

CONFERENCIA INTERNACIONAL
EL ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN UNA
SOCIEDAD PACÍFICA Y DEMOCRÁTICA

**Mecanismos de control democrático sobre los
órganos de seguridad pública y del Estado**

Iduvina Hernández
SEDEM – Guatemala

Luanda, Angola, octubre del 2002

Mecanismos de control democrático sobre los órganos de seguridad pública y del Estado

INTRODUCCIÓN

¿Por qué hablar de controles democráticos? Lograr la convivencia en un ambiente de seguridad y garantizar el respeto a los Derechos Humanos son dos aspiraciones inseparables en una democracia.

Si bien la función de seguridad es consustancial al papel del Estado, la potestad de escrutinio a esa y otras funciones, es igualmente sustancial al ejercicio democrático. El Estado y sus actores, incluidos los servicios de seguridad, no pueden escapar a la rendición pública de cuentas sobre sus acciones y actividades. “El objeto, las materias que forman parte de sus trabajos y el empleo de un conjunto de procedimientos y pautas de actuación, hacen que el sector seguridad advierta un carácter singular para el Estado de Derecho. Generalmente se reconoce que al carecer de controles, las instituciones que conforman el sector seguridad –cuya finalidad es proteger a la sociedad- paulatinamente se tornan en un peligro tanto para el Estado que las creó, como para la propia sociedad a la que debían servir”¹

De manera que, entenderemos el control como un acto de comparar y analizar acciones, personas y eventos, con previsiones y objetivos prefijados, a efecto de inspeccionar en forma regular el desempeño, detectar eventuales desviaciones y proponer determinados ajustes. La supervisión es el acto de fiscalizar, inspeccionar y verificar la ejecución de las directivas y medidas dispuestas. Ambos, control y supervisión, devienen por lo tanto en términos complementarios.

Ahora bien, el aspecto distintivo en el control democrático es la finalidad que persigue. Un régimen democrático tiene como sustentación y fundamento la protección y salvaguarda de los derechos humanos. El control democrático implica entonces establecer y utilizar mecanismos para fiscalizar con el fin de proteger y promover tales derechos. El control democrático se concreta en un conjunto de instituciones y procedimientos, así como valores, que tienen por propósito que el Estado lleve a término sus funciones en condiciones de eficacia, eficiencia, legalidad y legitimidad.

En ese contexto, puede decirse que, independientemente de las estructuras jurídicas vigentes, los controles son inexistentes si, tras producirse evidentes abusos de autoridad, no hay forma de que la ley sancione a los culpables.

¹ Proyecto hacia una política de seguridad para la democracia (POLSEDE). El sistema de seguridad en Guatemala, apuntes para una reforma. Pg. 93. Guatemala, 2002.

De manera muy sucinta, daremos aquí un breve repaso a los principios que han de regir la estructura de los controles. Hablaremos de los tipos de control y de las modalidades que este adopta, así como de los ámbitos en que se aplican.

1 Los controles, su función

La principal función que desempeñan los mecanismos de control democrático a los servicios de seguridad, es la de ser contrapeso de los poderes con que funcionan dichos servicios, ya sea de seguridad interior o de seguridad exterior. Su propósito fundamental, en última instancia, es garantizar que los órganos y los funcionarios de los servicios de seguridad, se desempeñen en el marco del Estado de derecho y en irrestricto apego y respeto a los derechos y libertades individuales.

Son, a la vez, el freno y el timón para la actuación de los servicios de seguridad. Los controles, por lo tanto, han de ser comprendidos como un sistema integral y no como acciones aisladas o marginales de los entes que lo conforman. En tal sentido, se trata de entender que uno solo de dichos mecanismos no garantiza por sí mismo la funcionalidad del control democrático sobre los órganos de seguridad.

No hay mecanismos más importantes que otros. Unos y otros son complementarios en función de un interés: lograr el cumplimiento de los propósitos nacionales en un estado de seguridad y a la vez garantizar la plena vigencia de las garantías, las libertades y los derechos reconocidos por la ley. Los controles democráticos son la respuesta positiva al dilema que supone el esfuerzo por la búsqueda de la seguridad y el respeto a los derechos individuales. Dilema que, en última instancia ha de resolverse, en una democracia, a favor de los derechos.

2 Principios básicos de control

El conjunto de elementos que integran el sistema de controles, se rige por un marco de principios en el campo del dilema planteado entre seguridad nacional y derechos. Se agrupan en distintos ámbitos de supervisión y control.

En primer término, hablamos de los principios relacionados con la seguridad nacional y los derechos humanos y libertades civiles. En este campo, es esencial garantizar la protección de la seguridad nacional sin comprometer los derechos humanos. Esto significa que la seguridad nacional no ha de ser utilizada como justificación para restringir los derechos humanos fundamentales. Y, en caso de haber conflicto entre seguridad nacional, derechos humanos y libertades civiles, ha de buscarse un equilibrio entre todos. Un equilibrio alcanzable si hay: a) apertura de parte de las autoridades, b) suficiencia, es decir el empleo de los medios suficientes en determinada situación y que restrinjan menos las actividades y derechos, y, c) fiscalización judicial independiente.

Otro campo lo constituyen los principios constitucionales relacionados con seguridad nacional y derechos humanos y libertades civiles. Aquí referimos a la libertad de expresión, así como libre acceso a informaciones estatales. Derecho a la intimidad, libertad de movimiento, derecho a juicio justo y al debido proceso, así como recursos jurídicos para evitar violaciones a los derechos individuales. Un sistema de contrapesos y el adecuado y eficaz funcionamiento del defensor del pueblo.

Un tercer campo son los principios de funciones y autoridad de los servicios de seguridad. Esto es un funcionamiento con base en la ley, que a la vez, garantice el acceso a información y delimitación del uso del secreto, así como procedimientos de desclasificación.

Finalmente, la protección de otros derechos fundamentales en el contexto de la seguridad nacional. Esto incluye un adecuado control judicial para la recolección de información, juicio equitativo y debido proceso, así como la protección de los derechos de los empleados estatales.

El conjunto de controles que integran el sistema, han de velar porque cada uno de los principios rectores sea mantenido y respetado por el sistema de seguridad. Ese es el verdadero espíritu de los controles democráticos.

3 Tipos de Controles

Por la naturaleza del organismo del cual emanan hay controles de carácter judicial, controles legislativos y controles del ejecutivo. Por su relación con respecto a los órganos de seguridad, hay controles internos y controles externos. En este documento, nos remitiremos a desarrollar estos últimos, es decir los controles por la naturaleza de su relación con los órganos de seguridad tanto internos como externos.

3.1 Controles Internos

Son aquellos que provienen desde la estructura misma de los órganos de seguridad, cualquiera que sea su ámbito de intervención, seguridad interior o seguridad exterior (defensa).

3.1.1 Propósito

Puede decirse que su propósito esencial es asegurar el desempeño de las funciones de seguridad en un marco de eficacia, con estricto apego a la normativa jurídica en vigor en un Estado democrático. Estos deben garantizar el control de los agentes políticos sobre los profesionales de la seguridad. Se trata de que el organismo ejecutivo, al cual pertenecen dichos entes, esté en condiciones de asegurar que las misiones y actividades asignadas se encuentran dentro de los parámetros del Estado de derecho.

Por eso es que los controles internos tienen su punto de partida en la planificación, a partir de la definición de la política general de seguridad, así como de las políticas específicas en los ámbitos correspondientes.

A la planificación derivada de las políticas, sigue la selección y la formación del personal que tendrá bajo su responsabilidad el cumplimiento de las misiones derivadas. La selección es, por así decirlo, el mecanismo esencial de control en el nivel interno de los órganos de seguridad. Se trata de establecer los parámetros con los que se conformarán los cuerpos de seguridad y los perfiles que habrán de reunir los integrantes de dichos cuerpos.

En procesos de transición democrática este elemento es fundamental a fin de garantizar un completo proceso de depuración de los órganos de seguridad, de aquellos elementos que hubiesen estado comprometidos en acciones contra los derechos humanos y violaciones al estado democrático de derecho.

Experiencias recientes, como el caso de Guatemala, por ejemplo, evidencian lo tortuoso que resulta la conformación de nuevos órganos de seguridad en un contexto saturado por las prácticas de cuerpos y órganos formados en la práctica sistemática de violación a derechos humanos y garantías individuales. Peor aún, en un marco de acción y funcionamiento de autonomía relativa y autoconducción de los procesos de reforma limitada y controlada.

En tal sentido, en una transición, la selección no está dirigida solamente a los nuevos elementos que habrán de incorporarse sino también a los mecanismos de depuración constante.

3.1.2 Formación

La formación marcha paralela con la selección y es el factor esencial para la integración de los órganos de seguridad. Su propósito es lograr altos niveles de profesionalismo y, sobre todo, una introyección de valores coherentes con los principios del régimen democrático en el que dichos funcionarios se desempeñen.

La experiencia también muestra cómo la formación precipitada o enfocada en una sola dirección de los servidores de la seguridad, redundan en acciones contra la ley y los derechos humanos. En el caso guatemalteco, por ejemplo, la acelerada formación de cuadros de policía ha tenido un peso significativo en la pobre calidad de este cuerpo de seguridad. A esta situación se suma el peso cuantitativo que tienen los cursos de tiro en el programa de estudios, valorados por encima de los cursos de derechos humanos.

Similares características tienen aún los criterios de formación de los oficiales militares para quienes el enfoque principal tiene su origen en los estándares derivados de la doctrina de seguridad nacional, vigente durante la guerra fría. No hay todavía una formación en profundidad que garantice la introyección de la subordinación efectiva del estamento militar, a la autoridad política civil en todas sus dimensiones.

De allí que desde la misma etapa de transición, los contenidos con los que se forman los servidores de los órganos de seguridad sean esenciales en el sistema de controles. En tal sentido, la formación de los profesionales de los servicios de seguridad deberá incluir, entre otros aspectos: el respeto al Estado de derecho, a los derechos humanos, a la

institucionalidad democrática, al principio de transparencia y rendición de cuentas de los servidores públicos, la honestidad, la imparcialidad y la probidad en la administración de los recursos públicos.

Una sólida formación especializada por ámbito, que tenga como eje transversal los contenidos ya señalados, devendrá en un eje esencial en el sistema de controles democráticos. Los servidores de los órganos de seguridad se formarán en una escala de valores que, introyectados, constituirán un freno ante el riesgo de abusos y violaciones.

3.1.3 Carrera

El establecimiento de la carrera como sistema en los órganos de seguridad es esencial para todo proceso de reforma que se enmarque en el Estado democrático de derecho. Este desarrolla el sentido de pertenencia a un órgano o entidad que, al estar enmarcado en el estado democrático de derecho, permite la plena realización de la persona como profesional de dichos servicios.

Consolidar el sistema de carrera requiere de un estricto respeto a la normativa establecida en este campo. El caso de Guatemala vuelve a ser ilustrativo al respecto de lo que no debe hacerse en este terreno. A inicios de la actual gobernatura, la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil (PNC) fue modificada por el partido de gobierno con mayoría en el Congreso. Esa modificación permitió nombrar como Director General de la PNC a un miembro de dicho partido y no a los Comisarios y Oficiales que se habían formado en la academia y que provenían de las filas de la PNC. Con un nombramiento nacido de esta forma, se interrumpió el sistema de carrera establecido apenas dos años atrás.

De igual forma, la alteración de normas establecidas en el asenso de oficiales militares, redundará en un perjuicio a la estabilidad institucional y representa un riesgo para la democracia. Abrir una grieta en el procedimiento normal de nombramientos, puede llegar a establecer el principio de ilegalidad y lo que es peor, tolerancia a la ilegalidad sin posibilidades de sanción.

La violación del principio de promoción profesional altera cualquier estructura y más aún, cuando esas estructuras tienen una delimitación establecida en ley en cuanto a los procedimientos de asensos así como reconocimientos y sanciones.

3.1.4 Inspectoría

Una inspectoría general independiente en cada uno de los servicios es el complemento de los controles internos de los órganos de seguridad. De esa cuenta, la persona al frente de la inspectoría general de cada servicio, tendrá a su cargo la supervisión del cumplimiento y apego a las leyes vigentes, así como el respeto a las normas de conducta interna y externa de tales servicios.

Aunque correspondiente al organismo ejecutivo, la inspectoría general de cualquier servicio de seguridad requerirá actuar con independencia de las estructuras orgánicas. La figura de la inspectoría general pretende desarrollar un freno desde el sistema mismo aunque con independencia de los órganos supervisados. Idealmente, la persona al frente de la inspectoría general habrá de ser ratificada por la asamblea legislativa. De esa cuenta habría un doble mecanismo de control, tanto interno como externo.

3.2 Controles Externos

Se define como controles externos al conjunto de mecanismos, procedimientos y entidades, que ejercen o desempeñan función de control de los servicios de seguridad, desde fuera de las estructuras de los mismos. Suelen ser denominados controles objetivos por cuanto escapan a la esfera de los servicios de seguridad como tales.

Estos controles son el complemento necesario de los mecanismos de control interno y la garantía plena de que el sistema de controles funciona armónicamente. Sin controles externos y por lo tanto sin posibilidad de fiscalización desde fuera de los servicios, el riesgo de que estos incurran en abusos es alto y constante.

3.2.1 Campos y géneros de control externo

3.2.1.1 Ejes de actuación

Legislación, supervisión y transparencia, son los ejes fundamentales del control democrático. De esa cuenta, una legislación eficaz es fundamental en el establecimiento del sistema de controles externos. Se trata de la puesta en vigor de normas debidamente refrendadas que establezcan plenamente la separación de ámbitos (interno o externo), así como la regulación de métodos y procedimientos.

La separación de ámbitos es indispensable para asegurar que servicios de seguridad, responsables de seguridad externa, formados con esa característica (una visión de seguridad reactiva de defensa contra agresiones externas), no actúen en el campo de la seguridad interna (preventiva), dirigida con el principio de protección de la persona. Esa acción, prevaleciente en períodos de conflicto interno llevó a que las fuerzas armadas actuaran internamente y emplearan métodos de guerra en contra de la población misma de las sociedades que estaban supuestas a defender. De esa cuenta, la legislación que establezca con claridad los campos de actuación es fundamental a fin de garantizar que cada órgano de seguridad se formará en función de la especialidad de su ámbito de actuación y se regirá por las normas específicas que para el mismo sean legalmente permitidas en el marco del estado democrático de derecho. De igual manera se trata de asegurar que en ese marco no existan servicios y fuerzas de seguridad que operen al margen de la ley. Un riesgo enorme en períodos de transición o en transiciones incompletas, como es el ya citado caso de Guatemala.

La supervisión es el mecanismo ejercido desde el legislativo. Esta es la capacidad que tiene el Congreso o la Asamblea para supervisar el desempeño de los servicios de seguridad

mediante diversas vías. Por medio de este mecanismo se ejercen simultáneamente los principios de supervisión (desde fuera hacia adentro) y de rendición de cuentas (desde dentro hacia fuera).

El otro eje es la transparencia, que garantiza la rendición de cuentas esencial para todo servidor público en una estructura democrática y de derecho. Es la forma en la cual, el público, que tiene derecho a saber, conoce de lo actuado por el Estado (las fuerzas de seguridad incluidas), que tiene la obligación de decir.

3.2.2 Control legislativo, rendición de cuentas

El Congreso o la asamblea es el organismo que, en una democracia con separación de poderes, puede proveer del balance y contrapeso necesario en el control democrático de los servicios de seguridad. Es un órgano que puede ejercer control político, administrativo y financiero. Político por cuanto ha de aprobar y sancionar las políticas de seguridad convertidas en norma jurídica. Además, porque mediante las comisiones o comités especializados (por ámbito y servicio, ejemplo Gobernación, Defensa e inteligencia), está en condiciones de ejercer un control específico sobre cada uno de los órganos y comprobar el cumplimiento de sus planes y misiones.

Administrativo porque puede tener la atribución de ratificar o confirmar a determinado funcionario al frente de dichos servicios e, incluso, en el terreno de las Fuerzas Armadas, ratificar los asensos al grado máximo superior de oficiales. Debiera ser también el ente encargado de ratificar a la persona al frente de la inspectoría general de seguridad.

El congreso ejerce también control financiero por cuanto está en condiciones de analizar el proyecto de presupuesto con base en los planes y programas a fin de supervisar su ejecución con probidad. En correspondencia con las normas específicas en cada país, podría estar en condiciones de no autorizar nuevos desembolsos o negar ampliaciones al presupuesto si descubre ilícitos en el desempeño de las carteras de seguridad. Un régimen específico normaría las condiciones en las cuales los comités congresionales revisarán el funcionamiento de los servicios de seguridad, protegiendo la confidencialidad en los casos claramente establecidos.

3.2.3 Control Judicial

Es la acción ejercida desde el sistema de justicia con miras a sancionar la violación de derechos y garantías individuales por parte de los órganos de seguridad. Para el efecto, amerita que en el cuerpo jurídico vigente se encuentren debidamente tipificados los delitos en que podrían incurrir los servidores de los órganos de seguridad, así como las sanciones penales correspondientes a los mismos.

El otro eje del control judicial es la supervisión por parte de los jueces de las actuaciones de los servicios de seguridad en el campo de la seguridad interior, en el orden de la

investigación policial. Lo que se puede definir como poderes especiales de investigación, es decir la facultad de emplear medidas intrusivas a la privacidad de las personas, sólo puede aplicarse en la medida en que exista un adecuado control judicial sobre los entes que la llevan a cabo. Son los jueces quienes están encargados de comprobar que los procedimientos utilizados por los servicios de seguridad en materia de investigación, se ajustan a los fines establecidos y se desarrollan dentro del marco de las limitaciones establecidas por la ley. Para el efecto, los jueces requieren de contar con la facultad de poder tener acceso, en aras del debido proceso, incluso a la información clasificada como de seguridad nacional. En todo caso, han de quedar establecidos los procedimientos para el debido manejo de la confidencialidad y la protección indispensable de las garantías del debido proceso.

Este control, que no puede realizarse sin el marco jurídico correspondiente, requiere por lo tanto con mayor claridad del establecimiento de los otros controles mencionados.

3.2.4 Transparencia

Es una característica esencial a la democracia y por ende al sistema de controles democráticos de los servicios de seguridad. La norma en sociedades que emergen de un pasado autoritario es dar por sentado que tales servicios pueden y han de actuar en secreto permanente.

Sin embargo, el hecho de que su labor se realice en el ámbito de la seguridad no es razón para desligarles de la obligación de rendir cuentas de sus actos y de su funcionamiento.

3.2.4.1 Acceso a información y regulación (limitación del secreto)

La transparencia requiere que existan mecanismos ágiles y efectivos para tener acceso a la información. En una sociedad democrática, el acceso a la información ha de ser la norma mientras que el secreto será por ende la excepción.

¿Pero, qué significa esta afirmación en la práctica? Simplemente que salvo en aquellas cuestiones de estricta necesidad por seguridad nacional, la actuación de los entes de seguridad ha de ser pública. De tal suerte que, planes de formación, nómina y reglamentos, entre otros aspectos, deben estar a disposición del público cuando no de operadores de justicia en caso de procesos judiciales.

Para no incurrir en el culto al secreto, se requiere de una normativa que garantice el pleno ejercicio del acceso a información y que, a la vez, delimite con claridad y precisión los términos de la seguridad nacional. Esto es, el conjunto de requisitos que una información determinada habrá de reunir a fin de ser susceptible de protegerse por la vía del secreto. El mismo cuerpo legal debe garantizar el período de desclasificación, la prohibición de archivos ilegales y la obligación de desclasificar toda información relativa a la comisión de ilícitos de cualquier naturaleza, por parte de los servicios de seguridad. La normativa en este ámbito debe ser sumamente precisa y, restrictiva en cuanto a las facultades de

clasificación otorgadas al organismo ejecutivo. Debe considerar la solución judicial y dejar sentado que, en última instancia, ha de privar el interés público en saber, como norma.

3.2.4.2 Capacidad de supervisión ciudadana

La sociedad juega un papel fundamental en el andamiaje de los controles democráticos. De manera que ha de estar preparada para entender la función de los servicios de seguridad pero a la vez, ser capaz de llevar adelante principios de auditoría social.

3.2.4.2.1 Prensa

Es por naturaleza el sector primario de fiscalización social del Estado en general y de los servicios de seguridad en particular. Para el desempeño efectivo de esta misión se requiere de mecanismos funcionales de acceso a información y de profesionales de la prensa, sólidamente formados en los principios de la actividad informativa.

La experiencia ha demostrado cómo los escándalos denunciados por medio de la prensa resultan efectivos para evidenciar fisuras en el andamiaje democrático de los servicios de seguridad y la necesidad de desarrollar los correctivos necesarios.

3.2.4.2.2 Sectores organizados

Junto a la labor de la prensa, resulta fundamental el papel de un actor relativamente nuevo en el sistema de controles: la sociedad misma. Por medio de la actividad de actores no gubernamentales que cumplen funciones de monitoreo, es posible mantener un principio de fiscalización y auditoría social. Ya esta labor ha sido realizada por ejemplo, por grupos dedicados al monitoreo de la situación de Derechos Humanos, quienes sin proponérselo quizá, han desarrollado los primeros pasos del papel de control ciudadano de los servicios de seguridad.

Procesos de registro de denuncias y abusos, análisis de planes y desempeño público, estudio de la hoja de vida de futuros y presentes funcionarios, revisión de programas de formación, constituyen entre otros, algunos de los muchos campos en los que la fiscalía social puede desempeñarse en el ámbito de los controles.

3. La transición

El conjunto de controles de los que hemos hecho mención, constituyen como ya se indicó una visión sistémica funcional. Se trata del ideal del sistema a construir en el proceso de consolidación democrática. Un ideal que, si se entiende que se trata de un proceso, se asumirá que no es alcanzable en el corto plazo ni es posible sin esfuerzos constantes y sostenidos en su construcción.

Se entiende que en toda transición a la democracia, un nuevo cuerpo trata de ser construido en una realidad que vive o convive con estructuras, prácticas y sobre todo, actores, formados en una experiencia autoritaria. La resistencia al cambio viene a ser un factor

limitante en todo proceso de reforma y por lo tanto que intente establecer mecanismos de control democrático. De allí que el realizar cambios superficiales pueda ser fatal para el establecimiento de mecanismos sólidos de control democrático sobre los servicios de seguridad.

Esta situación requiere entonces que se trabaje sobre la base de una planeación y proceso de cambios en el corto, mediano y largo plazo. Por ejemplo, en el corto plazo es posible resolver lo relativo a la selección (control interno) y a la legislación (control externo). Para el mediano plazo el diseño de los planes de formación, los cuales estarán ofreciendo resultados en el largo plazo. En el mediano plazo la creación de los mecanismos de control legislativo, en tanto que los procesos de supervisión ciudadana (prensa y monitoreo no gubernamental), pueden iniciar en el corto plazo.

4. Conclusiones

La consolidación democrática requiere de un proceso de reconversión de las fuerzas armadas que supere el desborde funcional y permita la construcción de sistemas de seguridad en correspondencia con el estado democrático de derecho.

Esta necesidad también deja planteado el desafío de construir los controles necesarios a fin de garantizar un sistema de pesos y contrapesos que regulen la función de dichos servicios. En el cumplimiento de las funciones de seguridad por parte del Estado no puede y no debe haber contradicción con los principios de protección y salvaguarda de los derechos humanos.

Un sistema de controles ha de contemplar los controles de carácter interno, teniendo como eje de los mismos a los procesos de selección y formación de los servidores del sistema de seguridad.

Los controles externos asegurarán la vigencia de una legislación clara y eficaz en la materia, la rendición de cuentas (supervisión legislativa y judicial), así como la transparencia (auditoría social).

En procesos de transición es necesario la búsqueda de un consenso que establezca metas al corto, mediano y largo plazo, así como la consolidación de la autoridad política civil sobre la estructura de seguridad.