNI), coordinado por la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado (SIE). La ANRA presenta la lista actualizada de amenazas, vulnerabilidades y riesgos a la seguridad de la Nación y al bienestar de las personas, con el objetivo de ser una guía para desarrollar planes, estrategias y políticas públicas que reduzcan riesgos y mitiguen amenazas, priorizando acciones técnicas y preventivas por parte de las instituciones respectivas.

La SIE es la institución responsable de liderar el proceso de elaboración de la ANRA, su seguimiento y evaluación, así como su revisión y actualización en momentos clave, como en el actual cambio de administración gubernamental. Durante los gobiernos anteriores, la concepción de seguridad democrática establecida en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, y que se basa en la protección de los derechos de los ciudadanos dentro de un sistema político fundamentado en el Estado de derecho y regido a través de mecanismos democráticos, no fue una prioridad en el marco doctrinario e institucional del Sistema Nacional de Seguridad (SNS), pero ahora la administración del presidente

Bernardo Arévalo la recupera y toma como fundamento para el diseño y la implementación de las diferentes herramientas de planificación, estrategia y política dentro del SNS.

Para cumplir con sus funciones como ente coordinador del SNI, la SIE promueve relaciones de cooperación con los demás servicios de inteligencia con el objetivo de producir y mantener actualizada la información e inteligencia estratégica nacional e internacional que identifica y analiza las amenazas a la seguridad de los ciudadanos, los derechos humanos y la gobernabilidad democrática.

En este marco, el presente documento de Agenda Nacional de Riesgos y Amenazas 2024 se sustenta en un proceso realizado en el seno del SNI entre la SIE, la Dirección General de Inteligencia Civil (DIGICI) del Ministerio de Gobernación y la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional (DIEMDN) del Ministerio de la Defensa Nacional. Cabe destacar también que, como parte del proceso de elaboración, se realizaron consultas a funcionarios y expertos en temas variados de seguridad de la Nación, así como a representantes de la sociedad civil en general. El Consejo Nacional de Seguridad aprobó la presente Agenda Nacional de Riesgos y Amenazas 2024.

La gobernabilidad democrática, dimensión clave en la Agenda Nacional de Riesgos y Amenazas

Guatemala, como Estado democrático de derecho, basa su forma de gobierno en la voluntad del pueblo expresada a través de elecciones libres, competitivas y justas, donde cada individuo tiene derecho a elegir y ser electo a través del voto. El respeto a los derechos humanos, a las libertades de expresión, de asociación y de prensa, así como a la existencia de un sistema de separación de poderes son elementos fundamentales del sistema democrático y republicano.

El Estado democrático de derecho es un principio fundamental en el que el poder del Estado está sujeto y limitado por la ley. Esto implica que todas las personas, incluidos los gobernantes y los ciudadanos, están obligadas a cumplir con las leyes establecidas y que estas leyes deben ser justas, transparentes y aplicadas de manera igualitaria para todos. En un Estado democrático de derecho, las instituciones gubernamentales y los funcionarios están sometidos a la ley y al respeto de los derechos humanos. Esto garantiza un sistema jurídico y político imparcial que protege los derechos y las libertades individuales.

El Gobierno del presidente Bernardo Arévalo retoma la visión democrática en su política de seguridad orientándola hacia la consolidación de la institucionalidad de la seguridad dentro del Estado democrático de derecho. Esta perspectiva abre la agenda de seguridad de la Nación más allá del énfasis tradicional en los temas de defensa y seguridad pública, para abarcar así otras dimensiones vitales y estratégicas para el Estado y la sociedad que atañen e inciden en la protección integral de la persona humana. En este contexto, la gobernabilidad democrática tiene una importancia central para garantizar una seguridad que responda a las necesidades y derechos de la ciudadanía (Arévalo ed., 2015).

La gobernabilidad democrática refiere a la capacidad de los actores políticos estratégicos para moverse, dentro de las reglas del juego democrático, en un pacto social que permita canalizar los intereses de la sociedad y avanzar hacia el desarrollo minimizando las amenazas de ruptura institucional. La práctica de una política democrática, como puente entre el ciudadano y el Estado, pro-

mueve la estabilidad institucional con participación de la ciudadanía para transformar, a través de medios pacíficos, los conflictos sociales inherentes a toda sociedad.

Los desafíos clave para la gobernabilidad democrática en nuestro país incluyen, entre otros relevantes, garantizar la legitimidad y eficacia del Gobierno democrático, abordar la polarización social y política, mantener la estabilidad institucional, enfrentar las disparidades económicas y sociales y promover la rendición de cuentas. Abordar estas cuestiones es fundamental para fomentar una gobernabilidad democrática estable, efectiva y legítima en el país (Torres-Rivas et al., 2019).

Un determinado nivel de garantía de seguridad contribuye a la preservación de la gobernabilidad; pero la gobernabilidad democrática requiere necesariamente un enfoque de seguridad democrática. Existe, pues, una relación simbiótica entre seguridad democrática y gobernabilidad democrática en la que cada una es una precondition esencial para la otra. La seguridad, en su contexto democrático, debe tener lugar dentro de un Estado democrático de derecho, donde el Gobierno opera en el marco de las leyes para evitar cualquier abuso autoritario por parte de los gobernantes contra la persona humana, que es el foco central del Estado democrático. Por otro lado, la gobernabilidad democrática, al enfocarse en la eficiencia del Estado y su capacidad para relacionarse con la ciudadanía y resolver sus problemas, requiere condiciones básicas de seguridad para funcionar de manera eficaz.

Si esas condiciones básicas no existen, la gobernabilidad democrática no puede prosperar. La falta de seguridad efectiva reduce la legitimidad de las instituciones públicas, aumenta la desconfianza entre la ciudadanía hacia éstas y crea un ambiente propicio para la corrupción y la perpetuación de dinámicas violentas como respuesta a la insegu-

ridad. Esta situación ilustra cómo una misma amenaza puede afectar diversas variables, revelando múltiples vulnerabilidades en el sistema democrático. Por lo tanto, es crucial integrar conceptualmente estas dimensiones en el enfoque de seguridad democrática, reconociendo que una misma amenaza puede ser la puerta de entrada para diversas problemáticas que afectan la estabilidad y legitimidad del sistema democrático.

Proteger la gobernabilidad democrática frente a las redes de corrupción y delincuencia organizada, tanto a nivel local como transnacional, es también crucial para garantizar la seguridad de la Nación. Desde el inicio de la era democrática y con más fuerza después de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, pero particularmente durante los años recientes, Guatemala ha estado afectada por amenazas de captura institucional y cooptación del Estado, así como por la expansión de poderosas estructuras de corrupción conformadas por actores de diversos campos.

Estos fenómenos socavan la gobernabilidad democrática al permitir que grupos de interés, muchas veces de manera ilícita, influyan en los procesos de toma de decisiones públicas e infiltren agentes externos o internos en las instituciones estatales para alinearlas a sus intereses y mantener el statu quo corrupto. La lucha contra la corrupción durante la última década ha evidenciado que la corrupción debilita las instituciones gubernamentales y erosiona la confianza ciudadana en aquellas, limitando su capacidad para mantener la estabilidad y prevenir los conflictos internos.

Las amenazas presentadas en esta Agenda Nacional de Riesgos y Amenazas 2024 son fenómenos con la capacidad de afectar en un grado importante la seguridad de la Nación y las condiciones de gobernabilidad democrática que el Estado debe proteger y fomentar. Comprender los aspectos inheren-

tes, la naturaleza y el impacto de cada amenaza permite visualizar las condiciones de vulnerabilidad que elevan o pueden elevar su nivel de riesgo. Y atender efectivamente estas vulnerabilidades, que residen dentro del Estado mismo, a través de estrategias para mitigarlas, posibilita reducir el nivel de riesgo de las amenazas.

Incluir la gobernabilidad democrática como una dimensión relevante en la agenda de

seguridad de la Nación permite así tener una visión integral y una estrategia de doble vía: por un lado, mitigar las vulnerabilidades internas y, por otro, emplear las capacidades institucionales para prevenir, atender e interrumpir las acciones provenientes de las amenazas que puedan afectar el bien común. Esto implica no sólo fortalecer internamente al Estado, sino también actuar proactivamente para contrarrestar cualquier amenaza potencial que pueda surgir.

MARCO CONCEPTUAL

La ANRA 2024 tiene el objetivo general de contribuir a la protección, maximización y fortalecimiento de la seguridad de la Nación y la gobernabilidad democrática. La ANRA es, fundamentalmente, un documento que orienta la política pública de seguridad de la Nación y, específicamente, anticipa y caracteriza los factores con impacto potencial negativo, visualizando lineamientos o acciones institucionales que pueden gestionar oportunamente el riesgo que aquellos representan o propician. Debe recordarse que el Estado cuenta también con el conjunto de recursos establecidos por la política pública de desarrollo, que tiene como objetivo propiciar las condiciones de bienestar de la población.

En consonancia con la precisión del enfoque democrático que debe tener la ANRA 2024 se presentan las siguientes definiciones conceptuales de los elementos fundamentales de la ANRA.

AMENAZA: es el fenómeno determinado inherente a la evolución propia de un Esta-

do, que emerge y se desarrolla por circunstancias naturales, antropogénicas, políticas, económicas sociales o culturales, que pone en riesgo el Estado democrático de derecho, la seguridad integral, el bienestar de las personas, el desarrollo de la sociedad y la estabilidad y gobernabilidad de sus instituciones.

VULNERABILIDAD: es una condición de exposición susceptible a los efectos de una amenaza a la seguridad del Estado democrático de derecho, el bienestar de las personas, el desarrollo de la sociedad y la estabilidad y gobernabilidad de sus instituciones.

RIESGO: es el efecto adverso, derivado de una amenaza, que en combinación con vulnerabilidades determinadas tiene la probabilidad de incidir en la seguridad del Estado democrático de derecho, el bienestar de las personas, el desarrollo de la sociedad y la estabilidad y gobernabilidad de sus instituciones.

AMENAZAS

EXTORSIÓN

La extorsión es un delito en el que individuos o grupos de manera coercitiva exigen pagos a cambio de no matar, o evitar daños y perjuicios a personas o entidades. Esos grupos han sido principalmente pandillas juveniles o “maras”, además de imitadores de éstas. Este fenómeno ilícito genera un impacto significativo en la seguridad ciudadana, la economía y el funcionamiento de las instituciones del país y presenta desafíos considerables para su prevención, persecución y erradicación.

Desde 2009 ha habido una disminución en las tasas de homicidios y otros delitos en Guatemala. Este descenso se ha atribuido, en parte, al fortalecimiento de la institucionalidad y de la capacidad de investigación penal estratégica que se fortaleció a inicios de los 2010. Sin embargo, las denuncias de extorsión casi se han cuadruplicado en los últimos ocho años (de 5,036 en 2015 a 18,095 en 2023, de acuerdo con datos policiales).

El efecto de las extorsiones sobre la percepción de inseguridad es muy amplio, penetrando incluso a nivel territorial. Uno de los factores centrales en el aumento de las extorsiones es la situación al interior de los centros penitenciarios, donde históricamente ha proliferado la corrupción de las autoridades y no existe un pleno control por parte de las fuerzas de seguridad.

El fenómeno de la extorsión, que se acompaña de violencia letal e impacta directamente sobre la vida, integridad y patrimonio de las personas, se convierte también en una amenaza para la gobernabilidad democrática en Guatemala. La extorsión socava la legiti-

dad y eficacia del gobierno democrático al generar desconfianza pública y erosionar la estabilidad institucional. La falta de seguridad efectiva debilita la confianza ciudadana en las instituciones públicas, creando un ambiente propicio para la corrupción y la desconfianza. La extorsión y la inseguridad que este delito produce disminuye la participación ciudadana en asuntos públicos, afectando la capacidad del Estado para resolver problemas y canalizar los intereses de la sociedad.

Combatir la extorsión, la violencia homicida asociada a ésta y fortalecer la seguridad ciudadana requiere un enfoque integral que incluya intervenciones no violentas, reformas institucionales y respeto a los derechos humanos y la justicia social. Este enfoque debe considerar los impulsores de la violencia, como la pobreza, la desigualdad y las debilidades institucionales, para romper el ciclo de inseguridad causado por la extorsión.

VIOLENCIA HOMICIDA

La violencia homicida en Guatemala ha experimentado reducciones importantes durante la última década y media. La tasa de homicidios bajó de 45.07 por cada cien mil habitantes en 2009 a 15.3 en el año 2020. Después de la fase más restrictiva de aislamiento social debido a la pandemia de COVID-19 la tasa subió significativamente por primera vez en doce años, pero ha vuelto a bajar en 2023 hasta un nivel de 16.7. Esta dinámica ha posicionado a Guatemala por debajo de la media latinoamericana en cuanto a violencia homicida, después de haber sido a inicios de siglo uno de los países, oficialmente en paz, más violentos en el mundo.

Sin embargo, una tasa anual de 16.7 homicidios por cada cien mil habitantes está aún muy por encima de la tasa mundial de homicidios, la cual fue de 5.8 en 2021. La situación se torna especialmente preocupante al desagregar los datos sobre violencia en el país, afectando zonas determinadas.

La violencia homicida se concentra en centros urbanos y territorios afectados por actividades criminales organizadas, donde operan actores capaces y dispuestos a matar en aras de beneficios ilícitos y de mantener su poderío territorial. En 2016 estos municipios experimentaron una tasa de 42 homicidios por cada cien mil habitantes. Los datos, además, revelan la persistencia de la violencia homicida en las relaciones sociales de criminalidad común, violencia comunitaria y doméstica en estos territorios.

A pesar de los innegables avances alcanzados, la violencia homicida sigue aun siendo muy alta y produce consecuencias muy graves en territorios con alta concentración poblacional. El fenómeno afecta negativamente la percepción de seguridad de la población generando zozobra, intensificando tensiones sociales y menoscabando la autoridad estatal.

La prevalencia y altos niveles de violencia homicida evidencian la facilidad que existe en Guatemala para ejecutar homicidios, los cuales, en su gran mayoría por encima del 80%, se realizan utilizando armas de fuego. La facilidad con que se puede quitar la vida en Guatemala posiciona a la violencia homicida como una potencial herramienta de presión para generar inestabilidad por parte de grupos criminales y antidemocráticos. El fenómeno de la violencia homicida se constituye de esta manera como una amenaza estratégica a la seguridad de la Nación y la gobernabilidad democrática en Guatemala, requiriendo una respuesta integral y sistemática de parte del Estado.

CAPTURA INSTITUCIONAL

Guatemala enfrenta retos cruciales relacionados con la captura institucional por parte de actores ilegales, vinculados al crimen organizado y a la narcoactividad, que buscan ganar influencia en las instituciones del Estado hasta el punto de controlarlas y corromperlas, desviándolas de sus fines legítimos. Este fenómeno representa una grave amenaza para la gobernabilidad democrática y el Estado democrático de derecho, ya que implica que entidades criminales, en muchas ocasiones estableciendo alianzas con actores legales o cubiertas con el ropaje de estos, tienen un poder significativo sobre las decisiones y acciones gubernamentales y, en general, estatales, incluyendo a los tres poderes del Estado, al Ministerio Público y otras entidades del sistema de justicia, así como a entidades autónomas y descentralizadas.

La captura institucional puede manifestarse de diversas formas. Por ejemplo, los grupos del crimen organizado o de narcoactividad pueden infiltrarse en las estructuras del gobierno a través de la corrupción de funcionarios públicos, la intimidación o la violencia, el lavado de dinero para financiar campañas políticas o incluso la manipulación de procesos electorales. Una vez que logran infiltrarse en las instituciones estatales clave, como el Congreso, el poder judicial, el Ministerio Público, la policía o los organismos encargados de la regulación, pueden utilizar su influencia para proteger sus actividades ilícitas, evitar la persecución legal, acosar a ex-funcionarios, jueces, fiscales y periodistas, además de obtener beneficios directos del Estado.

En Guatemala, los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS) y las Redes Político-Económicas Ilícitas (RPEI) han sido conceptos desarrollados para entender el funcionamiento de poderes clandestinos y corruptos con ciertas raíces históricas.

Estas entidades representan una amenaza sistémica y muy grave para la gobernabilidad democrática al socavar la estabilidad y la integridad de las instituciones públicas, alejándolas de sus fines institucionales hacia metas particulares ilegítimas. Las redes de captura institucional operan en territorios delimitados y son integradas por actores de diversa índole, tanto en los diversos ámbitos del Estado como de la sociedad, proyectándose fuertemente a nivel territorial. Muchas veces establecen organizaciones familiares y activan relaciones con el crimen organizado y el narcotráfico. Han acumulado riqueza a través de la contratación de obra pública, con inversiones que han aumentado significativamente con el tiempo. Esto ha llevado a niveles enormes de corrupción, ha generado desigualdad y ha distorsionado la contienda electoral, debilitando la institucionalidad, la democracia y el entorno económico del país.

Destaquemos, además, que estas redes de captura institucional buscan influenciar la opinión pública a través de campañas de desinformación y noticias falsas, a fin de protegerse de la acción de las fuerzas de seguridad y del sistema de justicia como de contar con algunas bases de respaldo social. El uso de netcenters por parte de estas redes ha sido ampliamente documentado en los últimos años y constituye una herramienta común para sus fines ilegítimos, como ha sido notorio en los primeros meses del actual Gobierno.

La captura institucional es un problema grave que socava la legitimidad de las instituciones democráticas y debilita la capacidad del Estado para garantizar la seguridad y el bienestar de la sociedad. Prevenir y combatir este fenómeno requiere medidas integrales que incluyan la fortaleza de las instituciones democráticas, la transparencia, la rendición de cuentas, el fortalecimiento del Estado de derecho y la cooperación internacional para abordar las redes criminales transnaciona-

les, además de luchar contra la corrupción enquistada en todos los ámbitos institucionales mencionados. Es fundamental también abordar la amenaza de la desinformación sin comprometer la libertad de expresión, que es un pilar fundamental de las democracias.

NARCOACTIVIDAD

Desde muchos años atrás, Guatemala ha sido afectada por el tránsito de drogas ilegales y el cultivo ilícito de amapola, además del relativamente reciente cultivo de plantas de coca en áreas rurales. Adicionalmente, un conjunto de vulnerabilidades aumenta la posibilidad de importación de productos químicos que se destinan a la producción de drogas sintéticas ilegales dentro y fuera del país.

Sin duda, la narcoactividad no es un problema fácil de enfrentar como lo revela su impacto negativo durante décadas en términos de la violencia y corrupción asociadas, sino también por su grave incidencia sobre la actividad de los partidos políticos y el ejercicio de la representación política en diferentes instancias estatales, así como por su vinculación a la ya referida amenaza de captura institucional. El fenómeno de la narcopolítica se ha manifestado en los últimos lustros en diferentes niveles del gobierno, tanto en los tres poderes del Estado como en el sistema de justicia y, a nivel territorial, en el poder local.

La narcoactividad representa una amenaza significativa para la seguridad de la Nación y la gobernabilidad democrática de Guatemala debido a que la infiltración del narcotráfico en las instituciones estatales socava la integridad de éstas y mina la confianza pública en el Estado democrático de derecho y la justicia. A esto se suma una serie de efectos sociales, económicos y de inseguridad producidos por la narcoactividad que limitan

las oportunidades de desarrollo humano y aumentan la vulnerabilidad de la población ante la violencia y la pobreza.

Adicionalmente, el control territorial y las disputas entre grupos narcotraficantes generan altos niveles de violencia en el país, afectando la seguridad ciudadana y socavando la capacidad del Estado para garantizar la protección de sus ciudadanos. El narcotráfico distorsiona la economía al fomentar actividades ilegales y desviar recursos que podrían destinarse al desarrollo social y económico del país. Asimismo, las relaciones entre los grupos narcotraficantes y sectores políticos corruptos pueden generar inestabilidad política al comprometer la legitimidad de las elecciones y el proceso democrático.

LAVADO DE DINERO U OTROS ACTIVOS Y TERRORISMO

El lavado de dinero u otros activos es una amenaza de carácter transversal a todas las actividades ilícitas realizadas por los grupos del crimen organizado y, especialmente, de las organizaciones narcotraficantes. De ahí la enorme importancia de su abordaje y combate.

Regulado por la Ley contra el Lavado de Dinero u otros activos en su Artículo 2, esta amenaza refiere esencialmente a toda acción que invierta, convierta o transfiera bienes o dinero a sabiendas de que los mismos son productos, proceden o se originan de la comisión de un delito; o, del mismo modo, que se adquiera, posea, administre, tenga o utilice dinero o bienes, a sabiendas de su origen ilícito; o que se oculte o impida conocer la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad de bienes o dinero, o de derechos relativos a estos, a sabiendas de su origen delictivo.

El lavado de dinero y otros activos ha crecido en nuestro país en los últimos años;

por ejemplo, sólo en 2023 el monto denunciado se duplicó respecto de 2022, según la Intendencia de Verificación Especial. Este aumento obedece especialmente a que las organizaciones criminales han diversificado sus estrategias de operación mediante las nuevas tecnologías y las redes sociales. Asimismo, entre otros mecanismos relevantes, utilizaron el mercado inmobiliario, el envío de remesas, los préstamos, bingos, video loterías, casinos y juegos de azar. Dada su naturaleza multicausal, el lavado de dinero y otros activos requiere de un abordaje que incluya delitos conexos como la narcoactividad, la trata y el tráfico ilícito de personas, la corrupción, la extorsión y el tráfico ilícito de armas.

En cuanto a su impacto, esta amenaza afecta negativamente la economía del país, promoviendo el comercio informal y la baja recaudación de impuestos; propicia el aumento de compra de bienes por montos elevados, generando inestabilidad económica; disminuye asimismo las calificaciones del país en el sistema financiero internacional, afectando la inversión extranjera y la productividad.

Por su parte, el terrorismo es una amenaza latente que permanece en constante evolución con respecto a su nivel de radicalización y capacidad de cometer atentados. El terrorismo afecta la vida, la seguridad y el patrimonio de las personas, ocasionando un impacto considerable en la gobernabilidad democrática y la estabilidad política.

Esta amenaza es objeto central y permanente de monitoreo y evaluación por parte de las potencias regionales y globales que han sufrido ataques terroristas en sus propios territorios. Aunque no se han registrado acciones terroristas en el país o en la región, sin embargo, debido al incremento de los flujos migratorios, nuestro país podría ser utilizado como un país de paso, punto logístico, área de planificación o para facilitar la instalación

u ocultamiento de grupos terroristas en el territorio nacional.

AMENAZAS A LA INTEGRIDAD TERRITORIAL Y LA SEGURIDAD FRONTERIZA

Esta categoría engloba un conjunto de amenazas que se concretan en espacios fronterizos y ponen en peligro aspectos fundamentales del Estado guatemalteco. Esto incluye acciones que violan la integridad territorial, afectando la independencia y la seguridad de la Nación. La constituyen, además, tráfico ilícito transfronterizo de distinto tipo. La defraudación en el ámbito aduanero representa también una preocupación creciente.

Para hacer frente a estas amenazas, es crucial fortalecer la cooperación interinstitucional y mejorar los sistemas de control y vigilancia en las fronteras y zonas vulnerables, además de fortalecer la coordinación con los países vecinos. Las amenazas incluidas en esta categoría son las siguientes:

- a) Las acciones de actores o Estados que violentan cualquiera de los tres poderes del Estado, el territorio y la población del país. El Estado guatemalteco ejerce plena soberanía sobre el territorio nacional, que está integrado por su suelo, subsuelo, aguas interiores, el mar territorial en la extensión que fija la ley y el espacio aéreo que se extiende sobre los mismos; la zona contigua del mar adyacente al mar territorial, para el ejercicio de determinadas actividades reconocidas por el derecho internacional; y los recursos naturales y vivos del lecho y subsuelo marinos así como los existentes en las aguas adyacentes a las costas

fuera del mar territorial, que constituyen la zona económica exclusiva, en la extensión que fija la ley, conforme la práctica internacional (Artículo 142, Constitución Política de la República de Guatemala, 1985).

- b) El tráfico ilícito de personas existe cuando hay obtención directa o indirecta de un beneficio económico o material, que promueva o facilite de cualquier forma el ingreso, permanencia o salida ilegal del territorio nacional de una o más personas extranjeras, así como facilitar o promover el transporte o tránsito de una o más personas extranjeras (Artículo 1, Decreto Número 10-2015 Reformas a la Ley de Migración, 1998). El alto flujo de migrantes en la región ha atraído a grupos criminales y negocios involucrados en diversas actividades vinculadas (coyotaje, hospedaje, transporte, alimentación, entre otras) que ponen en peligro la seguridad de las personas, violan sus derechos y fomentan prácticas de corrupción, entre otros delitos que denigran y ponen en peligro la vida de las personas migrantes.
- c) El tráfico y tránsito ilegal de armas de fuego, municiones y explosivos es la importación, exportación, adquisición, venta, entrega, traslado o transferencia de cualquier tipo de arma de fuego, sus piezas, componentes o municiones desde o a través del territorio nacional hacia otro Estado sin la autorización respectiva. Por tránsito ilícito se considera la circulación por el territorio nacional de armas de fuego, sus piezas, componentes o municiones, sin contar con la autorización correspondiente (Artículos 120 y 121, Ley de Armas y Municiones, 2009). Aunado a esto, se encuentra el fenómeno del

desvío de armas legalmente exportadas a actores del crimen organizado y el narcotráfico, lo cual también debe ser prevenido y combatido. Esta amenaza afecta a los objetivos permanentes del Estado, ya que incide en el incremento de la violencia armada, atentando contra la vida e integridad de las personas, así como afectando su patrimonio. Asimismo, incide en los hechos violentos que afectan la gobernabilidad del país y fortalece a los grupos criminales.

Se prevé un incremento en esta amenaza debido a las debilidades institucionales en el control de la circulación ilegal de armas de fuego y del desvío de armas hacia grupos criminales. Adicionalmente, son débiles también los controles hacia las empresas de seguridad privada y los proveedores de armas de fuego y municiones.

- d) El tráfico y tránsito ilegal de flora y fauna es la acción ilegal de transportar, intercambiar, comercializar o exportar ejemplares vivos o muertos, partes o derivados de productos de flora y fauna silvestre amenazadas de extinción, así como de las endémicas y de aquellas especies consideradas dentro de los listados de especies amenazadas en peligro de extinción publicados por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Artículo 82, Ley de Áreas Protegidas, 1989). El fenómeno afecta a los objetivos del Estado en la pérdida del ecosistema, flora, fauna, degradación ambiental, escasez del recurso hídrico; asimismo, desincentiva el turismo ecológico, lo cual impacta en la economía de algunas comunidades. Además, el incremento en la tala ilegal aumenta el riesgo de desastres naturales como deslaves y derrumbes. Se prevé también un in-

cremento de esta amenaza derivado de la debilidad en la coordinación interinstitucional y el interés económico de los grupos criminales debido a la demanda de algunas especies a nivel mundial.

- e) La defraudación aduanera es toda acción u omisión por medio de la cual se evade dolosamente, en forma total o parcial, el pago de los tributos aplicables al régimen aduanero. Es parte del complejo fenómeno criminal en fronteras e impacta la seguridad de la Nación y la gobernabilidad democrática al generar pérdidas de ingresos para el Estado, debilitar la infraestructura crítica y fomentar la corrupción. Al evadir el pago de tributos y violar normas, se facilita el contrabando y se crea un entorno propicio para prácticas ilícitas y sobornos, erosionando la confianza en el gobierno y comprometiendo la capacidad de proteger las fronteras. Esto afecta la percepción de seguridad y estabilidad, además de dificultar el cumplimiento efectivo de regulaciones que resguarden la seguridad de la Nación, lo que a su vez impacta la estabilidad y gobernabilidad democrática del país.

CONTRABANDO ADUANERO

El contrabando aduanero se define como la introducción o extracción clandestina al y del país de mercancías de cualquier clase, origen o procedencia, evadiendo la intervención de las autoridades aduaneras, aunque ello no cause perjuicio fiscal. También se considera contrabando la introducción o extracción del territorio aduanero nacional de mercancías cuya importación o exportación está legalmente prohibida o limitada.

La magnitud y el impacto del contrabando es difícil de medir, pues su objetivo es evadir el control institucional. Sin embargo, se estima

que el costo del contrabando aduanero puede ser significativo, como se menciona en el documento “Política Nacional de Prevención y Combate de la Defraudación y el Contrabando Aduaneros 2018-2028”. El impacto fiscal por el contrabando directo en Guatemala se estimaba en alrededor del 1.7% del PIB en el año 2015. Se estima que, hoy en día, el 30% del mercado guatemalteco está ocupado por productos que han sido contrabandeados.

El contrabando aduanero impone riesgos a la seguridad integral del país. La posibilidad de que los productos de contrabando no cumplan con los estándares sanitarios y fitozoosanitarios requeridos puede poner en peligro la salud de la población. El contrabando fomenta además la economía “subterránea”, es decir, aquella que no contribuye al pago de impuestos, lo que afecta la recaudación fiscal y la capacidad del Estado para financiar servicios públicos.

Desde la perspectiva estratégica del país, interesa ir más allá del contrabando de subsistencia y comprender la importancia que está tomando como parte de fenómenos ilegales mayores, incluyéndolo como uno de los mecanismos de diversificación y financiamiento del crimen organizado.

Por otro lado, las empresas del sector formal guatemalteco consideran que el crecimiento de los actores económicos ilegales tiene el potencial de cooptar los mercados y tomar cada vez mayor control de las instituciones del Estado.

El contrabando aduanero se constituye de esta manera como una amenaza estratégica que no sólo impone costos económicos al sector privado formal, sino que es parte de procesos mayores de debilitamiento institucional que afectan la capacidad gubernamental de mantener el control efectivo del Estado.

SEGURIDAD AMBIENTAL

Desde un punto de vista integral y holístico de la seguridad, el cambio climático representa una amenaza cada vez mayor para la seguridad democrática de Guatemala. Se prevé un aumento significativo de las temperaturas para el año 2050, lo que podría tener consecuencias devastadoras en la agricultura, la seguridad alimentaria y la salud de las comunidades. Se espera en los próximos años una reducción del 50% en las precipitaciones, planteando serios desafíos para la disponibilidad de agua, la agricultura y la conservación de ecosistemas críticos como los bosques tropicales. Estos procesos climáticos están aumentando la probabilidad de eventos extremos como veranos prolongados, lluvias intensas y fuertes tormentas, que ya están afectando a comunidades vulnerables y causando daños ambientales como inundaciones y deslizamientos de tierra.

Los incendios forestales, muchos de ellos deliberadamente provocados, se convierten en amenazas ecológicas graves, especialmente en áreas como Petén, donde la deforestación y la falta de gestión adecuada del fuego generan constantes crisis ambientales y sociales, favoreciendo incluso la expansión del crimen organizado en dicha región. La pérdida de bosques no solo afecta la biodiversidad, sino también los medios de vida locales. La deforestación y la expansión agrícola sin regulación adecuada provoca la degradación de suelos y la contaminación del agua, con graves repercusiones en la seguridad alimentaria, la salud pública y la sostenibilidad de los ecosistemas.

La región del Corredor Seco enfrenta graves desafíos debido a sequías recurrentes y la pérdida de productividad agrícola, lo que pone en riesgo la seguridad alimentaria de miles de familias y aumenta la vulnerabilidad social en áreas ya afectadas por la pobreza y la marginalización.

Esta combinación de factores, incluida la degradación ambiental, la inseguridad alimentaria y la falta de oportunidades económicas, aumenta el riesgo de desplazamiento interno y de migración, incrementa la presión sobre recursos limitados y contribuye también a la conflictividad social en todo el país.

Las vulnerabilidades de Guatemala al cambio climático son señaladas internacionalmente. El país ha obtenido una puntuación general de 4 sobre 5 en el Registro de Amenazas Ecológicas, indicando un riesgo considerable, especialmente en seguridad alimentaria, eventos ambientales extremos, crecimiento poblacional y estrés hídrico (Institute for Economics & Peace, 2023).

La Evaluación Nacional de Inteligencia (NIE, por sus siglas en inglés) sobre el Cambio Climático y seguridad nacional es el escrutinio más autorizado de la Comunidad de Inteligencia de los Estados Unidos de América en el tema. Las agencias federales de ciencias de los Estados Unidos proporcionaron los datos observacionales y los modelos climáticos de referencia que permitieron a la Comunidad de Inteligencia llevar a cabo el análisis geopolítico de las implicaciones y riesgos para los Estados Unidos. La NIE identifica a Guatemala como uno de los 11 países de gran preocupación para los Estados Unidos por ser altamente vulnerable a los efectos físicos del cambio climático y carecer de las suficientes capacidades de adaptación. Los periodos prolongados de sequía y las lluvias excesivas que afectan los cultivos de maíz y frijol en Guatemala, junto con las proyecciones de disminución en los rendimientos de cultivos y las preocupaciones sobre la inseguridad alimentaria, resaltan los desafíos significativos que enfrenta el país debido al cambio climático (ODNI, 2021).

EPIDEMIAS Y PANDEMIAS

Las epidemias y pandemias son una amenaza latente para la cual Guatemala debe estar preparada mediante abordajes integrales e intersectoriales, así como para la implementación de planes que permitan mitigar el impacto de la misma.

Se entiende por epidemia una enfermedad que se propaga rápidamente entre un determinado grupo de población humana, afectando simultáneamente a un gran número de personas. Por pandemia se entiende la expresión de una enfermedad infecciosa a lo largo de un área geográfica muy extensa, a menudo por todo el mundo. Para que una enfermedad pueda calificarse de pandemia debe tener un alto grado de infectividad, cierta mortalidad y un fácil contagio de una zona geográfica a otra.

La pandemia del COVID-19 evidenció fuertes falencias en el sistema de salud; así como graves efectos en la educación y economía a nivel nacional. Posteriormente a la pandemia, los esfuerzos se han enfocado a atender las secuelas del COVID-19. La probabilidad de sufrir otra pandemia es latente, principalmente por la falta de seguimiento de ciertas enfermedades que han mostrado aumento en los últimos años, entre estas, las crónicas e hipertensivas.

Existen diversas vulnerabilidades que podrían provocar un aumento en la amenaza, tales como el cambio climático, bajas coberturas de vacunación a nivel nacional, poca atención a las enfermedades o virus más comunes; además, también podrían incidir en ello el ingreso de personas provenientes de otros países de forma legal o ilegal, las falencias en la red hospitalaria y la falta de trabajo interinstitucional.

Entre las enfermedades que podrían afectar al país en los próximos años se encuentran: la poliomielitis, especialmente en niños menores a 5 años; el dengue, debido a la estacionalidad y ciclicidad de la enfermedad; la influenza aviar, que podría ser un evento con un impacto importante en los próximos 5 años; y las enfermedades crónicas, principalmente insuficiencia renal, VIH, cáncer y diabetes.

CIBERAMENAZAS

Ciberamenaza es toda actividad que involucra el uso de tecnologías de información y comunicación con la finalidad de cometer actos ilegales en contra de personas, instituciones o Estados (Estrategia Nacional de Seguridad Cibernética, 2018).

Las ciberamenazas representan un desafío significativo para la gobernabilidad democrática al poner en peligro la estabilidad institucional y la confianza pública. Estos ataques pueden minar la legitimidad y eficacia del Gobierno democrático al comprometer la seguridad de la información y la privacidad de los ciudadanos. Además, las ciberamenazas pueden exacerbar la polarización social y política al difundir desinformación y generar desconfianza en las instituciones democráticas. Para mantener una gobernabilidad democrática sólida, es crucial abordar de manera efectiva estos desafíos de seguridad cibernética y promover la rendición de cuentas en el manejo de estas amenazas tecnológicas.

Los ataques cibernéticos afectan la infraestructura crítica y el funcionamiento de las instituciones públicas del Estado, atentando en contra de la vida, la economía, la salud, la seguridad y la privacidad de las personas. En ese sentido, la información es expuesta y adquirida por el crimen organizado para llevar a cabo acciones ilícitas.

Se evidencia un aumento en ciberataques dirigidos a las plataformas digitales de las instituciones públicas y privadas, resaltando los ataques de phishing (robo de información), a través de correo electrónico, así como la denegación de servicio en los sitios web de las instituciones.

La información de los habitantes del país estará en riesgo si no se fortalece la seguridad informática en las instituciones públicas, lo cual tiene importantes implicaciones en términos presupuestarios para todo el Estado guatemalteco. Por otro lado, es previsible que en la materia el crimen organizado incrementa constantemente sus capacidades tecnológicas para la realización de actividades delictivas.

La tendencia en los ciberataques continuará en aumento en su grado de sofisticación y diversificación, por lo que las instituciones deberán tomar acciones para regular y prevenir esta amenaza, particularmente a través de las instancias de coordinación existentes como el CONCIBER (Comité Nacional de Seguridad Cibernética).



Bibliografía

Arévalo ed., B. (2015). *Hacia una política de seguridad para la democracia 2015*. https://www.interpeace.org/latinoamerica/wp-content/uploads/sites/7/2015/10/Hacia_una_pol%C3%ADtica_de_seguridad_para_la_democracia_2015.pdf

Fontes, A. W. (2018). *Mortal doubt: Transnational gangs and social order in Guatemala City*. University of California Press.

Institute for Economics & Peace. (2023). *Ecological Threat Report 2023: Analysing Ecological Threats, Resilience & Peace*. Institute for Economics & Peace. <http://visionofhumanity.org/resources>

ODNI. (2021). *National Intelligence Estimate on Climate Change*. Office of the Director of National Intelligence (ODNI). https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/NIE_Climate_Change_and_National_Security.pdf

Torres-Rivas, E., Monzón, A. S., Toriello, G., Rivas, E. T., González-Izás, M., Tzul, G., Dary, C., Borges, A. G., Palma, G., Castillo, P., Castillo, M. Á., Aguilera, G., Imery, J. R., Payeras, M., Falla, R., Figueroa-Ibarra, C., Colom, Y., Cofiño, A. M., Cambranes, J. C., ... Wetherborn, G. J. (2019). América Latina: Gobernabilidad Y Democracia En Sociedades En Crisis. En *Antología del pensamiento crítico guatemalteco contemporáneo* (pp. 23–38). CLACSO. <https://doi.org/10.2307/j.ctvtwx2km.5>



Consejo Nacional
de Seguridad