



SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD

I. INTRODUCCIÓN:

1. Los partidos políticos en cumplimiento de los compromisos suscritos en la Agenda Nacional Compartida y consecuentes en la búsqueda de soluciones estructurales a la grave crisis de seguridad que atraviesa el país, coincidimos plenamente en formular un Acuerdo Político para la construcción del Sistema Nacional de Seguridad (SNS).
2. El esfuerzo por construir un Sistema Nacional de Seguridad que cumpla con los objetivos nacionales establecidos en la Constitución Política de la República y que se resumen en la potestad del *Estado, como responsable de la promoción del bien común, de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz*; no ha logrado históricamente su concreción e implementación; existiendo para el efecto un conjunto de leyes dispersas, una institucionalidad debilitada y ausencia de profesionales del Estado en materia de Seguridad.
3. Los partidos políticos conscientes de la grave crisis de seguridad que atraviesa el país y que se refleja en la ausencia de la estructuración de un Sistema Nacional de Seguridad frente a amenazas reales y potenciales; en un crecimiento de las acciones del crimen organizado y delincuencia común; en un ambiente grave de inseguridad interna; en una conflictividad político-social permanente; en el incumplimiento a los compromisos nacionales e

internacionales relacionados con el crimen organizado; en el colapso institucional en materia de prevención ante desastres naturales y provocados.

4. En consideración a esta realidad, y asumiendo con responsabilidad el papel de incidencia que en consenso podemos impulsar desde el Foro Permanente de Partidos Políticos para diseñar, construir, desarrollar y fortalecer políticas de Estado, es que la Asamblea de Secretarios Generales orientó y dio mandato a una comisión específica la elaboración de los principales lineamientos y contenidos para que en un proceso multipartidario se puedan transformar en una política de Estado que, independiente de quien asuma o esté en el poder político, sea considerada de largo plazo.
5. El proceso y esfuerzo multipartidario por construir esta propuesta ha sido intenso, altamente propositivo y corporativo inspirados en el lineamiento de la Agenda Nacional Compartida de *construir el consenso político y social necesario para la formulación de una política de seguridad democrática; entendiendo este principio como global e integral; y como una condición que implica ausencia o disminución de riesgos y amenazas, en sentido amplio.*
6. También el diseño de este proyecto multipartidario incorpora sustantividad de la riqueza documental y de propuesta que variados actores de la sociedad guatemalteca, así como instituciones diversas han producido históricamente en función de construir una política de Estado.
7. Otro factor importante que los partidos políticos valoramos es el espíritu de los Acuerdos de Paz *que ofrece la oportunidad histórica de renovar las instituciones para que, en forma articulada, puedan garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.* En tal perspectiva y como lo establecen dichos Acuerdos *se hace indispensable la mejora, modernización*

y fortalecimiento del Estado y su sistema de gobierno republicano, democrático y representativo.

8. Damos también importancia al concepto definido como seguridad que subrayan los Acuerdos de Paz y que la Agenda Nacional Compartida toma como lineamiento fundamental y que en esencia concibe que *la seguridad ciudadana y la seguridad del Estado son inseparables del pleno ejercicio por los ciudadanos de sus derechos y deberes políticos, económicos, sociales y culturales. Los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza y la pobreza extrema, la discriminación social y política, la corrupción, entre otros, constituyen factores de riesgo y amenazas directas para la convivencia democrática, la paz social y, por ende, el orden constitucional democrático.*
9. El documento en consecuencia establece los Acuerdos Políticos cardinales multipartidarios consensuados y concluye en la necesidad de seguir fomentando el diálogo, el trabajo conjunto y el consenso para darle seguimiento a todos aquellos contenidos que, por un lado, en este proceso aún no sean de común sentir; o que por otro, aún sean requeridos para fortalecer la propuesta en su proceso de construcción institucional.

II. MARCO CONCEPTUAL:

10. Los partidos políticos concebimos al Estado como una *Sociedad humana asentada dentro de un territorio y sujeta por delegación a un poder soberano, quien estructura jurídicamente la Sociedad Estatal para la consecución del bien común de sus integrantes.*
11. Entendemos que las funciones básicas del Estado son:
 - a) Promover el bienestar y desarrollo social.
 - b) Brindar seguridad a la población.

- c) Integrar los distintos elementos del Estado, dentro de una visión nacional (Población, Territorio y Sistema Político).
12. Consecuentes con el mandato de la Constitución de la República de Guatemala, que establece que “el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común”; y que “es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la república la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona”, los partidos políticos asumimos con responsabilidad el establecimiento de una política de Estado en materia de Seguridad.
13. En consenso asumimos que la política de seguridad de un Estado se formula basándose en tres consideraciones básicas:
- a) La concreción de los intereses nacionales y de la visión de nación que se aspira construir;
 - b) La percepción y prioridad de las vulnerabilidades, riesgos y amenazas que debe enfrentar para la consecución de dichos intereses;
 - c) Las condiciones objetivas y subjetivas a partir de las cuales pueda hacer funcionales los mecanismos de prevención, control y resolución de las amenazas.
14. De manera general, “La Seguridad consiste en la capacidad del Estado de dar repuesta efectiva a riesgos, amenazas y vulnerabilidades, y estar preparados para prevenirlos, contenerlos y enfrentarlos.”
15. La seguridad es una condición de carácter aspiracional que identifica una situación de ausencia o disminución de riesgos para un determinado entorno social y natural. La seguridad desde el plano del sistema, implica examinar

las instituciones, las políticas, las normativas y los controles democráticos de la seguridad en el marco del Estado de derecho.

16. La Seguridad Democrática indica la condición de bienestar que se genera por la acción de desarrollo que promueve el Estado, y la definición de políticas de desarrollo cuyas medidas específicas están destinadas a procurar la condición de bienestar.
17. Somos consecuentes con la visión de una seguridad global e integral, inspirada en la Constitución Política y que se resume en aquellas acciones de carácter preventivo o reactivo que el Estado debe adoptar para garantizar el logro de los intereses y objetivos nacionales frente a cualquier amenaza, agresión o situación que por su naturaleza ponga en peligro el Estado de Derecho, el sistema democrático, la vigencia de los derechos humanos, el crecimiento socioeconómico, el desarrollo integral de la persona humana, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, la conservación del medio ambiente, la seguridad pública, la cultura nacional y la paz social.
18. La Seguridad Nacional, es la situación en la cual el Estado garantiza su independencia, soberanía, integridad y los derechos fundamentales de la población establecidos en la Constitución Política de la República. Esa situación contribuye a la consolidación de la paz, el desarrollo integral y la justicia social, basada en los valores democráticos y el respeto a los derechos humanos.
19. El objetivo general de la Seguridad Nacional es garantizar la permanencia y continuidad de la Nación; del Estado en que se organiza y del territorio en el que se asienta; en un marco de paz, desarrollo y bienestar. Las políticas esenciales son:

- a) Preservar la independencia, soberanía, integridad del territorio y los intereses nacionales.
 - b) Maximizar los recursos del Estado para mantener el país libre de amenazas o en condiciones de enfrentarlas exitosamente.
20. Las amenazas y los desafíos a la seguridad, constituyen problemas complejos que requieren respuestas multisectoriales, actuando cada uno en sus ámbitos de responsabilidad de conformidad con el ordenamiento jurídico.
21. La estrategia de seguridad es preventiva. La acción militar a través del Ejército de Guatemala, es el último recurso que empleará el Estado para actuar exclusivamente en su defensa.
22. Fuerzas de Seguridad especializadas, harán frente a las amenazas internas, comunes y las que adquieren características especiales, como la narcoactividad y el crimen organizado.
23. Guatemala es signataria de Tratados, Convenios y Conferencias en materia de Seguridad, que le obligan a adecuar su normativa e institucionalidad a las nuevas concepciones y alcances de Seguridad en el Hemisferio y el Mundo. De estos, el tratado Marco de Seguridad Democrática constituye la base jurídica para la actualización de la temática, la agenda y la institucionalidad de seguridad desde una perspectiva democrática.
24. La condición democrática del orden político establece que las instituciones del Estado se construyen en función de los intereses colectivos de la sociedad y en su defensa: el Estado existe para la Sociedad y no a la inversa.

25. El término políticas de seguridad se limita a dar medidas destinadas a contrarrestar los riesgos y amenazas que se presenten sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones.
26. El Sistema Nacional de Seguridad es el marco instrumental, institucional y funcional a través del cual el Estado enfrenta los desafíos que en materia de Seguridad se presentan. Constituye el conjunto de instituciones, normativas, políticas, programas, planes, doctrinas, patrones de actuación -propios de la administración pública-, a los que se acompaña de una serie de controles democráticos.
27. El sistema de seguridad está estrechamente relacionado con el concepto y la agenda de seguridad. Ambos definen la política de seguridad resultante, de carácter general, de la que se derivan políticas específicas (ámbito Ministerial, de Secretarías de Estado y de los Gabinetes Específicos) y las subsecuentes políticas en el ámbito operativo o de ejecución.
28. Asimismo, el concepto de seguridad es la herramienta teórica desde la cual se determinan los temas de seguridad que llegarán a formar parte de la agenda, lo que tendrá derivaciones ulteriores hacia las formas posibles de afrontar los problemas definidos.
29. La Agenda de Seguridad está constituida por la lista de temas o problemas que identifica una serie de amenazas y riesgos al bienestar de las personas, la sociedad y sus instituciones políticas, cuyo efecto es necesario controlar y que no están previstas en las políticas de desarrollo.
30. Aunque los partidos políticos guatemaltecos reconocen la existencia de temas de preocupación a nivel mundial como la delincuencia transnacional organizada y el deterioro del ambiente, la elaboración de la Agenda de Seguridad guatemalteca es una tarea que corresponde a los actores

nacionales. Guatemala participa activamente en las acciones multilaterales a favor de la paz en el Mundo, pero se debe abstener de atender a instancias unilaterales del exclusivo interés de las potencias.

III. ACUERDOS:

31. Con base en el esfuerzo multipartidario de diálogo y consenso, los partidos políticos coincidimos en la necesidad de crear el Sistema Nacional de Seguridad como el marco instrumental, institucional y funcional a través del cual el Estado enfrente los desafíos y amenazas que en materia de Seguridad se presenten. Constituye el conjunto de instituciones, normativas, políticas, programas, planes, doctrinas, patrones de actuación –propios de la administración pública-, a los que se acompaña de una serie de controles democráticos.
32. La finalidad del Sistema Nacional de Seguridad es proveer al Estado de Guatemala de los instrumentos para garantizar el cumplimiento de los objetivos nacionales expresados en la Constitución Política de la República en materia de seguridad.
33. La visión que nos inspira se fundamenta en la necesidad de que se construya una política de Estado en materia de seguridad, creándose para el efecto un marco legal nacional, estable y de largo plazo; una institucionalidad fuerte, moderna, entrelazada y coordinada; formar, orientar y capacitar el recurso humano idóneo y consecuentemente la carrera profesional; y una correlación y mecanismos de apoyo por parte de la sociedad guatemalteca.
34. Consideramos esencial establecer los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad, a saber:
 - a) Dar coherencia al funcionamiento coordinado de las instituciones, políticas, normativas y controles en materia de seguridad, en el marco del Estado de Derecho;

- b) Establecer una institucionalidad de máximo nivel en materia de seguridad, que permita coordinar las instituciones comprometidas, e integrar y dirigir las políticas públicas en esta materia; y
 - c) Ser el instrumento a través del cual el Estado enfrente los desafíos que en materia de seguridad se presenten.
35. Asimismo definimos que la Estructura del Sistema Nacional de Seguridad deberá ser flexible y de desarrollo progresivo. Esto significa, por una parte, que debe ser capaz de adaptarse a las necesidades del país y al contexto internacional. Por otra, el SNS debe desarrollarse en una perspectiva de corto, mediano y largo plazo, partiendo de los cambios administrativos que sea posible hacer en las actuales circunstancias, pasando por los cambios y la modernización institucional que sea necesario desarrollar en el mediano plazo, para concluir con las reformas legales que demande la construcción del Sistema.
36. Consecuentes con lo establecido en la Agenda Nacional Compartida *consideramos de trascendental importancia la creación de un Consejo Nacional de Seguridad, que al tenor de lo establecido en los artículos 182 y 183 de la Constitución Política de la República, sea el órgano rector del sistema de seguridad y asesor del Presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado, en la toma de decisiones en asuntos de seguridad, con el propósito de definir políticas y estrategias en el tema.*
37. Acordamos los partidos políticos la conformación inicial del Consejo Nacional de Seguridad, el cual estará integrado por los siguientes funcionarios:
- a. El Presidente de la República
 - b. El Vicepresidente de la República
 - c. El Ministro de Gobernación
 - d. El Ministro de Relaciones Exteriores

- e. El Ministro de la Defensa Nacional
 - f. El Secretario de Análisis Estratégico
 - g. El Procurador General de la Nación
 - h. Invitados Especiales de acuerdo a las circunstancias
38. Los partidos políticos estamos de acuerdo en la definición de funciones del Consejo Nacional de Seguridad, siendo las siguientes:
- a. Ser la máxima autoridad del Sistema Nacional de Seguridad.
 - b. Coordinar y supervisar el funcionamiento de las instituciones encargadas de la seguridad.
 - c. Generar las directrices básicas para la redacción y actualización de la política nacional de seguridad.
 - d. Conocer y aprobar las políticas específicas en materia de seguridad exterior, seguridad interior, seguridad militar e inteligencia.
 - e. Promover la actualización del marco normativo e institucional aplicable a las actividades de seguridad.
 - f. Constituirse en Comité de Crisis en caso de emergencia nacional.
 - g. Establecer criterios y condiciones de utilización de áreas estratégicas a la seguridad del territorio nacional y opinar sobre su uso efectivo, especialmente en las zonas fronterizas y cuando se trate de la explotación de los recursos naturales.
 - h. Conocer y decidir sobre aquellos asuntos de carácter estratégico para la seguridad del país.
39. Consideramos que la articulación del Sistema Nacional de Seguridad debe impulsarse primeramente, en un proceso de coordinación al interior del Organismo Ejecutivo. Además, la coordinación debe extenderse a las instancias y estructuras de descentralización del sistema nacional de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y de los gobiernos municipales. Asimismo, consideramos pertinente una segunda fase que constituye las

coordinaciones con el Organismo Ejecutivo, Congreso de la República y el Organismo Judicial.

40. Un factor decisivo en la estructuración del Sistema Nacional de Seguridad es su soporte legal como fundamento de la actuación del sistema y, para el efecto, consideramos esencial la Aprobación de la Agenda Legislativa, en materia de seguridad prevista en los Acuerdos de Paz y también el impulso de reformas a la legislación vigente.
41. Con relación a los soportes institucionales que debe tener el Sistema Nacional de Seguridad se considera por parte de los Partidos Políticos en primer lugar, una definición de los contenidos básicos de las políticas públicas en materia de seguridad; y en segundo lugar, la definición de los contenidos básicos de la política de continuidad institucional del esfuerzo para la creación del Sistema Nacional de Seguridad. El presente aporte define lineamientos fundamentales para la articulación de la política de Estado en materia del Sistema Nacional de Seguridad y los componentes básicos que debe contener.
42. Hay un elemento crucial para hacer posible la creación del Sistema Nacional de Seguridad y lo constituye el esfuerzo multipartidario para su diseño, conformación, implantación, fortalecimiento y desarrollo. En este esfuerzo concebimos primeramente la propuesta del Foro Permanente de Partidos Políticos que se ha presentado en forma de Acuerdos. En segundo término, la creación de una Comisión Ad-Hoc, integrada por especialistas en el tema de seguridad, debiendo contar con representantes de los tres Organismos del Estado.

IV. CONCLUSIONES:

43. Guatemala, vive un momento de zozobra e incertidumbre en cuanto a Seguridad motivado por las amenazas que vulneran al Estado y la debilidad

de su institucionalidad democrática que promueva el bienestar y desarrollo, lo cual motiva al Foro de Partidos Políticos a través de sus Secretarios Generales a desarrollar las acciones necesarias a plantear la creación de un Sistema Nacional de Seguridad.

44. La ausencia de un Consejo Nacional de Seguridad, que provea al Presidente de la República y a los poderes del Estado de la asesoría oportuna, profesional, colegiada y experta, representa una debilidad del Estado tanto para detectar y contrarrestar amenazas internas y externas, como para integrar, dinamizar y cohesionar su acción en función de los Objetivos Nacionales.
45. El Consejo Nacional de Seguridad, debe ser un órgano del Estado encargado de la planificación y ejecución de la seguridad nacional, que constituya un alto organismo estatal, de carácter colegiado cuya función será la de asesorar y colaborar con el Presidente de la República en la formulación y decisión de políticas y estrategias en materia nacional de seguridad que garanticen la consecución de los objetivos nacionales permanentes del Estado.
46. El Estado de Guatemala carece de una agenda para hacer viable su planificación en políticas y estrategias de seguridad. Se basa únicamente en planes de gobierno, con una visión de corto plazo y en muchos casos reactiva, lo que no le permite accionar ante riesgos y amenazas, mucho menos aprovechar las potencialidades para la consecución de los objetivos nacionales.

V. RECOMENDACIONES:

47. Como resultado del proceso de debate desarrollado al interior del Foro Permanente de Partidos Políticos, con base en las guías metodológicas, las entrevistas con los Secretarios Generales de los Partidos Políticos y sus Comités Ejecutivos, las Asambleas Plenarias de Secretarios Generales y el diálogo al interior de la Sub Comisión de Seguridad, se formulan las siguientes recomendaciones:

- A. Que se establezca una comisión *Ad-hoc* multipartidaria, para que le dé seguimiento al presente documento, con el objeto de que el mismo llegue al final de la meta establecida como es la creación del Sistema Nacional de Seguridad.
- B. Que el Foro Permanente de Partidos Políticos presente al Gobierno de la República esta propuesta para que pueda considerarla como una política de Estado e impulse los procesos necesarios para la adecuación institucional que conduzca a la integración del Sistema Nacional de Seguridad en el corto, mediano y largo plazo.
- C. Incorporar en las plataformas programáticas de los partidos políticos miembros del Foro Permanente de Partidos Políticos los aspectos esenciales de consenso contenidos en la presente propuesta.
- D. Proponer a los Bloques Legislativos en el Congreso de la República, la aprobación de la Agenda Legislativa de Seguridad contenida en los Acuerdos de Paz; así como la inclusión en ella de los acuerdos, conclusiones y recomendaciones de este documento, entre ellas una propuesta de creación de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad.

VI. PLANTEAMIENTOS REALIZADOS Y NO CONSENSUADOS

48. Como parte de la respuesta de los partidos políticos a las guías metodológicas, aportes adicionales y las deliberaciones al interior de la Sub Comisión de Seguridad, se produjeron las siguientes consideraciones, que, aunque no fueron consensuadas, constituyen insumos para la agenda pendiente a discutirse en la Asamblea de Secretarios Generales del Foro Permanente de Partidos Políticos:

49. Aspectos de carácter general:

Se planteó valorar las experiencias desarrolladas en el ámbito de la sociedad civil, al nivel de la comunidad. No se propone la reedición de patrullas civiles ni de invertir a las organizaciones locales de funciones punitivas ni represivas, sino más bien de organizaciones comunitarias para la prevención del delito. Esta propuesta se apoya en lo contenido en la Ley General de Descentralización.

Por otra parte, de impulsarse una Ley específica que dé sustento legal al Sistema, se propuso que ésta sea denominada “Ley del Sistema Nacional de Seguridad y Defensa” con el propósito de hacer visible el tema de defensa como un bien público, tal como lo plantea el Libro de la Defensa Nacional de Guatemala (Libro Blanco).

50. Sobre la composición del CNS

Se propuso que el Procurador General de la Nación únicamente funja como asesor dentro del CNS.

Asimismo, se planteó el debate acerca del carácter de la participación del Secretario de Análisis Estratégico dentro del CNS. En unos casos se propone que asuma la Secretaría Técnica y, en otros, que su papel se limite a contar con voz pero sin voto dentro del Consejo.

También se propuso la inclusión de los Ministros de Finanzas y Economía, así como la inclusión de un Ministro de Seguridad (que sería el actual Ministro de Gobernación despojado de las funciones ajenas a seguridad).

La mayoría de los partidos coincidió en contar con un órgano o instancia técnica y administrativa, pero sin llegar a acordar la designación adecuada al efecto. En algunos casos se tomó el de Secretaría Permanente del CNS y, en otros, el de Secretaría Técnica, sin llegar a ahondar en sus características y funciones. En todo caso, sí hubo abierta oposición a que esta función (técnica y administrativa) sea asumida por el Secretario de Análisis Estratégico, porque implicaría duplicar sus funciones y generaría problemas técnicos en el ejercicio de su labor de inteligencia.

51. Sobre las funciones del CNS:

Además de las contenidas en el capítulo de Acuerdos, también se propuso que el CNS tenga la función de conocer y dictaminar acerca de la ratificación de instrumentos internacionales en materia de seguridad.

52. Sobre las fases articulación previstas

Se propuso la coordinación con los alcaldes comunitarios, los consejos comunales de desarrollo y organizaciones de vecinos.

53. Soportes Institucionales

Se destacó la importancia de:

- La definición de amenazas y la definición de los contenidos básicos de la política del Estado contra el crimen;
- La definición de los contenidos básicos de la política de fortalecimiento del Sistema de Administración de Justicia;

- La actualización de los contenidos básicos del Libro de la Defensa Nacional y de la Política de Defensa; la definición de los contenidos básicos en materia de Seguridad Exterior, dentro de la Política de Relaciones Exteriores; y en materia de Seguridad Exterior e Interior dentro de una Política Nacional de Inteligencia.
- Definición de la política pública de seguridad en general, y de las políticas públicas de seguridad exterior, ciudadana y militar, y de inteligencia, específicamente.

54. Elementos constitutivos del Sistema

En la formulación de los componentes del Sistema Nacional de Seguridad se consideran como básicos: la política de seguridad interior, la política de seguridad exterior, el sistema de inteligencia, el sistema penitenciario, el sistema de defensa civil; el sistema de investigación criminal; el sistema de prevención y reducción de desastres; en profunda coordinación con el sistema de procuración de justicia. En esta visión, los servicios privados de seguridad deberán sujetarse a una ley especial y a las disposiciones del Sistema Nacional de Seguridad.