

---

Los conceptos de  
seguridad democrática  
y seguridad de la nación,  
más allá de la coyuntura

---



---

## Una explicación necesaria

En el transcurso de 2018 en Guatemala se ha asistido a un proceso de atropellos y debilitamiento de la institucionalidad del sector seguridad, inspirada en principios plasmados originalmente en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (1995). Las decisiones de altas autoridades de gobierno, y específicamente las responsables de la seguridad, reviven el uso de un lenguaje y conceptos ya superados por la historia y la legislación nacional vigente, y que corresponden a paradigmas autoritarios y antidemocráticos.

En ese marco, la apelación recurrente e indebida, a la “seguridad nacional” para justificar diversas acciones, como el ataque sistemático a las actividades de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), no solamente se explica desde las irreflexivas como fallidas búsquedas gubernamentales para poner en jaque a la CICIG. También revela un peligroso retroceso conceptual que va más allá de la coyuntura y que apunta no solamente a la revisión de los conceptos fundamentales de la seguridad democrática, construidos y desarrollados por la sociedad guatemalteca para superar la pesada herencia de la Doctrina de Seguridad Nacional, cuya aplicación práctica en nuestro país dejó trágicos saldos por abusos y graves violaciones a los derechos humanos.

Consciente de que este revisionismo conceptual trasciende la coyuntura y constituye el sustento de la desinstitucionalización del sector seguridad, el Foro de Organiza-



---

ciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad (FOSS) aporta para su consideración este documento, en el cual se aborda el tema de la seguridad democrática y se fundamenta en el análisis de elementos jurídico-dogmáticos, incluso constitucionales, por qué el modelo de la seguridad democrática debe prevalecer y obliga a las instituciones del Estado a organizarse y actuar con apego a ella.

## Tránsito legal para el cambio de doctrina en materia de seguridad (1985-2008)

En el ámbito de la seguridad democrática el objetivo principal es permitir la convivencia de las personas en forma pacífica y libre de amenazas a sus derechos. El *bien jurídico tutelado es la persona*, lo que implica el abandono de cualquier otro modelo político que no tome como punto de partida al ser humano y sus derechos fundamentales. La tutela de la persona se encuentra en la Constitución Política de la República de Guatemala –como se argumenta con detalle más adelante– y a tenor con ella, el Estado de Guatemala, a través de su gobierno proyectó tales principios en el ámbito regional en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, que tiene rango constitucional.

Así pues, en Guatemala se identifica una línea de construcción doctrinaria jurídica que se orienta al abandono de la Doctrina de Seguridad Nacional y, de forma continua, permite el establecimiento de la doctrina de seguridad democrática, como se aprecia en la tabla siguiente.

**Tabla 1**

## Fundamentos jurídicos, doctrinarios y políticos de la seguridad democrática

Año	Texto	Obligación
1985	Constitución Política de la República de Guatemala	<p><b>Art. 1</b> Estado se organiza para la protección de la persona su finalidad es el bien común.</p> <p><b>Art. 2</b> El Estado garantiza la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.</p> <p><b>Art. 138</b> Es obligación del Estado y de las autoridades, mantener a los habitantes de la Nación, en pleno goce de los derechos que la Constitución garantiza. Sin embargo, en caso de invasión del territorio, de perturbación grave de la paz, de actividades contra la seguridad del Estado o calamidad pública...</p> <p><b>Art. 140</b> Guatemala es un Estado... organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades...</p>
1987	Acuerdo Esquipulas II	Los gobiernos se comprometen a impulsar un auténtico proceso democrático pluralista y participativo que implique la promoción de la justicia social, el respeto de los derechos humanos, la soberanía, la integridad territorial de los Estados y el derecho de todas las naciones a determinar libremente y sin injerencias externas de ninguna clase, su modelo económico, político y social
1995	Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica	El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permita su desarrollo personal,

familiar y social en paz, libertad y democracia.

El modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas. Asimismo, el modelo centroamericano de seguridad democrática orientará, cada vez más, sus recursos a la inversión social.

Art. 2. El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se regirá por los siguientes principios relacionados con este Título: a) el Estado de Derecho, que comprende la supremacía del imperio de la ley, la existencia de la seguridad jurídica y el efectivo ejercicio de las libertades ciudadanas; b) el fortalecimiento y perfeccionamiento constante de las instituciones democráticas en cada uno de los Estados, para su consolidación mutua dentro de su propia esfera de acción y responsabilidad, por medio de un proceso continuo y sostenido de consolidación y fortalecimiento del poder civil, la limitación del papel de las fuerzas armadas y de seguridad pública a sus competencias constitucionales y la promoción de una cultura de paz, diálogo, entendimiento y tolerancia basada en los valores democráticos que les son comunes...

Art. 3. Para garantizar la seguridad del individuo, las Partes se comprometen a que toda acción

1996	Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática	<p>realizada por las autoridades públicas se enmarque en su respectivo ordenamiento jurídico y el pleno respeto a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.</p> <p>La seguridad es un concepto amplio que no se limita a la protección contra las amenazas armadas externas, a cargo del Ejército, o a la protección contra las amenazas al orden público y la seguridad interna, a cargo de la Policía Nacional Civil. El conjunto de los Acuerdos de Paz de Guatemala plantea que la paz firme y duradera requiere el respeto a los derechos humanos, y al carácter multiétnico, pluricultural y multi-lingüe de la Nación guatemalteca, el desarrollo económico del país con justicia social, la participación social, la conciliación de intereses y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.</p>
2005	Ley Marco de los Acuerdos de Paz	<p>Art. 3. Se reconoce a los Acuerdos de Paz el carácter de compromisos de Estado, cuyo cumplimiento requiere de acciones a desarrollar por las instituciones públicas y por las personas individuales y jurídicas de la sociedad, en el marco de la Constitución Política de la República y de la ley.</p>
2008	Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad	<p>Art. 2. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entiende por: a. Seguridad de la Nación. La Seguridad de la Nación incluye el conjunto de principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en materia de seguridad, que garantizan su independencia, soberanía e integridad, y los derechos fundamentales de</p>

la población establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, consolidando la paz, el desarrollo, la justicia y el respeto de los derechos humanos. b. Seguridad Democrática. La Seguridad Democrática es la acción del Estado que garantiza el respeto, promoción y tutela de la seguridad, al mismo tiempo que el pleno ejercicio de los derechos humanos, mediante la creación de condiciones que le permita a la persona su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia, conforme a lo establecido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

Fuente: elaboración propia con base en la legislación citada.

## Derecho fundamental a la paz como contexto de la seguridad de la nación

La materialización de la Doctrina de Seguridad Democrática y el abandono de la Doctrina de Seguridad Nacional se consigue mediante el tránsito legal antes señalado. Deriva de la normativa constitucional que regula que los funcionarios están sujetos a la ley y no son superiores a ella. Pero, como toda normativa, también se debe atender al contexto de creación y de aplicación.

El *contexto de creación* de la Constitución vigente en Guatemala cuenta con tres situaciones que condicionan su contenido:

- a) Situación de ilegitimidad del poder político, el cual provenía de golpes de estado consecutivos entre grupos de poder militar.


- 
- b) La Constitución de 1965 había sido derogada y sustituida por un Estatuto Fundamental de Gobierno emitido en el año 1982.
  - c) Los valores fundamentales del derecho se encontraban en crisis, la cual provenía de la misma ilegitimidad política y la carencia de una norma fundamental.

Con ello, la sociedad guatemalteca no tiene acuerdo sobre qué puede o debe contener una norma fundamental y, en ese sentido, la Asamblea Nacional Constituyente de 1985 evidencia elementos que hacen parecer que los únicos postulados reales y fundantes que otorgan legitimidad a la dinámica de pertenencia social pueden ser la base de actuación estatal orientada a los derechos humanos y, por tanto, al respeto a la dignidad de la persona.

Según asienta el Preámbulo de la Constitución Política de la República de Guatemala, se afirma “...*la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social*” y se define “*al Estado, como responsable de la promoción del bien común, de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz...*”.

Al respecto la Corte de Constitucionalidad (CC) de Guatemala, en el Expediente 12-86, expresó que el preámbulo constitucional recoge los valores de los constituyentes y que, a pesar de no ser una norma positiva, sirve de interpretación ante dudas serias sobre el alcance constitucional.

Con ello, puede identificarse que entre los valores expresados se encuentra el de la paz, el cual serviría como un alcance que la Constitución orienta a establecer en el marco de la existencia misma del Estado de Guatemala. La norma constitucional, además, integra a la paz como una garantía mediante el Artículo 2; y como un derecho mediante el Artículo 44, que dispone el reconocimiento de los





---

derechos inherentes a las personas aún cuando no figuren expresamente en el texto de la Constitución.

En ese contexto debe observarse la admisión del bloque de constitucionalidad conforme la CC, en el Expediente 1822-2011, en donde ha expresado *«se refiere a aquellas normas y principios que aunque no forman parte del texto formal de la Constitución, han sido integradas por otras vías a la Constitución y que sirven a su vez de medidas de control de constitucionalidad de las leyes como tal»*.

Y en ese sentido, aun cuando los Acuerdos de Paz no han sido elevados a la categoría constitucional normativa, el Congreso de la República emitió la Ley Marco de los Acuerdos de Paz en el año 2005 y en la misma dispuso:

*«Se reconoce a los Acuerdos de Paz el carácter de compromisos de Estado, cuyo cumplimiento requiere de acciones a desarrollar por las instituciones públicas y por las personas individuales y jurídicas de la sociedad, en el marco de la Constitución Política de la República y de la ley.»*

Atendiendo a dicha regulación, los Acuerdos de Paz pueden considerarse parte de un bloque de constitucionalidad en sentido amplio, porque normativamente atienden a una regulación específica de derecho fundamental (la paz); participación democrática (requiere de la articulación de los poderes del Estado); y desarrolla servicios públicos esenciales para la administración del Estado.

En ese sentido, esta Ley Marco tiene parámetros de interpretación que no tienen rango fundamental, pero el mismo sistema constitucional las incluye para que sus contenidos sean acatados por todo el ordenamiento jurídico. Es el caso que un valor fundamental del Estado es la paz y la norma marco de los acuerdos de paz regula: *«La presente Ley tiene por objeto establecer normas y mecanismos*

---

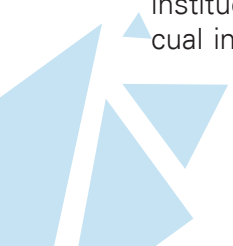
*que regulen y orienten el proceso de cumplimiento de los Acuerdos de Paz, como parte de los deberes constitucionales del Estado».*

Ante lo expuesto, el *contexto de aplicación e interpretación normativo* de las disposiciones constitucionales y los marcos jurídicos decretados se hacen conforme la vigencia de un contexto de derecho a la paz y este se vuelve condicionante en la aplicación de conceptos como el de seguridad democrática y seguridad de la nación, impidiendo así que la interpretación y aplicación de estos sea conforme un contexto no adecuado a la realidad jurídica e institucionalidad política actual.

## Seguridad de la nación en la coyuntura (2018)

De acuerdo con la legislación vigente, especialmente en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (Decreto 18-2008), la seguridad de la nación *«incluye el conjunto de principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en materia de seguridad, que garantizan su independencia, soberanía e integridad, y los derechos fundamentales de la población establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, consolidando la paz, el desarrollo, la justicia y el respeto de los derechos humanos».*

Debe interpretarse que ese *«...conjunto de principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en materia de seguridad...»* responden a una institucionalidad estatal orientada al derecho a la paz, lo cual incluye la posibilidad de la convivencia armónica y el



---

pleno desarrollo de la vida de las personas, por lo cual, la utilización de esa institucionalidad fuera de esos preceptos sería contraria a la norma constitucional.

Asimismo, esa institucionalidad, en la determinación, delimitación y definición de amenazas o riesgos sobre la «... *independencia, soberanía e integridad...*» debe ajustarse al mismo contexto de paz conforme el Artículo 149 constitucional, el cual regula que el Estado de Guatemala normará sus relaciones con otros Estados con el propósito de contribuir al mantenimiento de la paz y la libertad, al respeto y defensa de los derechos humanos, al fortalecimiento de los procesos democráticos e instituciones internacionales que garanticen el beneficio mutuo y equitativo.

De tal cuenta, la determinación de un evento como posible violación a la seguridad de la nación se ve restringida a entender situaciones como la amenaza del uso de la fuerza o el uso de la fuerza contra el territorio del Estado.

Siendo así, la existencia de acuerdos bilaterales entre el Estado de Guatemala y el Secretario de Naciones Unidas, orientados hacia la desarticulación de cuerpos ilegales y clandestinos que disminuyen las capacidades del Estado y promueven la impunidad de sus miembros, no puede constituir una amenaza a la seguridad de la nación. Entre los fundamentos jurídicos para ello se cita los artículos 5 y 6 del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, que regulan:

*«Artículo 5. La corrupción, pública o privada, constituye una amenaza a la democracia y la seguridad de los habitantes y de los Estados de la región centroamericana. Las Partes se comprometen a realizar todos los esfuerzos para su erradicación en todos los niveles y modalidades...»*

---

*Artículo 6. Las Partes realizarán todos los esfuerzos para erradicar la impunidad. La Comisión de Seguridad establecerá contactos con las instituciones y autoridades relacionadas con la materia, a fin de contribuir a la elaboración de los programas conducentes a la armonización y modernización de los sistemas de justicia penal».*

Por lo cual, cualquier acción que se realice desde el ente nacional encargado de la investigación criminal y persecución penal en materia de corrupción y erradicación de la impunidad, aún con acompañamiento internacional, no genera ni riesgo ni amenaza a la seguridad de la nación.

Guatemala, agosto de 2018

