

PROYECTO HACIA UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD PARA LA DEMOCRACIA.

EL SISTEMA DE SEGURIDAD EN GUATEMALA: APUNTES PARA UNA REFORMA

Documento No. 6

Grupo de Trabajo N° 4: Institucionalidad de la seguridad, controles democráticos y sistema de inteligencia.

Tipo de Documento: documento de trabajo aprobado por el Grupo.

Fecha de Entrega: 14.01.02

Fecha de Aprobación: Aprobado por el Grupo de Trabajo el 29.01.02 y en Reunión Plenaria de fecha 27 de febrero del 2002. Finalmente a solicitud de la Plenaria se le hicieron pequeños arreglos en una reunión que sostuvo el grupo con fecha 7 de marzo del 2002.

Documento preliminar de conclusiones generales sobre el tema:

Institucionalidad de la seguridad y controles democráticos

Versión: FINAL DE PROYECTO

Documento No. 6

Contenidos generales del documento:

PRESENTACIÓN (1-4)

- I. OBSERVACIONES CONCEPTUALES (5-21)**
- II. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD DE GUATEMALA (22-37)**
- III. LA INSTITUCIONALIDAD DE MÁXIMO NIVEL EN MATERIA DE SEGURIDAD (38-73)**
- IV. EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD (74-79)**
- V. OTRAS PROPUESTAS DE CARÁCTER ESPECÍFICO (80-92)**
- VI. CONTROLES DEMOCRÁTICOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD DE GUATEMALA (93-120)**

PRESENTACIÓN

| 2

El objetivo de este documento consiste en discutir y presentar diversos aportes y propuestas para el diseño de un proceso de reforma en el sector seguridad de Guatemala.

El documento puede apreciarse como un proyecto de contenidos de lo que en el futuro podría llegar a ser una Ley de Seguridad Democrática para Guatemala. La misma, tendría por objeto normar, amparar, dar certeza, establecer las bases orgánicas y funcionales del Sistema de Seguridad de Guatemala y determinar los controles democráticos que la actividad de seguridad demanda.

Dentro del proceso de reforma, el anteproyecto de ley antes aludido propiciaría un marco adecuado para entablar el debate en torno a las principales definiciones del sector seguridad en Guatemala.

Las primeras dos partes de este documento tienen un carácter instrumental. Transparentan el conjunto de los elementos conceptuales más importantes a utilizar (primera parte); y, plantean -a manera de diagnóstico- las características generales del sistema de seguridad en Guatemala (segunda parte).

Ambas discusiones son fundamentales para comprender tanto el contexto en el que se sitúan las propuestas, como la dirección y el sentido de las mismas. Se parte de comprender que la mirada crítica hacia atrás y hacia el presente permite determinar los puntos en los cuales es preciso reparar para construir una propuesta de futuro.

| 3

La tercera parte presenta una propuesta para constituir un complejo institucional de máximo nivel en materia de seguridad: el Consejo Nacional de Seguridad. La propuesta detalla las funciones, la estructura, la composición y algunas de las más importantes pautas generales de funcionamiento en distintos niveles organizacionales.

La propuesta de estructura se acompaña de una formulación detallada acerca del proceso de planificación de los asuntos de seguridad. Dentro de esta cuarta parte, se analizan los contenidos, los ciclos de planificación y los procesos de decisión alrededor de la Política Nacional de Seguridad, las Directivas Nacionales de Seguridad y otras políticas, programas y planes derivados de las dos anteriores.

La tercera y cuarta partes del documento, en las que se aborda -respectivamente- la institucionalidad de máximo nivel y el proceso de planificación, constituyen una misma discusión. Al abordar el proceso de planificación se está haciendo referencia de forma más precisa a una de las principales acciones de la institucionalidad de máximo nivel.

Además de ello, el documento plantea en la quinta parte cuatro propuestas de naturaleza más específica: un conjunto de principios básicos de actuación de observancia general para las fuerzas de seguridad y los servicios de inteligencia; el fortalecimiento e institucionalización de la Secretaría de Política de Defensa del Ministerio de la Defensa Nacional; algunas ideas de carácter orgánico, en torno a la acción de seguridad en condiciones de excepción; y la creación del Sistema de Información Pública.

| 4

Finalmente, en una sexta parte se presenta el tema del control democrático que la función de seguridad entraña en un Estado democrático de derecho. Aquí se examinan las diferentes formas de control desarrolladas en las partes tercera, cuarta y quinta de este mismo documento. Asimismo, se presentan dos propuestas de control. La primera pretende crear la figura del Inspector General para Asuntos de Seguridad e Inteligencia; en tanto que la otra propuesta presenta un régimen de control de los gastos reservados, secretos o confidenciales, en donde intervienen

tanto la Contraloría General del Cuentas del Estado, como una Comisión del Congreso.

El documento se complementa con las definiciones que en materia de inteligencia el Proyecto *Hacia una política de seguridad para la democracia*, arribó en los cinco textos que componen -en su conjunto- un proyecto de reforma del sector inteligencia en Guatemala. Vale también este carácter complementario para con los documentos *Sociedad, Estado y ejército en Guatemala a inicios del siglo XXI*¹, *Concepto y agenda de seguridad*², y *La función del ejército en una sociedad democrática*³.

¹ Sociedad, Estado y ejército en Guatemala a inicios del siglo XXI. Grupo de trabajo No. 1 del proyecto hacia una política de seguridad para la democracia. Documento final. Guatemala, julio de 2001.

² Concepto y agenda de seguridad. Grupo de trabajo No. 2 del proyecto hacia una política de seguridad para la democracia. Documento de trabajo. Guatemala, noviembre de 2001.

³ La función del ejército en una sociedad democrática. Grupo de trabajo No. 5 del proyecto hacia una política de seguridad para la democracia. Documento de trabajo. Guatemala, noviembre de 2001.

I

OBSERVACIONES CONCEPTUALES

- A. ¿Qué es un sistema nacional de seguridad?;*
- B. ¿Qué puede entenderse como asuntos de seguridad?;*
- C. ¿Quién define los temas?*

Tras el fin del enfrentamiento armado interno, el sistema de seguridad de Guatemala entró a una nueva fase en el proceso de transición. Esta etapa se caracteriza por la necesidad de un cambio en el paradigma centrado en la Doctrina de Seguridad Nacional, a otro que se corresponda con el régimen democrático, pero que a la vez sea capaz de hacer frente a los diversos dilemas de la seguridad.

| 6

Parte fundamental de tal proceso es la búsqueda de respuesta en torno a diversas interrogantes: ¿Qué es seguridad?, ¿Qué se entiende por problema de seguridad?, ¿Qué políticas de seguridad?, ¿Qué calidades debe reunir un fenómeno para ser catalogado como problema de seguridad?, ¿Quién - institucionalmente- define los problemas de seguridad?, ¿Cuáles son los ámbitos de la seguridad?, ¿Qué medios deben ser empleados en los diversos ámbitos de la seguridad?, ¿Quién controla la actuación del Estado en tales ejecutorias?

La condición democrática del orden político establece que las instituciones del Estado se erigen en función de los intereses colectivos de la sociedad, y en su defensa: el estado existe para la sociedad, y no a la inversa. Consecuentemente, entre la seguridad de la persona humana y la de las instituciones políticas existe una interdependencia total que no admite contradicciones. La procuración de la

seguridad es una de las tareas centrales de las instituciones políticas de un estado democrático de derecho.

Conforme lo establece el documento *Concepto y agenda de seguridad*, de forma general la seguridad consiste en: “...la capacidad de dar respuesta efectiva a riesgos, amenazas o vulnerabilidades, y estar preparados para prevenirlos, contenerlos y enfrentarlos. La seguridad es una condición de carácter aspiracional que identifica una situación de ausencia o disminución de riesgos para un determinado entorno social y natural”⁴.

| 7

Por su parte, la seguridad democrática “...indica la condición de bienestar que se genera por la acción de desarrollo que promueve el Estado, y la definición de políticas de desarrollo cuyas medidas específicas están destinadas a procurar la condición de bienestar. El término políticas de seguridad se limita a las medidas destinadas a contrarrestar los riesgos y amenazas que se presenten sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones”⁵.

Todo sistema nacional de seguridad tiene por objeto el tratamiento de aquellos temas definidos -de forma explícita o implícita- como asuntos de seguridad. Tal punto de partida presenta las claves conceptuales alrededor de las cuales se fundamentan estos apuntes para una reforma del sistema de seguridad en

⁴ Concepto y agenda de seguridad. Grupo de trabajo No. 2 del proyecto hacia una política de seguridad para la democracia. Documento de trabajo. Guatemala, noviembre de 2001. Pág. 3.

⁵ Ibidem.

Guatemala. ¿Qué es un sistema nacional de seguridad? ¿Qué puede entenderse como asunto de seguridad? ¿Quién define los temas? Veamos uno a uno los componentes principales de esta formulación.

A. ¿Qué es un sistema nacional de seguridad?

La idea de sistema apunta hacia un todo articulado, que opera bajo una lógica general y que cualquier factor sobre una de sus partes puede afectar o tener repercusiones sobre las otras.

| 8

El sistema de seguridad es el conjunto de instituciones, normativas, políticas, programas, planes, doctrinas, patrones de actuación -propios de la administración pública-, a los que se acompaña de una serie de controles democráticos.

El sistema de seguridad tiene como objetivo hacer frente a aquellos temas que son asumidos -de forma explícita o implícita- como parte de las determinantes de la seguridad para un país. El sistema de seguridad es el instrumento a través del cual el Estado enfrenta los desafíos que en materia de seguridad se presentan.

El sistema de seguridad está estrechamente relacionado con el concepto y la agenda de seguridad. Ambos definen la política resultante de carácter general (política de seguridad), de la que se derivan políticas específicas de nivel dominio (ámbito

Ministerial y de Secretarías de Estado y de los denominados -en la legislación guatemalteca- Gabinetes Específicos) y las subsecuentes políticas en el ámbito operativo o de ejecución.

Entre dichos elementos -concepto, agenda y políticas- existe una interconexión de múltiples vías y sentidos, que exclusivamente para efectos didácticos puede ser interpretada de forma secuencial.

Se afirma esto último debido a que en la realidad de las políticas públicas, la agenda de seguridad es -en parte- un reflejo de los resultados que el sistema de seguridad ha logrado alcanzar con la implementación de determinadas políticas. Asimismo, el concepto de seguridad es la herramienta teórica, desde la cual se determinan los temas de seguridad -que llegarán a formar parte de la agenda-, lo que tendrá derivaciones ulteriores hacia las formas posibles de afrontar los problemas definidos⁶.

| 9

Pensar la seguridad desde el plano del sistema implica examinar las instituciones, las políticas, las normativas y los controles democráticos de la seguridad en el marco del Estado democrático de derecho.

⁶ Por ejemplo, si un sistema de seguridad es capaz de controlar al crimen organizado, este tema tendrá un posicionamiento particular dentro de la agenda de seguridad. Es lógico que dicho posicionamiento será diferente si el sistema de seguridad es incapaz de controlar este fenómeno. Determinadas concepciones de seguridad tienden a privilegiar enfoques teóricos, que implican asumir implícitamente determinados asuntos públicos, como asuntos de seguridad, p.e., los contrastes entre la Doctrina de Seguridad Nacional prevaleciente en la década del sesenta, frente al concepto de seguridad humana. A eso nos referimos cuando hablamos de interconexión de múltiples vías y sentidos.

Tal perspectiva, tiene la virtud de realizar una mirada de conjunto, que difícilmente puede alcanzarse de otra manera. Mejor aún cuando tal enfoque se complementa con la articulación entre concepto, agenda y política. De esa forma, el análisis se enriquece ante la presencia de herramientas analíticas, el diagnóstico acerca del escenario de seguridad. Esa compleja definición de la trama de intereses y amenazas, que da como resultado las decisiones políticas en la materia, formuladas como políticas y directrices en diversos niveles para la administración pública.

El enfoque de sistema de seguridad propicia a la vez, alcanzar una visión precisa de las capacidades propias, al establecer la coherencia entre el sistema de seguridad -instituciones, normativas, políticas y controles- frente al escenario de seguridad.

| 10

Atendiendo al concepto de seguridad desarrollado de forma extensa en el documento *Concepto y agenda de seguridad* referido supra, el punto de partida de la discusión lo comprende el establecimiento de ¿qué son los asuntos de seguridad? Ello se logra a través del establecimiento de un orden clasificatorio, el cual permite definir los asuntos de seguridad, ordenarlos, agruparlos y jerarquizarlos.

B. ¿Qué puede entenderse como tema de seguridad?

En la democracia se coloca a la sociedad como objeto y sujeto de la seguridad. La definición de los asuntos de seguridad es el resultado de un complejo proceso en el que desde un marco analítico se examina la realidad y los objetivos que se tienen como Estado-nación. Como lo indica el documento Concepto y agenda de seguridad: “*Lo óptimo sería que en la política de seguridad del Estado se mantuviera reducido al mínimo posible el número de problemas que son atendidos desde la Agenda de Seguridad, así como el tiempo requerido para la atención de un problema emergente*”⁷.

| 11

Los asuntos de seguridad entonces resultan de un apropiado equilibrio entre las condiciones de seguridad del Estado y de la sociedad. En regímenes democráticos, tal balance no es un obstáculo insalvable, pues este tipo de régimen se fundamenta en el funcionamiento de un conjunto de mediaciones entre el Estado y la sociedad⁸.

Estos temas están constituidos por aquellas materias, problemas o fenómenos de cualquier tipo que representan un obstáculo para el logro de los objetivos nacionales. Las condiciones de seguridad están dadas por la capacidad de llevar a cabo los intereses nacionales vinculados al bienestar de la población. Forman parte, por tanto de aquellos temas o asuntos excepcionales, que se encuentran fuera de las

⁷ Concepto y agenda de seguridad. Grupo de trabajo No. 2 del proyecto hacia una política de seguridad para la democracia. Documento de trabajo. Guatemala, noviembre de 2001. Pág. 37.

⁸ Apuntes para una teoría del Estado. Guillermo O'Donnell. En: El Estado. Nicolás Mariscal, Rubén

políticas regulares de gobierno. La definición de los asuntos de seguridad no puede ser enfocada como una simple priorización del programa de gobierno. No obstante, la condición de excepcionalidad todavía es una definición imprecisa que puede llevar a equívocos. Por ello, en adelante presentaremos una manera de cómo pueden clasificarse un problema como asunto de seguridad, los niveles y los pasos que ello implica.

Generalmente, una de las fórmulas más utilizadas determina la necesidad de iniciar con el establecimiento de las amenazas que resultan del análisis de los escenarios nacional, regional e internacional. A ello se contrapone el análisis de las capacidades propias para enfrentar tales amenazas. La ecuación da por resultado un nivel de riesgo relativo que comporta determinada amenaza.

| 12

El resultado de tal ejercicio no da pie automáticamente al establecimiento de la agenda de seguridad, sino simplemente a un listado primario de temas que eventualmente podrán ser considerados como asuntos de seguridad.

Sólo podemos hablar de asuntos de seguridad cuando hemos logrado clarificar aquel listado primario de temas, atendiendo a tres criterios: la gravedad y la extensión del problema, la naturaleza de la amenaza y la respuesta institucional. ¿Cómo afecta determinado problema? ¿Cuál es la naturaleza del problema? y, ¿Quién o a quienes corresponde atenderlo?

Zamora y Edgar Jiménez Cabrera (Comps.). UCA. El Salvador, 1985. (Segunda Edición).

Proyecto: Hacia una política de seguridad para la democracia
F L A C S O - W S P - T P - I G E D E P

1. Clasificación conforme a la gravedad y extensión de la amenaza

La lectura que de las amenazas se realiza requiere de una clasificación por la gravedad y extensión de las mismas. En el documento *Concepto y agenda de seguridad*, se propone un esquema de gradación de amenazas en el que se detectan cuatro tipos de problemas, pudiendo ser éstos existenciales, vitales, mayores y menores.

Los términos son definidos así: “...*problemas existenciales: cuando amenazan en el corto plazo la existencia del Estado, o de alguno de sus componentes, ya se trate de la sociedad, el territorio o de su sistema político; problemas vitales: cuando amenazan a largo plazo la viabilidad del Estado o de algunos de sus componentes; Problemas mayores: cuando de no ser corregidos oportunamente por el Estado, pueden convertirse en problemas vitales; y problemas menores: cuando afectan el bienestar de la población pero no constituyen una amenaza mayor*”⁹.

| 13

⁹ Concepto y agenda de seguridad. Grupo de trabajo No. 2 del proyecto hacia una política de seguridad para la democracia. Documento de trabajo. Guatemala, noviembre de 2001. Págs. 37-38. Dentro de los órdenes clasificatorios para determinar qué puede ser considerado asunto de seguridad nacional presentamos cuatro ejemplos: 1) En The concept of 'national interest': a time for new approaches (1979), Donald Nuechterlein nos propone clasificar los problemas en: i) Problemas de sobrevivencia: amenazas de corto plazo a la existencia de una sociedad que llevan a invocar la defensa; ii) Problemas vitales: amenazas de largo plazo que pueden llevar a invocar los cuatro intereses que componen la propuesta; iii) Problemas mayores: sucesos y tendencias en el ambiente internacional que pueden convertirse en asuntos vitales a menos que se tome una acción correctiva; y, iv) Asuntos periféricos: problemas que no afectan el bienestar de la sociedad, sino las actividades en el extranjero de ciudadanos y corporaciones. Atendiendo a la definición que de cada una de las gradaciones se realiza, los asuntos de seguridad están constituidos por aquellos problemas en los que la sobrevivencia está comprometida en el corto plazo. CITADO EN: La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación. Richard C. Rockwell & Richard Moss. En: En busca de la seguridad perdida. Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (comps.). Siglo XXI. México, 1990. 2) En Seguridad internacional y desarrollo nacional, Javier Elguea (1990) propone el uso de un continuo entre la seguridad positiva, dada por el mantenimiento de estándares de satisfacción de demandas sociales o necesidades del país (alimentación, salud, educación, recursos naturales, vías de comunicación, recursos energéticos, entre otros); y, la seguridad negativa,

Tal esquema se integra al *continua* seguridad preventiva - seguridad reactiva:

“...seguridad preventiva es la condición que se genera por la capacidad del Estado de promover condiciones de bienestar para la sociedad, mitigando las vulnerabilidades que la afectan y que limitan el bienestar general; seguridad reactiva es la condición que se genera por la capacidad del Estado de contener o detener las amenazas específicas que atenten contra dichas condiciones y afectan el estado de bienestar de la sociedad. Seguridad preventiva sería aquel aspecto del desarrollo que atiende situaciones de vulnerabilidad que afectan el bienestar de la sociedad y sus instituciones; la seguridad reactiva procura contrarrestar todos aquellos riesgos o amenazas que, en un momento dado, rebasan la capacidad de las políticas de desarrollo del Estado para generar condiciones de bienestar”¹⁰.

| 14

caracterizada por la neutralización o disuasión de las amenazas (para la vida de la población, las fronteras, la estabilidad, entre otros). Ver: Seguridad internacional y desarrollo nacional. Javier Elguea. En: En busca de la seguridad perdida. Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (comps.). Siglo XXI. México, 1990. La tesis presentada dentro de éste tercer esquema indica que una reducción en los umbrales de seguridad positiva dentro de determinado ítem, equivale a que ésta ingrese a la órbita de problemas de seguridad negativa, los que pueden implicar una amenaza para la paz y la estabilidad nacional y regional, ubicando tal ítem ya dentro de los renglones de los asuntos de seguridad. 3) En Los desafíos de la modernización inconclusa: estabilidad, democracia y seguridad nacional en México, Guadalupe González y González (1997) señala que pueden considerarse como asuntos de seguridad nacional, exclusivamente aquellos en los que están presentes rupturas y tensiones que se traducen en intentos hacia: i) La desintegración-secesión; ii) La intervención; y, iii) La ingobernabilidad. Ver: Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición. Sergio Aguayo Quezada & John Bailey (coords.). Siglo XXI. México, 1997. Marco clasificatorio que en otros términos, Javier Elguea presenta como: i) desafíos para la paz y la seguridad; ii) Cuestionamientos a la sobrevivencia de la nación; y, iii) Circunstancias en las que el recurso fuerza armada y violencia se encuentran comprometidos. Únicamente aquellas amenazas para la sobrevivencia de la nación, en los que uso de la fuerza armada y la violencia resulten comprometidos, son verdaderos intereses de seguridad. Por el contrario, cuando la intensificación de los conflictos derivados de los procesos de cambio social se desarrollan dentro de los cauces políticos, legales y pacíficos, no se trata de amenazas a la seguridad. Ver: En busca de la seguridad perdida. Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (comps.). Siglo XXI. México, 1990. 4) El esquema marco de la doctrina de seguridad nacional establecía una gradación de amenazas, en tanto éstas fueran consideradas como impedimentos, antagonismos o presiones. Ver: Elementos políticos do poder nacional. Antonio Saturnino Braga. Revista Brasileira de Estudios Políticos. No. 21. Juhlo 1966. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. Planejamento estratégico. Golbery Do Couto e Silva. Biblioteca do Exército, Vol. 213. Comp. Editora Americana. Brasil, 1955. CITADOS EN: La Doctrina de Seguridad Nacional y el rol político de las fuerzas armadas. Jorge Tapia Valdés. Revista Nueva Sociedad. No. 47. Venezuela.

¹⁰ Concepto y agenda de seguridad. Pág. 3. En el documento se aclara que “El término seguridad reactiva

Si producto del análisis de riesgo se establece que un problema puede ser considerado como asunto de seguridad nacional se pasa a un segundo momento clasificatorio.

2. *Clasificación conforme a la naturaleza de la amenaza*

Centrado en el Estado, el paradigma tradicional de la seguridad comprendió como asuntos de seguridad exclusivamente a aquellos temas que afectaban la seguridad de éste. Ante la presencia de fenómenos de diversa naturaleza que representan un desafío para la seguridad, contemporáneamente, dicho paradigma ha perdido sentido.

| 15

Uno de los modelos clasificatorios que trata de comprender dicho cambio es aquel que propone cinco renglones para clasificar la naturaleza que los problemas de seguridad pueden tener, siendo estos los siguientes: lo societal, lo económico, lo político, lo ambiental y lo estrictamente militar¹¹.

Tales renglones se complementan con una definición de la extensión territorial que determinada amenaza plantea, sea esta exclusivamente nacional, regional o

se refiere única y exclusivamente, al carácter de respuesta frente a una amenaza concreta, y no posee ninguna otra connotación”.

¹¹ Security: a new framework for analysis. Barry Buzan, Ole wæver y Jaap de Wilde. Lynne Rienner Publishers. United Kingdom - United States of America. 1998.

internacional. La definición de la naturaleza de la amenaza es uno de los momentos más importantes en la identificación de los asuntos de seguridad.

3. Clasificación conforme a la respuesta institucional frente a la amenaza

La definición de los asuntos de seguridad llega hasta un tercer momento, vinculado con la decisión política de qué compartimentos del aparato de Estado son los mejores para atender la amenaza.

| 16

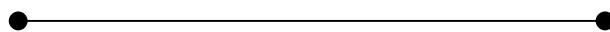
Las categorizaciones en este caso vienen dadas por una necesidad de definir responsabilidades institucionales precisas, a fin de que la administración pública logre hacer frente a los asuntos de seguridad.

En la mayoría de los casos, la atención de determinada amenaza es una competencia compartida -en coordinación- de diversos compartimentos de la administración pública. Este es el momento operativo en la definición de los asuntos de seguridad. Cuando se establece a quién o a quiénes les compete atender determinado asunto de seguridad.

Uno de los componentes fundamentales de las definiciones de seguridad comprendidas en el Documento *Concepto y agenda de seguridad* está dado por el concepto de umbral. Esta herramienta de análisis permite definir cuando un asunto

de política regular puede pasar a ser considerado asunto de seguridad. Ello tiene importantes derivaciones para el tipo de respuestas institucionales que desde el complejo institucional del sistema de seguridad. El umbral fue definido así en dicho documento: *“El umbral sería el límite a partir del cual un problema pasa a ser atendido en el marco de las políticas de seguridad; la línea divisoria que define que un problema debe ser atendido bajo parámetros determinados para situaciones especiales. El vano que debe ser atravesado en y por el proceso de aseguramiento. Cruzar ese umbral significa incluirlo dentro del proceso de aseguramiento, el cual considera tres etapas básicas: (1) la identificación de una amenaza existencial; (2) la identificación de una acción de emergencia; y (3) la liberación de dicha acción de las limitantes establecidas en el marco normativo regular. El dilema resulta de la capacidad y claridad de tomar decisiones oportunas respecto a los ámbitos, el umbral y cómo asegurar o desasegurar un tema. Esto será responsabilidad de las instancias específicas del Estado del ámbito de la seguridad”*¹².

| 17



Finalmente, otra de las características que comprende la definición de los asuntos de seguridad es su carácter previsor. Se trata de establecer un balance apropiado entre la forma en que determinada amenaza se ha manifestado en el pasado, su

¹² Concepto y agenda de seguridad. Pág. 39.

comportamiento en el presente y las tendencias probables a futuro, desarrollando los supuestos que sustentan cada uno de los escenarios posibles.

C. ¿Quién define los temas de seguridad?

Las decisiones principales de seguridad son una responsabilidad ineludible e indelegable del poder político legal y legítimamente constituido.

La planificación, pero más específicamente, el establecimiento de políticas, programas, planes y proyectos, forma parte de las funciones de la administración pública.

| 18

En la actualidad, un Estado que carezca de una planificación apropiada en cualquiera de sus áreas, difícilmente puede asegurar parámetros de eficiencia y eficacia¹³.

El Estado moderno demanda de una planificación que sea capaz de orientar y de dar certeza al rumbo de las políticas públicas. Es lógico que cuanto mayores sean los obstáculos para alcanzar los objetivos básicos del orden social, mayores serán las exigencias de planificación¹⁴.

¹³ En este caso, el término Estado hace referencia al conjunto de instituciones del régimen político.

¹⁴ Generalmente, se comprende que son objetivos básicos de todo orden social: la conservación, la adaptación a los cambios, el alcance de determinados objetivos o metas y la integración de las partes que

Las determinantes de seguridad son el resultado de un proceso que pasa por tres momentos: el momento analítico, el momento político y el momento de implementación. Fases que también pueden equipararse al viejo esquema de ver, juzgar y actuar.

1. *Momento analítico (ver)*

En este primer momento se realizan los diferentes pasos del análisis expuesto *supra*. Éste viene dado de esa compleja interrelación entre concepto, agenda y sistema de seguridad -instituciones, normativas, políticas y controles-. La palabra clave es analizar.

| 19

2. *Momento político (juzgar)*

Inicia con la puesta en funcionamiento del proceso de planificación en materia de seguridad. Este segundo momento está determinado por la institucionalidad del sistema de seguridad. Cuando las políticas y directrices son determinadas y concertadas a nivel inter-estatal y social. La palabra clave es decidir.

componen el sistema social. Sociología política. Robert E. Dowse y John A. Hughes. Alianza. España, 1990. (Trad. de Political sociology. John Wiley & Sons, 1972. José María Rolland Quintanilla. Primera edición: 1975).

3. *Momento de implementación (actuar)*

En éste las políticas y directrices determinadas y concertadas son puestas a prueba con su implementación, por el complejo institucional del sistema de seguridad. La palabra clave es hacer.

Si se afirma que la definición de las determinantes principales de seguridad es una responsabilidad ineludible e indelegable del poder político legal y legítimamente constituido, ello no deja de lado el proceso de concertación por el que tales decisiones deben ser sometidas. Apunta, más bien, al carácter rector que -en última instancia- el poder político tiene en esta materia.

| 20

Como asuntos de Estado, las determinantes principales en materia de seguridad generalmente son asumidas por un órgano de máximo nivel en materia de seguridad, el que asesora al Presidente de la República en la toma de decisiones. A su vez, este órgano de máximo nivel en materia de seguridad establece un proceso de planificación, por el cual el poder político desarrolla este proceso.

Cuando los órganos de Estado se desempeñan en el contexto del Estado democrático de derecho, los temas considerados como asuntos de seguridad son objeto de una definición muy diferente de cuando tales órganos ejercen sus funciones en el marco de los autoritarismos. Tal distinción viene dada por una serie de factores, entre los cuales podemos enumerar los siguientes:

- a) La previsibilidad de los actos de la administración pública;**
- b) Parámetros de eficacia en el accionar de los órganos de control inter-institucional, como parte de las instituciones democráticas del Estado de derecho;**
- c) La existencia de marcos normativos que delimitan claramente las bases jurídicas, orgánicas y funcionales de las fuerzas de seguridad;**
- d) La aceptación de un consenso general de valores, referido fundamentalmente a la observancia de los derechos humanos en el accionar de las fuerzas de seguridad;**
- e) La existencia de un entramado de controles democráticos -de carácter específico- sobre la función de seguridad;**
- f) La participación social en la definición de las políticas;**

| 21

Como podemos ver, en el Estado democrático de derecho, los temas de seguridad son el resultado de un proceso de planificación y de la existencia de procesos de concertación.

Como asuntos de Estado que son, los temas de seguridad demandan un conjunto de medidas que garanticen su permanencia y continuidad más allá de los períodos

gubernamentales. De esa forma, tales asuntos deben ser definidos como políticas de Estado.

II

CARACTERÍSTICAS GENERALES

DEL SISTEMA DE SEGURIDAD DE GUATEMALA

- A. Determinación de políticas, planes y directivas; B. Institucionalidad de máximo nivel y mecanismos de coordinación;*
- C. Marco normativo; D. Establecimiento de principios básicos de actuación;*
- E. El sistema de seguridad en condiciones de excepción;*
- F. Procedimientos de control democrático.*

Las características generales del sistema de seguridad en Guatemala serán presentadas a través de los siguientes grandes temas: a) Determinación de políticas, planes y directivas; b) Institucionalidad de máximo nivel y mecanismos de coordinación; c) Marco normativo; d) Establecimiento de principios básicos de actuación; e) El sistema de seguridad en condiciones de excepción; f) Procedimientos de control democrático.

| 23

A. Determinación de políticas, planes y directivas

Las actuales políticas de seguridad no definen de forma consensuada una agenda de seguridad en la que se establezcan con transparencia los riesgos y las amenazas actuales o potenciales y la naturaleza de las respuestas más apropiadas.

En materia de planificación, la característica ha sido la formulación de políticas de gobierno que tienen una temporalidad limitada a lo que duran los períodos de

gestión¹⁵. Otras veces, se trata de políticas institucionales dispersas que no logran integrar a los diversos ámbitos de la seguridad.

El sistema de determinación de políticas, planes y directivas de seguridad está compuesto como un sistema de información, con entradas, procesos, almacenamientos y salidas. En las entradas se ingresan datos, después de un proceso se determinan las políticas, planes y directivas como salidas de este sistema, mismas que se convertirán en información.

Los datos ingresan de tres o más fuentes, desde el mismo Presidente de la República, por los Ministros de Estado, quienes han obtenido los insumos a través de sus subordinados o por los propios hechos, de los cuales la población informa a las autoridades y estos realizan las actividades que les competen. La emisión y publicación de dichas políticas en la actualidad se realiza durante el presente gobierno a través de la emisión de Acuerdos Gubernativos y las Matrices, como la de Seguridad y Defensa.

| 24

La definición de las políticas de seguridad del Estado actualmente le corresponde al Gabinete de Seguridad y Derechos Humanos, establecido de conformidad con el Acuerdo Gubernativo 522-2000 de fecha 25 de octubre del año 2000¹⁶.

¹⁵ El ejemplo más cercano al respecto lo tenemos en las denominada Matriz de seguridad y defensa. Presentada por el Organismo Ejecutivo.

¹⁶ El artículo 2 del citado acuerdo establece la composición del Gabinete aludido: Vicepresidente de la República, quien lo coordina; Ministro de Gobernación; Ministro de Relaciones Exteriores; Ministro de la Defensa Nacional; Secretario de Análisis Estratégico; y, el Comisionado Presidencial para los Derechos Humanos. En los mismos términos, el Acuerdo determina la posibilidad de invitar al Fiscal General de la

Más recientemente, el Acuerdo Gubernativo 429-2001, de fecha 17 de octubre del 2001, creó la Coordinadora Interinstitucional de Seguridad, que depende directamente de la Presidencia de la Republica. Este espacio inter-institucional es el encargado de planificar las estrategias para atender todos los asuntos relacionados con el terrorismo,¹⁷.

Además de ello, cada Ministerio y Secretaría tiene establecidos dentro de su marco operativo la secuencia del flujo de la información a efecto de que cada uno de sus cuadros orgánicos en los niveles correspondientes planifiquen, coordinen, cumplan e informen sobre lo estipulado en las políticas planes y directivas.

| 25

Las políticas las emite el Presidente de la Republica, refrendado por el Consejo de Ministros o bien por el Ministro del Ramo. Las políticas pueden ser una recomendación de los gabinetes específicos. Consecuentemente, cada Ministerio desglosa lo que en ley le corresponde y procede a emitir las políticas y directivas específicas y planifica cada uno de los órganos inferiores al Ministerio del Ramo.

República.

¹⁷ El artículo 2 del citado acuerdo establece la composición de la Coordinadora Interinstitucional de Seguridad: el Coordinador Interinstitucional de la Seguridad; el Ministro de Gobernación; el Ministro de

B. Institucionalidad de máximo nivel y mecanismos de coordinación

El sistema de seguridad de Guatemala carece de mecanismos inter-institucionales de coordinación entre los diversos compartimentos de la administración pública encargados de forma directa de la función de seguridad.

Las únicas referencias a dicha coordinación lo constituyen los Gabinetes Específicos establecidos por la Ley del Organismo Ejecutivo, los cuales carecen de una apropiada institucionalidad que determine claramente sus competencias y responsabilidades. Dichos Gabinetes Específicos no cuentan con una institucionalidad y normatividad que los haga operativamente sólidos para enfrentar los requerimientos que las políticas de seguridad plantean a cualquier Estado.

| 26

De la misma forma, se carece de una institucionalidad de máximo nivel que pueda determinar los procesos de planificación en materia de seguridad, y que tenga como objetivo, además, promover la toma de decisiones sobre la base de exhaustivos análisis de la realidad.

Como consecuencia de ello, el aparato de gobierno no cuenta con los canales apropiados para hacer frente a un proceso de coordinación inter-gubernamental que la acción de seguridad demanda. Lógicamente, como reflejo de esa carencia de

Relaciones Exteriores; el Ministro de la Defensa Nacional; y, el Secretario de Análisis Estratégico.

Proyecto: Hacia una política de seguridad para la democracia
F L A C S O - W S P - T P - I G E D E P

eficaces medios ínter-institucionales de coordinación, no pueden existir políticas de ese tipo¹⁸.

En enero de 1986, se promulgó el Decreto 17-86 Ley del Consejo de Seguridad Nacional, mediante el cual se creaba dicho órgano. De aquel entonces a la fecha dicha instancia nunca se constituyó. Al momento de darle paso a la creación de una instancia de máximo nivel en materia de seguridad deberá darse por derogado el Decreto aludido.

| 27

C. Marco normativo

La Constitución Política de la República de Guatemala, el Tratado Marco de Seguridad Democrática y el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, constituyen los marcos generales de la seguridad en Guatemala.

Además, existen varias normativas que regulan el accionar de las fuerzas de seguridad. Se trata de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97, del 13 de noviembre de 1997; la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala, Decreto 72-90, del 17 de enero de 1991; la Ley de la Policía Nacional Civil, Decreto 11-97, del 4 de

¹⁸ Existe la disposición, como parte de las atribuciones generales de los Ministros de: “Ejercer la rectoría de los sectores relacionados con el ramo bajo su responsabilidad y planificar, ejecutar y evaluar las

febrero de 1997; el Acuerdo Gubernativo 522-2000 de fecha 25 de octubre del año 2000 que crea el Gabinete de Seguridad y Derechos Humanos; el Acuerdo Gubernativo 429-2001, de fecha 17 de octubre del 2001, que establece la creación de la Coordinadora Interinstitucional de Seguridad; el Acuerdo Gubernativo 456-2001, de fecha 20 de noviembre de 2001, por el cual se establecen la bases y procedimientos para el proceso de diseño y formulación de la Política de Defensa Nacional.

Por aparte, existen varias normativas que establecen parámetros para la cooperación entre varios Ministerios de Estado, entre las cuales tenemos las siguientes:

| 28

- a. Decreto Número 8-2000 del Congreso de la República, de fecha 7 de marzo del 2000, que en su artículo 2 establece que los Ministerios de la Defensa Nacional y de Gobernación, podrán apoyarse mutuamente con Policía Militar y Policía Nacional Civil, para prevenir delincuencia, mantener el orden y la seguridad pública en el país.
- b. Decreto Número 40-2000 del Congreso de la República, Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil, que determina que los Ministerios de la Defensa Nacional y de Gobernación, por medio de la Policía Nacional Civil y la Jefatura

políticas públicas de su sector, en coherencia con la política general del gobierno, salvaguardando los intereses del Estado, con apego a la ley" (Artículo 27 de la Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo).

del Estado Mayor de la Defensa Nacional, coordinarán las operaciones de apoyo para prevenir y combatir la delincuencia común y el crimen organizado.

- c. **Acuerdo Gubernativo 87-2000, de fecha 22 de febrero del 2000, en el que se acuerda la cooperación entre los ministerios de Defensa Nacional y de Gobernación para mantener el orden y la seguridad en los Centros y Cárcel del Sistema Penitenciario.**

La Ley de Orden Público, Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente de la República de Guatemala, del 30 de noviembre de 1965, regula el accionar de las fuerzas de seguridad en momentos de excepción.

| 29

Dicho marco normativo se caracteriza por carecer de coherencia entre sí. Asimismo, es preciso promover los cambios necesarios para hacer que la Ley de Orden Público esté en consonancia con la Constitución Política de la República de Guatemala. Además de ello, este marco normativo presenta como limitantes fundamentales el no-abordaje de importantes temáticas, entre las cuales se destacan:

1. Clasificación de informaciones y *habeas data*

La potestad del poder público para clasificar informaciones es uno de los aspectos no desarrollados por la legislación guatemalteca. Esto ha generado que el artículo 30 de la Constitución Política de la República ha sido aplicado con discrecionalidad, ejerciendo niveles de secretividad¹⁹. Lo mismo ocurre con el derecho de *habeas data* contemplado en el artículo 31 de la Constitución²⁰.

2. Asuntos de inteligencia

| 30

El tratamiento de la actividad de inteligencia se ha realizado de dos formas:

- i) **Como parte de las facultades del Organismo Ejecutivo, la Presidencia de la República ha emitido Acuerdos Gubernativos, por los cuales se han creado servicios de inteligencia.**

¹⁹ “Artículo 30. Publicidad de los actos administrativos. Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen el derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos relacionados con la seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencialidad.” Constitución Política de la República de Guatemala.

²⁰ “Artículo 31. Acceso a archivos y registros estatales. Toda persona tiene el derecho de conocer lo que de ella conste en archivos, fichas o cualquier otra forma de registros estatales, y la finalidad a que se dedica esta información, así como la corrección, rectificación y actualización. Quedan prohibidos los registros y archivos de filiación política, excepto los propios de las autoridades electorales y de los partidos políticos.” Constitución Política de la República de Guatemala.

Ilustra tal aseveración el Acuerdo Gubernativo 154-2001, del 2 de mayo de 2001, Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República.

Dentro de esta misma característica se inscribe la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional, creada mediante el acuerdo ministerial 0-66 del 23 de agosto de 1998, publicado en la Orden General No. 14-88, del 30 de agosto de 1998, que contiene el reglamento general del Estado Mayor de la Defensa Nacional. Dicho reglamento establece la misión de la Dirección de Inteligencia. El reglamento del Ejército en tiempo de paz, del 28 de diciembre de 1990, hace referencia en sus artículos 276-288 a las funciones del oficial de inteligencia.

| 31

Otro ejemplo de esto mismo lo tenemos con el fallido intento de conformar el Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de Información del Ministerio de Gobernación mediante el Acuerdo Gubernativo 462-2000, del 22 de septiembre de 2000.

- ii) En materia de legislación propiamente dicha, la Ley del Organismo Ejecutivo hace una referencia muy general a las labores de inteligencia asignadas a la Secretaría de Análisis Estratégico y al Ministerio de Gobernación. Específicamente, el artículo 13, por el que se establece la Secretaría de Análisis

Estratégico; y el inciso p del artículo 36, por el cual se faculta al Ministerio de Gobernación para desarrollar actividades de inteligencia.

No existe una definición en leyes de las bases orgánicas y funcionales de la actividad de inteligencia. La regulación de los servicios de inteligencia, de la potestad para clasificar informaciones, el habeas data y el libre acceso a la información, son tareas pendientes del sistema de seguridad de Guatemala.

3. *Bases orgánicas del Ministerio de la Defensa Nacional*

| 32

Al revisar los marcos normativos de las fuerzas de seguridad del Estado es evidente que en el caso del Ejército de Guatemala, regulado por su Ley Constitutiva, existen materias que no están apropiadamente desarrolladas en ley.

De conformidad con los artículos 18 y 25 de dicha ley, las bases orgánicas del Ministerio de la Defensa Nacional y del Estado Mayor de la Defensa Nacional se relegan a Reglamentos, los que son emitidos mediante Acuerdos Gubernativos.

De esta forma, las capacidades de control democrático, derivadas de la potestad legislativa del Congreso quedan limitadas²¹. Es este un punto que merece especial

²¹ El artículo 150 de la Ley Constitutiva del Ejército determina un procedimiento para la elaboración y aprobación de la legislación reglamentaria: “Para la aplicación y ejecución de la presente ley, el Organismo Ejecutivo a propuesta del Ministerio de la Defensa Nacional, previa audiencia al Estado Mayor

atención, que deberá ser desarrollado en una reforma a la Ley Constitutiva del Ejército, tal y como los Acuerdos de Paz lo establecieron (numeral 37 AFPC).



Es importante apuntar que diversas iniciativas de ley referidas a algunos de los temas antes enunciados han sido presentadas al Pleno del Congreso de la República. Entre dichos proyectos se destacan:

| 33

- a. el *Proyecto de reformas a la Constitución Política de la República*, Acuerdos Legislativos 15-99 y 17-99, los que no fueron aprobados en la Consulta Popular celebrada en mayo de 1999;
- b. el proyecto de *Ley Reguladora de la actividad de inteligencia, el acceso a información y el secreto de Estado*, presentado al Pleno del Congreso por el Diputado Móbil Beltetón en noviembre de 1999;
- c. el proyecto de *Ley de libre acceso a información y Habeas Data*, remitido al Pleno del Congreso por el Organismo Ejecutivo durante el año 2001;

de la Defensa Nacional, emitirá los reglamentos que fueren necesarios o hará las reformas a aquellos que ya estuvieren en vigor...”.

- d. el proyecto de reformas a la *Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala*, presentado al Pleno del Congreso el 14 de enero de 2000, por diputados del Frente Republicano Guatemalteco. Mismo que fuera declarado inconstitucional de conformidad con la opinión consultiva que el Congreso solicitó a la Corte de Constitucionalidad (expediente 549-2000, del 3 de octubre de 2000);
- e. tres proyectos de reforma a la *Ley Orgánica del Organismo Legislativo*, en las que -entre otros temas- se planteaba la creación de la Comisión de Inteligencia del Congreso (octubre y noviembre de 2000).

| 34

Tres Bloques Parlamentarios (Partido de Avanzada Nacional, Bloque Unionista y Frente Republicano Guatemalteco) presentaron al Pleno tres proyectos de ley para crear una comisión que se encargara de entender los asuntos de inteligencia. La Comisión de control legislativo de los órganos de inteligencia del Estado, en el proyecto del Diputado Jorge Mario Vásquez. La Comisión de Inteligencia e información, en el proyecto presentado por los representantes Mariano Rayo, Ángel Mario Salazar Mirón, Ricardo de la Torres y otros. La Comisión de Inteligencia y Seguridad Nacional, en el proyecto de los Diputados César Leonel Soto Arango, Zury Ríos Montt, Luis Rosales Marroquín y Carlos Hernández Rubio.

D. Establecimiento de principios básicos de actuación

Es notoria la ausencia -excepción hecha para el caso de la Ley de la Policía Nacional Civil- de un conjunto general de principios básicos de actuación establecidos en ley.

Tales principios permitirían que las fuerzas de seguridad del Estado y los servicios de inteligencia contaran con un marco apropiado para el ejercicio de su función. Regularmente, estos principios son establecidos como deberes que han ser observados en el cumplimiento de sus misiones.

| 35

Representan una pieza importante para el desarrollo de los controles democráticos sobre las fuerzas de seguridad del Estado y los servicios de inteligencia.

E. El sistema de seguridad en condiciones de excepción

Cuando se trata de hacer frente a condiciones de excepción, la Constitución Política de la República (artículos 138 y 139) y la Ley Constitucional de Orden Público, Decreto número 7 de la Asamblea Constituyente de la República de Guatemala, del 30 de noviembre de 1965, determinan un conjunto de procedimientos a seguir.

Dicha ley expone en extenso las potestades del Estado y los procedimientos que éste debe seguir para conculcar ciertos derechos consagrados en la Constitución (Libertad de acción; Detención legal; Interrogatorio a detenidos y presos; Libertad de locomoción; Derecho de reunión y manifestación; Libertad de emisión del pensamiento; Tenencia y portación de armas; y, Regulación de huelga para trabajadores del Estado). Los motivos para el establecimiento de las condiciones de excepción son definidos así: invasión del territorio, perturbación grave de la paz, de actividades contra la seguridad del Estado o calamidad pública.

La estructura del Decreto Número 7, parte de caracterizar cada uno de los estados de excepción (prevención, alarma, calamidad pública, de sitio, y, de guerra), a partir de lo cual determina disposiciones generales para cada uno de éstos.

| 36

Para éstos casos, las previsiones exclusivas de carácter orgánico-institucional detallan que “...*El Presidente de la República, en Consejo de Ministros calificará las situaciones previstas en el artículo anterior y, según su naturaleza o gravedad, emitirá el decreto que corresponda...*” (artículo 2). “...*el Presidente de la República ejercerá el gobierno en su calidad de Comandante General del Ejército, a través del Ministro de la Defensa Nacional [...] Todas las autoridades y entidades estatales, de cualquier naturaleza que sean, están obligadas a prestar a la autoridad militar el auxilio y la cooperación que les sean requeridos, dentro de la esfera de competencia*” (Artículos 17-18). De tales previsiones en adelante, no existe un desarrollo normativo que contemple un diseño institucional para la gestión de crisis.

Asimismo, de acuerdo con el artículo octavo de la Ley Constitucional de Orden Público, el control parlamentario de las condiciones de excepción es inexistente para el caso del Estado de prevención. Mediante éste, el Ejecutivo está facultado para: militarizar los servicios públicos, intervenir los prestados por empresas particulares, limitar el derecho de huelga, impedir la libertad de prensa, y los derechos de reunión, manifestación, circulación de personas, entre otros.

Conforme a la Ley Constitucional de Orden Público, los derechos a la privacidad (comunicaciones y vivienda fundamentalmente) pueden ser vulnerados sin ningún tipo de control judicial (artículos 38, 39; 42).

| 37

El tema de los controles democráticos y lo referente a la institucionalidad de la seguridad para tales condiciones son dos elementos clave para reformar la manera en que el sistema de seguridad hace frente a aquellas condiciones excepcionales.

F. Procedimientos de control democrático

El control democrático sobre la actividad de seguridad debe conciliar la eficacia con la legitimidad y la legalidad. Hacer instituciones más legítimas, legales y que sean capaces de llevar adelante sus misiones con éxito.

La reforma del sector seguridad puede proveer las condiciones más apropiadas para el establecimiento de los mecanismos de control democrático. Éstos mecanismos deben funcionar de forma solidaria entre los tres organismos del Estado, contando además con las diversas formas de participación y auditoria social.

III

LA INSTITUCIONALIDAD DE MÁXIMO NIVEL EN MATERIA DE SEGURIDAD

A. Introducción;
B. El Consejo Nacional de Seguridad de Guatemala

A. Introducción

La coherencia, la toma de decisiones fundamentada en análisis y la concertación, son tres componentes fundamentales que cualquier política pública que persiga el éxito no puede dejar de lado. Con mayor razón, cuando las decisiones de política pública implican asuntos de seguridad.

| 39

En este ámbito específico de la administración pública, la coherencia se traduce en que las decisiones adoptadas están en correspondencia con los análisis realizados y los recursos disponibles. La coherencia también implica coordinación intergubernamental, a través de la cual se logra aprovechar de forma eficiente los diversos tipos de recursos con los que cuenta el sistema de seguridad, evitar duplicidades y eliminar inapropiadas competencias inter-institucionales.

Asimismo, de los análisis que fundamentan la toma de decisiones depende el éxito o el fracaso de operaciones en las cuales está implicada la vida de personas. Por ello, el proceso de toma de decisiones en asuntos de seguridad debe estar plenamente establecido. Sólo de esa manera se logra que las políticas puedan aproximarse a

niveles de eficacia, aspecto estrechamente vinculado a la legitimidad que otorga el control democrático.

Por su parte, el propio diseño institucional -para condiciones normales y para gestión de crisis- facilita las tareas de control de todas las actividades de seguridad²². Aunque una parte fundamental del control pasa obviamente por la voluntad política, esta tarea requiere de facultades legales para hacerlo efectivo y de los órganos estatales dotados de personal idóneo que posibiliten implementarlo.

Vinculado con lo anterior, la concertación pública en esta área de la actividad del Estado es lo que coadyuva a consolidar una *comunidad de seguridad* que va más allá de las instituciones públicas directamente implicadas.

| 40

Generalmente, varios países han logrado acercarse a tales postulados a través del establecimiento de una institucionalidad de máximo nivel en materia de seguridad. La solución a los dilemas de seguridad recomienda establecer una coordinación de alto nivel entre las instituciones directamente comprometidas. Es de esa forma como el poder político ha logrado coordinar, integrar y dirigir la política pública en esta materia.

²² Por ejemplo, la Ley de Seguridad Interior (Argentina: 24.059) fue óbice para la conformación de una Comisión Bicameral Permanente de fiscalización de los órganos y actividades de seguridad interior e inteligencia. Comisión que es integrada por seis miembros de la Cámara de Senadores e igual número de miembros de la Cámara de Diputados designados por las Cámaras respectivas. La Comisión tiene por función general verificar que el funcionamiento de los órganos y organismos, se ajuste estrictamente a lo preceptuado en las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes. En similares términos se establece tal modalidad de control en las leyes siguientes: Ley Orgánica sobre Cuerpos y Fuerzas de Seguridad (2/86) del Reino de España; Ley para el Nuevo Ordenamiento de la Administración de

B. El Consejo Nacional de Seguridad de Guatemala

Para el caso de Guatemala, tal institucionalidad de máximo nivel podría denominarse Consejo Nacional de Seguridad (CNS o simplemente el Consejo de Seguridad de ahora en adelante).

1. Funciones principales

Las funciones principales del Consejo podrían ser:

| 41

- a) Asesorar al organismo ejecutivo en la toma de decisiones en asuntos de seguridad, constituyendo el foro principal de discusión de estos asuntos, a efecto de recomendar políticas y estrategias;**

- b) Ser el órgano rector del Sistema de Seguridad de Guatemala;**

- c) Constituirse en un mecanismo para la coordinación inter-institucional de todos los comportamientos de la administración pública comprometidos con la seguridad del país;**

- d) Determinar y supervisar el funcionamiento de los controles democráticos internos a que las instituciones encargadas de la seguridad deben estar sometidas;
- e) Determinar y supervisar todo lo referente a los procesos de planificación en materia de seguridad;
- f) El control y el máximo nivel de decisión de todos aquellos asuntos relacionados con el Sistema de Inteligencia.

| 42

- g) Determinar y supervisar el ciclo de planeamiento de la *Política Nacional de Seguridad PNS*;
- h) Elaborar otras *Directivas Nacionales de Seguridad DNS* que el Consejo determine convenientes;
- i) Conocer y aprobar las políticas específicas que se deriven de las directivas antes aludidas; p.e., en materia de seguridad exterior, seguridad interior, seguridad militar, inteligencia, entre otras;

j) Establecer una política para la consolidación de una *Comunidad de Seguridad y Defensa*, que mediante un marco de relaciones permanentes, integre los aportes de instituciones académicas, de derechos humanos, gremiales, así como personas vinculadas con el tema;

k) Revisar y concertar un apropiado marco normativo de la seguridad;

l) Estudiar y dictaminar en torno a la ratificación de instrumentos internacionales en materia de seguridad;

| 43

m) Funcionar extraordinariamente como Comité de Crisis, en momentos en que se produzcan emergencias que desbordando las capacidades *normales* del sistema de seguridad, ameriten una respuesta rápida para administrar la crisis.

n) Asesorar al Presidente de la República acerca de la pertinencia de la aplicación de la Ley de Orden Público ya citada en el presente documento.

o) Proponer criterios y condiciones de utilización de áreas indispensables a la seguridad del territorio nacional y opinar sobre su uso efectivo, especialmente en la franja de frontera y otras relacionadas con la explotación de los recursos naturales.

2. *Integración y estructura*

Son órganos del Consejo Nacional de Seguridad: la reunión de los miembros permanentes del Consejo Nacional de Seguridad; la Secretaría Técnica del CNS; el Consejo Asesor de Seguridad; las Comisiones Ínter-gubernamentales que el Consejo Nacional de Seguridad determine constituir; y, los Gabinetes específicos.

a. La reunión de los miembros permanentes del Consejo Nacional de Seguridad

| 44

El Consejo será presidido por el Presidente de la República. En ausencia de éste, preside las sesiones el Vicepresidente de la República. Participan en calidad de miembros permanentes, además de los dos antes mencionados: el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Gobernación, el Ministro de la Defensa Nacional, el Secretario de Análisis Estratégico y el Procurador General de la Nación.

A consideración de los miembros permanentes, por medio de los canales apropiados, se integrarán al CNS, en calidad de asesores en asuntos militares y de inteligencia respectivamente, el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional y los miembros del Consejo de Coordinación de Servicios de Inteligencia CCSI.

Asesora también en la toma de decisiones, el Sistema Integrado de Información Pública. La finalidad de este sistema consiste en facilitar toda información relativa a actos administrativos, registros y archivos del Estado. El Sistema de Información Pública tiene una doble dimensión. Hacia adentro de la administración pública, facilita informaciones útiles en torno a datos manejados por diversas instituciones del Estado. Hacia fuera, el Sistema de Información Pública facilita el ejercicio del derecho establecido en el artículo 30 de la Constitución Política de la República²³. El Sistema de Información Pública es definido de forma detallada en la quinta parte del presente documento.

| 45

Cuando, atendiendo a la temática a abordar, el Consejo lo considere apropiado podrá invitar a sus reuniones a otros Ministros, Secretarios de Estado, Diputados, Presidentes de Comisiones Legislativas, titulares de instituciones públicas, funcionarios en general y a personas cuya presencia y opinión sean valoradas de interés para los asuntos en agenda. Los gabinetes -tal y como estos son definidos posteriormente en el presente documento- se integrarán al CNS, cuando el consejo determine que la temática y el tipo de decisiones así lo demanden.

Los temas que deben formar parte de la agenda de trabajo del Consejo Nacional de Seguridad están comprendidos dentro de la agenda y la política de seguridad.

²³ Artículo 30. Publicidad de los actos administrativos: “Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trata de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencialidad”.

Tienen, por tanto un carácter existencial y vital para la sobrevivencia del Estado, es decir, aquellos que amenazan en el corto o el largo plazo la existencia del Estado o de alguno de sus componentes -sociedad, territorio o sistema político-, conforme el continua entre seguridad preventiva y seguridad reactiva.

La función principal del CNS consiste en conocer y discutir aquellos asuntos de carácter estratégico para la seguridad del país. Para ello, resulta imprescindible todo un trabajo de análisis permanente de los escenarios nacional, regional e internacional, especialmente en referencia a aquellos temas comprendidos en la agenda de seguridad. Con base en tales análisis, el Consejo adopta decisiones que buscarán prevenir y resolver los diversos asuntos de seguridad.

| 46

En dichos términos, el CNS establecerá los mejores mecanismos de prevención y de alerta temprana de aquellos asuntos que de no ser atendidos de forma apropiada por el complejo institucional del sistema de seguridad, puedan significar problemas de seguridad.

Atendiendo al carácter y la naturaleza de los asuntos a tratar dentro del Consejo Nacional de Seguridad, y tomando en cuenta el enfoque estratégico que a tales asuntos se les debe dar en dicho foro, el CNS es un órgano equivalente al Consejo de Ministros establecido en la Ley del Organismo Ejecutivo²⁴.

²⁴ Constitución Política de la República de Guatemala. Artículo 195. Consejo de Ministros: “El Presidente, el Vicepresidente de la República y los ministros de estado, reunidos en sesión, constituyen el Consejo de Ministros el cual conoce los asuntos sometidos a su consideración por el Presidente de la República, quien

b. Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad

La Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad será el órgano ejecutivo del Consejo. El Presidente designará al Secretario Técnico del Consejo Nacional de Seguridad.

La Secretaría Técnica realizará todas las labores de carácter administrativo que las sesiones demanden, p.e., la convocatoria, la preparación de la agenda, la preparación de la documentación pertinente, las minutas de las sesiones, entre otros aspectos.

| 47

Asimismo, como órgano de trabajo del CNS, la Secretaría Técnica será la encargada de dar seguimiento a aquellas políticas, planes y directivas que el CNS determine. La Secretaría Técnica será además, la responsable del mecanismo de comunicación entre los miembros del sistema de seguridad.

lo convoca y preside. Los ministros son responsables de sus actos, de conformidad con esta Constitución y las leyes, aún en el caso de que obre por orden expresa del Presidente. De las decisiones del Consejo de Ministros serán solidariamente responsables los ministros que hubieren concurrido, salvo aquellos que hayan hecho constar su voto adverso". Ley del Organismo Ejecutivo. Artículo 16. Consejo de Ministros:"El Presidente de la República actúa en Consejo de Ministros cuando preside la reunión de todos los Ministros de Estado, debidamente convocados por el Presidente para ello. El Vicepresidente participa con voz y con voto en las reuniones del Consejo de Ministros y la convoca y preside en ausencia del Presidente. En ausencia del titular de un Ministerio, comparecerá al Consejo un Viceministro. De las decisiones del Consejo de Ministros son solidariamente responsables los ministros que hubieren concurrido, salvo aquellos que hayan hecho constar su voto adverso. Cuando un Viceministro actúa en función de ministro, hace suya la responsabilidad. Artículo 17. Funciones del Consejo de Ministros: Además de las que le asigna la Constitución Política y la ley, el consejo de ministros tiene las funciones siguientes: a) Discutir y proponer al Presidente de la República su parecer sobre las políticas, planes y programas de gobierno. b)Concurrir con el Presidente de la República a declarar o no la lesividad de los actos o contratos administrativos, para los efectos de la interposición del recurso de lo contencioso administrativo. c) Conocer y emitir opinión sobre los asuntos que someta a su consideración el Presidente de la República."

El Secretario coordinará a un equipo mínimo de asesores de alto nivel, especialistas en temáticas que sean definidas por el Consejo Nacional de Seguridad. A este equipo podrán integrarse analistas de instituciones de la administración pública que reúnan los requisitos de expertaje en las temáticas propias de la agenda de trabajo del CNS. El equipo de asesores podrá incorporarse a las Comisiones Inter-gubernamentales que se constituyan, tal y como estas son definidas posteriormente.

c. Consejo Asesor de Seguridad del Consejo Nacional de Seguridad

| 48

El sentido del Consejo en los Acuerdos de Paz

De acuerdo con el numeral 20 del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC), el Consejo Asesor de Seguridad es definido así: “Para ayudar al Organismo Ejecutivo a implementar este concepto de seguridad integral²⁵, las Partes consideran conveniente el funcionamiento de un Consejo Asesor de Seguridad”. Otra de las funciones que los Acuerdos le asignan al Consejo es: “...estudiar y presentar estrategias ampliamente consensuadas

²⁵ Los numerales 18 y 19 definen la seguridad en los términos siguientes: “18. La seguridad es un concepto amplio que no se limita a la protección contra las amenazas armadas externas, 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 plantea 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. 19. Dentro de este concepto, la seguridad ciudadana y la seguridad del Estado son inseparables del pleno ejercicio por los ciudadanos de sus derechos y deberes políticos, económicos, sociales y culturales. Los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza y la pobreza extrema, la discriminación social y política, la corrupción, entre otros, constituyen factores de riesgo y amenazas directas para la convivencia democrática, la paz social y, por ende, el orden constitucional democrático”.

para responder a los riesgos prioritarios que enfrente el país y hacer las recomendaciones correspondientes al Presidente de la República”.

A diferencia de otros referentes en la materia, existentes en las estructuras de seguridad de otros países²⁶, el CAS es -como su nombre lo indica- un Consejo Asesor en materia de seguridad, comprendida ésta en términos muy amplios. Su foco de atención cubre una gama muy extensa de asuntos y temas.

Esto es un punto a favor siempre y cuando la agenda de trabajo del Consejo logre encontrar un balance justo entre las prioridades de corto y largo plazo. El tratamiento de su ámbito de competencia demanda también de recursos humanos, técnicos y presupuestarios, así como de un marco apropiado de potestades que le ayuden a alcanzar sus objetivos.

| 49

En el marco de los Acuerdos de Paz, el Consejo Asesor juega un papel de primer orden. En el diseño de los Acuerdos, el Consejo Asesor debía servir de referente de la sociedad civil para aquellos compromisos relacionados -en todo o en parte-, con la temática de seguridad. En la lógica de los Acuerdos, el CAS constituía un punto

²⁶ Nos referimos aquí p.e., al Consejo Nacional de Seguridad Pública CNSP, de El Salvador (1996); el Consejo Nacional de Seguridad Interior CNSI, de Honduras (1998); el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana CNSC, del Reino de España (N); y, al Comité Nacional de Consulta de Participación de la Comunidad CNCP, de México (1999). De reciente creación, todos estas instancias reúnen cuatro características comunes: a) Su punto de interés es la seguridad interior, la seguridad ciudadana o el orden público; b) Su articulación orgánica está dada con los Ministerios o Secretarías de Seguridad Pública, del Interior o de Seguridad Interior; c) Todas estas instancias están integradas de forma mixta, con la representación de funcionarios de Estado y de la sociedad; y, d) En su estructura generalmente están presentes un coordinador o presidente, un secretario y un órgano de trabajo de carácter técnico y administrativo.

de partida para el desarrollo de la reforma del sector seguridad, derivada fundamentalmente del AFPC. El retraso en su instalación, puede ser una de las causas del estado en el que algunos de los compromisos vinculados al tema se encuentran.

En sus definiciones generales, se comprende que este Consejo es un órgano permanente, cuya característica principal consiste en ser un puente institucional entre el liderazgo social del país y todas aquellas instituciones del Estado vinculadas a las diversas temáticas de seguridad.

| 50

El Carácter consultivo del Consejo Asesor, no debe limitar su iniciativa propia. El Consejo debe mantener una dinámica de doble vía: respondiendo a las consultas y solicitudes que solicite la Presidencia de la República y otras instituciones del Estado, relativas a las materias que son objeto de tratamiento por parte del Consejo; en tanto que por iniciativa propia, el Consejo puede proponer, opinar y articular esfuerzos con otras instituciones, sean estas públicas o privadas.

La iniciativa del Consejo deberá mantenerse sobre todo en materia de supervisión y auditoria ciudadana a la función de seguridad del Estado.

El Consejo Asesor de Seguridad es un mecanismo institucional de auditoria ciudadana sobre la función de seguridad. Al Consejo le compete coadyuvar a que las instituciones del Estado vinculadas con esta tarea pública, cumplan sus

cometidos con eficacia, eficiencia, legalidad y al menor costo posible. La asesoría y la auditoria ciudadana son las dos misiones fundamentales del Consejo Asesor de Seguridad.

La naturaleza de los acuerdos, opiniones e informes del Consejo Asesor de Seguridad es de carácter consultivo con respecto de las decisiones de política pública. Dichas decisiones son potestad y responsabilidad los órganos encargados de dicho rol.

Finalmente y atendiendo al espíritu de los Acuerdos de Paz, el Consejo está orgánicamente vinculado al Organismo Ejecutivo. Como parte de dicha articulación y a fin de propiciar el buen desempeño de sus labores, el Presidente de la República mantendrá con el Consejo una comunicación constante a través de la Secretaría de Análisis Estratégico.

| 51

La SAE será la encargada de velar que el Consejo cuente con todos los insumos de información para el cumplimiento de sus funciones. Ello no será obstáculo para que -por los medios apropiados y en cumplimiento de su misión- el Pleno del Consejo Asesor de Seguridad pueda reunirse directamente con el Presidente de la República.

Atendiendo a sus funciones y facultades, y tomando en cuenta su importancia para la institucionalidad del estado, el Consejo Asesor de Seguridad debe ser creado mediante una decreto legislativo emanado del Congreso de la República.

Funciones

Las funciones principales del Consejo Asesor serán:

1. **Asesorar y emitir opinión acerca de aquellos asuntos que en materia de seguridad sean sometidos a su consideración por el Organismo Ejecutivo encabezado por el Presidente de la República y otros organismos de Estado.**
2. **Emitir opinión acerca de los proyectos de presupuesto de egresos, los informes de las ejecuciones presupuestarias y la rendición de cuentas de la Nación, de aquellos Ministerios y dependencias vinculados a la función de seguridad, especialmente cuando se trate de fuerzas e seguridad y servicios de inteligencia.**
3. **Conocer y pronunciarse en torno a leyes, reglamentos, manuales y otros instrumentos reguladores, vinculados a las temáticas de seguridad.**
4. **Analizar y presentar propuestas para la reforma de las instituciones vinculadas al sector seguridad.**

| 52

5. Formular, proponer y evaluar -por iniciativa propia- políticas, programas, planes, estrategias y procedimientos en materia de seguridad, con el objeto de coadyuvar al alcance de un ambiente de paz y tranquilidad para el goce de los derechos humanos de las personas y recomendar acciones prioritarias para incidir sobre asuntos de seguridad de gran impacto social.

6. Evaluar, recomendar y dar seguimiento a aquellas estrategias que coadyuven al desarrollo de aquellos compromisos en materia de seguridad comprendidos dentro del Acuerdo de Paz Firme y Duradera.

| 53

7. Estudiar los referentes más significativos en torno a la seguridad, promoviendo estudios y análisis de situación que coadyuven a la elaboración de políticas y estrategias en la materia.

8. Coadyuvar con la revisión, actualización y fortalecimiento de los programas de formación y profesionalización de las diversas fuerzas de seguridad del Estado y los servicios de inteligencia.

9. Presentar anualmente un informe público que recogerá las apreciaciones del Consejo en torno a sus labores de asesoría, opinión, supervisión y auditoria ciudadana relativas a la temática de seguridad. Además de este informe, el Consejo está facultado para emitir cuantos informes estime convenientes para el cumplimiento de sus funciones.

10. Mantener comunicación y coordinación con la sociedad, a efecto de recibir, estudiar y considerar diversos aportes relacionados con el tema de seguridad.

Facultades

A fin de cumplir con sus funciones, el Consejo Asesor podrá requerir y recibir -por los canales correspondientes- de todo organismo o ente público o privado toda información que coadyuve con las funciones del Consejo. Como parte de dichas facultades, el Consejo podrá reunirse con funcionarios y empleados públicos a fin de informarse sobre hechos vinculados a las materias de competencia del Consejo

| 54

Composición

En el tema de la composición, el Acuerdo únicamente refiere que “*El Consejo será integrado por personalidades destacadas que sean representativas de la diversidad económica, social, profesional, académica, étnica, política y cultural de Guatemala*”.

Partiendo de ello, esta propuesta plantea que el Consejo esté conformado por ocho titulares y ocho suplentes, provenientes de forma específica de los sectores siguientes:

- 1. Cooperativo;**
- 2. Empresarial (incluyendo a la grande, mediana, pequeña y micro empresa);**

3. De organizaciones de derechos humanos, seguridad y justicia;
4. De confederaciones sindicales;
5. De organizaciones campesinas;
6. Institutos, centros, instituciones de investigación y académicas;
7. De organizaciones de los Pueblos Indígenas;
8. De organizaciones de mujeres;

Se ha comprendido la conveniencia de señalar claramente los sectores que deben ser tomados en cuenta, dado que el Acuerdo no es preciso en lo que a este tema respecta. La composición del Consejo así vista, cumpliría efectivamente con el objetivo de hacer del Consejo -en materia de seguridad- un mecanismo de interlocución entre el Estado y la sociedad. La propuesta de composición va unida al mecanismo y procedimientos de integración.

| 55

Integración

El único procedimiento que el Acuerdo establece para la integración del Consejo es la selección que el Presidente de la República realizará de las personalidades aludidas en el mismo numeral del AFPC.

Se considera que un procedimiento intermedio entre la libre designación presidencial y el nombramiento a cargo exclusivamente de los sectores -que necesita lógicamente ser ratificado por el Presidente-, lo constituye el mecanismo de

elaboración de listados de personas por sector para la selección por parte del Presidente.

Los listados son elaborados directamente por los sectores antes definidos y remitidos al Presidente en un acta en el que se deberán detallar los procedimientos de elección, el perfil adoptado para la selección, las instituciones del sector participantes en el evento, el resultado de la votación interna y, las disidencias si las hubiere. El listado de cada sector deberá incluir los historiales académico-profesionales de seis personas, las que pueden ser seleccionadas para cualquiera de los dos cargos en cuestión: la plaza titular y la plaza suplente.

| 56

Requisitos, perfil e incompatibilidades

Como requisitos para ser considerado dentro del proceso de selección se consideran los siguientes:

- 1. Ser guatemalteco;**
- 2. Hallarse en el goce de los derechos ciudadanos;**
- 3. Ser mayor de treinta años;**
- 4. Ser propuesto por las máximas instancias del sector.**

Dentro del perfil de los miembros del Consejo, se recomienda a todos los sectores que los candidatos sean evaluados atendiendo a características tales como: a)

Personalidad de prestigio, destacada por su trayectoria en el ámbito nacional; y, b)

Con experiencia en asuntos relacionados con la seguridad en sentido amplio.

La participación en el Consejo Asesor de Seguridad es incompatible con cualquier otra función que se desempeñe en la administración pública. Del momento de la toma de posesión en adelante, los integrantes no podrán tener relación laboral alguna con instituciones públicas.

Estructura

| 57

El Consejo Asesor de Seguridad se compone del Pleno del Consejo, el coordinador, el Secretario Técnico y las Comisiones de trabajo ordinarias y extraordinarias.

Anualmente, el pleno del Consejo, conformado por los ocho miembros designará de entre ellos a un coordinador y a su respectivo suplente.

El coordinador será responsable de ejercer la representación del Consejo, mientras el Pleno no decida lo contrario. El coordinador prepara los planes de trabajo, las agendas de las sesiones, convoca a reuniones, mismas que preside.

A fin de apoyar las labores administrativas, el Consejo contará con un Secretario Técnico, cuyas funciones serán la consecución de todas las labores que demanden las sesiones de trabajo (convocatoria, papelería, asistencia técnica y secretarial,

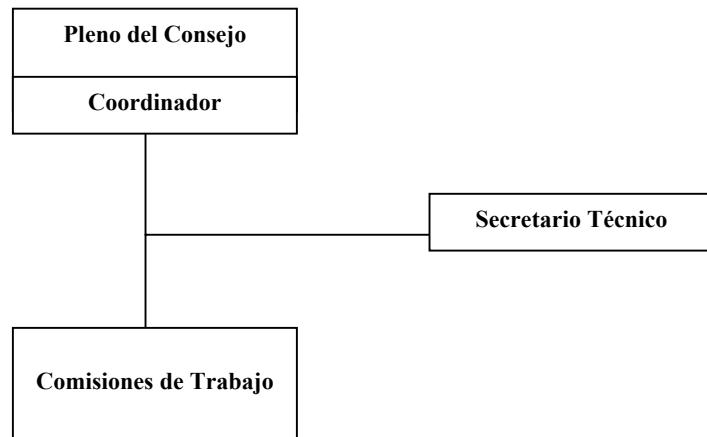
orden de la mesa, documentación, actas, entre otros). Tendrá a su cargo -junto con el coordinador- la preparación de las agendas de las sesiones.

El Secretario Técnico cuidará también que los miembros del Consejo Asesor de Seguridad en todo momento estén asistidos de los mejores recursos técnicos de análisis e información para la toma de decisiones. Para tal efecto el Secretario Técnico podrá solicitar al Organismo Ejecutivo la asistencia que corresponda, la que será complementaria de los insumos que el propio consejo pueda contratar. La contratación de expertos técnicos, cuyo prestigio por el conocimiento de determinadas materias específicas sea bien reconocido, requerirá de la oposición curricular calificada por los miembros del Consejo.

| 58

La estructura del Consejo se complementa de las Comisiones de Trabajo que tanto ordinaria como extraordinariamente puedan conformarse. Las Comisiones estarán vinculadas a la agenda de trabajo del Consejo y deberán ser coordinadas por uno de los consejeros. En dichos espacios de trabajo, el Consejo podrá hacer uso del concurso de otras instituciones públicas o privadas, así como de ciudadanos que deseen aportar en el debate de los temas abordados.

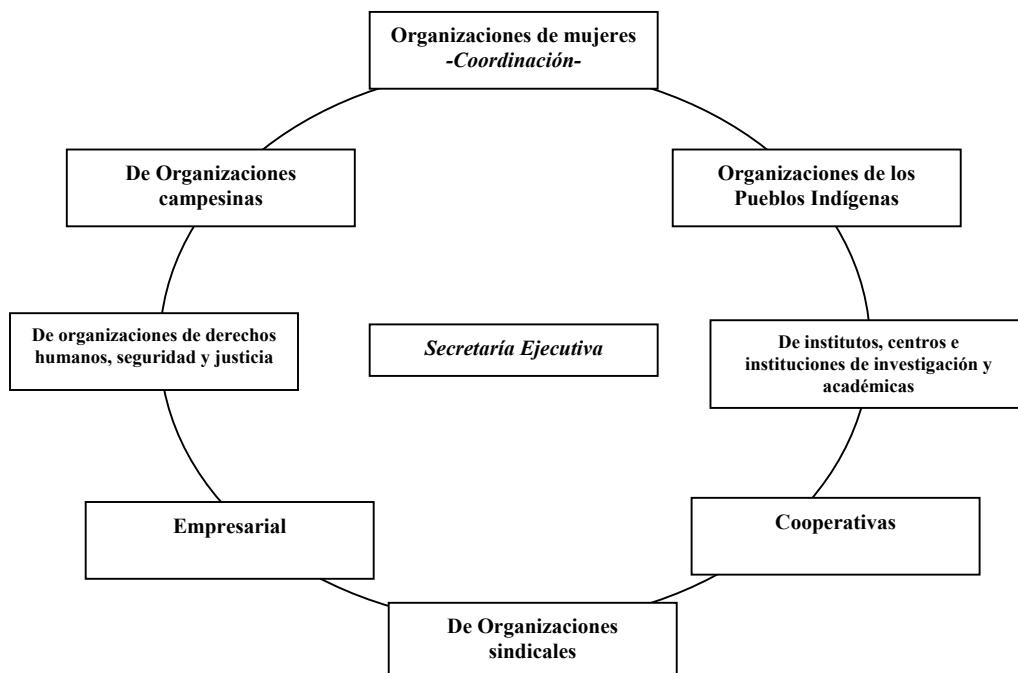
Gráfico No. 1
Organigrama del Consejo Asesor de Seguridad



Elaboración propia.

| 59

Gráfico No. 2
El Pleno del Consejo Asesor de Seguridad



Elaboración propia.

Pautas generales de funcionamiento

- 1. Régimen de sesiones.** Dentro del régimen de sesiones del Consejo se establece que el Pleno del Consejo deberá reunirse por lo menos una vez al mes para el seguimiento de sus temas en agenda y extraordinariamente cuantas veces lo considere necesario.

Todas las reuniones son convocadas conjuntamente por el Coordinador y el Secretario Técnico. Las reuniones pueden ser solicitadas por más de dos miembros del Consejo.

| 60

El Quórum de las sesiones se establece con la mitad más uno de los miembros permanentes, quienes tienen voz y voto. El Secretario Técnico únicamente puede tomar parte en las sesiones con voz.

El Consejo Asesor podrá invitar a sus sesiones a otras personas o entidades nacionales e internacionales, en calidad de observadores o expertos técnicos permanentes o temporales.

- 2. Confidencialidad.** Atendiendo a la naturaleza de los temas en la agenda, cuando el Consejo lo estime necesario, o bien, cuando sea requerido por funcionarios de gobierno, el Consejo podrá reunirse en sesión secreta.

A los miembros, empleados y expertos técnicos del Consejo Asesor de Seguridad, les queda estrictamente prohibido dar a conocer, suministrar

información, o permitir el acceso a los expedientes, documentos, notas, informaciones o material de cualquier tipo, que ostente clasificación de seguridad y que por razón de sus funciones sean de su conocimiento. Esta prohibición se mantendrá hasta la desclasificación de la información de conformidad con lo que una ley en la materia establezca.

Los informes de carácter público cuidarán de no revelar informaciones que puedan afectar la efectividad de fuerzas de seguridad y servicios de inteligencia. Sobre todo, en lo relativo a identidades, fuentes y métodos comprometidos con la actividad de inteligencia.

| 61

3. Mecanismo de toma de decisiones. Todas las decisiones del Consejo serán adoptadas por consenso. Como tal se entiende cuando la oposición a determinada resolución no es tan fuerte como para que alguno de los miembros del Pleno ejerza su derecho a oponerse. Cuando fuere imposible un acuerdo de esta naturaleza, las decisiones serán adoptadas por mayoría absoluta, es decir la anuencia de las dos terceras partes del total de miembros.

Exclusivamente cuando se trate de informes, los puntos de vista de la o las minorías -además de figurar en el acta de la sesión- estarán comprendidos dentro de un anexo de reservas. El anexo contendrá cada una de estas posiciones, las cuales pueden versar sobre el conjunto o sobre partes específicas de los informes de que se trate.

4. Convocatoria y nombramiento. Los listados de candidatos elaborados por los sectores serán presentados a la Presidencia de la República dentro del plazo de sesenta días transcurridos desde la publicación de la convocatoria para la conformación del consejo. Ya entregados, en plazo no mayor de quince días, mediante Acuerdo Gubernativo, el Presidente de la República convocará a las personas seleccionadas a la sesión de instalación del Consejo Asesor de Seguridad. Noventa días antes de la finalización del período para el cual fueron electos los miembros del Consejo, el Presidente de la República realizará la convocatoria para su renovación.

| 62

5. Período de funciones. Los integrantes del CAS durarán en sus funciones un período de cuatro años. Se cuidará que dicho período no coincida con el período gubernamental.

6. Calidad de los miembros. La participación en el Consejo es a título personal, *ad-honorem*, los integrantes del CAS gozarán de dietas sobre las sesiones atendidas.

7. Régimen financiero. El Ministerio de Finanzas Públicas trasladará las partidas necesarias para el funcionamiento del Consejo. Anualmente, el Consejo formulará su proyecto de presupuesto, el que será integrado al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Dado su carácter de asesoría, seguimiento y apoyo, el Consejo podrá gestionar -en sujeción a la ley- aportes

de entidades gubernamentales y no gubernamentales, en especie o en efectivo. El coordinador será el responsable de la autorización y control de los gastos realizados por el Consejo.

8. Reglamentos. El Consejo emitirá su reglamento de trabajo y funcionamiento.

d. Comisiones Ínter-gubernamentales

El Consejo Nacional de Seguridad podrá conformar las comisiones ínter-gubernamentales que estime conveniente. Las Comisiones ínter-gubernamentales podrán constituirse para atender temáticas específicas en las que se demande reunir las capacidades de diversos compartimentos de la administración pública.

| 63

Tales Comisiones ínter-gubernamentales serán coordinadas por funcionarios de alto nivel, pudiendo ser integradas por analistas de instituciones de la administración pública y asesores del Consejo Nacional de Seguridad.

e. Gabinetes específicos

Por aparte, dentro de la administración pública guatemalteca se presenta la figura de los Gabinetes Específicos GE. Institucionalizados en la Ley del Organismo

Ejecutivo (Decreto 114-97), éstos Gabinetes son los mecanismos de coordinación inter-gubernamental de la administración pública²⁷.

Los gabinetes se conformarán y se reunirán, a partir de la convocatoria que para el efecto emita el Consejo Nacional de Seguridad, mediante Acuerdo Gubernativo.

Tienen por función recomendar al Presidente de la República con relación a la elaboración de escenarios, con la finalidad de que la toma de decisiones pueda prevenir hechos futuros, con base a temas e indicadores prioritarios en la agenda nacional. De forma específica, dicha tarea sería ejecutada en coordinación con la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad.

| 64

Los Gabinetes Específicos, tendrán por función principal la elaboración de las políticas, programas y planes específicos, en el ámbito de sus áreas de competencia.

Tendrán también por función, coadyuvar a una adecuada gestión de recursos humanos y de medios, que las referidas políticas, programas y planes demanden.

Resultado de tales tareas, los gabinetes serán los responsables de elaborar un informe anual de labores, e informes específicos solicitados por el CP-CNS.

²⁷ “Artículo 18. Gabinetes específicos. Para fines de coordinación del diseño y gestión de acciones y políticas, así como la discusión y formulación de propuestas que atañen a más de un Ministerio a ser presentadas al Presidente de la República, podrán funcionar gabinetes específicos creados por acuerdo gubernativo. Estos se integran, reunidos en sesión, por los ministros y otros funcionarios de alto nivel administrativo titulares de órganos o representantes de entidades estatales afines al objeto de los asuntos que toca abordar a cada gabinete específico. Los Gabinetes Específicos que le sean asignados para su coordinación al Vicepresidente de la República, por el Presidente de la República, podrán ser coordinados en su ausencia por el ministro que designe el Vicepresidente de la República”. Ley del Organismo

A continuación se presenta una propuesta aproximada relativa a la forma como podrían organizarse tales Gabinetes Específicos. Dicha propuesta comprende un criterio de flexibilidad, en cuanto a la forma de integración de instituciones del Estado a los gabinetes en cuestión de acuerdo a los indicadores mencionados anteriormente.

➤ **Gabinete de Seguridad Exterior²⁸, compuesto por los Ministros y Viceministros de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional, en calidad de miembros permanentes.**

| 65

Los representantes de las Sedes Diplomáticas en el extranjero, el Jefe de Estado Mayor de la Defensa Nacional, podrán asistir a las sesiones cuando los miembros permanentes lo estimen conveniente.

El órgano de trabajo del Gabinete de Seguridad Exterior es el Departamento de Política de Defensa del Ministerio de la Defensa Nacional, tal y como éste es definido posteriormente en el presente documento.

Ejecutivo. Decreto 114-97, del 13 de noviembre de 1997.

²⁸ La seguridad exterior consiste en la atención de aquellos riesgos, amenazas y oportunidades, de carácter potencial o real de naturaleza externa. La seguridad exterior comprende regularmente dos niveles, el primero está dado por la diplomacia, encargada de facilitar la resolución de controversias por la vía política y, en términos positivos, aprovechar las oportunidades que presente el escenario regional e internacional; el segundo nivel de la seguridad exterior es la capacidad militar, que empleada de forma disuasiva indirecta o directa y defensiva, preserva la integridad territorial y la soberanía del país frente a amenazas armadas de naturaleza externa.

- **Gabinete de Seguridad Interior²⁹, compuesto por el Ministro de Gobernación, el Director de la Policía Nacional Civil, el Titular de la Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información y el Secretario Ejecutivo de la Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas³⁰.**

Se consideran miembros ad-hoc, los Gobernadores Departamentales, el Director del Sistema Penitenciario, el titular de la Dirección General de Migración, el titular de la Subdirección General de Operaciones de la Policía Nacional Civil.

| 66

El órgano de trabajo del Gabinete de Seguridad Interior es la Dirección de Planificación del Ministerio de Gobernación.

La formulación de políticas de prevención e investigación científica, la elaboración de la Doctrina de Seguridad Interior, la dirección y coordinación de los órganos de información e inteligencia de los distintos componentes del

²⁹ Por seguridad interior se entiende aquella situación basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo y republicano que establece la Constitución Política de la República. Su ámbito espacial lo constituye el territorio del Estado, las aguas jurisdiccionales y el espacio aéreo.

³⁰ La Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas tiene por mandato la definición de políticas para la prevención y tratamiento de las adicciones, así como para la prevención de actividades ilícitas vinculadas a la narcoactividad. El basamento legal de la Comisión está dado por la propia Ley Contra la Narcoactividad (Decreto Número 48-92). La Comisión es presidida por el Vicepresidente de la República, e integrada por el Ministro de Gobernación (Vicepresidente de la Comisión), el Jefe del Ministerio Público, el Ministro de la Defensa Nacional, el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, el Ministro de Educación, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas y el Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación. La Comisión cuenta con una Secretaría Ejecutiva que funciona como Órgano de Trabajo de la misma.

sistema de seguridad interior, son tareas importantes en tales esfuerzos de coordinación.

Cuando este sub-sistema vea rebasadas sus capacidades para el mantenimiento de la seguridad interior -adviértase que el objetivo central del sub-sistema es precisamente evitar que aquello suceda-, el Presidente de la República, a consideración del Consejo Nacional de Seguridad, en Consejo de Ministros podrá excepcional, y temporalmente determinar la incorporación del Ministro de la Defensa y del Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional al Gabinete de Seguridad Interior. A partir de ello, el Gabinete de Seguridad Interior podrá hacer uso de elementos de combate y de inteligencia en operaciones de seguridad interior.

| 67

En tal marco excepcional, el Presidente de la República, junto a los Ministros de Gobernación y Defensa Nacional, emitirá un Acuerdo Gubernativo en el que se detallará las razones de la colaboración, el tipo de medios a emplear, las áreas geográficas en las que se realizarán las operaciones y la temporalidad que las mismas puedan tener.

Las tareas en materia de cooperación no podrán en ninguno de los casos implicar la restricción de derechos constitucionales, las operaciones estarán limitadas a lo estrictamente necesario y se guiarán por los principios básicos de actuación enunciados en este documento.

El Acuerdo Gubernativo será conocido inmediatamente por el Congreso de la República, quien en cualquier momento está facultado para modificar o suprimir las operaciones de colaboración. El Acuerdo Gubernativo tendrá una vigencia de un mes renovable a solicitud del Ejecutivo.

Luego de una semana de concluidas las operaciones de cooperación, el Organismo Ejecutivo remitirá al Congreso un informe circunstanciado.

Es de esa forma como las conclusiones a las que el *Proyecto hacia una política de seguridad para la democracia* arribó en el documento *La función del Ejército en una sociedad democrática*, pueden concretarse apropiadamente en procedimientos normados por la ley.

| 68

En lo específico, nos referimos aquí al numeral 80 (página 25) del documento aludido: “*Por ello, interpretando el espíritu de los acuerdos de paz y los propósitos del proceso de consolidación democrática, las funciones ordinarias de las fuerzas armadas en un régimen democrático deberían limitarse a: Mantener la defensa de la soberanía del país ante amenazas militares, la integridad territorial, y la seguridad exterior, limitando su participación en otros campos a tareas de cooperación en el mantenimiento de la seguridad pública, bajo autoridad civil y regulados por la ley y por los controles parlamentarios correspondientes.*

Como parte de las funciones antes enunciadas, una importante tarea estaría dada por la participación del ejército en: “...*operaciones multinacionales de paz y humanitarias, dentro del marco de la Organización de las Naciones Unidas, de la Organización de Estados Americanos, y de los tratados internacionales suscritos por Guatemala*”.

Acerca del empeñamiento de las fuerzas armadas en tareas relativas a la seguridad interior, regularmente se comprenden dos patrones claramente diferenciados. Como criterio de partida, esta discusión no se reduce a la simple negativa o afirmación de tal esfuerzo de cooperación. Apunta, antes bien, a la forma en la que dicha tarea extraordinaria, temporal y controlada, es ejecutada.

| 69

Queda fuera de las siguientes reflexiones lo concerniente al apoyo que los sistemas de logística y servicios de las fuerzas armadas (arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones) puedan prestar al sub-sistema de seguridad interior. Se trata más bien de discurrir en torno al involucramiento de *elementos de inteligencia y combate* de las fuerzas armadas en éste tipo de tareas.

Lo primero, se comprende como el empréstito de medios cuya duplicación para los presupuestos del Estado resultaría inapropiada. Empero, una aclaración

resulta necesaria, se trata de medios sofisticados, como por ejemplo, aviones de transporte de personal, o medios de rastreo y detección, pues se comprende que la Policía Nacional Civil debe contar con su propio armamento, medios de comunicaciones, transporte, administración, instrumental técnico y todos los medios materiales para su desempeño eficiente.

En el segundo caso, se parte del supuesto de que en casos excepcionales en los que el sistema de seguridad interior vea rebasadas sus capacidades ante casos de extrema gravedad, el concurso de elementos de inteligencia y de combate de las fuerzas armadas en operaciones de seguridad interior debe realizarse atendiendo a los criterios de excepcionalidad, temporalidad y control.

| 70

La separación entre las funciones de seguridad interior y defensa militar deviene de comprender la diferencia que existe entre aquellos conflictos entre Estados, y aquellos existentes al interior de la propia unidad política³¹. Si frente a los primeros de lo que se trata es de hacer uso de todas las fuerzas de la Nación para luchar por la supervivencia del Estado en contra de la agresión externa, en el segundo se supone la aplicación de la ley a aquellos que

³¹ Raymond Aron, en su clásico tratado Paz y guerra entre las naciones (Alianza. España, 1985), se permitía citar a Jean Jacques Rousseau, quien afirmaba: “De hombre a hombre vivimos en el estado civil y sometidos a las leyes; de pueblo a pueblo cada uno goza de la libertad natural; lo cual vuelve nuestra situación peor que si se desconocieran estas distinciones. Porque al vivir a la vez en el orden social y en el estado natural nos encontramos sujetos a los inconvenientes de uno y otro”. De tal forma que, ya en opinión de Aron: “...el estado de naturaleza (o de guerra potencial) entre Estados difiere esencialmente del estado civil en el interior de los Estados. Los ciudadanos obedecen a la ley, aunque esta exprese y a la vez disimule la fuerza [...] La distinción entre los conflictos en el interior de la propia unidad política y los conflictos entre unidades resulta clara a lo largo de la historia, aunque las guerras civiles hayan sido, quizás, tan numerosas como las guerras interestatales...”.

quebrantan las normas, a través de su sometimiento al Poder judicial, a efecto de la ulterior aplicación de la pena.

Tal diferenciación va más allá de lo propiamente conceptual y se externaliza en la doctrina, el adiestramiento, el despliegue territorial de la fuerza, el equipamiento, entre otros aspectos³².

- **El Gabinete Social está integrado por los Ministros de Educación; Salud Pública y Asistencia Social; Trabajo y Previsión Social; Agricultura, Ganadería y Alimentación. El órgano de trabajo del Gabinete social será la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República.**

- **El Gabinete de Economía y Finanzas está integrado por los Ministros de Economía; Finanzas Públicas; Agricultura, Ganadería y Alimentación; Energía, Minas e Hidrocarburos; Comunicaciones, Transporte y Obras**

| 71

³² José Manuel Ugarte (6) refiere comentarios vertidos por Frank Carlucci, ex-Secretario de Defensa de los Estados Unidos, cuando éste aseveró en medio del debate congresional sobre el empleo de las Fuerzas Armadas en misiones auxiliares en la lucha contra el narcotráfico que: “Nuestro personal (militar) no está entrenado para leer los derechos Miranda que la policía explica a una persona antes de detenerla. Está entrenado para disparar a matar”. Así mismo, Ugarte refiere similares declaraciones, está vez en boca del Comandante del Segundo Batallón de Paracaidistas del Ejército Británico en el Conflicto de las Malvinas, Chris Keeble, quien afirma que: “Nuestra gente es en extremo agresiva. Están entrenados para luchar, no para andar en broma. Hay que dejarse de florituras. Tienes que matar al enemigo, tienes que destruir esa ametralladora antes que te destruya a ti. Si disparas cohetes antitanque dentro de una trinchera, se muere mucha gente. Si hay cuatro personas en una trinchera y cae una granada, se mueren los cuatro...No hay tiempo para sacar a la gente y decirles ‘firmes ahí y pótense bien, prisioneros de guerra’”. ¿Por qué una ley de seguridad interior?. José Manuel Ugarte. Seguridad Interior. José Manuel Ugarte. Fundación Arturo Illia para la paz y la democracia. Buenos Aires, 1990.

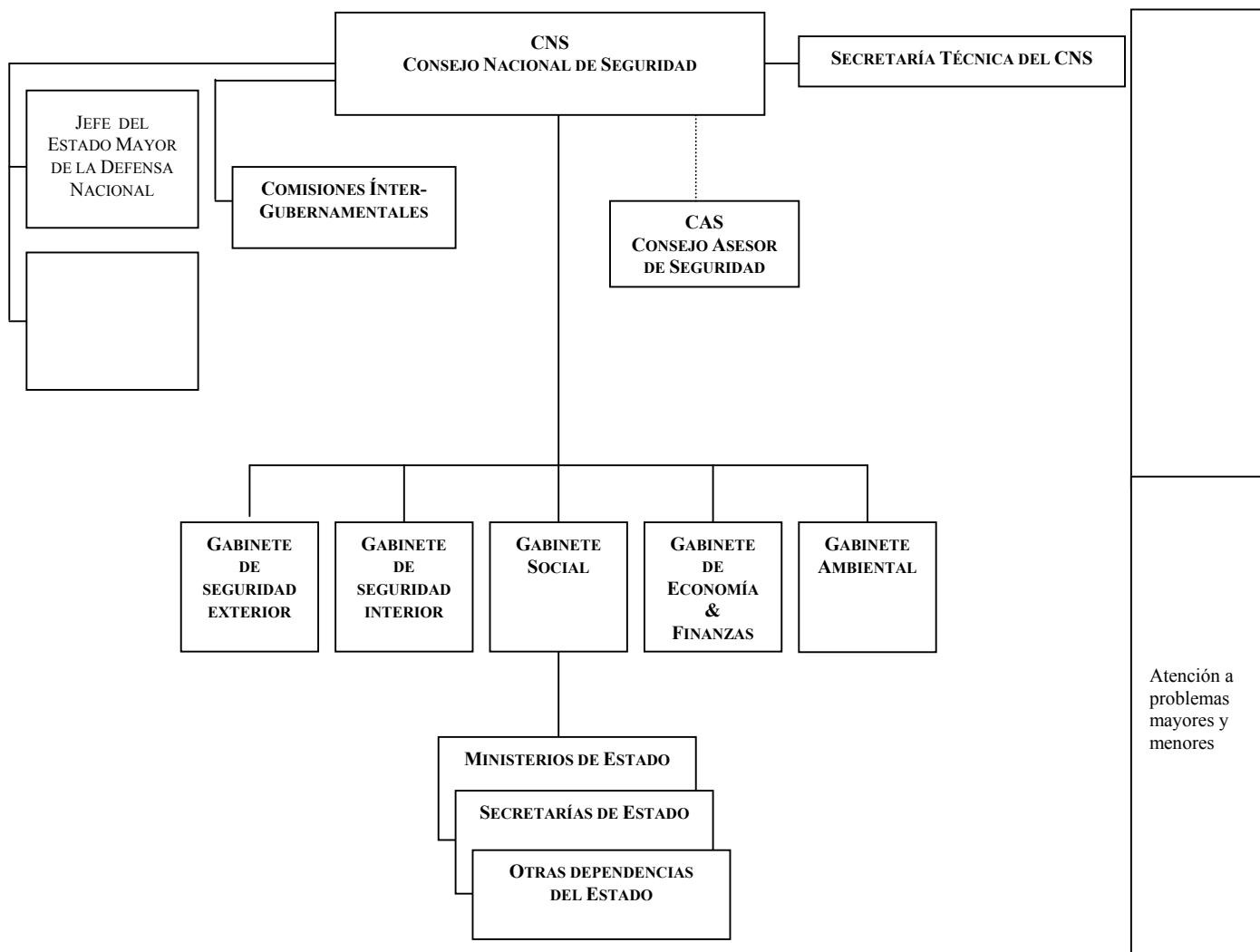
Públicas. Su órgano de trabajo será la Dirección de Análisis del Ministerio de Economía.

- **El Gabinete Ambiental está integrado por los Ministros de Agricultura, Ganadería y Alimentación; Salud Pública y Asistencia Social; Energía, Minas e Hidrocarburos; El Secretario de Medio Ambiente. Se consideran miembros Ad-hoc, a los titulares de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas y el Instituto Nacional de Bosques. El órgano de trabajo del Gabinete Ambiental será la Secretaría de Medio Ambiente.**

ACTUALIZAR!!!

| 72

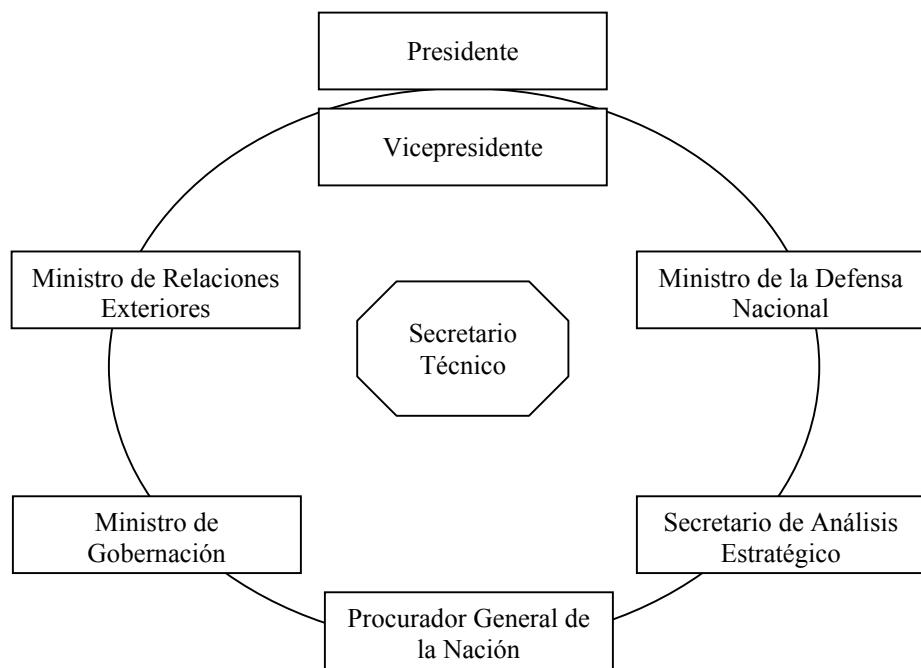
Gráfico No. 3
Organigrama general de la institucionalidad
del Sistema de Seguridad de Guatemala³³



Elaboración propia.

³³ Este organigrama no implica precisamente una línea de jerarquía respecto de la estructura actual del Organismo Ejecutivo.

Gráfico No. 4
Miembros permanentes del Consejo Nacional de Seguridad



| 74

Elaboración propia.

IV

EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD

*A. Introducción; B. La Política Nacional de Seguridad;
C. Las Directivas Nacionales de Seguridad; D. Elaboración de políticas, programas y planes derivados*

A. Introducción

El proceso de planificación en materia de seguridad está a cargo del Consejo Nacional de Seguridad, en su calidad de rector del sistema de seguridad.

Dicho proceso reconoce los principios siguientes: análisis exhaustivo de información para la toma de decisiones, coherencia inter-institucional, concertación, flexibilidad para atender problemas de largo y corto plazo.

74

El proceso de planificación incluye tres niveles: 1) La elaboración de la *Política Nacional de Seguridad* PNS; 2) La elaboración de las *Directivas Nacionales de Seguridad* DNS; y, 3) La elaboración de políticas, programas y planes derivados de las Políticas y Directivas antes enunciadas.

B. La Política Nacional de Seguridad PNS

La Política Nacional de Seguridad tendrá por objeto reunir -por lo menos cada cuatro años en situación de normalidad³⁴- el análisis de los escenarios nacional, regional e internacional, un balance de los intereses y los objetivos nacionales frente a una serie de amenazas. A partir de tal lectura de la realidad, la Política presentará las directrices principales de política pública, mismas que se enumerarán atendiendo a los diversos ámbitos específicos de la seguridad.

El proceso de planeamiento da inicio en el Consejo Nacional de Seguridad, quien establece un Comité de Alto Nivel encargado de elaborar el Proyecto de Política Nacional de Seguridad, el que será presentado al CP-CNS.

| 75

Este Comité de Alto Nivel estará integrado por funcionarios de alto rango de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Gobernación, Defensa Nacional, Economía y Finanzas Públicas. El Comité desarrollará sus actividades dentro de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad.

El Comité de Alto Nivel está facultado para desarrollar un proceso de consultas en diversos ámbitos de la administración pública, el Congreso de la República y en general, a la *Comunidad de Seguridad*. Asimismo, a solicitud del CNS, el Consejo de

³⁴ La Política Nacional de Seguridad podrá modificarse atendiendo a los cambios que se produzcan en los

Coordinación de Servicios de Inteligencia preparará un conjunto de insumos -entre los cuales se encuentra la apreciación político estratégica- para la elaboración del Proyecto de Política Nacional de Seguridad.

El Consejo Nacional de Seguridad estudiará y aprobará la Política Nacional de Seguridad. La que será un documento de carácter público.

C. Directivas Nacionales de Seguridad DNS

| 76

Las Directivas Nacionales de Seguridad deben ser la expresión de la Política Nacional de Seguridad. Éstas Directivas son el mecanismo utilizado para revisar, analizar y tomar decisiones de carácter específico en asuntos de seguridad. Las Directivas Nacionales de Seguridad DNS son de observancia obligatoria para toda la administración pública.

Además, por su carácter público, las DNS coadyuvan a transparentar las decisiones del poder público para hacer frente a los escenarios de seguridad del país.

Dentro de las temáticas que pueden ser abordadas en las directivas nacionales de seguridad, se encuentran, entre otras:

escenarios de seguridad.

- a) la apreciación de escenarios en los ámbitos nacional, regional e internacional;**
- b) el abordaje de determinada amenaza o conjunto de éstas que representen en el corto o largo plazo una situación de emergencia para la seguridad del país;**
- c) la determinación de pautas de funcionamiento del sistema de seguridad en materia de procedimientos, temáticas o áreas institucionales que tienen a su cargo ámbitos específicos; y,**
- d) otros asuntos de interés que ameriten un desarrollo que vaya más allá de la Política Nacional de Seguridad.**

| 77

Los Proyectos de DNS son determinados por el Consejo Nacional de Seguridad. Por iniciativa propia, o bien a propuesta de alguno de los componentes institucionales del Sistema de Seguridad, el Consejo determina la necesidad y conveniencia de preparar un Proyecto de DNS.

En tal caso, el CP-CNS conformará un Comité ad-hoc de Alto Nivel, integrado por funcionarios de la administración pública, en estrecha relación con la temática o asunto a tratar.

Al igual que en el caso de la PNS, el Comité ad-hoc de Alto Nivel queda facultado para desarrollar un proceso de consultas en diversos ámbitos de la administración pública, el Congreso de la República y en general, a la *Comunidad de Seguridad y Defensa*. El Consejo de Coordinación de Servicios de Inteligencia, debe preparar todos los insumos que sean de utilidad para la elaboración del Proyecto de directiva nacional de seguridad.

El Consejo Nacional de Seguridad, como último escalón en materia de planificación, conoce, estudia y aprueba los proyectos de Directivas Nacionales de Seguridad. Tras su aprobación, las políticas antes aludidas tienen el carácter de políticas de Estado.

| 78

D. Elaboración de políticas, programas y planes derivados

El Consejo Nacional de Seguridad, en su calidad de ente rector del sistema de seguridad de Guatemala, determina y supervisa todo lo referente a los procesos de planificación en materia de seguridad.

De la Política Nacional de Seguridad se derivan un conjunto de políticas específicas, las que en todo momento deben guardar coherencia con la PNS y las DNS. El sentido de dichas políticas consiste, en establecer la manera específica a través de la cual las directrices comprendidas dentro de la PNS y las DNS serán desarrolladas.

Éstas políticas son elaboradas en los Gabinetes Específicos y Ministerios de Estado. De forma concreta, nos referimos aquí a la política de defensa, a la política militar, a la política de seguridad interior y al plan estratégico de inteligencia.

El Consejo Nacional de Seguridad, como último escalón en materia de planificación, conoce, estudia y aprueba los proyectos de políticas específicas en materia de seguridad e inteligencia. Tras su aprobación, las políticas antes aludidas tienen el carácter de políticas de Estado.

V

OTRAS PROPUESTAS DE CARÁCTER ESPECÍFICO

A. Introducción;

B. Principios básicos de actuación de las fuerzas de seguridad y los servicios de inteligencia del Estado;

C. Secretaría de Política de Defensa del Ministerio de la Defensa Nacional;

D. Elementos orgánicos de la acción de seguridad en condiciones de excepción;

E. Sistema de Información Pública

A. Introducción

El Estado Democrático de Derecho se fundamenta en el principio de la legalidad de la administración. Esto quiere decir que las instituciones públicas y su funcionariado tienen establecidas en ley las bases orgánicas y funcionales que delimitan claramente su accionar.

| 80

Uno de los elementos fundamentales del régimen democrático consiste en la previsibilidad de los actos de la administración, lo que se logra -en parte- con el establecimiento de leyes. Éstas son también manifestación de uno de los más importantes controles sobre dicha función pública.

Se trata de que los marcos orgánicos de las instituciones, sus procedimientos más importantes, las reglas para el empleo de la fuerza, los principios básicos de actuación, las funciones más generales y lo relativo al funcionamiento del Estado en aquellas situaciones de carácter excepcional, se encuentren comprendidas en ley.

Al tanto de las ausencias en el sistema de seguridad de Guatemala, pasaremos ahora a proponer elementos normativos propiamente dichos en cuatro rubros: un conjunto de principios básicos de actuación de las fuerzas de seguridad y los servicios de inteligencia del Estado; la institucionalización de la Secretaría de Política de Defensa del Ministerio de la Defensa Nacional; lineamientos generales de carácter normativo para hacer frente a situaciones de excepción; y, la creación del Sistema de Información Pública.

Es preciso aclarar que la propia definición de las bases conceptuales de la seguridad, la propuesta de la institucionalidad de máximo nivel en la materia y el establecimiento del proceso de planificación, son elementos que tal y como han sido presentados en este documento deben estar contenidos en una Ley de Seguridad para Guatemala.

| 81

B. Principios básicos de actuación de las fuerzas de seguridad y los servicios de inteligencia del Estado

Los principios básicos de actuación permiten que las fuerzas de seguridad del Estado y los servicios de inteligencia cuenten con un marco apropiado de acción en el ejercicio de sus funciones. Generalmente, se reconocen como principios básicos de actuación propios de las fuerzas de seguridad y de los servicios de inteligencia los siguientes:

1. La adecuación del accionar de las fuerzas de seguridad y los servicios de inteligencia al ordenamiento jurídico del Estado Democrático de Derecho

Dentro de esto se considera especialmente importante el respeto a la Constitución Política de la República, a los derechos humanos y en general a la dignidad de las personas, cualesquiera sean las circunstancias en que hayan de llevar a cabo sus funciones.

Los funcionarios y servidores públicos pertenecientes a las fuerzas de seguridad y los servicios de inteligencia realizarán una declaración de lealtad hacia la Constitución Política de la República. La declaración comprenderá el compromiso con el respeto a las instituciones, los valores democráticos, los derechos humanos, el orden político determinado por la voluntad soberana del pueblo y a todo cambio político o social que dicha voluntad genere, de conformidad con los procedimientos democráticos establecidos en la Constitución Política de la República.

| 82

Los funcionarios y servidores públicos pertenecientes a fuerzas de seguridad y servicios de inteligencia observarán también el respeto al secreto y al principio de neutralidad política. La declaración deberá contener explícitamente el respeto hacia el conjunto de instituciones -del Estado y de la sociedad- que realizan actividades de supervisión, control o auditoria.

2. La observancia a los principios de neutralidad política e imparcialidad

El accionar de tales instituciones debe realizarse sin discriminación alguna por razón de raza, religión, opinión, ideología política u otras. No deberá permitirse la ejecución de actividades que favorezcan a parcialidad política alguna. Los funcionarios y servidores públicos vinculados al área de seguridad del Estado adquieren un compromiso de integridad, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de su cargo.

3. Transparencia, honestidad y probidad en el ejercicio del cargo

| 83

Llevar a cabo el cumplimiento de las funciones con transparencia, honestidad y probidad. Bajo ninguna circunstancia pueden recibirse remuneraciones económicas adicionales, que no sean las inherentes al ejercicio de sus funciones. Antes bien, deberán abstenerse de todo acto de corrupción, oponerse a él resueltamente y denunciarlo.

4. Los conceptos de disciplina, obediencia y honor

El concepto de obediencia en ningún caso puede amparar órdenes que entrañen la ejecución de actos que constituyan delito o sean contrarios a la Constitución o a las

Leyes. El deber de obediencia es absoluto, con excepción de órdenes manifiestamente ilegales o que impliquen la comisión de un delito³⁵.

La obediencia a una orden superior no exime la responsabilidad en la comisión de hechos punibles. La denuncia de actos ilícitos es deber y obligación de todo funcionario público.

Las órdenes impartidas guardarán relación con los deberes y obligaciones previamente establecidos.

Las órdenes impartidas deben observar la calidad de persona humana de los subordinados. Nunca podrán significar un agravio a su dignidad.

| 84

El concepto de honor, propio de los funcionarios que se desempeñan en las fuerzas de seguridad y los servicios de inteligencia, está intrínsecamente vinculado a la defensa de la Constitución, los valores democráticos y de derechos humanos, que en ella se sustentan. Está fundamentado en una jerarquía de valores de alto contenido humano, moral, social y de alta exigencia profesional, lo que hace que toda violación a los derechos humanos sea considerada un quebrantamiento del honor. El núcleo del concepto honor son los derechos humanos.

³⁵ Constitución Política de la República. “Artículo 156. No-obligatoriedad de órdenes ilegales. Ningún funcionario o empleado público, civil o militar, está obligado a cumplir órdenes manifiestamente ilegales o que impliquen la comisión de un delito.”

Por ninguna circunstancia podrá interpretarse que en defensa del honor puedan encubrirse faltas o delitos cometidos por funcionarios vinculados a estos sectores de la administración pública. El concepto de honor no ampara actos contrarios a la ley.

Tal definición hace que, por ninguna circunstancia, pueda concebirse que el honor consiste en la defensa de las instituciones de este sector de la administración pública frente a acusaciones de violaciones a los derechos humanos.

Todo funcionario público vinculado a fuerzas de seguridad y servicios de inteligencia que cometa cualquier falta o delito será puesto a disposición de la autoridad administrativa o judicial correspondiente, siendo responsabilidad de la institución de que se trate, prestar la máxima colaboración a las autoridades judiciales para el esclarecimiento y procesamiento de los hechos antes aludidos.

| 85

5. Plena colaboración con la administración de justicia

Especialmente, se deberá hacer uso de los procedimientos administrativos y penales en caso se advirtieran hechos constitutivos de delitos en el entorno del desempeño de sus labores.

6. El establecimiento de relaciones adecuadas con la sociedad

Mediante la observancia de un trato correcto y RESPETUOSO en sus relaciones con los ciudadanos. Tal principio de actuación implica también impedir toda práctica arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física, psicológica o moral. En el cumplimiento de sus funciones deben apegarse a los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance.

7. *La realización de sus funciones con absoluta dedicación profesional*

Deberán llevar a cabo sus funciones con total dedicación, en defensa de la ley y de la seguridad. La pertenencia a estas instituciones del Estado es causa de incompatibilidad para el desempeño de cualquier otra actividad pública o privada, excepción hecha en el caso de la docencia.

| 86

8. *Observancia del secreto profesional*

La función de seguridad implica guardar riguroso secreto respecto de todas las informaciones que se conozcan por razón o con ocasión del desempeño de sus funciones. Este punto estará normado en una ley en la que se establezcan los niveles de clasificación y desclasificación de información.

9. *Responsabilidad*

Los miembros de las fuerzas de seguridad y de los servicios de inteligencia son responsables penal y civilmente por los actos que -en el desempeño de sus funciones- pudieren infringir o vulnerar las normas legales, así como las reglamentarias que rijan su profesión y los principios enunciados anteriormente. La institución adquiere una responsabilidad solidaria, subsidiaria e ilimitada de carácter civil.

| 87

C. Secretaría de Política de Defensa del Ministerio de la Defensa Nacional

Atendiendo a que los Ministros de Estado tienen dentro de sus atribuciones “*Ejercer la rectoría de los sectores relacionados con el ramo bajo su responsabilidad y planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas de su sector, en coherencia con la política general del gobierno, salvaguardando los intereses del Estado, con apego a la ley*” (Artículo 27 de la Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo) y a que, de forma específica, es una de las funciones del Ministerio de la Defensa Nacional “*Formular las políticas y hacer cumplir el régimen jurídico relativo a la defensa de la soberanía e integridad del territorio nacional*”, se estima conveniente la institucionalización de la Secretaría de Política de Defensa.

Dentro de su ámbito específico, la Secretaría de Política de Defensa del Ministerio de la Defensa Nacional, será la encargada de atender todos los asuntos vinculados con la Política de Defensa Nacional. Coordinará con otras dependencias del Estado. Como expresión del principio de unidad de acción exterior del Estado, coordinará con el Ministerio de Relaciones Exteriores los aspectos internacionales de dicha política.

Revisar acuerdo ministerial o gubernativo!!!

D. Elementos orgánicos de la acción de seguridad en condiciones de excepción

| 88

La normatividad de la seguridad para condiciones de excepción se encuentra determinada por los artículos 138 y 139 de la Constitución Política de la República y en su totalidad por la Ley de Orden Público, Decreto número 7 de la Asamblea Constituyente de la República de Guatemala, del 30 de noviembre de 1965.

No obstante, se considera que para hacer frente a tales situaciones, el Consejo Nacional de Seguridad puede convertirse en Comité de Crisis. De esa forma, el CNS ejercerá la conducción política y evaluará permanentemente el desarrollo de todas las operaciones realizadas por los órganos del Estado comprometidos en la atención de la crisis en cualquier lugar del territorio.

En tales situaciones, podrán incorporarse al CNS el Gobernador o los gobernadores en caso se trate de un problema que reúna varias divisiones jurisdiccionales. Atendiendo a la temática a abordar, el Consejo podrá invitar a sus reuniones a otros Ministros, Secretarios de Estado, Diputados, Presidentes de Comisiones Legislativas, titulares de instituciones públicas, funcionarios en general y a personas cuya presencia y opinión sean valoradas de interés para los asuntos en agenda.

Se recomienda una reforma a la Ley Constitucional de Orden Público. La que es necesaria a efecto de modificar la manera en que el sistema de seguridad opera en aquellas condiciones.

| 89

E. Sistema de Información Pública

Como mecanismo de asistencia para la toma de decisiones del Consejo Nacional de Seguridad, el Sistema Integrado de Información Pública tiene por finalidad suministrar toda información relativa a actos de la administración, registros y archivos del Estado.

Este Sistema tiene un doble objetivo. Hacia adentro de la administración pública, suministra informaciones útiles en torno a datos manejados por diversas instituciones del Estado. Hacia fuera, el Sistema de Información Pública suministra informaciones,

como parte del ejercicio del derecho establecido en el artículo 30 de la Constitución Política de la República³⁶.

Todas las dependencias del Estado suministrarán al Sistema de Información Pública las siguientes informaciones:

- a) Su estructura orgánica y el nombre de los funcionarios que ocupen los cargos en cuestión;
- b) Actos administrativos definitivos, incluyendo, en el caso de órganos colegiados de dirección, votos y opiniones de cada uno de sus integrantes; | 90
- c) Dictámenes e informes;
- d) Declaraciones que reflejen la adopción de políticas con carácter general;
- e) Un detalle de los mecanismos de toma de decisiones;
- f) Descripción de los formularios existentes para la realización de cada uno de los trámites, así como los propósitos de los mismos, lugar concreto donde pueden ser

³⁶ Artículo 30. Publicidad de los actos administrativos: “Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trata de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía

obtenidos, y de las instrucciones concretas para su llenado, presentación y trámite, incluyendo una copia de cada uno de ellos;

- g) Descripción de los archivos, bases de datos y de todo medio de acopio de información;
- h) Normas y reglamentos internos;
- i) Las direcciones de los lugares establecidos en los cuales el público podrá obtener información, hacer propuestas y requerimientos, realizar trámites y obtener decisiones.
- j) Cada modificación, revisión o anulación de cualquiera de los aspectos precedentemente enunciados.

| 91

El Sistema de Información Pública dispondrá de los medios más accesibles para la consulta de tales elementos de información.

Cuando se dé el caso que la revelación de informaciones incluya datos sobre terceras personas que pueda constituir una invasión a la privacidad, el Sistema cuidará de que

de confidencia”.

en la información se borraren apropiadamente tales datos. Se exceptúa lo anterior, cuando la información comprenda actos públicos.

La información podrá negarse exclusivamente cuando se trate de datos con clasificación de seguridad, conforme a las disposiciones de ley. La denegatoria de información será impugnable por las vías administrativas y judiciales correspondientes.

El Sistema de Información Pública será administrado por la Secretaría General de Programación y Planificación.

VI

CONTROLES DEMOCRÁTICOS

DEL SISTEMA DE SEGURIDAD DE GUATEMALA

A. ¿Qué entenderemos por control democrático?;
B. Las modalidades de control ya definidas en el documento;
C. Otras modalidades de control.

El alcance de un ambiente de seguridad y el respeto a los derechos humanos son dos aspiraciones inseparables. Ello constituye el fundamento del control democrático sobre la función de seguridad. En el régimen democrático, la acción de Estado tiene claros límites.

Si comprendemos que la acción de seguridad es parte de las funciones del Estado y que ésta debe estar constantemente sometida a escrutinio, no podemos menos que concluir que también la acción de seguridad por parte del Estado, no puede aislarse de la rendición pública de cuentas. El objeto, las materias que forman parte de sus trabajos y el empleo de un conjunto de procedimientos y pautas de actuación, hacen que el sector seguridad advierta un carácter singular para el Estado de Derecho.

| 93

Generalmente se reconoce que al carecer de controles, las instituciones que conforman el sector seguridad -cuya finalidad es proteger a la sociedad- paulatinamente se tornan en un peligro tanto para el Estado que las creó, como para la propia sociedad a la que debían servir.

A lo largo del presente documento, esta propuesta de reforma del sector seguridad en Guatemala ha hecho referencia al tema del control. Tal circunstancia es inevitable por cuanto que las propuestas relativas a los temas de institucionalidad, pautas de funcionamiento, políticas y procesos de planificación, se encuentran entrelazados con los controles.

Esta parte del documento analizará los controles democráticos ya propuestos en los capítulos anteriores, a la vez que presentará 2 modalidades específicas de control. Con ello se sigue la misma pauta que se siguió cuando para el caso del área de inteligencia el *Proyecto hacia una política de seguridad para la democracia* presentó con el documento *Controles democráticos del sistema de inteligencia de Guatemala*, una propuesta específica de controles. Tomando conciencia de las características especiales que la actividad de inteligencia comporta, se presentó una propuesta de controles específicos para esta actividad.

| 94

Esta parte está dividida en tres capítulos. En el primero presentamos un conjunto de definiciones en torno a los términos supervisión y control. En el segundo capítulo se presentan las modalidades e instrumentos de control que definimos en las anteriores partes de este documento. Al señalarlas lo que se pretende es tomar una visión global acerca del conjunto de controles con los que cuenta el sistema de seguridad en esta propuesta. Finalmente, el tercer capítulo se dirige a presentar dos mecanismos de control que por su especificidad no fueron abordados al momento de definir el sistema de seguridad.

A. ¿Qué entenderemos por control democrático?

En principio, por control se entiende al acto de comparar y analizar acciones, personas y eventos, con previsiones y objetivos prefijados, a efecto de inspeccionar en forma regular el desempeño, detectar eventuales desviaciones y proponer determinados ajustes, conforme a las directivas y medidas dispuestas, a las normas y reglamentaciones vigentes y a los resultados esperados. Por su parte, la supervisión comprende el acto de fiscalizar, inspeccionar y verificar la ejecución de las directivas y medidas dispuestas³⁷. Control y supervisión son dos términos complementarios. De conformidad con este concepto de control, la supervisión es uno de los medios de los que éste se vale.

| 95

Empero, lo distintivo del control democrático consiste en la finalidad que se persigue. El régimen democrático se fundamenta en la protección y promoción de los derechos humanos. El control democrático se fundamenta en el establecimiento y empleo de mecanismos de fiscalización orientados a proteger y promover tales derechos. Se concreta en un conjunto de instituciones, procedimientos y valores cuyo objetivo consiste en que el Estado lleve a término sus funciones en condiciones de eficacia, eficiencia, legitimidad y legalidad.

³⁷ Acerca de esta distinción, ver: Estructuras y su aplicación en policías en proceso de reforma. Eduardo Estévez. En: Inteligencia policial: compilación de textos. IEPADES. Guatemala, 2000.

A efecto de hacer comprensible el término, podemos afirmar la inexistencia de control, cuando tras producirse evidentes abusos de autoridad, la ley no sanciona a los culpables, sino que más bien éstos tienen asegurado que no existirán acciones -penales o administrativas- en su contra. El Estado de derecho empieza a verse cuestionado al constatar que el principio de juridicidad de la administración se viola, dando lugar así al ciclo de impunidad.

El control democrático opera de forma conjunta. Un solo mecanismo puede que resulte ineficaz si no se ve acompañado de todo un conjunto de procedimientos que le acompañe y complemente. Además, para asegurar su eficacia, el control no puede tener un carácter accidental o coyuntural, investigando exclusivamente las crisis provocadas por los escándalos. Esta tarea debe ser permanente y sistemática. Finalmente, puede que a determinada instancia se le adjudiquen óptimas funciones de control, que no obstante, difícilmente podrán concretarse si carece de las facultades que le permitan cumplir su función.

| 96

B. Las modalidades de control ya definidas en el documento

En el régimen político, los cuatro elementos constitutivos del Estado democrático de derechos -la división de poderes, el principio de legalidad de la administración, la

primacía de la ley y los derechos- derivan en todo un conjunto de controles democráticos.

El sentido de la ley; las instituciones de control dentro de la administración; el establecimiento de instituciones de esta naturaleza de carácter específico -del presupuesto, de derechos humanos, de las leyes-; la división de competencias y ámbitos operacionales; los instrumentos de control que son potestad del poder legislativo; la condición pública de la administración, que se concreta en instrumentos para ejercer el derecho de habeas data y el acceso a informaciones, son algunos de los mecanismos en esta materia característicos del Estado democrático de derecho.

| 97

Algunas de estas modalidades de control han sido definidas ya en los capítulos anteriores. Entre ellos señalamos los siguientes:

1. *Un nuevo diseño institucional.* La discusión acerca del diseño institucional de la seguridad es también un mecanismo de control. Se afirma esto dado que el diseño mismo del sistema puede abrir o cerrar la puerta a los procedimientos de control democrático.

En esencia, los capítulos anteriores plantean un nuevo diseño institucional del sector seguridad de Guatemala. Se establece una institucionalidad de máximo nivel, se define al conjunto de órganos del sistema de seguridad, se determinan

funciones y se realiza una definición de las más importantes pautas de funcionamiento del conjunto del sistema de seguridad. La discusión acerca del diseño institucional, regularmente se realiza en el marco de procesos de reforma que han alcanzado su madurez en el debate legislativo.

2. *Las leyes.* La regulación de los temas relativos al Sistema de Seguridad constituye una importante forma de control. El principio de legalidad de la administración indica que las instituciones públicas y sus funcionarios tienen establecidas en ley las bases orgánicas y funcionales que delimitan claramente su accionar. Los marcos orgánicos de las instituciones, sus procedimientos más importantes, las reglas para el empleo de la fuerza, los principios básicos de actuación, las funciones más generales y lo relativo al funcionamiento del Estado en aquellas situaciones de carácter excepcional, deben estar contenidas en leyes. La previsibilidad de los actos de la administración forma también parte del sentido de la ley dentro del régimen democrático.

| 98

A lo largo del documento se insiste en la necesidad de contar con una legislación coherente, que delimita claramente los ámbitos, y comprenda y regule de forma básica, el accionar de los cuerpos de seguridad y los servicios de inteligencia.

La discusión de dichas normativas puede brindar un marco propicio para la reforma del sector seguridad en Guatemala, favoreciendo el debate en torno a los

tópicos clave en este tema: estructuras institucionales, pautas de funcionamiento, y controles democráticos.

Es preciso recordar que los Acuerdos de Paz establecieron la necesidad de una nueva Ley de Orden Público, que estuviera en consonancia con los principios democráticos y el fortalecimiento del poder civil³⁸. Es por ello que el presente documento también puede apreciarse como un proyecto de contenidos de lo que en el futuro podría ser una Ley de Seguridad Democrática. La misma tendría por objeto normar las bases orgánicas y funcionales del Sistema de Seguridad de Guatemala, así como el establecimiento de los correspondientes controles democráticos.

| 99

3. La transparencia en la elaboración de políticas. La transparencia en la participación de las instituciones del Estado en la formulación de las políticas del sector, es un punto que coadyuva con la tarea de control democrático. En este campo, las políticas exteriorizan las decisiones que el poder político ha asumido para atender los desafíos a la seguridad. Es esta característica, la que hace que la definición pública de tales decisiones revista una importancia de primer orden.

Es esa condición de transparencia la que puede a la vez propiciar mecanismos de comunicación entre las instituciones del sector y las organizaciones sociales

³⁸ Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática. México, 19 de septiembre de 1996. Numeral 25.

vinculadas al mismo. Como asuntos de Estado que son, asumidas de la forma antes expresada, las políticas del sector seguridad deben adquirir la característica de políticas de Estado. Ello se logra cuando, producto de acuerdos entre el liderazgo político y social, las políticas alcanzan una duración que va más allá del período de la gestión de gobierno.

Este punto fue elaborado de forma extensa en el capítulo cuarto, en el que se aborda el proceso de planificación en materia de seguridad. Los contenidos y los ciclos de elaboración de la Política Nacional de Seguridad, de las Directivas Nacionales de Seguridad y otras políticas, programas y planes derivados de las anteriores. La propuesta para la institucionalización de la Secretaría de Política de Defensa del Ministerio de la Defensa, incluida dentro del capítulo quinto, va también en la dirección antes enunciada.

| 100

4. *El establecimiento de mecanismos de control para el uso de elementos de combate y de inteligencia del Ejército en labores de seguridad interior.* En el momento en que extraordinariamente sea precisa dicha colaboración por parte del Ejército, el documento presenta -cuando define al Gabinete de Seguridad Interior- un conjunto de procedimientos que deben seguirse. Dichos mecanismos de control parten a la vez de una apropiada comprensión de la función del ejército en dicho campo. Acerca de este punto, el *Proyecto hacia una política de seguridad para la*

democracia reconoce el aporte que al respecto se encuentra en el documento *La función del ejército en una sociedad democrática*³⁹.

5. ***La acción de supervisión y auditoria ciudadana* sobre los cuerpos de seguridad y los servicios de inteligencia, puede ser ejercida desde una variedad muy amplia de posibilidades. Dichas alternativas parten del libre ejercicio del ciudadano - individual o asociado- para llevar a la práctica el escrutinio de la administración pública. Dentro de tales iniciativas incluimos: la labor de investigación en ciencias sociales y la incidencia; el periodismo; la acción de instituciones que monitorean, documentan, investigan y dan seguimiento a violaciones a los derechos humanos; y, la acción del ciudadano que ejerciendo el derecho de Habeas Data, solicita al Estado la información que sobre su persona consta en archivos.**

| 101

La acción de supervisión y auditoria ciudadana se concreta de forma institucional en el Consejo Asesor de Seguridad. Definido en el capítulo tercero, el CAS es ideado con la finalidad de articular las relaciones entre las instituciones públicas del sector y las organizaciones sociales vinculadas al tema. Creado en los Acuerdos de Paz, el Consejo habrá de coadyuvar con los esfuerzos de control ciudadano para llevar a la práctica el escrutinio de la administración pública en esta materia.

³⁹ La función del ejército en una sociedad democrática. Héctor Rosada-Granados (comp.). Proyecto hacia una política de seguridad para la democracia. FLACSO - WSP - IGEDEP. Guatemala, 2002.

6. *Principios básicos de actuación de las fuerzas de seguridad y los servicios de inteligencia del Estado.* Este conjunto de preceptos que constituyen un marco para el ejercicio de las funciones de aquellas personas vinculadas al sector seguridad, concreta una de las más importantes pautas de control subjetivo.

Éstos se relacionan con los procesos de selección y formación, a fin de introyectar un profundo sentido de profesionalismo estrechamente vinculado con el respeto a los derechos humanos y los principios del régimen democrático en el que los funcionarios y empleados de este sector se desempeñan. Tales pautas constituyen mecanismos de autocontrol.

| 102

7. *Sistema Integrado de Información Pública.* Facilitando la administración y el manejo de la información pública, este sistema también coadyuva a desarrollar el derecho al acceso a la información pública contemplado en el artículo treinta de la Constitución. Dicho sistema es definido en el capítulo quinto.

El libre acceso a la información, el habeas data y la clasificación de informaciones, son tres elementos estrechamente vinculados entre sí. De ellos, en el presente documento únicamente se desarrolla lo expuesto en el párrafo anterior. El control sobre la potestad del Estado para clasificar expedientes, actuaciones y registros; el establecimiento de mecanismos funcionales y sencillos para el acceso a información sobre datos e informaciones de ciudadanos en archivos del Estado; y,

en general, el libre acceso a la información, demandan de una definición específica, que está fuera de las pretensiones del presente documento.

8. *El control judicial.* El papel del Poder Judicial es decisivo dentro del entramado de controles democráticos. Sustentado en la ley, el Estado Democrático de Derecho se concreta en el cumplimiento de una serie de normas que hacen coherente la acción del Estado. Asimismo, las leyes -cuyo sentido como ya vimos consiste en limitar al poder y hacer previsible su accionar- concretan otro de los principios del Estado de derecho, como lo es la legalidad de la administración.

Dentro de dicho contexto de principios, el poder judicial juega el papel de aplicador de aquella normativa básica y general dentro del Estado de derecho, de observancia general para el conjunto de la administración pública; y, específicas, en tanto más relacionadas con la actividad de seguridad. Dentro de estas últimas se destaca lo concerniente al sistema de justicia militar, la aplicación de aquellas figuras delictivas para funcionarios del sector que violen la ley, lo relativo al control de aquellos temas que guardan clasificaciones de seguridad, el ejercicio del derecho de Habeas Data y en general el acceso a informaciones y actuaciones públicas, el control de las operaciones que requieren la restricción de ciertos derechos ciudadanos, todos estos constituyen -entre otros- procedimientos de control democrático en los sin lugar a dudas el poder judicial tiene un destacado papel.

| 103

9. *Control legislativo.* Si bien es cierto la tarea de control sobre las fuerzas de seguridad y los servicios de inteligencia no es exclusiva del Poder Legislativo, lo es también que este organismo de Estado está llamado a jugar un papel de primer orden dentro del sistema de controles democráticos.

El poder legislativo se expresa de forma concreta en la determinación de un conjunto de funciones. Mediante tal decisión se establece -en los modernos ordenamientos constitucionales- los parámetros de la relación entre poderes. Tales funciones regularmente varían en relación con la forma política del Estado -monarquía o república-, el modelo territorial -Estado compuesto o Estado unitario-, la forma de gobierno -parlamentaria, presidencial o semipresidencial- y otras determinantes de carácter histórico y de las particularidades constitucionales de cada Estado.

Puede afirmarse que, en lo que respecta a las funciones, no existen dos Poderes Legislativos iguales. Los hay similares o aproximados, lo que significa que cada uno tiene sus propias particularidades. Cada Asamblea Legislativa es *sui generis* y se constituye en la secuela directa del proceso y nivel político, social, económico, cultural, técnico y científico, entre otros, alcanzado por cada país. Cada Estado tiene un parlamento diferente y peculiar, que puede ser considerado en última instancia como el resultado de los cambios o modificaciones ocurridos en el tiempo en una sociedad y que pudieron ser influidos directa o indirectamente por sucesos de carácter nacional, regional o internacional.

| 104

En este sentido, el funcionamiento, composición y funciones de la Asamblea Legislativa estarán en proporción directa con el desarrollo del país respectivo. En otras palabras, el estado en que se encuentre cada Asamblea Legislativa es el

reflejo del nivel de crecimiento y desarrollo alcanzado por el país en diversas áreas y sectores prioritarios de su sociedad, lo que incluye obviamente el nivel de democracia logrado. No obstante, las diversas funciones de la Asamblea Legislativa pueden sintetizarse o reunirse en cuatro de carácter genérico, éstas son: a) La función representativa; b) La función legitimadora; y, c) Las funciones de control legislativo y de control político.

Experiencias de reforma de los sistemas de seguridad confirman que el Poder Legislativo se ha destacado como el *lugar político* en el que los marcos de trabajo de las referidas reformas han sido propuestos, ampliamente debatidos y finalmente aprobados. Tal ubicación privilegiada del Poder Legislativo en el régimen democrático, como definidor y controlador del trabajo de inteligencia desarrollado desde el Poder Ejecutivo, ha hecho que frente a los dilemas de cambio y la reforma de los sistemas de inteligencia, sea precisamente éste quien determina el rumbo que los procesos deben seguir, hasta el punto de dudar de la eficacia de aquellos procesos de reforma alejados de los debates parlamentarios.

En adelante, definiremos un conjunto de controles de carácter específico que podrían tener cabida en el marco del Sistema de Seguridad presentado en las páginas anteriores.

C. Otras modalidades de control

1. El régimen de control de los presupuestos administrados por fuerzas de seguridad y servicios de inteligencia

| 106

El Acuerdo Legislativo 18-93, ratificado en consulta popular, reformó el artículo 237 de la Constitución, que en uno de sus párrafos indica que: “*No podrán incluirse en el Presupuesto General de Ingresos y Gastos del Estado gastos confidenciales o gasto alguno que no deba ser comprobado o que no está sujeto a fiscalización. Esta disposición es aplicable a cualquier organismo, institución, empresa o entidades descentralizadas o autónomas*”.

Compuesto de dos oraciones, este párrafo del artículo 237 expresa en esencia que todo gasto realizado por el Estado deberá ser fiscalizado y estar debidamente comprobado. Dentro del presupuesto no deberá existir partida alguna de carácter confidencial, es decir, aquella que no se comprueba o que no está sujeta a fiscalización. Se eliminaba

de esta forma los llamados gastos confidenciales, fondos exentos de la fiscalización que le corresponde realizar a la Contraloría General de Cuentas de la Nación.

El argumento del Secreto de Estado (*“asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencialidad”* CPRG: Art. 30. Publicidad de los actos administrativos) no puede dar lugar a gastos que no se fiscalicen como la ley lo determina. En el régimen democrático, el secreto no escapa del ejercicio de control.

La complejidad de este tema se acrecienta ante la ausencia de legislación alguna que sirva para dirimir lo referente al secreto. A más del artículo 30 constitucional no existe una determinación clara acerca de las materias que pueden ser objeto de clasificación, la responsabilidad de ésta y los procedimientos de desclasificación. El régimen que regula los asuntos secretos es hoy un campo de discrecionalidad. Ello afecta a las determinantes que en torno a los gastos secretos se pueden tomar.

| 107

Empero, también de acuerdo con la Constitución no es posible eximir del examen de cuentas a este tipo de gastos. Limitar en su modalidad y profundidad el examen de cuentas a una glosa mantiene las dudas sobre la licitud de las erogaciones y sus administradores -los cuerpos de seguridad y los servicios de inteligencia- sino que también hace que tales dudas alcancen al propio ente contralor de cuentas, al

limitarse este a calificar una información incompleta y de la cual además no puede - por la limitación procedural de hecho impuesta- dar fe.

No obstante lo anterior, se reconoce que ciertas partidas presupuestarias dirigidas a sufragar actividades propias de la función de seguridad e inteligencia del Estado, no pueden ser fiscalizadas de acuerdo con los parámetros normales de contraloría.

De acuerdo con el artículo en cuestión, la clasificación de seguridad que éstas partidas puedan tener no las exonera del examen de cuentas: el régimen de fiscalización debe adaptarse a la naturaleza y calidad de las informaciones por verificar.

| 108

El Estado necesita de un tipo de control que se aadecue a la naturaleza de los gastos realizados por fuerzas de seguridad y servicios de inteligencia. Sólo de esa forma, conforme al principio de la rendición de cuentas, podrá afirmarse categóricamente el destino del gasto conforme los objetivos y planes en la materia y la probidad con la que el mismo fue erogado. El Ministerio de Finanzas Públicas, la Contraloría General de Cuentas de la Nación, las comisiones de Supervisión de Actividades y Servicios de Inteligencia, de gobernación y de la defensa nacional del Congreso de la república, son solidariamente responsables del control que sobre este tipo de gastos el Estado democrático de derecho establece.

a. El papel de la Contraloría General de Cuentas de la Nación

Una alternativa al respecto puede consistir en limitar el número de los participantes en el examen de cuentas, la responsabilidad directa del mismo y la difusión del informe de resultados. Este informe podría adjuntarse como anexo con clasificación de seguridad a la Rendición de Cuentas del Estado. De esa forma, no obstante que el examen es -en extensión y profundidad- ilimitado, la obligación de atender la naturaleza de la información que está examinando hace que se limite el número de personas comprometidas, la responsabilidad directa del examen y la difusión de los resultados.

| 109

En el documento *Estructura orgánica y carrera del sistema de inteligencia de Guatemala*, se presentó una propuesta a fin de operativizar el examen de cuentas para el caso de los servicios de inteligencia. Atendiendo al desarrollo que el *Proyecto hacia una política de seguridad para la democracia* ha alcanzado, y al análisis realizado sobre la globalidad del sistema de seguridad, se propone:

Reformar la Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas (Decreto 1126, del 21 de noviembre 1956), en donde se establezca -como parte de las funciones del Contralor General de Cuentas de la Nación (LOCC: Art. 13)-: “presidir y conformar una comisión que realizará el examen de las cuentas declaradas secretas de conformidad con la legislación en la materia. Los funcionarios integrantes de la citada comisión deberán acreditar, conforme la legislación en la materia, estar autorizados para manejar

asuntos secretos y será una responsabilidad del Contralor que la información sea manejada apropiadamente.” (Ley sobre secreto de Estado). (se adiciona un nuevo inciso ñ bis del artículo 13). Resultado de dicho examen, se elaborarán dos informes, uno de carácter público que será integrado al informe que anualmente el Contralor presenta (LOCC: Art. 13; inc. m) y otro de carácter secreto, que irá como anexo al informe anteriormente mencionado.

b. El papel del Congreso de la República

El poder legislativo opera regularmente en todas las fases del ciclo de gasto. Tiene generalmente como punto de partida el proyecto de presupuesto que va acompañado de anexos con clasificación de seguridad, los que sirven para desagregar de forma más específica los grupos de gasto para la comprensión de los legisladores y demás funcionarios públicos; y, los programas que sustentan a los mismos⁴⁰.

| 110

⁴⁰ En el caso de Estados Unidos, se trata de los siguientes: Programa Nacional de Inteligencia Externa NFIP, preparado por el Director de Inteligencia Central; Programa de Inteligencia Táctica y Actividades Relacionadas, preparado por el Secretario de Defensa. En este caso también se incluyen los presupuestos de los Ministerios que contienen elementos de la comunidad de inteligencia. La revisión de los proyectos de presupuesto da lugar a la Ley Anual de Autorización del Presupuesto de Inteligencia. El sustento legal del control parlamentario en la materia está dado por el artículo 502, del Acta de Seguridad Nacional: inciso a: Los fondos asignados disponibles para una agencia de inteligencia pueden ser gastados para una actividad de inteligencia o relativa a inteligencia sólo si dichos fondos han sido específicamente autorizados por el Congreso a ser utilizados para dichas actividades”. Inciso d: “(1) Excepto que sea contemplado específicamente por ley, fondos disponibles para una agencia de inteligencia que no sean fondos asignados pueden ser gastados para una actividad de inteligencia o relativa a inteligencia sólo si dichos fondos son utilizados para actividades informadas a las comisiones parlamentarias correspondientes según procedimientos que identifique: (A) los tipos de actividades en que los fondos no asignados podrían ser gastados; (B) las circunstancias bajo las cuales una actividad debe ser informada como una actividad de inteligencia anticipada significativa, antes de que dichos fondos puedan ser gastados. (2) Los procedimientos para los propósitos del párrafo (1) deberán ser acordados conjuntamente por las comisiones de inteligencia y,

Es preciso comprender que los grupos de gasto que reglamentariamente se desagregan en los clasificadores y categorías de programación deben servir para comprender el sentido del gasto y no para generalizar los datos al extremo que la supervisión y el control se tornen superficiales.

En el ámbito de la Asamblea Legislativa, ello puede realizarse con la intervención de varias Comisiones (como en el caso de Estados Unidos: Comisión Selecta de Inteligencia del Senado y Comisión Selecta y Permanente de Inteligencia de la Cámara de Representantes), mediante una sola comisión (como en el caso de Alemania: la Subcomisión presupuestaria para la autorización del presupuesto de inteligencia de la Comisión de Inteligencia del Bundestag⁴¹; y de España: Comisión especial para el control de los *gastos reservados*).

| 111

En el caso de Guatemala se ha considerado que sean las Comisiones de Gobernación, Defensa Nacional y la Comisión de Fiscalización de Actividades y Servicios de

según corresponda, el Director de Inteligencia Central o el Secretario de Defensa.

⁴¹ A diferencia del papel de desempeña las comisiones de inteligencia de la Asamblea Legislativa Estadounidense -control del gasto y de las políticas y actividades de inteligencia-, en el caso de Alemania dichas funciones se dividen entre varias comisiones -la de presupuesto de inteligencia, la de actividades de inteligencia y una comisión especial dedicada a autorizar y controlar la intercepción de comunicaciones-. Ejemplos al respecto pueden apreciarse en el papel que les corresponde jugar a las Asambleas Legislativas de Estados Unidos y Alemania en la aprobación de los Gastos Reservados. En Estados Unidos una diversidad de Comités del Senado y de la Cámara de Representantes (inteligencia, defensa, relaciones exteriores, justicia) interviene en la aprobación del presupuesto de inteligencia. En tanto que en Alemania, la Subcomisión presupuestaria para la autorización del presupuesto de inteligencia (BND, BfV y MAD), conformada por cinco diputados federales pertenecientes a las principales corrientes políticas, de la Comisión de Presupuesto del Bundestag, es la instancia encargada de estudiar y dictaminar sobre el presupuesto del sistema de inteligencia.

Inteligencia -propuesta-, quienes se encarguen del control presupuestario en materia de fuerzas de seguridad y servicios de inteligencia.

Dichas comisiones tendrán por función establecer que aquellas partidas presupuestarias dirigidas a fuerzas de seguridad y servicios de inteligencia, sean administradas con eficiencia y probidad. Sin restricción alguna, las comisiones antes aludidas tendrán acceso a toda la información necesaria para el cumplimiento de su función.

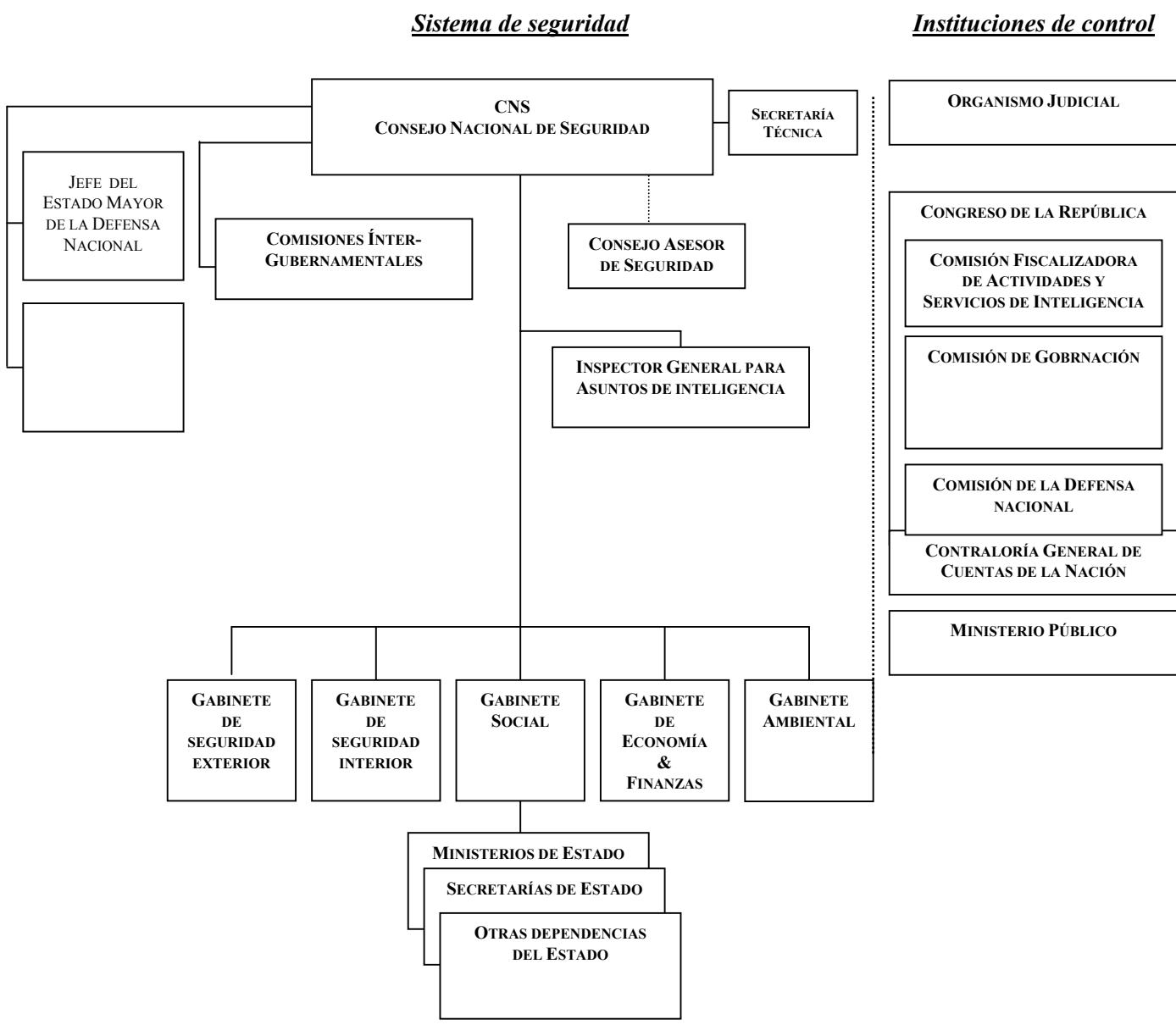
El Organismo Ejecutivo, al enviar al Organismo Legislativo el anteproyecto de Ley de Presupuesto (CPRG: Art. 171; inciso b), y al enviar la Rendición de Cuentas del Estado (CPRG: Art. 241), remitirá a las tres comisiones antes aludidas, un anexo que contenga los montos asignados y ejecutados por fuerzas de seguridad y servicios de inteligencia; y un anexo con clasificación de seguridad, que contenga finalidad, programa u objeto del gasto. Será necesario el dictamen de las Comisiones, con anterioridad a la consideración por parte del Pleno del Organismo Legislativo del Proyecto de Ley de Presupuesto y de la Rendición de Cuentas del Estado.

| 112

Los presupuestos del Estado destinados a cualquier cuerpo de seguridad o servicios de inteligencia, pueden ser erogados siempre y cuando los fondos hayan sido específicamente autorizados por el Congreso de la República.

Gráfico No. 5

Organigrama general de la institucionalidad y los controles democráticos del Sistema de Seguridad de Guatemala⁴²



Elaboración propia.

⁴² Este organigrama no implica precisamente una línea de jerarquía respecto de la estructura actual del Organismo Ejecutivo.

CONSIDERACIONES FINALES

Finalizado el trabajo sustantivo del Grupo de Trabajo, durante la plenaria del proyecto surgieron diversas sugerencias al grupo a efecto de mejorar los contenidos del presente documento.

Dentro de los puntos señalados se encuentra el papel de la Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República.

Este punto fue abordado en la última reunión del Grupo de Trabajo. En esa ocasión, se estimó que por la naturaleza de las funciones de la Secretaría de Análisis Estratégico, se consideraba oportuno que ésta ocupara la posición de la Secretaría Técnica al interno del organigrama del Consejo Nacional de Seguridad. Ello proveería a la institucionalidad de la seguridad de Guatemala un nivel de coherencia respecto del aprovechamiento de los recursos con los que se cuenta, a la vez que colocaría a dicha institución del Estado en una posición más adecuada respecto de sus funciones de asesoría y asistencia en la toma de decisiones.

| 114

Acerca de este tema también volvieron a hacerse presente en la discusión viejos debates que en el grupo de trabajo se habían dado. Se consideró también que dentro de la comunidad de servicios de inteligencia es también a la Secretaría de Análisis Estratégico a quien le corresponde el papel de coordinación. Por ello, se consideró

también que la SAE debía ser parte del Consejo de Coordinación de Servicios de Inteligencia en calidad de primus Inter pares. La Secretaría -se consideró- es una secretaría de inteligencia, cuya misión –la inteligencia estratégica del país- hace preciso que dentro de dichos organigramas sea considerada de la forma antes expuesta.

Por la naturaleza de aquella última reunión, el mandato del la plenaria del proyecto y el momento en el que el proyecto se encuentra, el grupo de trabajo consideró imposible entrar a considerar tales propuestas con vistas a la modificación de los contenidos antes señalados. Empero, también el grupo de trabajo no quiere perder la oportunidad de señalar que los puntos antes abordados son elementos cruciales para la definición coherente de la propuesta que ahora se presente. Son, por tanto, elementos pendientes que deberán ser abordados con profundidad en el momento en el que se desee impulsar la reforma del sistema de seguridad y de sistema de inteligencia.

INTEGRANTES GRUPO 4: CONTROLES DEMOCRÁTICOS

Sistema de Inteligencia * Institucionalidad de la Seguridad * Participación Ciudadana

Ministerio de la Defensa
Ministerio de Gobernación
Secretaría Administrativa y de Seguridad de la Presidencia (SAAS)
Secretaría de la Paz (SEPAZ)
Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia (SAE)
Centro de Estudios de Guatemala (CEG)
Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (CEUR)
Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN)
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Rafael Landívar (URL)
Fundación Myrna Mack
Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP)
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG)
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)
Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IPES)
Seguridad en Democracia (SEDEM)
Julio Balconi
Héctor Rosada Granados

| 116