

**PROYECTO HACIA UNA POLITICA DE SEGURIDAD
PARA LA DEMOCRACIA**

**SUBSISTEMA DE INTELIGENCIA CIVIL DEL
MINISTERIO DE GOBERNACIÓN**

Subgrupo de Trabajo N° 4 Inteligencia Civil.

Fecha de entrega: 5 de marzo del 2002

**Fecha de aprobación: Aprobado por el Grupo de Trabajo el 12 de marzo del 2002
y en reunión plenaria de fecha 21 de marzo del 2002.**

INDICE

INTRODUCCION.....

PRIMERA PARTE:

MARCO CONCEPTUAL

1. Concepto de Seguridad, Seguridad Ciudadana y Seguridad Democrática
2. Concepto Agenda y Políticas de Seguridad
3. Seguridad Democrática e Inteligencia.....
4. Crimen Organizado y Delincuencia Común.....
5. La inteligencia y su Ciclo.....
6. Inteligencia para la Prevención del Delito e Investigación Criminal,.....

SEGUNDA PARTE:

LA ORGANIZACIÓN DE LA INTELIGENCIA

1. Sistema de Seguridad y sistema de Inteligencia.....
2. Principios o Fundamentos del sistema de Inteligencia de Guatemala
3. Sistema de Inteligencia de Guatemala
4. El Subsistema de inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación.....

TERCERA PARTE:

LA DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA CIVIL Y ANÁLISIS DE INFORMACIÓN, DICAÍ.....

1. Introducción
2. Concepto
3. Misión
4. Ámbito de Competencia
5. Funciones de la DICAÍ
6. Estructura Orgánico Funcional
7. Marco Normativo de la DICAÍ

CUARTA PARTE:

CONTROLES DEMOCRÁTICOS

1. Controles Internos a nivel del Sistema de Inteligencia de Guatemala, SIG.....
2. Controles Internos a nivel del Subsistema de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación.....
3. Controles Internos a nivel de la DICAÍ
4. Controles Externos.....

CONSIDERACIONES FINALES.....

INTRODUCCIÓN

En el marco del proceso de trabajo desarrollado dentro del Proyecto: Hacia una Política de Seguridad para la Democracia, se valoró la necesidad e importancia de incluir una mesa de trabajo específica para trabajar una propuesta en torno a la creación del Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de Información, DICAÍ, establecido en los Acuerdos de Paz, específicamente en el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.

En ese sentido, la creación del Subgrupo de Trabajo 4-A, obedece no solo a la necesidad de contribuir a la generación de condiciones que posibiliten o contribuyan al cumplimiento de los Acuerdos de Paz, sino también al interés de las instituciones y personas participantes, en aportar a construcción de una institucionalidad democrática que efectivamente responda a los intereses y necesidades de la ciudadanía y coadyuve efectivamente al cumplimiento de la función de seguridad que el Estado debe prestar a su población, acorde a los nuevos marcos democráticos.

Con ese propósito, a través de un largo y enriquecedor proceso de trabajo, el Grupo desarrolló diversos aportes, integró puntos y temas consensuados en otros grupos de trabajo, especialmente el No. 4 referido a *Institucionalidad de la Seguridad, Controles Democráticos y Sistema de Inteligencia* y analizó e incorporó valiosos elementos que fueron aportados por especialistas o expertos en la materia.

El documento final que reúne los aportes referidos, se integra por cuatro partes. En la Primera se plantean los conceptos básicos que se relacionan y refieren constantemente en el desarrollo y análisis de las instituciones que se abordan y proponen, explicitando los significados e implicaciones de cada uno de ellos, con el fin de partir de una base conceptual común.

La Segunda Parte se refiere a la forma como concebimos la organización de la inteligencia en el marco del sistema de seguridad, abordando también principios o fundamentos del

sistema de inteligencia propuesto para Guatemala¹ y se desarrolla una propuesta sobre el Subsistema de Inteligencia Civil en el Ministerio de Gobernación, estableciendo quienes lo integrarían, ámbito de trabajo y las relaciones de coordinación funcional que deberán darse entre sus miembros y con otras entidades estatales y privadas.

En la Tercera Parte se desarrolla la propuesta específica sobre la creación de la DICA, incluyendo los elementos y componentes fundamentales de la misma, entre ellos lo referente al ámbito, funciones y estructura orgánico funcional básica.

La Cuarta Parte comprende lo concerniente a los Controles Democráticos, como principios y mecanismos específicos de control y supervisión, aplicables a toda actividad de los servicios de inteligencia en general y de la DICA en particular, en función de garantizar su eficacia y legalidad.

Para concluir, el documento contiene una parte denominada “Consideraciones Finales” en la cual se recogen las reflexiones y propuestas del Grupo de Trabajo en relación a dos temas puntuales identificados, por su especial importancia, dentro del proceso de trabajo desarrollado y que se refiere a posibles dilemas que se enfrentan y deben resolver, en relación a los ámbitos de los servicios de inteligencia, en contextos democráticos.

¹ Ver Documento “Guatemala: Fundamentos del sistema de Inteligencia”. Grupo de Trabajo no. 4 Proyecto “Hacia una Política de Seguridad para la Democracia”

PRIMERA PARTE

MARCO CONCEPTUAL

El desarrollo de la propuesta sobre el Subsistema de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación y la Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información (DICAI), plantea la necesidad de abordar una serie de conceptos clave que permitan establecer una base común de conocimiento y de análisis, facilitando los elementos básicos para la comprensión de la orientación, naturaleza y características específicas de las instituciones que en este documento se analizan y proponen.

1. Concepto de Seguridad, Seguridad Ciudadana y Seguridad Democrática:

En términos generales, se entiende por seguridad la capacidad de dar respuesta efectiva a toda clase de riesgos, amenazas y vulnerabilidades, incluyendo la preparación necesaria para prevenirlos y enfrentarlos adecuadamente. De manera que la seguridad se identifica con el conjunto de acciones orientadas a lograr una situación de ausencia o disminución de riesgos y amenazas.²

En el mismo sentido, la seguridad ciudadana se define como el derecho de los integrantes de la sociedad de desenvolverse cotidianamente con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos y el goce de sus bienes. Se asienta en la obligación del Estado de satisfacer las necesidades del ciudadano, a cambio de la delegación de poder que éste ha hecho en los responsables de conducir el aparato estatal.³ También se le concibe como una rama específica de la seguridad, encaminada a contrarrestar o prevenir las acciones atentatorias contra el orden público, entre las cuales se encuentra el crimen organizado y la delincuencia común.⁴ De manera que la seguridad ciudadana, incluye

² Concepto y Agenda de Seguridad. Grupo de Trabajo No.2 Proyecto: Hacia una Política de Seguridad para la Democracia. Documento de Trabajo. Guatemala, noviembre 2001.

³ Aguilera, Gabriel. Et.al. *Buscando la seguridad: seguridad ciudadana y consolidación democrática en Guatemala*. FLACSO. Guatemala: Serviprensa, 1996, p. 13.

⁴ En relación al concepto de orden público, se le define como una situación particular en una jurisdicción dada, la cual se caracteriza por la plena observancia de las leyes vigentes y por el efectivo mantenimiento de la seguridad e integridad de las personas y sus bienes. La alteración del orden público sólo incluye a aquellos actos que por su misma naturaleza son superables mediante los mecanismos normales de seguridad ciudadana,

tanto los derechos de la población, como las acciones necesarias, realizadas por el Estado, para contrarrestar o prevenir hechos delictivos que atentan contra la integridad de las personas, el ejercicio de sus derechos y el goce de sus bienes. Dichas acciones, son competencia de instancias relacionadas a la administración de justicia. En el caso de Guatemala incluye al Ministerio Público, Organismo Judicial, Policía Nacional Civil, Instituto de la Defensa Pública Penal y Sistema Penitenciario.

Es importante hacer referencia a la doble connotación del concepto: seguridad y ciudadanía. El primer elemento se refiere a la función del Estado de brindar protección a la población que lo constituye; y el segundo al carácter democrático de dicho conglomerado social, sustentado en los derechos y obligaciones de sus habitantes y en el servicio que el aparato estatal debe prestarles, siendo ésta su razón de ser.⁵

De manera que en la nueva concepción de seguridad ciudadana, se supera la antigua visión estatocéntrica y coercitiva de la seguridad y se centra en la persona humana, su protección y la de sus bienes, como el objetivo primario en el marco de una democracia.⁶ En tal sentido, la seguridad ciudadana se centra en las amenazas provocadas por la criminalidad,⁷ mediante acciones tipificadas en la legislación penal y en la necesidad de contrarrestarlas con el fin último de brindar protección a la población, siendo esta la tarea fundamental de los cuerpos de policía civil.

En el mismo sentido, la seguridad democrática se concibe como “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

salvo situaciones excepcionales de calamidad pública en que, según su naturaleza, intervienen otras instituciones del Estado. Ver Ferrajoli, Luigi. **Derecho y Razón. Madrid, España: Ed. Trotta, 1995. P. 795**

⁵ Ver Arévalo de León, Bernardo. **De la Seguridad Pública a la Seguridad Ciudadana: retos y tropiezos.** Ponencia presentada en Taller sobre Condiciones Sociales de la Seguridad Democrática en Centroamérica, San José de Costa Rica, 18 de enero 2000. Pp. 1-2. Para mayores detalles conceptuales, ver “de la teoría a la práctica: reflexiones sobre la seguridad democrática”, en Arévalo de León, Bernardo (Coord.). **Seguridad Democrática en Guatemala: desafíos de la transformación.** Guatemala: FLACSO/Guatemala –CIID, 2000. Pp. 1-26

⁶ Ibid

⁷ Neild, Rachel. **De la Seguridad Nacional a la Seguridad Ciudadana: la sociedad civil y la evolución de debate sobre el orden público.** Centro Internacional para los Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático, 1999, p.

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”.⁸

La seguridad democrática plantea un concepto mas ampliado de la seguridad, incluye aspectos de desarrollo, y coincide con la definición de seguridad ciudadana anteriormente expuesta, en cuanto al sujeto y objeto central de la misma, siendo este: la persona humana y su bienestar.

2. Concepto, Agenda y Políticas de Seguridad:

La importancia del concepto de seguridad que se asume en determinado contexto nacional, regional e internacional, radica en que del mismo, se derivan y fundamentan tanto la Agenda de Seguridad, como las Políticas que en dicha materia se establezcan y consecuentemente, todo el andamiaje institucional que en cada caso se desarrolla.⁹

3. Seguridad Democrática e Inteligencia:

La seguridad democrática persigue salvaguardar aspectos básicos como la soberanía nacional e integridad territorial, la paz social y el estado de derecho, la estabilidad política, económica y social, así como la viabilidad y sustentabilidad de la nación y su calidad de vida.¹⁰ Estos elementos constitutivos de la agenda de seguridad democrática, conforman los postulados axiológicos que orientan el accionar de la inteligencia estatal en una democracia. En ellos deben basarse sus nuevas funciones, especialmente en sociedades en transición que buscan superar la orientación de instrumento de control ciudadano que caracterizó a la inteligencia en el pasado.

⁸ Concepto y Agenda de Seguridad. Grupo de Trabajo No. 2. Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia. Guatemala, noviembre 2001.

⁹ Para profundizar sobre estos conceptos ver “El Sistema de Seguridad en Guatemala, Apuntes para una Reforma.” Grupo de Trabajo No. 4. Documento No.6 pp. 4-19 Proyecto: hacia una Política de Seguridad para la democracia. Guatemala, Enero 2002.

¹⁰ Alegre Rabiela, Alejandro. “Hacia una ley de inteligencia para la seguridad nacional”, en RAP, Op.Cit., pp. 1-4

En esa dirección es necesario ubicar y valorar el papel de la inteligencia en un contexto democrático, según el cual, en términos generales, se le define como la actividad necesaria para obtener y procesar la información que permita a las instancias competentes, tomar las decisiones más apropiadas. Siendo su naturaleza secreta, predictiva y preventiva.¹¹

La inteligencia por lo tanto, constituye un elemento de suma importancia en el área de la seguridad, ya que permite a las autoridades identificar situaciones potenciales de crisis y adoptar las decisiones adecuadas para prevenirlas, anticipándose para disminuir los efectos de la misma. De esta manera, la amenaza puede ser suprimida y superada.¹²

Para prever situaciones negativas del pasado, es importante tener presente que las instancias encargadas de producir dicha inteligencia, no deben tener ninguna participación en la toma de decisiones que la misma genera. Esta potestad decisoria corresponde a las autoridades competentes, en tanto usuarios del producto que generan las agencias de inteligencia.

De los elementos antes mencionados se concluye que la inteligencia constituye un componente específico para la seguridad. En consecuencia, las agendas, programas y entidades de inteligencia no pueden ser ajenas a las de la seguridad, ya que como uno de sus componentes esenciales, deben guardar una relación coherente y necesaria con las mismas. Mientras la agenda de seguridad proporciona la base conceptual y la perspectiva analítica que sustentan la actividad de inteligencia; ésta brinda la información necesaria —a manera de insumos— para identificar los aspectos involucrados en la aplicación del concepto de seguridad.¹³

¹¹ Ver del mismo proyecto, Subgrupo 4-A: Subsistema de Inteligencia para la Seguridad Interior. Documento No.1. DICA: misión, ámbitos y funciones, versión No. 14-A, pp. 5-6

¹² Hanning, August. “Los servicios de inteligencia en el umbral del tercer milenio tomando como modelo el Bundesnachrichtendienst (BND)”, en **Revista de Administración Pública (RAP) No. 101: los servicios de inteligencia de el nuevo siglo**. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2000. pp. 17-19

¹³ Calderón y Salgado. “El estudio de la seguridad nacional y la inteligencia en México”, en RAP, Op.Cit., pp. 97-104

4. Crimen Organizado y Delincuencia Común:

Para el efecto, se define al crimen organizado como el conjunto de acciones delincuenciales de mayor envergadura, producto de una planificación. Estos actos criminales son llevados a cabo por organizaciones, normalmente dotadas de recursos humanos, técnicos, logísticos y financieros, así como de armamento sofisticado, muchas veces jerarquizadas y con alto nivel de especialización.

Tales agrupaciones pueden penetrar las estructuras legales e institucionales del Estado y adquirir dimensiones transnacionales. Su accionar puede llegar a ser extremadamente violento y constituir uno de los factores que debilitan las bases del régimen de derecho y obstaculizan la consolidación del estado democrático.¹⁴

En este contexto, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, define como elementos fundamentales de un grupo delictivo organizado: un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.¹⁵

La misma Convención conceptúa “ el grupo estructurado” como: “un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada”.

Entre las manifestaciones o formas que el crimen organizado puede asumir, se encuentran: el tráfico de armas, de personas y órganos, plagio o secuestro, extorsión, tráfico ilícito de drogas y delitos conexos, lavado de dinero de diferentes ilícitos, redes de prostitución, eliminación física de personas mediante pago, contrabando, organización clandestina de

¹⁴ Goldstein, Raúl. *Diccionario de Derecho Penal y Criminología*, 3ª. Buenos Aires, Argentina: Ed. Astrea, 1993. Puede verse también Quiceño Alvarez, Fernando. *Diccionario Conceptual de Derecho Penal*. Medellín, Colombia: Ed. Jurídica Bolivariana, 1997.

trasiego de ilegales, terrorismo, corrupción pública y complicidad privada, redes de tráfico de influencias para la impunidad, evasiones tributarias, acceso a posiciones de poder en el Estado, entre otras.

Por su parte, la delincuencia común se manifiesta en acciones ilegales de carácter cotidiano, que puedan afectar a una o varias personas, perpetradas en forma dispersa, por personas o grupos aislados que carecen de una organización.¹⁶

En el marco de la seguridad ciudadana, la prevención y combate al crimen organizado y la delincuencia común, requiere el auxilio de órganos y organismos de inteligencia orientados a fortalecer la labor de las instituciones a quienes corresponde dicha función, específicamente a las fuerzas policiales de carácter civil. Ello implica, asumir y explicitar definiciones muy claras sobre la inteligencia, sus ámbitos, ramas específicas, funciones y relaciones con otras instituciones vinculadas a la seguridad ciudadana y la aplicación de justicia.

5. La Inteligencia y su Ciclo:

En términos generales puede definirse la inteligencia como “un insumo que se produce por una determinada organización, a partir de cierta actividad especializada, tiene una cierta naturaleza particular, se consume por un usuario claramente identificado y que formalmente tiene por responsabilidad o por rol primordial la toma de decisiones en determinados asuntos.”¹⁷

Para efecto de su aplicación a la seguridad ciudadana, podría definirse como: “ ... la actividad de reunión de información, su procesamiento y el producto resultante que permite

¹⁵ Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Naciones Unidas: 2000. Art. 2, p.1

¹⁶ Idem

¹⁷ Definición de Paul Chaves en artículo de Ugarte, José Manuel. “Conceptualización de la Inteligencia”, en *Inteligencia Policial: compilación de textos*. Cuadernos de IEPADES. Guatemala: 2000, p.96

disponer a la conducción del Estado del conocimiento necesario para optimizar la toma de decisiones....”¹⁸

La esencia de la inteligencia es la información que la misma genera, la cual comprende los componentes siguientes: conocimiento, organización y actividad.¹⁹

El margen de riesgos, amenazas y vulnerabilidades que enfrenta un Estado, lo lleva a diseñar concepciones, estrategias y métodos de prevención y control de los mismos. El procedimiento para ello es elaborar una Política de Seguridad, siendo uno de sus principales componentes la Agenda de Seguridad, donde quedan identificados los elementos que potencialmente puedan significar un nivel de daño o incertidumbre. La Agenda de Inteligencia por lo tanto, se infiere de esa Agenda de Seguridad, de manera que sirva de un primer momento de análisis de las problemáticas que enfrenta el Estado en su conjunto. Esto permite al Sistema de Inteligencia actuar bajo una concepción coherente con todo el Sistema de Seguridad del Estado, por un lado, por otro, demarca un límite de acción a una actividad que no puede ser ejecutada aleatoriamente y que pudiera ser fácilmente manipulable.

El proceso que se desarrolla para la obtención de los resultados de inteligencia o la inteligencia, se define como "el ciclo de inteligencia" el cual incluye las siguientes fases:

- A. Planeamiento y dirección.
- B. Obtención y recolección.
- C. Procesamiento, análisis y producción.
- D. Distribución y difusión.

La finalidad principal de la Inteligencia consiste en anticiparse a hechos previsible con base en las tendencias observadas y, de esta forma, arribar a las conclusiones que permitan,

¹⁸ Eduardo P. Vaca, Senado de la Nación Argentina. En Ugarte, “Conceptualización de la Inteligencia”, Inteligencia Policial: compilación de textos, Op.Cit., p. 95

¹⁹ Conceptos de Sherman Kent, en Ugarte, José Manuel. *Legislación de Inteligencia: legitimidad y eficacia*. Guatemala: SEDEM-WOLA, 2000, p.40

a las instancias decisorias, tomar las acciones correspondientes, que en el ámbito estatal pueden desembocar en lineamientos para las políticas públicas.

De acuerdo a lo anterior, la toma de decisiones sobre cursos de acción a seguir, a partir de los insumos producidos por la inteligencia, corresponden única y exclusivamente a las autoridades legalmente autorizadas para el efecto. En el mismo sentido, según criterios técnicos y principios democráticos establecidos en esta materia, los órganos y organismos de inteligencia no deben participar en la toma de decisiones, no formulan recomendaciones y su trabajo se debe centrar en formular análisis prospectivos, proyectar escenarios futuros o alternativas probables sobre determinados temas.

6. Inteligencia para la Prevención del Delito e Investigación Criminal. **Conceptos y diferencias.**

La inteligencia para la prevención del delito y la investigación criminal son dos actividades que corresponden a ámbitos de acción distintos; sin embargo, se interrelacionan y complementan mutuamente. Lo anterior se pone en evidencia en el apoyo que la inteligencia brinda a la investigación sobre el delito, al proporcionarle pistas e insumos para sus tareas investigativas.

En el campo de la investigación criminal se realizan pesquisas e indagaciones sobre personas o grupos concretos, casos individuales claramente identificados con la finalidad de deducir responsabilidades en determinados hechos criminales que ya han sido cometidos, buscando la captura de los hechores y su correspondiente persecución penal. En síntesis, la investigación criminal es la actividad relativa al delito que “procura establecer el hecho, obtener pruebas, descubrir y detener a los responsables y someterlos a la acción de la justicia. Se trata de una actividad policial, ajena a la inteligencia.”²⁰

²⁰ Ugarte, José Manuel, en Inteligencia Policial: compilación de textos, Op.Cit.. p. 116

De lo anterior se deduce su naturaleza, la cual en terminología policial, es eminentemente operativa, vinculada a la persecución penal de acciones delictivas que ya han sido perpetradas y no a la prevención del delito.

Inicialmente, los servicios de policía se limitaban a la investigación criminal. Sin embargo, el auge del crimen organizado, que incluso ha alcanzado dimensiones transnacionales y puede llegar a atentar contra la seguridad del Estado, ha obligado a recurrir a la inteligencia para fortalecer las actividades orientadas a identificar la actividad criminal potencial, en el marco de la prevención del crimen.²¹

Las actividades de inteligencia para la prevención del delito, en todo caso, deben ser sometidas a la ley y a los controles democráticos con toda rigurosidad, a efecto de evitar márgenes de discrecionalidad que puedan atentar contra el ordenamiento democrático y los derechos humanos de las personas.²²

La inteligencia aplicada a la prevención del delito, está dirigida a identificar tendencias o hechos previsible a fin de anticiparse a los mismos y adoptar medidas de política pública para prevenir su comisión, así como recabar información sobre actos delincuenciales ya cometidos, a efecto de optimizar su persecución o sanción. De esta manera resulta íntimamente vinculada a las tareas policiales y judiciales relacionadas con la prevención y sanción del crimen, y por ende, con la persecución penal correspondiente. El objetivo básico de esta rama de la inteligencia consiste en prevenir el delito anticipándose a su comisión, de lo que se deduce la naturaleza principalmente prospectiva o predictiva de sus análisis

Sus tareas consisten en investigar a las organizaciones criminales propiamente dichas, incluyendo su existencia y naturaleza, dimensiones, delitos cometidos y en preparación, tipo de delitos, características, identificación de su estructura jerárquica, recursos

²¹ Sommers, Marylin, en Estévez, Eduardo. “Estructuras y su aplicación en policías en proceso de reforma”, en *Inteligencia Policial: compilación de textos*, Op.Cit., pp. 44-45

²² Ugarte, José Manuel. *Inteligencia policial: compilación de textos*, Op.Cit., pp. 114-116. Del mismo autor, ver también *Legislación de Inteligencia: legitimidad y eficacia*, Op.Cit., pp. 72-74

disponibles de diverso tipo y *modus operandi*, con la finalidad de impedir sus acciones y propiciar su desarticulación.

Es por ello que sus investigaciones deben ser secretas, entendiendo como secreto el grado de resguardo que debe darse a la información de acuerdo a normativas específicas (leyes, reglamentos y directivas), que existan o que en el futuro deban ser formuladas, evitando la fuga de información que ponga en alerta a la organización criminal. Dichas investigaciones son por tiempo indefinido y no pueden someterse a los plazos de los procesos judiciales.²³

Una de las características que diferencian las tareas de inteligencia para la prevención del delito, de las de investigación criminal, es la secretividad de algunas tareas durante el ciclo de producción de la inteligencia, con el fin de resguardar la eficacia de los objetivos propuestos. Entre ellas, las fuentes, métodos y planes operativos, siempre que los mismos sean lícitos; la identidad de agentes operativos e informantes; el producto de la inteligencia, en tanto subsista el objetivo de prevención a que el mismo se refiera y, en general, toda información que ponga en riesgo el resguardo de los objetivos lícitos de la actividad de inteligencia.

La principal diferencia cualitativa entre la investigación criminal y la inteligencia para la prevención del delito, es que la primera investiga a los hechores directos de los crímenes previamente identificados, a fin de arrestarlos y someterlos al enjuiciamiento correspondiente. Por su parte, la inteligencia funciona a un nivel más general y con una finalidad preventiva más que con la lógica del arresto y el procesamiento en tribunales.

²³ Ibid

SEGUNDA PARTE

LA ORGANIZACIÓN DE LA INTELIGENCIA:

1. Sistema de Seguridad y Sistema de Inteligencia:

La seguridad democrática y sus áreas específicas requieren de institucionalidad, la cual debe desarrollarse a partir de la definición de un sistema, es decir un todo articulado, cuyas partes se interrelacionan entre sí, incidiendo unas en otras y en el conjunto en general. Es en el marco del sistema de seguridad que se desarrollan las acciones gubernamentales que permiten hacer realidad los postulados teóricos de la seguridad democrática, en los cuales se fundamenta dicho accionar. Es así como el sistema de seguridad en un país, está conformado por todas aquellas instituciones, normativas, políticas, planes, doctrinas y controles que tienen por objetivo hacer frente a los problemas que como riesgos, amenazas y vulnerabilidades, afectan o puedan afectar a la sociedad y sus instituciones.²⁴

Asimismo, el sistema de seguridad nacional, comprende a otros sistemas que corresponden a áreas específicas de la seguridad, los cuales se subdividen a su vez en componentes a manera de subsistemas. De estos sistemas y subsistemas surgen las políticas de seguridad –general y específicas- encaminadas a salvaguardar el bienestar de las personas y el mantenimiento del estado de derecho en un país determinado.

2. Principios o Fundamentos del Sistema de Inteligencia de Guatemala:²⁵

Los principios o fundamentos del Sistema de Inteligencia de Guatemala, que ha continuación se desarrollan, rigen íntegramente para todos los órganos y organismos que integran dicho Sistema.

²⁴ El Sistema de Seguridad en Guatemala: apuntes para una reforma. Documento de Trabajo. Proyecto: Hacia una Política de Seguridad para la Democracia.

²⁵ Por la trascendencia de los temas y propuestas que se plantean en este documento, se consideró necesario y oportuno incluir una síntesis de los elementos desarrollados en el documento “Guatemala: Fundamentos del Sistema de Inteligencia” Documento No. 3 del Grupo de Trabajo No. 4. del Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia. Febrero 2001.

2.1 Definiciones Generales. El Sistema de inteligencia de Guatemala será respetuoso de la Constitución Política de la República, tratados y convenios internacionales de los cuales Guatemala es parte. Operará por tanto, dentro del marco del Estado de Derecho y será el reflejo de los compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz

2.2 El papel de la inteligencia en el régimen democrático: El trabajo de inteligencia estará en función de los intereses del Estado, definidos de forma legítima y conforme a derecho.

2.3 Coherencia con la política de seguridad del Estado: El Sistema de Inteligencia será coherente con la política de seguridad del Estado, la agenda de seguridad, la política de inteligencia y las directrices impartidas por el Presidente de la República, a efecto de garantizar que el sistema de inteligencia no fije sus prioridades en forma autónoma.

2.4 Determinación de ámbitos operacionales y funciones: El sistema de Inteligencia comprenderá una clara determinación de los ámbitos operacionales y las funciones correspondientes a cada uno de los distintos servicios que lo integran.

2.5 Establecimiento de una normatividad legal: Toda actividad de inteligencia estará regulada mediante ley, emitida por el Congreso de la República, en la cual se establecerán las determinantes orgánico funcionales, la responsabilidad de la línea de mando, los procedimientos de obtención de información y los tipos de control que se aplicarán a los servicios de inteligencia.

2.6 Materias no comprendidas dentro del trabajo de inteligencia: El Sistema de Inteligencia no podrá recolectar información y producir inteligencia sobre las personas por el solo hecho de su condición étnica, religiosa, cultural, social, política, ideológica, profesional, de nacionalidad, adhesión a movimientos sociales, organizaciones políticas, sindicatos, instituciones de desarrollo social,

partidos políticos, así como por la legítima actividad que desarrollen, como pertenecientes a organizaciones que actúen en el marco de la legalidad.

2.7 Impedimento para el desarrollo de operaciones derivadas: Las operaciones (policiales) a las que el producto resultante del ciclo de inteligencia pudiera dar lugar, no formarán parte de las tareas propias de los servicios de inteligencia.

2.8 Responsabilidad política y penal: Los Ministros, Secretarios de Estado y los titulares de los servicios de inteligencia, serán política y penalmente responsables de sus correspondientes cadenas de mando.

2.9 Coordinación entre servicios de inteligencia: La coordinación entre servicios de inteligencia se concretará en un espacio institucional, con el objetivo de hacer coherente la acción del Estado en la materia, a través del establecimiento de una política específica y de los programas derivados de los distintos ámbitos de las inteligencias.

2.10 Cooperación entre servicios: Cuando un servicio adquiera información que no es de utilidad para su ámbito de trabajo, o que siendo de su ámbito, pueda resultar de utilidad a otro servicio, está obligado a trasladar dicha información al servicio correspondiente.

2.11 Profesionalización y carrera de los servicios de inteligencia: Para la profesionalización del personal de los servicios, los planes de carrera incluirán la realización constante de estudios en una instancia especializada en la formación, conforme programas específicos.

2.12 Supervisión, control y determinación de normas para la protección de los derechos del ciudadano: La supervisión y control sobre las actividades de inteligencia se asumirá como una tarea compartida entre los tres poderes del Estado, a lo cual se agregan diversas modalidades de control ciudadano.

- 2.13 Supervisión y control desde el Poder Ejecutivo:** El Poder Ejecutivo – responsable de la dirección y coordinación de la política de inteligencia – deberá implementar una política de control y fiscalización sobre los servicios respectivos.
- 2.14 Supervisión y control desde el Poder Legislativo:** Estará a cargo de una Comisión Legislativa específica. Dentro de sus facultades estarán: el control financiero de los servicios, investigaciones sobre actividades y operaciones de inteligencia, valoración de los informes que los servicios sometan a su consideración y podrá citar a los titulares de los servicios, a efecto de sostener reuniones de trabajo.
- 2.15 Supervisión y control desde el Poder Judicial:** El control se ejercerá mediante la autorización para el empleo de medios encubiertos de obtención de información. Controlará la clasificación de información, el habeas data y el acceso a la información pública. Deberá comprobar que los procedimientos empleados por los servicios de inteligencia se ajusten a la ley.
- 2.16 Archivos, fichas o cualquier forma de registro estatal:** Los archivos, fichas o cualquier otra forma de registro estatal en poder de los servicios de inteligencia, observarán estrictamente la determinación de los ámbitos operacionales y las funciones de estos, de conformidad con lo que las leyes respectivas establezcan.

3. Sistema de Inteligencia de Guatemala, SIG:

Para el caso particular de Guatemala, se ha trabajado una propuesta para la reforma del sistema de seguridad, dentro de la cual se plantea la creación y desarrollo de una nueva institucionalidad a la cual se incorporarían órganos y organismos ya existentes, en el marco de la seguridad democrática. Dentro del conjunto de esta propuesta, se ha establecido el

Sistema de Inteligencia de Guatemala (SIG) como uno de los principales componentes y que incluye a todas las agencias y entidades estatales encargadas de dicha función.²⁶

De acuerdo a la propuesta referida, el SIG está concebido como el sistema encargado de realizar todas las actividades de inteligencia necesarias que permitan anticiparse a las amenazas potenciales contra las personas o contra el Estado, a efecto de evitar que tales riesgos se materialicen. Su fin último consiste en coadyuvar al bienestar de las personas y de la sociedad, así como al mantenimiento del ordenamiento democrático, suministrando la información e inteligencia necesaria, que permita a las autoridades correspondientes, adoptar las decisiones más adecuadas en materia de seguridad.

El SIG a su vez estará integrado por tres subsistemas que son los siguientes:

1. El Subsistema de Inteligencia Estratégica, a cargo de la Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia (SAE),
2. El Subsistema de Inteligencia Militar, cuya unidad encargada es la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor del Ministerio de la Defensa Nacional (DIEMDN, también conocida como D-2).
3. El Subsistema de Inteligencia a cargo del Ministerio de Gobernación, cuya entidad rectora es la Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información de dicha cartera (DICA).

En este documento, corresponde únicamente desarrollar la propuesta referida al Subsistema de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación y la Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información, DICA, como componentes específicos del

²⁶ Para mayores referencias al SIG, ver del mismo proyecto, Grupo 4, Documento No. 4: Estructura Orgánica y Carrera del Sistema de Inteligencia en Guatemala.

andamiaje institucional para la seguridad en Guatemala, los cuales se abordan a continuación.²⁷

4. El Subsistema de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación:

Previo a desarrollar la propuesta sobre el Subsistema de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación, es necesario hacer referencia a los marcos institucionales y normativos de dicho Ministerio, haciendo énfasis en los aspectos relacionados a la actividad de inteligencia.

4.1 *Marco Institucional y Fundamento Legal del Ministerio de Gobernación:*

De conformidad con el artículo 36 de la Ley del Organismo Ejecutivo,²⁸ corresponde al Ministerio de Gobernación “...formular las políticas, cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo al mantenimiento de la paz y el orden público, la seguridad de las personas y de sus bienes, la garantía de sus derechos, la ejecución de las órdenes y resoluciones judiciales, el régimen migratorio y refrendar los nombramientos de los Ministros de Estado incluyendo el de quien lo suceda en el cargo, para ello tiene a su cargo las siguientes funciones”.

En el mismo artículo, destaca dentro de sus funciones lo referente a: “...m) elaborar y aplicar planes de seguridad pública y encargarse de todo lo relativo al mantenimiento del orden público y a la seguridad de las personas y sus bienes”..... “n) conducir los cuerpos de seguridad pública del Gobierno”..... “p) Elaborar y aplicar las políticas de inteligencia civil, y recabar y analizar información para combatir el crimen organizado y la delincuencia común, dentro del marco de la ley”.

²⁷ Para profundizar sobre el Sistema de Seguridad y el Sistema de Inteligencia de Guatemala, consultar los Documentos No. 6 “El Sistema de Seguridad en Guatemala: Apuntes para una reforma” y No. 4 “Estructura Orgánica y Carrera del Sistema de Inteligencia de Guatemala” generados dentro del Grupo de Trabajo No. 4, del Proyecto: Hacia una Política de Seguridad para la Democracia.

El Ministerio de Gobernación, para el cumplimiento de todas sus funciones, actualmente cuenta con una estructura interna en la cual figuran tres Direcciones Generales que son las siguientes: Policía Nacional Civil, Migración y Sistema Penitenciario, cada una con sus dependencias respectivas. Sin embargo, en base al artículo 194 de la Constitución de la República y el artículo 36 de la Ley del Organismo Ejecutivo, mediante Acuerdos Ministeriales se han creado nuevas instancias o dependencias con el objetivo de fortalecer las funciones asignadas al Ministerio, siendo este el caso del Consejo Interno de Seguridad del Ministerio de Gobernación.

Existen otras normativas contenidas en Decretos Legislativos y Acuerdos Gubernativos que establecen formas y mecanismos de cooperación interministerial, especialmente entre los Ministerios de Gobernación y Defensa Nacional, tales como el Decreto 8-2000 del Congreso de la República de fecha 7 de marzo del 2000, referido al apoyo mutuo a través de la Policía Militar y PNC, para prevenir la delincuencia, mantener el orden y la seguridad pública. El Decreto 40-2000 del Congreso de la República, Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil, en el cual se establece que a través de la PNC y la Jefatura del EMDN, se coordinarán operaciones de apoyo para la prevención y combate del crimen organizado y la delincuencia común. Finalmente, el Acuerdo Gubernativo 87-2000 del 22 de febrero del 2000, crea y regula la cooperación entre dichos Ministerios, para mantener el orden y la seguridad en los Centros y Cárceles del Sistema Penitenciario.

A su vez, de acuerdo al ámbito y funciones que le corresponden, el Ministerio de Gobernación participa en diferentes instancias, políticas y técnicas, entre ellas: el Gabinete de Seguridad y Derechos Humanos creado por el Acuerdo Gubernativo No. 522-2000 del 25 de octubre del 2000, el Consejo Nacional Contra el Crimen, Delincuencia, Violencia e Impunidad creado por el Decreto 42-94 del Congreso de la República y la Coordinadora Interinstitucional de Seguridad, contenida en el Acuerdo Gubernativo. 429-2001 del 17 octubre del 2001 con el objetivo de prevenir actos de terrorismo.

²⁸ Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97 del Congreso de la República del 13 de noviembre de 1997). Cap. IV, Sec. II, art. 36, incisos m, n, p. pp. 26-27

4.2 El Consejo Interno de Seguridad del Ministerio de Gobernación:

El Consejo Interno de Seguridad del Ministerio de Gobernación fue creado por medio del Acuerdo Ministerial 116-2000,²⁹ habiendo quedado integrado de la siguiente forma: el Ministro, quien lo preside, los Viceministros y los Directores Generales de la Policía Nacional Civil (PNC), el Sistema Penitenciario y Migración. Sin embargo, de acuerdo a los temas de la agenda a tratar, podrán participar otros funcionarios del Ministerio que fueren convocados especialmente. El Consejo deberá reunirse ordinariamente cada quince días y extraordinariamente las veces que fuere necesario.

Este Consejo constituye un mecanismo de coordinación en el cual participan todas las dependencias y funcionarios responsables de la conducción de los planes y programas relacionados con la seguridad pública, a fin de promover una efectiva comunicación y la adopción de decisiones en forma coordinada e integral.

Su función principal consiste en brindar apoyo y asesoría permanente a la gestión ministerial, mediante el análisis y la deliberación requeridos para la adopción de políticas, estrategias y acciones que respondan a las demandas de la sociedad en materia de seguridad y coadyuvar al efectivo cumplimiento de los planes, programas y proyectos que en materia de seguridad competen al Ministerio.

De conformidad a lo establecido en el Acuerdo Ministerial ya referido, el ámbito de acción del Consejo Interno de Seguridad comprende aspectos relacionados a las tareas de inteligencia, así como de otros temas que competen al Ministerio de Gobernación en materia de seguridad pública.

Por lo tanto, una vez creada la DICA, su Director deberá incorporarse al Consejo Interno de Seguridad del Ministerio, para el efecto, se deberá hacer la reforma del Acuerdo Ministerial respectivo.

²⁹ Acuerdo Ministerial No. 116-2000 del Ministerio de Gobernación, publicado en el Diario de Centro América. Tomo CCLXIV, Número 57, 21 de julio de 2000, p.4

4.3 Propuesta de creación del Subsistema de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación:

El Ministerio de Gobernación deberá conformar un Subsistema de Inteligencia Civil, integrado por los órganos y organismos de información e inteligencia que actualmente existan dentro del Ministerio y otros que se deberán crear, entre ellos la DICA, a efecto de articular toda la actividad de inteligencia de este Ministerio, al Sistema de Inteligencia de Guatemala, SIG.

Le corresponde al conjunto de instituciones que integren el Subsistema de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación, desarrollar todas las actividades de inteligencia dentro de sus respectivos ámbitos y en el marco de la ley, para contribuir a la seguridad y bienestar de la población, mediante la generación de la inteligencia que permita a las autoridades correspondientes tomar las decisiones necesarias y adecuadas para prevenir y combatir eficazmente el crimen organizado y la delincuencia común.

Las entidades que deberán integrar el Subsistema son las siguientes:

- a) Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información, DICA, que se constituirá en el ente rector del Subsistema.
- b) Consejo de Coordinación de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación.
- c) Servicios de Información de la Policía Nacional Civil, PNC.
- d) Unidades de Información que en el futuro puedan crearse en otras dependencias del Ministerio de Gobernación, especialmente en la Dirección General del Sistema Penitenciario y la Dirección General de Migración.

4.3.1. Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información, DICAÍ:

El AFPC³⁰ establece que : “...se creará un Departamento de inteligencia civil y análisis de información que dependerá del Ministerio de Gobernación y será responsable de recabar información para combatir el crimen organizado y la delincuencia común por los medios y dentro de los límites autorizados por el ordenamiento jurídico y en estricto respeto a los derechos humanos...” De lo anterior se infiere que su creación deberá fundarse en los contenidos mínimos definidos por el AFPC y su desarrollo deberá responder al espíritu del mismo. Una propuesta específica para la creación y funcionamiento de DICAÍ se desarrolla mas adelante en este documento. Sin embargo es oportuno indicar, que si bien el Acuerdo de Paz referido, establece la creación de un "Departamento", en este documento se propone la creación de la DICAÍ a nivel de Dirección General dentro del Ministerio de Gobernación, con el propósito de fortalecer sus funciones y capacidades para el cumplimiento de su misión y objetivos, así como equipararla a la Dirección de Inteligencia Militar e incorporarla a la instancia de coordinación de los servicios de inteligencia, del Sistema de Inteligencia de Guatemala.

4.3.2 Consejo de Coordinación de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación:

Se deberá crear el Consejo de Coordinación de Inteligencia Civil, como instancia de coordinación de los servicios de inteligencia del Ministerio de Gobernación, el cual estará constituido por la Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información, DICAÍ; el Servicio de Información Policial, SIP, y el Departamento de Operaciones Antinarcóticas, DOAN, de la Policía Nacional Civil.

Corresponde al Director de la DICAÍ presidir el Consejo de Coordinación, en su calidad de máxima autoridad del ente rector del Subsistema. Los Servicios de Información de la PNC, SIP y DOAN, estarán representados por sus respectivos Jefes. Asimismo, de acuerdo a los temas de agenda a desarrollar en las reuniones, los miembros del Consejo podrán invitar

³⁰ Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. Cap IV, Subcapítulo E, artículo 48. **Acuerdos de Paz**. Universidad Rafael Landívar. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Serie Política. Guatemala: Guate-Gráfico, 1997. p. 162

a participar en reuniones ordinarias o extraordinarias a funcionarios públicos, especialmente de las Direcciones Generales de Migración y Sistema Penitenciario, o personas que por su experiencia, conocimiento o competencia tuvieran que ver con el tema referido y resultara relevante su opinión.

Son objetivos fundamentales del Consejo de Coordinación, garantizar la integración, coordinación funcional y eficacia de los servicios que lo constituyen, propiciar la difusión e intercambio oportuno de la información y productos de inteligencia de acuerdo a los respectivos ámbitos de competencia, y asegurar la legalidad y control de las actividades de los diferentes servicios, mediante la aplicación de controles internos adecuados y eficientes.

Las funciones del Consejo de Coordinación de Inteligencia Civil del Subsistema serán las siguientes:

1. Asegurar la coordinación efectiva entre los componentes del Subsistema, para optimizar la dirección de las tareas de inteligencia y dar respuesta a las prioridades determinadas por el Sistema de Inteligencia de Guatemala, SIG, y por el Ministerio de Gobernación, en lo relativo al crimen organizado y la delincuencia común.
2. Elaborar informes de inteligencia que integren las apreciaciones de los distintos componentes del Subsistema, en los temas requeridos y de conformidad con los planes del SIG y del Ministerio respectivo.
3. Elaborar y presentar informes semestrales de las actividades realizadas.
4. Elaborar propuestas que serán elevadas al Ministro de Gobernación y a las instancias de coordinación del Sistema de Inteligencia Civil, del cual forma parte, para su conocimiento y aprobación, según sea el caso, sobre:

- a. Plan Estratégico de Inteligencia para la Seguridad Interior del Ministerio de Gobernación, de acuerdo a los ámbitos y funciones establecidos por la ley.
- b. Programa de Formación y Capacitación Profesional del Personal del Subsistema de Inteligencia Civil.
- c. Lineamientos doctrinarios sobre inteligencia para la seguridad ciudadana e inteligencia criminal o policial.
- d. Lineamientos de coordinación operativa entre los distintos servicios que integran el Subsistema, así como con otras dependencias del Ministerio de Gobernación que dentro de su ámbito, manejen información importante y prioritaria para el trabajo del Subsistema.
- e. Reglamento Interno del Consejo de Coordinación de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación y las reformas de los reglamentos de los servicios de inteligencia que integran el Subsistema, con la finalidad de asegurar el buen funcionamiento del mismo sobre la base de una coordinación adecuada.
- f. Términos de referencia de la relación entre los servicios de inteligencia del Subsistema y contrapartes externas.
- g. Requerimientos presupuestarios.
- h. Requerimientos de cooperación técnica externa, para el fortalecimiento de sus capacidades.

4.3.3 Los Servicios de Información de la Policía Nacional Civil, SIP y DOAN:

A. Marcos institucionales:

De conformidad con el Reglamento de Organización de la PNC actualmente en vigor,³¹ la institución policial cuenta con una Dirección General que constituye el máximo nivel de autoridad policial y una Dirección General Adjunta, que representa el segundo escalón jerárquico dentro de la institución.

³¹ Reglamento de Organización de la PNC, emitido mediante Acuerdo Gubernativo No. 585-97 de fecha 1 de agosto de 1997.

Según establece el artículo 6 de dicho reglamento, corresponde a la Dirección General Adjunta dirigir, coordinar e impulsar el funcionamiento de las siguientes Subdirecciones Generales: de Operaciones, de Personal y de Apoyo. Asimismo, dependen del Director General Adjunto, la Secretaría General Técnica, la Oficina de Responsabilidad Profesional (ORP)³² la Intervención Central de Armas, la Oficina de Entidades de Seguridad Privada y el Departamento de Tránsito.

En el mismo cuerpo normativo el artículo 12 determina que corresponde a la Subdirección General de Operaciones, dirigir, impulsar y coordinar el servicio operativo de las unidades de la PNC, elaborar la doctrina correspondiente, formular propuestas sobre requerimientos de recursos humanos y materiales, así como su distribución territorial. De acuerdo a lo anterior, están integrados a esta Subdirección General, el Servicio de Operaciones, el Servicio de Información Policial (SIP), el Departamento de Operaciones Antinarcóticas (DOAN), el Servicio de Investigación Criminal, (SIC), el Servicio Fiscal y de Fronteras, el Servicio de Tránsito, Fuerzas Especiales de Policía y otras Unidades Especialistas.

De acuerdo a su naturaleza y función, las instancias operativas de la Dirección General de la Policía Nacional Civil (PNC), encargadas de las tareas de información o inteligencia que deberán integrar el Subsistema de Inteligencia Civil son: el Servicio de Información Policial (SIP) y el Departamento de Operaciones Antinarcóticas (DOAN).

Dichos órganos policiales, dentro del Subsistema, actuarán bajo la coordinación técnica de la DICA, manteniendo el estatus y dependencia orgánica que la normativa de la PNC establece, cumpliendo un papel de suma importancia en materia de recolección, procesamiento de información y producción de inteligencia para la prevención y el combate al crimen organizado y la delincuencia común, por lo cual, su desarrollo y fortalecimiento institucional deberán considerarse en forma prioritaria por las autoridades del ramo.

³² La ORP, es la encargada de realizar investigaciones sobre posibles faltas graves cometidas por agentes policiales, con la finalidad de impulsar las sanciones administrativas y judiciales correspondientes sin menoscabo de las potestades disciplinarias de cada unidad específica.

B. El Servicio de Información Policial, SIP:

El SIP,³³ al mando de un Comisario General constituye la principal instancia con labores de inteligencia dentro de la PNC, teniendo como misión obtener, elaborar e interpretar las informaciones que puedan afectar gravemente la seguridad ciudadana y en particular a la Constitución. Su misión específica es la de adquirir, centralizar, analizar, valorar y difundir la información, para facilitar la adopción de resoluciones a los órganos decisorios de la institución, y establecer relaciones con organismos nacionales e internacionales, análogos al servicio.³⁴ Su organización, estructura y funcionamiento se encuentra regulada en la Orden General No. 07-01 de la Dirección General de la PNC de fecha 16 de julio del 2001.

C. El Departamento de Operaciones Antinarcoáticas, DOAN:

Según establece el Reglamento de Organización de la Policía Nacional Civil, el DOAN,³⁵ al mando de un Comisario General, es el departamento encargado de luchar contra la narcoactividad en el país, para lo cual debe recopilar, analizar y valorar toda la información existente en relación a esta actividad delincencial; así como montar los operativos que considere necesarios en su accionar investigativo.³⁶

También debe elaborar las propuestas sobre las necesidades de recursos de sus unidades y la distribución de las mismas; y mantener contacto con otras dependencias públicas, y con servicios semejantes de otros países, que tengan relación con el tema.

³³ Artículo 16 del reglamento de organización de la PNC y Art. 1 de la Orden General No. 07-01 de la Dirección General de la PNC, sobre Organización y Funcionamiento del Servicio de Información Policial, de fecha 16 de julio del 2001.

³⁴ Artículo 1 de la Orden General Número, 07-01 Organización y Funcionamiento del Servicio de Información Policial, SIP, del 16 de julio de 2001,

³⁵ Artículo 15 del Reglamento de Organización de la PNC.

³⁶ Como antecedente, inicialmente el DOAN fue creado dentro de la estructura de la extinta Guardia de Hacienda, a la cual correspondía todo lo relacionado a la narcoactividad. Acuerdo Gubernativo 228-96 del 26 de junio de 1996.

Actualmente el DOAN funciona únicamente en base a lo que establece el reglamento de Organización de la PNC, estando pendiente de aprobar la respectiva Orden General que desarrolle los aspectos de su organización, estructura y funcionamiento.³⁷

4.4 Relación con Unidades de Información y Registro de otras dependencias del Ministerio de Gobernación.

Resulta de especial importancia para las tareas del Subsistema de Inteligencia Civil, en el ámbito de la prevención y combate al crimen organizado y delincuencia común, la información y análisis procedente de las Direcciones Generales del Sistema Penitenciario y de Migración.

Para atender los requerimientos de información referidos a la materia y ámbito que compete a las Direcciones Generales y que sean solicitados por el Subsistema o los órganos de inteligencia que lo integran, las autoridades superiores de cada Dirección deberán designar bajo su responsabilidad directa, a "personas enlace" que atenderán y resolverán dichas solicitudes. Eventual o esporádicamente, según necesidades de los temas a abordar, funcionarios de esas Direcciones Generales o las personas designadas como enlace, podrán ser invitados a asistir a las reuniones de coordinación del subsistema.

³⁷ **El Servicio de Investigación Criminal, SIC, de la Policía Nacional Civil:** A diferencia del DOAN y el SIP, el SIC no constituye un servicio de inteligencia y su relación con el Subsistema de Inteligencia del Ministerio de Gobernación, es en calidad de usuario de los productos de inteligencia generados y o como fuente de información por sus aportes a las bases de datos delincuenciales. Le corresponde al SIC como misión específica, según el Art. 17 del Reglamento de Organización de la PNC, investigar y recabar todos los datos y pruebas relativos a delitos cometidos, a efecto de ponerlos a disposición de las autoridades competentes para la persecución penal correspondiente contra quienes resulten implicados en dichos ilícitos. Debe investigar los crímenes y capturar a los delincuentes, por iniciativa propia o a petición del Ministerio Público o del Organismo Judicial. Igualmente deberá aportar información a las diferentes bases de datos delincuenciales; y organizar y mantener los archivos de identificación personal y antecedentes penales en todo el territorio nacional. Se encarga además, de plantear propuestas sobre sus necesidades de recursos y mantener relaciones con organizaciones extranjeras similares. Actualmente, el funcionamiento del SIC se rige únicamente por lo preceptuado en el Reglamento de Organización de la PNC, ya que se encuentra pendiente de aprobación la Orden General en la cual se desarrolle lo conducente a su organización, estructura y funcionamiento.

Si en el futuro se decidiera la creación de Unidades de Información y Registro en las Direcciones Generales de Migración y Sistema Penitenciario, estas deberán constituirse con personal profesional debidamente capacitado y entrenado para interpretar y redactar informes, no para reunir información por métodos de inteligencia. Es decir, que deberán estar integradas esencialmente por analistas, personal técnico altamente calificado.

Asimismo, la creación de estas unidades deberá contener la normativa que regule su organización y funcionamiento, debiendo ubicarse en dependencia directa del Director General respectivo. Toda la actividad de estas unidades, sub-unidades y personas que las integren, según sea el caso, estará sometido a los controles correspondientes.

Los miembros de estas Unidades que realizarán labores de análisis, se deberán formar como tales, según el Programa específico de Formación y Capacitación de Analistas de la Escuela del Sistema de Inteligencia.

TERCERA PARTE

LA DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA CIVIL Y
ANÁLISIS DE INFORMACIÓN,
DICAI

1. INTRODUCCIÓN:

La creación de la Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información, DICAI, como organismo de inteligencia que depende del Ministerio de Gobernación, deriva de los compromisos establecidos en el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática –AFPC-. Dicho Acuerdo establece en el numeral 48 que: “Se creará un Departamento de inteligencia civil y análisis de información que dependerá del Ministerio de Gobernación y será responsable de recabar información para combatir el crimen organizado y la delincuencia común, por los medios y dentro de los límites autorizados por el ordenamiento jurídico y en estricto respeto a los derechos humanos...”.

Sin embargo, según se expuso anteriormente, se propone la creación de la DICAI a nivel de Dirección General dentro del Ministerio de Gobernación, con el propósito de fortalecer sus funciones y capacidades para el cumplimiento de su misión y objetivos, así como equipararla a la Dirección de Inteligencia Militar e incorporarla a la instancia de coordinación de los servicios de inteligencia del Sistema de Inteligencia de Guatemala. Para su creación y funcionamiento, el Congreso de la República deberá emitir el Decreto correspondiente.

Para viabilizar la implementación del Acuerdo referido, en el presente documento se propone el desarrollo de los elementos fundantes de la DICAI, especialmente los referidos a Misión, Ámbito, Funciones y Estructura, así como a los Controles específicos que deberán implementarse sobre todas sus actividades, tomando en cuenta que, la DICAI, como organismo de inteligencia civil, forma parte importante del Sistema de Inteligencia de

Guatemala y está sujeta a la aplicación de los Principios, Fundamentos, Pautas Generales y Controles Democráticos determinados para el Sistema de Inteligencia de Guatemala.³⁸

2. CONCEPTO

La Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información, DICAÍ, es un organismo eminentemente técnico, profesional, civil y apolítico, comprometido con los intereses nacionales, al servicio del Estado, sometido a controles democráticos y con una misión específica.

Realizará sus funciones en coordinación con las instancias estatales que sea necesario, estrictamente por los medios y dentro de los límites establecidos por la ley, en función del fortalecimiento del Estado de Derecho y del régimen democrático, así como de la observancia plena de los derechos humanos de la población.

Como organismo de inteligencia, constituye un servicio dotado de medios propios de obtención de información, además de la que deban suministrarle otros servicios que integran el Subsistema de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación, la que puedan aportar otros órganos y organismos del Sistema de Inteligencia de Guatemala.

3. MISIÓN

Conducir, al más alto nivel técnico, las actividades de reunión, registro, evaluación y análisis de la información requerida para la producción y distribución de la inteligencia que proporcione a las autoridades competentes, la asesoría y apoyo necesario para la toma de decisiones en materia de formulación de políticas y planeamiento, para prevenir y apoyar el combate al crimen organizado y la delincuencia común.³⁹ Asimismo, corresponde a la DICAÍ desarrollar tareas de contrainteligencia en su respectivo ámbito para proteger la

³⁸ Ver Documentos elaborados en el Grupo de Trabajo No. 4, Controles Democráticos y Sistema de Inteligencia. Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia.

³⁹ El término delincuencia, incluye la comisión de los delitos tipificados en el ordenamiento jurídico guatemalteco.

información, infraestructura física, recursos humanos y materiales con que cuenta, contra aquellas acciones que comprometan sus propias capacidades.⁴⁰

4. ÁMBITO DE COMPETENCIA

El ámbito de competencia de la DICA, será exclusivamente el siguiente: Recopilación y procesamiento de información; producción y difusión de inteligencia, con la finalidad de prevenir y apoyar el combate al crimen organizado y la delincuencia común, en todas sus formas y manifestaciones.

Estas capacidades de compilación de datos y producción de inteligencia, excluyen expresamente toda actividad dirigida a cuestiones vinculadas a ideología, origen étnico, credos religiosos, sexo o cualquier otra actividad de la población en el ejercicio de los derechos y garantías establecidos en la Constitución de la República.⁴¹

La DICA sólo podrá realizar actividades estrictamente de inteligencia, encaminadas al logro de su misión y en el marco del ámbito anteriormente mencionado. En consecuencia, no podrá intervenir en investigaciones sobre casos sujetos a procedimientos judiciales en marcha, ni en las operaciones policiales a que dé lugar o se deriven de la inteligencia producida, así como tampoco ejecutar procedimientos abiertos o subrepticios en que, existiendo causa penal determinada o proceso penal iniciado, implique excluir la intervención y el control de la defensa o del accionante. En ningún caso podrá constituir directamente, por sí ni a requerimiento de parte o de autoridad, medios de prueba para ser aportados a cualquier procedimiento administrativo o proceso judicial.

La DICA, realizará su labor con apego a la ley y de conformidad con la estructura institucional específica que le corresponde, atendiendo las solicitudes y apoyos que le

⁴⁰ A la contrainteligencia también se le concibe como el conjunto de medidas activas y pasivas que niegan información al enemigo u oponente y preserva personas, elementos y actividades contra acciones de sabotaje, infiltración y otras que comprometan las propias capacidades. Spadaro, José Ricardo, Propuesta de usos y términos entre los equipos de trabajo. 2001. sd.

⁴¹ La Ley que establezca el Sistema de Inteligencia de Guatemala expresamente incluirá esta prohibición y su violación, deberá ser tipificada con severas sanciones penales y pecuniarias, así como con la inhabilitación permanente del funcionario transgresor.

planteen las instancias superiores jerárquicas, siempre que se enmarquen en la ley, incluidas las autoridades encargadas de la toma de decisiones.

Asimismo, coordinará, por los canales establecidos, con los órganos y organismos de inteligencia que integran el Sistema de Inteligencia de Guatemala.

Corresponde a la DICAJ ejercer la rectoría del Subsistema de Inteligencia para la Seguridad a cargo del Ministerio de Gobernación, integrado por las dependencias de esta cartera que realizan trabajo de inteligencia, en particular con la PNC y sus unidades de Información.

En este contexto, la DICAJ dirigirá el Consejo de Coordinación de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación, el cual será componente integral del Sistema de Inteligencia de Guatemala y su Director formará parte del Consejo Interno de Seguridad del Ministerio, junto a sus homólogos de las Direcciones Generales de Policía Nacional Civil, del Sistema Penitenciario y Migración⁴².

5. FUNCIONES DE LA DICAJ:

En el marco del cumplimiento del ciclo de la inteligencia, la DICAJ tendrá las funciones que se enumeran a continuación.

5.1 Funciones Generales:

1. Llevar a cabo todas sus labores en estricta vinculación y coordinación con el Sistema de Inteligencia de Guatemala del cual forma parte. Participar como miembro permanente en el Consejo de Coordinación de Servicios de Inteligencia, CCSI, a quien le proporcionará información de su respectivo ámbito.

⁴² Documento “ Estructura Orgánica y Carrera del Sistema de Inteligencia de Guatemala”. Proyecto hacia una Política de Seguridad para la Democracia. Guatemala. 2001. p.9

2. Ejecutar el Plan Estratégico de Inteligencia, en el marco de la política general de seguridad del Estado.
3. Cumplir, dentro del marco de la ley, las disposiciones impartidas a través del Canal de Inteligencia.
4. En el ámbito de su misión, presentar escenarios y alternativas probables ante los cursos de acción que planifique adoptar la autoridad competente. Desarrollando para el efecto, todas las actividades propias del ciclo de inteligencia.
5. Colaborar con los tres poderes del Estado en todo lo que éstos requieran, en el ejercicio de los controles internos o administrativos, legislativos y judiciales que determine la ley.
6. En el marco de la ley y por los canales correspondientes, solicitar y recurrir a la colaboración de funcionarios y autoridades de instituciones estatales y privadas, para el cumplimiento de sus funciones.
7. Ejecutar el presupuesto anual y presentar la rendición de cuentas del mismo, a las autoridades del Ministerio de Gobernación, a la Comisión Legislativa según requerimientos específicos y a la Contraloría General de Cuentas, por los canales determinados por la ley.
8. Ejercer la rectoría del Subsistema de Inteligencia para la Seguridad a cargo del Ministerio de Gobernación, en estrecha coordinación con las dependencias ministeriales, particularmente con la PNC y sus unidades específicas de información (SIP, DOAN).
9. Asignar, por medio de su Director y conforme a lo que establezca la ley específica,

el grado de resguardo que deba tener toda la información recabada por la entidad, a fin de darle la debida protección, en interés del cumplimiento de su misión y la seguridad ciudadana.

10. Asumir la responsabilidad de los archivos o cualquier otra forma de registro estatal de que disponga, manteniendo respeto y observancia absolutos en relación a los derechos de las personas y al ordenamiento legal vigente.

5.2 Funciones Específicas:

1. Colectar, adquirir, procesar y sistematizar toda la información necesaria para prevenir y apoyar el combate al crimen organizado y la delincuencia común.
2. Brindar a las autoridades del Ministerio de Gobernación la asesoría necesaria, para la prevención y la persecución del crimen organizado y la delincuencia común.
3. Recabar y centralizar las informaciones de utilidad para el cumplimiento de su misión, provenientes de los órganos del Ministerio de Gobernación, en particular de la PNC, facilitando el intercambio de la misma entre las diversas dependencias ministeriales cuando sea necesario.
4. Recabar, sistematizar y analizar la información disponible en fuentes públicas sobre la delincuencia común y el crimen organizado, a fin de complementar sus actividades investigativas.
5. Elaborar informes periódicos con la información estadística y analítica más relevante sobre el crimen organizado y la delincuencia común en Guatemala, como insumos para su divulgación.
6. Con base en la inteligencia producida, colaborará con información para las actividades de investigación criminal y coordinará planes con el servicio

información policial, con sujeción al debido proceso, sin intervenir en las operaciones policiales correspondientes.

7. Dentro del ámbito de su competencia, dirigir el esfuerzo de búsqueda de información de sus propios órganos y de los demás componentes del Subsistema de inteligencia para la seguridad a cargo del Ministerio de Gobernación.
8. Difundir en el momento oportuno la inteligencia pertinente que pueda dar lugar a la investigación judicial e intervención policíaca.
9. Colaborar en el diseño y la implementación de métodos de investigación criminal orientados a investigar a empresas criminales u organizaciones delincuenciales.
10. Participar en las tareas de distribución de las actividades de inteligencia de cada ente responsable dentro del Ministerio de Gobernación,
11. Formular escenarios sobre sistemas de seguridad para incrementar la eficacia policial.
12. Formular y ejecutar actividades de contrainteligencia dentro del ámbito que le corresponde, crimen organizado y delincuencia común, difundiendo en forma inmediata esta información a la PNC y otros usuarios legalmente establecidos.
13. Elaborar estudios, análisis e interpretaciones sobre indicadores de la violencia, derivada de la actividad delictiva del crimen organizado y delincuencia común, como amenaza al bienestar de la sociedad.

6. ESTRUCTURA ORGANICO FUNCIONAL:

Para el cabal cumplimiento de sus funciones, la DICAÍ deberá contar con una estructura funcional que corresponda a las necesidades y capacidades requeridas. En esta parte se

desarrollan lineamientos básicos para definir su estructura mínima. El desarrollo y perfeccionamiento de la misma, deberá corresponder tanto a un estudio minucioso y especializado, como a las necesidades prácticas que surjan de su funcionamiento. Asimismo, se deberán elaborar los proyectos de normas y manuales de procedimientos correspondientes para su correcto funcionamiento.

1. DIRECCIÓN GENERAL:

- 1.1. Director General
- 1.2. Director General Adjunto

2. ASUNTOS INTERNOS

3. ASESORÍA JURÍDICA

4. UNIDADES DE APOYO ADMINISTRATIVO:

- 4.1. Unidad de Administración y Recursos Humanos,
- 4.2. Unidad de Finanzas y Presupuesto
- 4.3. Unidad de Apoyo Logístico

5. UNIDADES DE APOYO TÉCNICO:

- 5.1. Unidad de Planeamiento
- 5.2. Unidad de Apoyo Técnico Operativo
- 5.3. Unidad de Informática.

6. DEPARTAMENTOS

- 6.1. Departamento de Información
- 6.2. Departamento de Análisis
- 6.3. Departamento de Archivo y Registro
- 6.4. Departamento de Contrainteligencia.

6.1 DIRECCIÓN GENERAL

La Dirección General estará integrada por un Director General y un Director General Adjunto, quienes serán nombrados y removidos de sus cargos directamente por el Ministro de Gobernación.

Para la designación de las personas que ocuparán dichos cargos, el Ministro del ramo deberá tomar en cuenta que cumplan como requisitos básicos, ser civil, poseer los conocimientos, capacidades y habilidades que el desempeño del cargo requiera, y, en su caso, los que se llegaren a establecer en la carrera respectiva. Para llenar el cargo de Director General Adjunto, el Director General presentará al Ministro de Gobernación una terna de candidatos entre los cuales se hará la selección respectiva.

La Dirección General contará con el personal de Secretaría y Asesorías que sean necesarios para el pleno cumplimiento de sus funciones, cuidando que en todos los casos, se reúnan las calidades establecidas en los perfiles aprobados para cada puesto o cargo.

6.1.1 Funciones del Director General:

Corresponde al Director General la responsabilidad del mando directo de la DICAÍ y la representación de la misma, bajo la inmediata y exclusiva autoridad del Ministro de Gobernación, de quién dependerá orgánica y funcionalmente, en caso de ausencia temporal de éste, del Primer Viceministro. En el desempeño de su cargo, deberá velar por el cumplimiento de todas las funciones generales y específicas asignadas a la DICAÍ, y de acuerdo a lo establecido en los Fundamentos del Sistema de Inteligencia de Guatemala, como titular de este servicio de inteligencia, será política y penalmente responsable de sus correspondientes cadenas de mando.

El Director General es el enlace directo con el Ministro de Gobernación y es responsable de garantizar la producción y difusión oportuna de la información y de los productos de inteligencia que le sean requeridos para la prevención y lucha contra el crimen organizado

y la delincuencia común. La difusión de la inteligencia a las autoridades y órganos de decisión política establecidos en la ley respectiva, se realizará de acuerdo al Plan de Distribución Anual aprobado. De acuerdo a lo anterior, le corresponde trasladar a la Secretaría de Análisis Estratégico, SAE, por los canales correspondientes, toda la información que ésta requiera para el cumplimiento de sus funciones.

Como máxima autoridad responsable de esta Dirección, deberá garantizar que todas las dependencias que la integran realicen sus actividades dentro del marco legal establecido y guarden la coherencia necesaria con los planes generales de la institución, los específicos que deriven del Sistema de Inteligencia de Guatemala y los sectoriales que correspondan a su misión y ámbito de competencia. En estas tareas se auxiliará por el Director General Adjunto y por los Jefes de las diversas dependencias que integran la Dirección, quienes deberán facilitarle toda la información para el cumplimiento de sus funciones y la atención de sus relaciones con el Ministro de Gobernación, con otras Direcciones del Ministerio y los demás órganos y organismos que integran el Sistema de Inteligencia de Guatemala.

Corresponde al Director General constituirse en el Coordinador del Subsistema de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación, para lo cual se creará el Consejo de Coordinación de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación (CCIC-MG), el cual será integrado por el Jefe del Servicio de Información Policial, SIP, y el Jefe del Departamento de Operaciones Antinarcóticas, DOAN. Podrán integrarse a este Consejo, otras Unidades o Servicios de información que en el futuro pudieren crearse y que correspondan al ámbito del Ministerio de Gobernación.

En el marco de sus funciones, el Director General es miembro del Consejo de Coordinación de los Servicios de Inteligencia (CCSI) del Sistema de Inteligencia de Guatemala, junto a las máximas autoridades de la inteligencia Estratégica y Militar. Asimismo, es miembro del Consejo Interno de Seguridad del Ministerio, conjuntamente con el Ministro, quién lo preside, los Viceministros y Directores Generales de la PNC, Sistema Penitenciario y Migración.

6.1.2 Funciones del Director General Adjunto:

El Director General Adjunto representa el segundo escalón jerárquico dentro de la institución. Sus acciones serán por orden del Director General y se constituirá en su auxiliar del mas alto nivel . Su nombramiento y remoción del cargo será a propuesta del Director General. Será el llamado a representar o sustituir al Director General en las actividades que le sean expresamente asignadas. En ausencia temporal del Director General, asumirá dichas funciones.

Le compete la coordinación del trabajo de todos los Departamentos de la DICAÍ para que alcancen el máximo grado de eficacia y eficiencia, mantener permanentemente informado al Director General de todos los asuntos concernientes a la DICAÍ, transmitir y velar por el cumplimiento de las disposiciones del Director General y las que emanen de la superioridad. Supervisará la recepción de toda la documentación que ingresa a la DICAÍ, separando los documentos que por su importancia ameritan la atención personal del Director a quien se las presentará directamente y decretará el destino de la documentación de rutina a los departamentos correspondientes.

Su responsabilidad abarca las Unidades de Apoyo Administrativo y el control de las actividades que expresamente le delegue el Director General. No constituye una instancia de intermediación, ni canal obligatorio entre el Director General y los Jefes de Unidades y Departamentos, pues estos tendrán acceso directo con el Director General de acuerdo a las directivas que emanen de él. El Director General Adjunto, en el cumplimiento de sus funciones, será política y penalmente responsable de sus correspondientes cadenas de mando.

6.2 ASUNTOS INTERNOS

Su función principal consiste en ejercer los controles internos, a efecto de garantizar que el personal actúe de conformidad con la ley y en estricto seguimiento de las políticas

institucionales, de los reglamentos internos y de las órdenes impartidas por la superioridad, así como determinar las sanciones disciplinarias internas y promover procesos judiciales contra quienes infrinjan el marco legal vigente, Le compete la fiscalización de la actuación de todo el personal que integra la DICAÍ.

Dentro de sus funciones le corresponde recibir denuncias del público, sobre conductas y actuaciones del personal que pudieran lesionar derechos y garantías contenidos en la Constitución de la República y otras leyes vigentes.

Por la misma naturaleza de su labor, Asuntos Internos dependerá directamente del Director General, quien a través del Jefe que se nombre, deberá ser constantemente informado de todas sus actuaciones.

6.3 ASESORIA JURÍDICA:

Es la encargada de brindar la asesoría jurídica necesaria a la Dirección y a toda su estructura institucional. Mediante las consultas que se le presenten, deberá emitir opiniones sobre la legalidad de las actividades de inteligencia, para garantizar que estas se realicen con apego a la ley y ejercerá la defensa de la institución en cualquier proceso judicial que pueda presentarse. Depende directamente de la Dirección General.

6.4 UNIDADES DE APOYO ADMINISTRATIVO:

Comprende las Unidades encargadas de secretaría y administración interna de los recursos humanos, técnicos, financieros y logística de la DICAÍ, al margen de las funciones operativas y de investigación que desempeñan las Unidades y Departamentos especializados. Dependen directamente de la Dirección General y para su funcionamiento cada unidad estará bajo la responsabilidad de un Jefe. Todas las unidades deberán contar con personal calificado de acuerdo a las funciones requeridas. Comprende las Unidades siguientes:

6.4.1 Unidad de Administración y Recursos Humanos:

Se encarga de la administración interna de las instalaciones y de los recursos humanos y materiales de la institución, para lo cual deberá llevar los registros y controles correspondientes. Tiene dentro de sus tareas la realización de los procesos previos necesarios para la selección, contratación y el retiro de personal, para lo cual contará con la asesoría específica de los departamentos a quienes corresponda emitir opinión en lo relativo al personal especializado –analistas y agentes de inteligencia. Asimismo, será la encargada de implementar, en coordinación con los responsables de la Escuela del Sistema de Inteligencia de Guatemala, los planes de Formación y Capacitación de todo el personal.

6.4.2 Unidad de Finanzas y Presupuesto:

Se encarga de administrar los recursos financieros recibidos del Ministerio de Finanzas por intermedio del Ministerio de Gobernación, para lo cual implementará los registros y controles contables y financieros pertinentes. Le corresponde la elaboración de la propuesta del presupuesto interno, así como la asignación y distribución de los fondos a los departamentos, unidades y demás dependencias de la entidad para su ejecución. Una de sus funciones principales consiste en supervisar la ejecución presupuestaria correspondiente y a través de los controles internos, garantizar el debido uso de los recursos asignados. Le compete además, elaborar los informes de rendición de cuentas de los manejos financieros de la DICA I y canalizarlos por los conductos establecidos, a las autoridades de Gobernación.

6.4.3 Unidad de Apoyo Logístico:

Es la unidad encargada del control, supervisión y mantenimiento de los recursos materiales con que cuenta la DICA I. Incluye mantener actualizado el inventario de dichos recursos, garantizar el buen estado y funcionamiento de los mismos. Esta Unidad recibe los requerimientos de materiales y equipo de las diferentes dependencias que constituyen la DICA I, gestiona su adquisición, realiza la distribución según

necesidades y requerimientos específicos y mediante el control correspondiente, debe asegurar el uso adecuado de los mismos, para contribuir al buen funcionamiento institucional.

6.5 UNIDADES DE APOYO TÉCNICO:

Las Unidades de Apoyo Técnico, UAT, que ha continuación se indican, al igual que las de Apoyo Administrativo, dependen directamente de la Dirección General. Cada Unidad estará bajo la responsabilidad de un Jefe, quién deberá garantizar el cumplimiento de las funciones asignadas en cada caso, así como la aplicación de principios de compartimentación para el funcionamiento independiente de cada una y desarrollar la coordinación interna con las dependencias que la reglamentación respectiva determine, a efecto de contribuir eficazmente al desarrollo de todas las actividades requeridas por el ciclo de inteligencia. Cada Unidad deberá contar con el personal necesario, capacitado y debidamente calificado en las especialidades técnicas que el servicio requiere, lo cual implica la selección y contratación del recurso humano.

6.5.1 Unidad de Planeamiento:

Esta Unidad es la encargada de elaborar el Plan Estratégico, los Planes Operativos y Tácticos de toda la Dirección en donde involucre a sus unidades específicas, en concordancia con el Plan Estratégico de Inteligencia, las directivas emanadas del Sistema de Inteligencia y de la autoridad superior del Ministerio de Gobernación. Dicho planeamiento deberá especificar la inteligencia requerida, las prioridades, el tipo de información que deberá ser reunida y a quién compete la responsabilidad de obtenerla. Realizará su labor con base en sus necesidades y capacidades, ya que el planeamiento constituye una tarea de orientación y un parámetro de control, en la cual se deben articular las necesidades o requerimientos con las limitaciones y capacidades del servicio.

Otra de sus funciones consiste en elaborar, evaluar y retroalimentar permanentemente la Doctrina de Inteligencia del Subsistema. La doctrina permite conocer los métodos y *modus operandi* propios y de la contraparte, en tiempo y antes de que ocurra un hecho determinado. Este conocimiento doctrinario es de la mayor importancia para la prevención de hechos delictivos, a la vez que permite la actualización constante, evita la rutina y por lo tanto previene vulnerabilidades y fortalece capacidades.

Esta Unidad podrá apoyar en la elaboración de los proyectos de normas y manuales de procedimientos de aplicación a las áreas y actividades de inteligencia y contrainteligencia.

6.5.2 Unidad de Apoyo Técnico Operativo:

En esta Unidad se concentran todos los recursos técnicos y logísticos de carácter especializado -medios y servicios- que dependiendo de las necesidades operativas utilizará la Dirección y sus Departamentos, definiendo su forma de empleo en cada caso determinado, según requerimientos específicos de apoyo y aplicando los procedimientos de control necesarios.

Sus funciones de carácter técnico complementan las de otros departamentos de la Dirección, especialmente al Departamento de Información, al facilitar la operacionalización de las actividades de inteligencia. Para su desempeño, este Departamento incluye peritos especializados en diversas técnicas, por ejemplo levantamiento e interpretación de imágenes, filmaciones, fotografía, comunicaciones, entre otros.

6.5.3 Unidad de Informática:

Esta Unidad estará directamente bajo la supervisión de la Dirección General y tendrá como función principal el diseño, implementación y mantenimiento del sistema

informático de la DICAÍ. Dentro de su responsabilidad está la implementación y supervisión del cumplimiento de las medidas de seguridad necesarias para el resguardo de toda la información contenida en el sistema. Dada su especialidad, le compete asesorar y recomendar la adquisición del equipo adecuado para la actualización del sistema informático.

Está integrada por expertos en informática, Programadores y Técnicos, personal altamente capacitado en su especialidad, con formación básica en contrainteligencia. No está por demás mencionar, que esta Unidad es una de las de mayor importancia dentro de la DICAÍ, por lo cual debe garantizarse al máximo posible, la capacidad, discreción y alto grado de responsabilidad del personal en el resguardo de la información a su cargo.

6.6 DEPARTAMENTOS

Los departamentos que integran la DICAÍ, constituyen el ramal especializado encargado de cumplir con todas las tareas técnicas de inteligencia que corresponden a la entidad, teniendo como marco fundamental la misión, ámbito y funciones que le han sido asignados, así como las actividades propias del ciclo de inteligencia. En ese sentido, es necesario tener presente que como organismo de inteligencia, compete a la DICAÍ recabar información de fuentes públicas y por sus propios medios, para producir inteligencia relativa a amenazas provenientes del crimen organizado y la delincuencia común, para prevenirlo y combatirlo. Estas actividades únicamente podrán realizarse con estricto apego a la ley, bajo los controles democráticos respectivos y con pleno respeto a los derechos humanos.

Para el cumplimiento de sus funciones la DICAÍ contará con los siguientes departamentos: de Información, de Análisis, de Registro y Archivo y de Contrainteligencia.

Los departamentos contarán con un Jefe de Departamento y estarán integrados por personal altamente calificado, profesional y especializado en las materias que la actividad propia

requiera, para lo cual se deberá hacer una cuidadosa selección del personal, acorde a perfiles previamente establecidos, quienes deberán cumplir satisfactoriamente el proceso de formación/capacitación diseñado y contenido en los Planes Generales y Específicos respectivos. Cada departamento desarrollará la estructura orgánica y despliegue necesarios y deberá contar con los recursos humanos, medios logísticos y financieros acorde a las actividades que deriven de sus funciones.

6.6.1 Departamento de Información:

Es el encargado de buscar, reunir y centralizar toda la información requerida sobre los temas identificados previamente por los órganos de decisión política, integrados en la Agenda de Seguridad, y que se refieran al crimen organizado y a la delincuencia común, así como por el Departamento de Análisis. Dichos requerimientos deberán enmarcarse dentro del Plan Estratégico de Inteligencia que orientará las actividades del Sistema de Inteligencia de Guatemala y los Planes Sectoriales específicos propios.

La información a reunir podrá obtenerse por diversos medios, entre ellos:

- a) información pública proveniente de medios de comunicación social, publicaciones, internet, etc. Para trabajar y organizar diariamente este tipo de información, se recomienda, dentro del departamento, la creación de una Unidad de Recopilación y Clasificación de Información Pública;
- b) Información de agencias o instituciones especializadas en temas y áreas de interés, que generalmente se obtendrán mediante requerimientos específicos; y
- c) Medios propios, Oficiales, Agentes y Redes de información.

La búsqueda de información por medios propios, oficiales, agentes y redes, se deberá considerar en los casos que ameriten justificadamente y en forma lícita dicha actividad, ya que este Departamento deberá recibir información de los distintos servicios policiales, así como de otras agencias o instituciones especializadas en los temas o áreas de interés. Para ello se deberán establecer los mecanismos de coordinación funcional correspondiente. En cuanto a la tarea específica de reunión

de información, se debe considerar desde la recepción, clasificación, valorización de la fuente, la preparación y entrega oportuna de la misma, al departamento encargado de su procesamiento y análisis.

Dentro de las tareas de este departamento, al considerar las fuentes de información, las técnicas de búsqueda y los procedimientos de reunión en general, siempre se debe tener presente el carácter preventivo de la inteligencia, así como los derechos y garantías de las personas consignados en la Constitución de la República.⁴³

En su organización interna, el Departamento creará mesas de trabajo por temas, que deben corresponder a las mesas temáticas establecidas en el Departamento de Análisis. Una vez reunida la información y cumplidos los procedimientos técnicos propios de esta fase del ciclo de inteligencia, por el canal correspondiente, en este caso el Jefe del Departamento, se deberá entregar al Departamento de Análisis para su utilización.

El Jefe del Departamento en permanente comunicación con la Dirección General, deberá coordinar el trabajo de los agentes incorporados a la DICA, debiendo ejercer los controles correspondientes sobre las actividades de dicho personal. El Jefe del Departamento y las mas altas autoridades de esta Dirección, deberán garantizar que las actuaciones de todo el personal, y especialmente las de los Agentes, se cumplan con estricto apego a la ley, respeto a los derechos y garantías constitucionales.

6.6.2 Departamento de Análisis:

Es el departamento encargado de procesar la información, referida a los temas identificados como prioritarios o importantes de acuerdo al grado de amenaza o riesgo que represente, con la finalidad de producir la inteligencia requerida. El procesamiento de la información comprende el registro y valorización de la

⁴³ Desarrollo de la Capacidad Anticipatoria para Orientar la Prevención. Eduardo Estévez, Enrique A. Gallesio y Fernando G. Pocino. Dictamen de Trabajo Especial. Programa Legislación y Políticas de Seguridad. Instituto de Política Criminal y Seguridad. La Plata, Provincia de Buenos Aires. Mayo 1998.

información reunida, la interpretación de su significado y el análisis respectivo. Asimismo, podrá realizar otros estudios puntuales que le sean requeridos, siempre y cuando correspondan al ámbito de la DICA.

Dentro del departamento se integrarán mesas de trabajo según los temas o unidades temáticas anteriormente identificadas, siempre y cuando correspondan a su ámbito y funciones, los cuales deberán derivar de la Agenda de Seguridad identificada por las autoridades y organismos competentes; del Plan Estratégico de Inteligencia del Sistema Inteligencia de Guatemala, así como de los Planes Sectoriales y de los requerimientos específicos de las autoridades del Ministerio de Gobernación.

Como parte de sus funciones le corresponde la reunión, coordinación y el control de todos los analistas de inteligencia. La selección del personal para trabajar en las unidades temáticas, se determinará de acuerdo a perfiles previamente establecidos, para garantizar su idoneidad.

Este Departamento también incluirá una Sala de Situación, que se integrará con analistas que actualizarán los mapas de situación respectivos, con la finalidad de disponer en forma gráfica de la información sobre todo lo que acontece y tener los insumos para plantear o deducir una situación determinada.

En cumplimiento de sus funciones y por los canales correspondientes, el Jefe del Departamento de Análisis podrá solicitar información a otros Departamentos de la Dirección, así como a las demás dependencias del Ministerio de Gobernación, en este caso, se deberá hacer por intermedio de la superioridad jerárquica ministerial o en forma directa con la debida autorización de la misma.

En este sentido, cumple un papel importante el Consejo de Coordinación del Subsistema de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación, especialmente para establecer las relaciones funcionales con los organismos de inteligencia y unidades de información y análisis de otras Direcciones, como el SIP y DOAN, de la PNC.

El Departamento de Análisis deberá elaborar sus planes específicos de actividades y formular las proyecciones sobre las posibles evoluciones de determinados sucesos con base en las tendencias detectadas en su labor analítica, a efecto de lograr la prevención de los hechos delictivos y evitar que estos se produzcan. Para ello deberá emplear técnicas de proyección de escenarios, que coadyuven a la toma de decisiones de las autoridades correspondientes del Ministerio de Gobernación, de las instancias decisoras superiores, así como para el cumplimiento de las funciones correspondientes a los órganos del Sistema de Inteligencia al cual pertenece.

6.6.3 Departamento de Registro y Archivos:

Este departamento tiene como función específica llevar el registro y archivo físico de los productos de inteligencia elaborados y elevados a la Dirección General para su difusión. Comprende el espacio físico en el cual se deberán ubicar los archivos correspondientes, debidamente clasificados según la normativa específica interna y/o lo que una ley específica en materia de Clasificación y Desclasificación de Información pudiera determinar. El Jefe del Departamento de Registro y Archivo, deberá garantizar el resguardo e integridad de la información y documentación asignada a su cuidado, mediante la implementación de medidas y procedimientos específicos. Para tal fin, podrá asesorarse de especialistas en la materia y de personal del Departamento de Contrainteligencia, debidamente autorizado para el efecto.

6.6.4 Departamento de Contrainteligencia:

La contrainteligencia es la actividad encaminada a proteger las actividades de inteligencia frente a cualquier agente externo que pueda atentar contra las mismas,

mediante la infiltración en el servicio o la extracción de información confidencial con fines contrarios a los de la entidad que la recolecta.⁴⁴

Por lo tanto, a este departamento corresponde dirigir, planificar, implementar y evaluar las medidas activas o pasivas, que se adopten o deban adoptar, con el objetivo de proteger a las personas, las comunicaciones, información, documentación, instalaciones y recursos materiales, contra toda actividad de espionaje, infiltración, sabotaje y terrorismo realizada por las organizaciones delictivas⁴⁵ contra la institución.

Este departamento sugiere las acciones necesarias para corregir vulnerabilidades en las dependencias del Ministerio que manejen información confidencial, a efecto de resguardar instalaciones, documentación y personal.

Atendiendo a la importancia y especialidad de su función, el Departamento de Contrainteligencia deberá contar con personal y agentes altamente capacitados en técnicas y métodos de contrainteligencia. Para el cumplimiento de su misión, podrá requerir los apoyos necesarios de otras agencias que integran el Sistema de Inteligencia de Guatemala.

⁴⁴ Algunos autores consideran la contrainteligencia como algo más que una actividad estrictamente defensiva, pudiendo existir tres tipos: a) De recolección: obtener información acerca de las capacidades de recolección de información de la contraparte, que podrían ser utilizadas por ésta, a fin de prever los mecanismos para contrarrestar su accionar. b) Defensiva: obtener los datos necesarios que permitan evitar que la agencia rival o enemiga penetre nuestros servicios. c) Ofensiva: una vez identificado el oponente, tratar de atraer a sus agentes para que se adhieran a la agencia, o facilitarles el acceso a información deliberadamente falsa. Existen pautas tradicionales en contrainteligencia, entre ellas se puede mencionar: el uso de claves en las comunicaciones, el uso de medidas de engaño activo para desinformar, la reserva estricta sobre actividades, planes e información de inteligencia, la guarda y destrucción de documentos, el apego a los procedimientos y medidas de seguridad establecidas y especialmente, un adecuado sistema de control sobre personas, documentos y demás recursos que se desea preservar.

⁴⁵ Las medidas de seguridad comprenden barreras, guardias, sistemas, etc. en tanto las actividades de contrainteligencia implican contrainfiltración, o contrainformación.

7. MARCO NORMATIVO DE LA DICAÍ:

De conformidad con la naturaleza y funciones asignadas a la Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información, con el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, y con la finalidad de garantizar la estabilidad y continuidad institucional, la creación de la DICAÍ se realizará mediante Decreto del Congreso de la República. Asimismo, dentro de la Ley específica que establezca el Sistema de Inteligencia de Guatemala, se deberá incluir a la DICAÍ como uno de los organismos de ejecución de dicho Sistema, miembro del Consejo de Coordinación de Servicios de Inteligencia y ente rector del Subsistema de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación. En concordancia con lo anterior, la DICAÍ se regirá por lo que las leyes específicas, anteriormente señaladas, y la Constitución de la República determinen, garantizando además un régimen propio de personal. Los Reglamentos referidos al Régimen Disciplinario, de Organización, del Sistema de Ingreso, Selección, Profesionalización y Carrera, así como Vacaciones, Permisos y Descansos y otros que se determinen necesarios para el funcionamiento interno y el estricto cumplimiento de las leyes respectivas, deberán ser emitidos por el Organismo Ejecutivo de conformidad con lo que establece el Art. 183 inciso e) de la Constitución de la República.

CUARTA PARTE

CONTROLES DEMOCRATICOS

Los controles democráticos sobre la DICAÍ pueden ser administrativos o internos, tanto a nivel del Sistema de Inteligencia de Guatemala (SIG) como del Subsistema de Inteligencia del Ministerio de Gobernación y de la propia Dirección. A los anteriores se suman los controles externos -legislativos, judiciales y sociales-, de aplicación general a todos los órganos y organismos que conforman el Sistema de Inteligencia de Guatemala.

Dichos controles constituyen los mecanismos e instrumentos orientados a garantizar que el funcionamiento y los manejos financieros de la DICAÍ sean coherentes con los principios, las normas y los planes del SIG, del Ministerio de Gobernación y de la propia Dirección y que las actividades de los servicios de inteligencia, especialmente de la DICAÍ, se realicen en estricto cumplimiento de las leyes del país y en resguardo de los derechos humanos de la población.

Estos controles deben verificar la efectiva realización de las siguientes condiciones:

- La correcta asignación de competencias, de modo que los órganos y organismos de inteligencia actúen en el ámbito que les corresponde.
- La racionalidad sobre el empleo de los recursos.
- La legalidad, a fin de que todas las actividades de inteligencia se realicen con apego a la ley y en pleno respeto a los derechos humanos.
- La voluntad política, que ha de reflejarse y cumplirse en el planeamiento.
- La correspondencia entre el trabajo de inteligencia -y sus productos- y los requerimientos de la autoridad política, a los cuales deben responder.
- Los requerimientos de información: cómo se hicieron esos requerimientos.
- Las denuncias de irregularidades.
- El manejo financiero -presupuestos-, en términos de eficacia, eficiencia y transparencia del gasto, con base en los resultados.
- La difusión de los productos de inteligencia, en forma oportuna, suficiente y a quien corresponda.

1. Controles internos a nivel del Sistema de Inteligencia de Guatemala, SIG.

1.1 Selección y Profesionalización del Personal:

Un aspecto fundamental de los controles democráticos es el fortalecimiento de la capacidad civil en materia de inteligencia, en el marco de un régimen democrático apegado al derecho y a la salvaguarda de los derechos humanos de sus habitantes como los ejes fundamentales que deben fundamentar su accionar. La selección y profesionalización de este personal, estrictamente al servicio del Estado y no de grupo u organización alguna, deberá basarse en la Ley y en la Doctrina de Inteligencia que sustentará la creación y funcionamiento del Sistema de Inteligencia de Guatemala.

En este contexto se hace indispensable la formulación de los reglamentos necesarios que establezcan con precisión los requisitos de ingreso y el régimen de promociones y ascensos dentro de la carrera de inteligencia, así como el de sanciones disciplinarias y penales. Se incluye expresamente la limitación de la obediencia únicamente a órdenes enmarcadas dentro de la ley.

De igual forma, se establecerá un sistema de formación profesional que incluirá, además de los procedimientos de reclutamiento, los cursos de estudios fundamentados en postulados axiológicos de la democracia y los derechos humanos, así como un equipo de docentes rigurosamente seleccionados. En todos los casos deberá apegarse a lo estipulado en el Programa Anual de Formación de los Servicios de Inteligencia.

1.2 Controles sobre la Planificación

Entre los controles administrativos o internos figura la actividad de planeamiento, que comprende el plan de actividades anuales, así como los informes anual y semestral de las actividades realizadas y los planes y evaluaciones de plazos más largos. El control interno deberá garantizar que dicho planeamiento sea congruente con la Política Nacional de Inteligencia, el Plan Estratégico de Inteligencia, el Programa Anual de Actividades de

Inteligencia y el Informe Anual de Actividades de Inteligencia, a ser aprobados por el Consejo de Coordinación de Servicios de Inteligencia (CCSI), que deberá integrarlos y elevarlos al Consejo Nacional de Seguridad (CNS) para su aprobación, ratificación y su posterior traslado al Organismo Legislativo.⁴⁶

Los planes, informes de actividades, diagnósticos o evaluaciones de la DICA I deberán presentarse, a través del Ministro de Gobernación, a la Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia (SAE) y a las instancias de decisión y coordinación del Sistema de Inteligencia de Guatemala –CNS y CCSI-⁴⁷ cuando éstas lo requieran. Ello se hará dentro de las formas, casos y límites y por los canales que establezca la ley.

La planificación, a través de los documentos resultantes de la misma, constituirá el referente a partir del cual se llevarán a cabo las tareas de supervisión y fiscalización de las actividades para medir la eficacia del servicio, mediante el contraste entre los planes y las realizaciones concretas, a fin de identificar los aspectos que se cumplen adecuadamente y, sobre todo, los que deben ser mejorados o corregidos.

1.3 Controles de las instancias superiores del Sistema de Inteligencia

Los órganos de decisión y coordinación del Sistema de Inteligencia –CNS, CCSI- realizarán un control permanente sobre la DICA I. Esta Dirección estará obligada a mantener una comunicación constante con tales instancias y a facilitarles la información que requieran.

Tal obligación de la DICA I deviene de la potestad que estos espacios interinstitucionales tienen de orientar acciones, adoptar decisiones, formular propuestas y coordinar actividades conjuntas en materia de inteligencia.

⁴⁶ Ver Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia FLACSO-WSP-IGEDP. Grupo No. 4: Institucionalidad de la seguridad, controles democráticos y sistema de inteligencia. **Documento No. 5: Controles democráticos del sistema de inteligencia de Guatemala**, pp. 7-8

Estos controles sobre la DICAÍ estarán debidamente regulados y delimitados por la legislación correspondiente. De esta manera podrá lograrse el equilibrio necesario entre los controles democráticos –incluida la auditoría social–; la observancia de los derechos de las personas –entre ellos la libertad de acceso a documentación–; y la seguridad del Estado, en términos de secretividad, confidencialidad, destino y uso de determinada información, debiendo reglamentarse y delimitarse con rigurosidad este último aspecto para evitar extralimitaciones estatales.

En el caso del CNS y del Ministerio de Gobernación, deberán girar a la DICAÍ instrucciones relativas a las acciones que decidan; y ejercer tareas de evaluación, supervisión y fiscalización de sus actividades en forma permanente.

Otra forma de control interno será el que se llevará a cabo, por medio de las instancias competentes, sobre como se lleva a cabo el intercambio de información entre los diferentes Subsistemas y los órganos y organismos que los integran, con el fin de garantizar que esta se realice de forma adecuada, oportuna y veraz.

1.4 Inspector General para Asuntos de Seguridad e Inteligencia⁴⁸

Es pertinente añadir la instalación de una Inspectoría General para Asuntos de Seguridad e Inteligencia, cuyo titular –Inspector General– será nombrado por el Presidente de la República en consulta con el CNS.⁴⁹ Este alto funcionario del Organismo Ejecutivo tendrá a su cargo supervisar el cumplimiento, por las dependencias de inteligencia incluida la DICAÍ, de las reglas y procedimientos vigentes para la ejecución del ciclo de inteligencia; y dar seguimiento a la ejecución de las directrices del CNS. Igualmente, supervisará que la actuación de la DICAÍ se desarrolle en observancia de los derechos de los habitantes y en el marco del régimen de Derecho.

⁴⁷ Estas instancias de decisión y coordinación son, respectivamente, el Consejo Nacional de Seguridad (CNS); y el Consejo de Coordinación de Servicios de Inteligencia (CCSI). Ver Grupo 4, Documento 5, Op.Cit.

⁴⁸ El ámbito del Inspector en cuanto a “Seguridad” queda sujeto a lo que decida el Grupo de Trabajo No. 4

⁴⁹ Ibid, pp. 11-14

De manera que entre las atribuciones del Inspector General figura la supervisión, fiscalización e investigación sobre el accionar de la DICA, por iniciativa propia o a solicitud del Ejecutivo, Legislativo, los servicios de seguridad e inteligencia, personal de dichos servicios o por denuncia ciudadana. Es potestad del Inspector General proponer la aplicación de sanciones y tiene la obligación de presentar la denuncia respectiva ante el Ministerio Público, en caso descubra la comisión de delitos. En el cumplimiento de sus funciones, podrá solicitar a la DICA la información que considere necesaria, la cual deberá serle entregada.

Otra forma de control interno será el que se llevará a cabo sobre el intercambio de información entre los diferentes Subsistemas que conforman el Sistema de Inteligencia de Guatemala (SIG), por medio de las instancias competentes -CNS y CCSI-. En este contexto, existen tres formas concretas de transferencia de información entre las instituciones que integran el SIG. En todos estos casos, deberán diseñarse los controles necesarios sobre los intercambios de información.

2. Controles internos, a nivel del Subsistema de Inteligencia del Ministerio de Gobernación

2.1 Función del Ministro de Gobernación y de la Inspectoría General del Ministerio

A lo interno del Ministerio de Gobernación y de su Subsistema de Inteligencia, uno de los controles consiste en la responsabilidad del Ministro de supervisar permanentemente la debida ejecución de planes, satisfacción de requerimientos y realización de actividades programadas en la DICA. Igualmente deberá fiscalizar el desempeño de las máximas autoridades de esta Dirección y, en caso de necesidad, determinar e imponer sanciones disciplinarias a las mismas. De producirse acciones ilegales en el servicio, las autoridades superiores del Ministerio deberán iniciar los procesos judiciales correspondientes contra los funcionarios implicados.

En el cumplimiento de esta tarea, se propone la creación de una Inspectoría General del Ministerio de Gobernación, encabezada por un Inspector General nombrado por el Ministro con dependencia directa del mismo. Esta instancia sería la encargada de realizar inspecciones, auditorías e investigaciones internas en todas las dependencias del Ministerio, incluida la DICAÍ, por orden del Ministro. Entre sus competencias principales figuraría la realización de auditorías, particularmente en relación a tres aspectos básicos: cumplimiento de normas legales, ejecución presupuestaria y eficiencia operativa.⁵⁰ En la legislación correspondiente se definirán los mecanismos de relación y coordinación que deberá existir con el Inspector General de Seguridad e Inteligencia.

3. Controles Internos a nivel de la DICAÍ:

En este nivel se presentan distintos tipos de control, los cuales estarán a cargo de unidades específicas a lo interno de la DICAÍ.

3.1 *Planificación:*

En materia de planificación, tarea a cargo de la Unidad de Planeamiento, se deberá presentar los planes e informes de actividades de la DICAÍ al Director General y éste al Ministro de Gobernación, para fines de evaluación, aprobación y corrección.

Esta tarea no excluye la obligación de otras unidades y departamentos de presentar a la Dirección sus respectivos informes, tanto los establecidos de oficio como los que la superioridad requiera en cualquier momento.

⁵⁰ Fundación Myrna Mack. **La DICAÍ como parte de un Sistema de Inteligencia Nacional de Guatemala.** Documento de Trabajo entregado al Subgrupo 4-A del Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia el 23 de febrero de 2001. p.6. Ver también Estévez, Eduardo et.al. **Desarrollo de la capacidad anticipatoria para orientar la prevención.** Instituto de Política Criminal y Seguridad, Dictamen de Trabajo Especial del Programa Legislación y Políticas de Seguridad. La Plata, Prov. De Buenos Aires, Argentina, 1998. p.48

3.2 *Asuntos Internos*

Asuntos Internos mantendrá vinculación directa con el Director General. Su responsabilidad consistirá en fiscalizar permanentemente el desempeño del personal de la Dirección, en estricta observancia de las leyes nacionales, las normativas internas y las órdenes superiores. Rendirá cuentas a la Dirección General sobre los casos investigados en relación a la comisión de faltas en el servicio, ello permitirá al Director General dictaminar las sanciones disciplinarias o iniciar procesos judiciales ante las instituciones competentes.

3.3 *Controles financieros*

Al anterior se suman los requerimientos presupuestarios y financieros y la auditoría sobre los manejos presupuestarios y financieros, a través de la Unidad de Finanzas y Presupuesto de la DICA, la cual deberá trasladar la información al Ministerio de Gobernación. Este se encargará de realizar el control presupuestario y la auditoría financiera, a través de la Unidad de Administración Financiera (UDAF) y la Unidad de Auditoría Interna (UDAI) del Ministerio de Gobernación, pertenecientes al Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno (SIAF) dirigido por el Ministerio de Finanzas Públicas.

El Ministerio, por medio de la UDAF y la UDAI, será el encargado de rendir cuentas al Congreso de la República –por medio de las comisiones legislativas específicas- y a la Contraloría General de Cuentas de la Nación.

3.4 *Enlaces entre diversos niveles de control*

Los mecanismos de control democrático establecidos para el Sistema de Inteligencia de Guatemala, constituyen el fundamento de los propuestos para el subsistema de inteligencia civil en el Ministerio de Gobernación, debiendo guardar entre ambos la relación y colaboración correspondiente. Estos aspectos deberán estar regulados en la ley específica de la materia.

4. Controles externos

En relación a los controles externos –entre los que se incluyen los legislativos y judiciales, así como a la auditoría social-, éstos se aplicarán a la DICAÍ y a las demás unidades de inteligencia del Ministerio de Gobernación de manera análoga a como se aplican a todas las instancias que integran el Sistema de Inteligencia de Guatemala.⁵¹

4.1 Controles parlamentarios

En este contexto figuran los controles parlamentarios ejercidos por comisiones específicas, entre las cuales se tiene prevista la conformación de una Comisión de Supervisión de Actividades y Servicios de Inteligencia en el Congreso de la República.

Las comisiones legislativas específicas vinculadas a la actividad de la DICAÍ, corresponde la labor de control y supervisión del cumplimiento de los planes, así como de la elaboración, la asignación y la ejecución del presupuesto correspondiente. Para el adecuado cumplimiento de estas funciones, se requiere de los mecanismos legales, institucionalizados en la ley correspondiente.

Dentro de los mecanismos de control legislativo se incluye llevar a cabo investigaciones y buscar información acerca del Subsistema de Inteligencia a cargo del Ministerio de Gobernación, de sus componentes y todas sus actividades. En este contexto el Organismo Ejecutivo, a través del Sistema de Inteligencia de Guatemala y los órganos y organismos que lo integran, están en la obligación de trasladar a la Comisión Legislativa toda la información que la ley determine. La información relativa a la DICAÍ y a las unidades de inteligencia de otras direcciones del Ministerio de Gobernación, deberá ser trasladada al Congreso por intermedio del Ministro de Gobernación y del Consejo Nacional de Seguridad, CNS.

⁵¹ Es por ello que en el presente documento sólo se hará una breve referencia a este tipo de controles, cuyo desarrollo en profundidad corresponde al Grupo 4 del proyecto. Para mayores detalles, ver **en el Documento No. 5: controles democráticos, Op.Cit.**

Otra forma de control parlamentario, a cargo de la Comisión respectiva, consistirá en elaborar los informes que considere necesarios sobre este tema y trasladar al CNS la información correspondiente, incluyendo las recomendaciones que estime pertinentes. Paralelamente, la instancia legislativa en mención elaborará anualmente un informe adicional de carácter público sobre las actividades realizadas.

Dentro de los mecanismos de control, se incluyen los requerimientos de informes a la DICA, cuando se considere necesario, así como la citación al Director General y demás autoridades de la dependencia aludida para que comparezcan ante los diputados.

4.2 Controles judiciales

En relación a estos controles, se requiere en primer lugar la existencia expresa de figuras delictivas referidas a actividades ilegales en que pudieran incurrir los servicios de inteligencia, cuya sanción corresponde exclusivamente a los Tribunales de Justicia. En este campo se incluye lo relativo a actividades y operaciones de inteligencia que recurran a medios intrusivos de la privacidad, los cuales únicamente podrían ejecutarse mediante autorización judicial respectiva.

Finalmente, se contempla dentro de estos controles, la existencia de marcos regulatorios para clasificar la información en términos de seguridad y confidencialidad, así como para regular los derechos de acceso a la información y el habeas data, cuya violación deberá ser sancionada por los tribunales. Estos aspectos deberán estar debidamente regulados, a fin de lograr el equilibrio entre los derechos de la ciudadanía, los límites a la actividad de inteligencia y la seguridad del Estado.

4.3 Auditoría social

Esta se lleva a cabo a través de la acción de la prensa; y mediante la observancia del derecho de todo habitante en el país, a acceder a la información. A las anteriores se suman

la actividad de monitoreo por parte de organizaciones sociales diversas; y los estudios y propuestas de política pública realizados por entidades académicas y de la sociedad civil.

En este contexto, el Consejo Asesor de Seguridad (CAS), como un compromiso contenido en los Acuerdos de Paz, confiere a la sociedad civil participación en la asesoría al Estado en este campo y constituirá un canal apropiado para la auditoria social.

CONSIDERACIONES FINALES

En el transcurso de las discusiones y actividades realizadas por el grupo de Trabajo, se identificaron algunos aspectos, que por su importancia, se consideró necesario consignarlos en este apartado.

1. En cuanto a la recolección de información y producción de inteligencia en el ámbito de la “defensa del orden constitucional”, el Grupo de Trabajo estimó contraproducente incorporar este último concepto porque resultaría riesgoso y atentatorio a los derechos y garantías que la misma Constitución de la República establece y fácilmente la labor de inteligencia podría derivar en el control de las personas por su pensamiento, ideología o adscripción política.

El grupo de Trabajo considera fundamental para la defensa del orden constitucional, la persecución penal de quienes resultaren involucrados en la comisión de actos delictivos que atentan contra el orden constitucional, mediante la aplicación de los procedimientos y sanciones legales establecidos en los cuerpos normativos correspondientes, en virtud de lo cual juega un papel muy importante, el fortalecimiento de las capacidades de investigación criminal de las instituciones establecidas para el efecto.

2. En relación al Servicio de Información Policial, SIP, de la Policía Nacional Civil, de acuerdo a la Orden General Número 07-01 de fecha 16 de julio del 2001, emitida por la Dirección de la Policía Nacional Civil, en su artículo 1. establece que corresponde al SIP entre otras funciones, “...el mando de las Unidades Centrales de Información y de la dirección técnica de las Unidades Periféricas de información.” Y en la parte conducente a estructura el Artículo 2.- numeral 2.1.4 dice: “Unidades Centrales de Información (UCI,s.) Son los órganos que, al mando de un Comisario, tienen la misión de informar sobre los grupos y organizaciones siguientes: - Grupos que amenacen la Constitución, -Grupos que perturben gravemente el ámbito sociolaboral, - Organizaciones delincuenciales nacionales e internacionales.”

Habiendo conocido y analizado el contenido de este artículo, el Grupo de Trabajo estima necesario solicitar la derogatoria de dicho numeral, por considerarlo atentatorio a los derechos y garantías establecidos en la Constitución de la República. En consecuencia, se estima imprescindible realizar el análisis y revisión de todas las normativas y reglamentos referidos a las actividades de los servicios de inteligencia civiles y militares existentes, para que a la luz de la misma Constitución de la República, los Acuerdos de Paz y los documentos que contienen las propuestas elaboradas en los Grupos de Trabajo de este Proyecto, se formulen las propuestas de ley correspondientes y se impulsen las reformas a las normas y reglamentos respectivos.

Atendiendo a lo anterior, el Subsistema de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación, como parte del Sistema de Inteligencia de Guatemala, del cual la DICA se constituye en el ente rector, desarrollará las actividades de inteligencia correspondientes, dentro del ámbito exclusivo de la prevención y lucha contra el crimen organizado y la delincuencia común.

INTEGRANTES SUBGRUPO 4: INTELIGENCIA CIVIL

Ministerio de la Defensa

Ministerio de Gobernación

Secretaría Administrativa y de Seguridad de la Presidencia (SAAS)

Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia (SAE)

Secretaría de la Paz (SEPAZ)

Centro de Estudios de Guatemala (CEG)

Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (CEUR-USAC)

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Rafael Landívar (URL)

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Fundación Myrna Mack

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)