



Hacia una política de seguridad para la democracia

Documentos finales

Bernardo Arévalo de León
editor

**Hacia una Política de Seguridad
para la Democracia**

Tomo I

**Hacia una política de seguridad
para la democracia**

Documentos finales

Tomo I

Proyecto "Hacia una política de seguridad para la democracia"
FLACSO, WSP-Internacional, IGEDEP, 2002.
11 Ave. 15-15 Zona 10, 01010 Guatemala.

Se autoriza su reproducción parcial o total siempre y cuando se cite la fuente.

ISBN colección: 99922-66-63-5
ISBN tomo I: 99922-66-64-3

Este documento recoge los productos del Proyecto "Hacia una política de seguridad para la democracia", que son el resultado de un ejercicio de investigación-acción participativa en el que intervinieron el Gobierno de la República de Guatemala –incluyendo a las fuerzas armadas–, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas, así como un grupo de personalidades –civiles y militares– invitadas a título personal. El proyecto se realizó con el respaldo institucional de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el WSP-Internacional y el Instituto Guatemalteco para el Desarrollo y la Paz (IGEDEP). Se ejecutó con el auspicio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Oficina de Servicios de Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS), y contó con el apoyo financiero de la Real Embajada de Noruega, la Embajada de los Países Bajos y la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID). Los contenidos de este texto representan el consenso logrado por el conjunto de los actores que participaron en este ejercicio y aprobaron sus resultados.



Diseño, diagramación y edición:
Magna Terra editores
5a. Av. 4-75 zona 2, ciudad de Guatemala
Tels: 238-0175, 250-1031

Índice

Presentación	7
Investigación-acción participativa para la reforma del sector seguridad: la experiencia del Proyecto POLSEDE	11
Sistematización y lecciones aprendidas del Proyecto	29
Documentos finales	83
Marco conceptual	
Bases para la consideración de la cuestión militar	85
Sociedad, Estado y ejército en Guatemala a inicios del siglo XXI.	115
Concepto y agenda de seguridad	131
El Sistema de Seguridad en Guatemala: apuntes para una reforma	165
El Sistema de Inteligencia	223
Aportes para el estudio de la inteligencia del Estado de Guatemala	223
Criterios generales para la reforma del Sistema de Inteligencia en Guatemala	234
Guatemala: fundamentos del Sistema de Inteligencia	244
Estructura orgánica y carrera del sistema de inteligencia en Guatemala	248
Controles democráticos del sistema de inteligencia de Guatemala	267
Subsistema de inteligencia civil del Ministerio de Gobernación	286

Funciones del ejército en una sociedad democrática	331
Doctrina militar	361
Anexos	383
Anexo 1	
Seminario, conferencias y cursos	385
Anexo 2	
Listado de documentos	393
Anexo 3	
Miembros del plenario	394
Anexo 4	
Integrantes de los grupos de trabajo	395
Anexo 5	
Equipo técnico del Proyecto	398
Anexo 6	
Consultores nacionales e internacionales	399
Anexo 7	
Participantes en los grupos de trabajo	400
Anexo 8	
Participantes titulares en reuniones plenarias	404

Presentación

Los trabajos reunidos en los dos volúmenes de esta obra recogen la experiencia desarrollada por el Proyecto “Hacia una política de seguridad para la democracia”, iniciativa conjunta de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Sede Guatemala; WSP International; y el Instituto Guatemalteco para el Desarrollo y la Paz, IGEDEP, en el marco de un esfuerzo por realizar un abordaje constructivo en torno a la problemática de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas en Guatemala.

La revisión de estas relaciones es una tarea ineludible para sociedades que, como la nuestra, estuvieron durante décadas inmersas en un enfrentamiento armado interno que afectó de manera trágica la vida de los guatemaltecos y las posibilidades de desarrollo económico, social, político y cultural del país. Esto es necesario no porque el origen del problema se encuentre exclusivamente en los ámbitos de la problemática, que se conoce como de relaciones civil-militares; sino porque en una efectiva transformación de estas relaciones, expresada en marcos de seguridad operativos, se encuentra una de las claves centrales en las posibilidades de consolidar en Guatemala un verdadero Estado democrático de derecho que trascienda la precariedad formal y sustantiva de las democracias formales o de fachada en las que hemos vivido la mayoría de nuestra historia.

Es evidente que el problema de la tendencia de las instituciones armadas a intervenir en la política y asumir funciones que escapan a las estrictamente relacionadas con la defensa del Estado ante las amenazas militares, no reside exclusivamente en las características específicas de la institución militar ni en los detalles precisos de las distintas coyunturas políticas en las que operan. La naturaleza estructural de las relaciones de poder en la sociedad; la medida en que en la vida política se renuncia al uso de la fuerza para apoyarse en el diálogo y el consenso, son factores determinantes. También lo es que en la medida en que la sociedad está dividida y enfrentada, el Estado será incapaz de articular efectivas políticas que persigan intereses nacionales legítimos, y será vulnerable a las influencias e injerencias que provengan del exterior.

Ésa ha sido nuestra experiencia como país: la ausencia de una política construida a base de diálogo, negociación y compromiso nos condenó a vivir en un sistema político cuyo único recurso para la gobernabilidad era el poder coercitivo: el autoritarismo engendra violencia. Y nuestra incapacidad para constituirnos como una nación sólida, que se dota a sí misma de instituciones políticas representativas y funcionales, y que traza con firmeza las líneas de su propio destino, permitió la incidencia de factores externos de una manera tal que no nos dejó encontrar las salidas a nuestra propia crisis política, y traicionó los intereses de los guatemaltecos.

Ahora que hemos logrado poner fin al enfrentamiento armado interno que nos desangró por décadas, nuestra responsabilidad es salir de las trincheras, abandonar las esquinas opuestas en las que nuestras propias construcciones ideológicas nos colocaron, y reencontrarnos en el terreno común y compartido que es la nación: una comunidad política de destino, construida a partir de los valores y principios de la democracia, entendida no como un mecanismo electoral, sino como un sistema que regula las relaciones de poder en todos los ámbitos de la vida social. Una nación que reconozca y respete las diferencias que existen en la sociedad, individual y colectivamente, pero que identifique –por encima de éstas– los valores fundamentales y los intereses comunes: unidad en la diversidad.

Para estos efectos, es necesario tratar de entender los orígenes de los problemas; trascender nuestra experiencia subjetiva o ideológica de los mismos para tratar de encontrar sus rasgos objetivos; construir los marcos de seguridad, con nuevos contenidos y nuevos mecanismos, que correspondan a las necesidades e intereses de una comunidad política democrática. Porque sólo de esa manera será posible trazar una política efectiva que precluya efectivamente la posibilidad que repitamos los errores del pasado.

Ésa ha sido la intención del proyecto “Hacia una política de seguridad para la democracia”, que se desarrolló en nuestro país entre octubre del año 1999 y febrero de año 2002. A lo largo de este período, las instituciones que lo convocaron aplicaron una metodología de investigación-acción participativa que reunió en un ejercicio académico a los principales actores de la política pública sobre este tema: autoridades gubernamentales, institución armada, instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil, expertos en diversos aspectos políticos y técnicos de esta problemática –civiles, militares en retiro–. El objetivo de este esfuerzo era identificar, a partir de una investigación realizada de manera colectiva, los consensos básicos que pudieran servir como base para recomendaciones operativas en la materia: una puesta en común que sirviera de cimiento para la construcción de nuevos marcos conceptuales y operativos para la función de seguridad en un Estado democrático de derecho.

Más de 125 guatemaltecas y guatemaltecos, pertenecientes a distintos sectores de nuestra sociedad –civiles y militares, académicos y políticos, funcionarios públicos y miembros de organizaciones de la sociedad civil– participamos en este esfuerzo a lo largo de 30 meses. Por encima del número de participantes, o de la duración general del proyecto, cabe señalar la intensidad del esfuerzo: más de 200 reuniones, la mayoría de las cuales correspondió a encuentros de los grupos de trabajo en cuyo seno se realizó la labor de investigación-acción participativa que caracteriza al método utilizado. De igual manera, cabe resaltar que, como producto de este esfuerzo, se han obtenido, en cada uno de los grupos de trabajo, documentos de consenso que contienen consideraciones analíticas y recomendaciones prácticas sobre aspectos diversos de la problemática de seguridad, en

PRESENTACIÓN

una variedad de temas que abarca desde lo conceptual –cómo se concibe la función de seguridad en una democracia– hasta lo operativo –una propuesta detallada para la creación de un Sistema Nacional de Inteligencia.

Corresponderá ahora a la sociedad guatemalteca explorar las modalidades mediante las cuales estas recomendaciones pueden traducirse en insumos para las políticas públicas correspondientes. Se cuenta para ello con una importante ventaja: por ser el producto de un esfuerzo de diálogo multisectorial sustentado sobre la base de un proceso de investigación académica, las recomendaciones formuladas gozan tanto de calidad técnica como de legitimidad política. En su elaboración han participado representantes de diversos sectores que, desde sus particulares espacios políticos y sociales, pueden ahora contribuir a su implementación.

Sin embargo, el sentido del esfuerzo realizado no se limita a alcanzar documentos consensuales que contengan recomendaciones operativas de utilidad en la coyuntura específica. De igual o mayor relevancia para el tema es la incidencia en dinámicas sociales o procesos políticos que sean claves para el desarrollo a mediano y largo plazo de una relación constructiva entre sociedad, Estado y fuerzas armadas. En este sentido, el Proyecto ha contribuido al establecimiento de condiciones cuyo efecto será relevante superando la coyuntura del actual momento político, fortaleciendo las capacidades de la sociedad en la materia: mejor y más actualizada información en manos de los actores políticos y sociales concernidos; mayor número de civiles capacitados en temas anteriormente monopolizados por las fuerzas de seguridad; legitimación del principio de participación civil en el tema y del diálogo intersectorial como herramienta para la formulación de políticas en la materia. Un ejemplo concreto de este potencial se encuentra en la creación de la Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática, entidad que mantiene un carácter multisectorial, aglutinando a la mayoría de instituciones y personas que participaron en el Proyecto, cuyo propósito es promover la adopción de las recomendaciones del proyecto y, en general, el establecimiento de marcos de seguridad democrática en Guatemala.

En todo caso, es evidente que la tarea dista mucho de haberse concluido: incluso suponiendo la implementación del conjunto de las recomendaciones formuladas por sus miembros, el desarrollo de marcos de seguridad democrática que expresen una nueva relación entre sociedad, Estado y fuerzas armadas en Guatemala está apenas comenzando. Tampoco será una tarea fácil en el contexto de un país que enfrenta una compleja situación política y limitaciones en la disponibilidad de recursos de toda índole: financieros, técnicos, políticos, humanos. Pero es, en todo caso, una tarea irrenunciable para una sociedad como la guatemalteca, que aspira a escapar de los ciclos de autoritarismo y violencia que han marcado su historia.

Los volúmenes que componen esta obra buscan presentar al lector tanto la experiencia específica del Proyecto “Hacia una política de seguridad para la democracia”, como un panorama de la forma como esta problemática se expresa

en otros ámbitos geográficos de la región latinoamericana. El primer volumen comprende el conjunto de los documentos aprobados por consenso en el Proyecto, acompañados de dos textos que permitirán una mejor apreciación de su significado: una relación que detalla diversos aspectos del montaje y desarrollo del Proyecto, y el informe preparado por el equipo de consultores expertos a quienes se solicitó evaluar el esfuerzo.

El segundo volumen contiene las contribuciones presentadas en el marco del seminario que, sobre el tema de la reforma del sector seguridad en democracias precarias, se realizó a inicios del año 2002, y en cuyo contexto se presentó el informe de consultoría mencionado. Un grupo de expertos provenientes de distintos países analizó, desde una perspectiva comparativa, las experiencias de reforma de las relaciones civiles-militares en otros países del continente, a la luz de los problemas que se enfrentan para la consolidación de la democracia. Los textos aquí presentados permiten apreciar el difícil reto que la región enfrenta en la materia, y que no da lugar a complacencias: la transformación de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas es un proceso inconcluso en la mayoría de las democracias latinoamericanas, y en el que se juegan las posibilidades de su consolidación.

Finalmente, es necesario destacar que este esfuerzo, convocado y coordinado por guatemaltecos, y realizado por instituciones e individuos de los distintos sectores de la sociedad que asumieron el reto de construir y dialogar, no hubiera sido posible sin el apoyo y la confianza de organismos internacionales y agencias de cooperación bilateral: el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, y la Oficina de Servicios de Proyectos de Naciones Unidas, UNOPS, brindaron un invaluable apoyo administrativo y logístico a la coordinación de este esfuerzo; y la Real Embajada de Noruega, la Embajada de los Países Bajos, y la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos de América, USAID, propiciaron la generosa contribución financiera que lo hizo posible. Quede patente el agradecimiento de todos cuantos participamos en este Proyecto, por su generosidad y apoyo.

Investigación-acción participativa para la reforma del sector seguridad: la experiencia del Proyecto POLSEDE

BERNARDO ARÉVALO DE LEÓN
DIRECTOR DEL PROYECTO “HACIA
UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD PARA
LA DEMOCRACIA” POLSEDE

Resumen

Entre los años 1999 a 2002, el Proyecto “Hacia una política de seguridad para la democracia”, POLSEDE desarrolló un ejercicio de investigación-acción participativa destinado a facilitar la transformación de los marcos de seguridad del Estado, que se requiere como parte del doble proceso de tránsito del autoritarismo a la democracia y del enfrentamiento armado interno a la paz que Guatemala ha venido atravesando desde hace más de una década. Este ejercicio se basa en la aplicación de una innovadora metodología de investigación-acción participativa como herramienta para la reconstrucción en escenarios caracterizados por a) altos niveles de fraccionamiento y polarización social, y b) por una institucionalidad precaria que se expresa en dificultades para la formulación de políticas públicas sostenibles y coherentes.

El Proyecto reunió a instituciones de gobierno –incluyendo a las fuerzas armadas–, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas, así como a un grupo de personalidades –civiles y militares– invitadas a título personal, en grupos de investigación multisectoriales en que analizaron temas como reforma del sistema de inteligencia, doctrina militar, concepto y agenda de seguridad y función militar, entre otros. Los seis grupos realizaron más de 202 reuniones en las que la metodología utilizada permitió la formulación de recomendaciones operativas consensuadas intersectorialmente, dotadas a la vez de calidad técnica derivada del proceso de investigación desarrollado y de legitimidad política fundamentada en su carácter ampliamente participativo.

Más allá de las recomendaciones de políticas consensuadas en cada grupo de trabajo, el Proyecto ha contribuido a generar dinámicas fundamentales para la colaboración civil-militar dentro de un marco democrático, al facilitar el diálogo intersectorial, legitimar recíprocamente a los actores participantes, y establecer parámetros compartidos para el análisis de la problemática de seguridad. Evidencia de este hecho ha sido el surgimiento de una serie de iniciativas que trascienden los alcances temporales y sustantivos del proyecto como son: la constitución de la Red

Guatemalteca de Seguridad Democrática, cuyo propósito es difundir el conocimiento de las recomendaciones operativas alcanzadas en el Proyecto POLSEDE y promover su utilización dentro de las políticas públicas correspondientes, así como mantener, desarrollar y consolidar el espacio de diálogo intersectorial que se ha creado en el Proyecto. Ya ha tenido el requerimiento de la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz para elaborar un dictamen y recomendaciones sobre el Proyecto de Ley de Clasificación y Desclasificación de Información Estatal Reservada. Asimismo, ha colaborado con MINUGUA y con el Congreso de la República en el análisis de leyes relacionadas con la temática de la seguridad. Por otro lado, se constituyó la Coordinadora Institucional de la Sociedad Civil, cuyo objetivo es contribuir al fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil participantes que desarrollan actividades de investigación, cabildeo, auditoría social o asesoramiento en el área de seguridad, defensa y relaciones civiles–militares. Mediante un proceso que facilite la especialización institucional por áreas temáticas y el desarrollo de proyectos relevantes, la Coordinadora procura fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para incidir de manera efectiva en el proceso de toma de decisiones en la materia.

Contexto

En los procesos de consolidación de democracias jóvenes, cuyas configuraciones autoritarias se caracterizaron por procesos de desborde o extralimitación de las funciones de las fuerzas armadas dentro de la estructura institucional del Estado, la transformación de los marcos legales e institucionales del sector responsable de administrar la seguridad y la redefinición de las relaciones civiles–militares, son tareas que poseen una importancia cardinal para la sostenibilidad del nuevo Estado democrático de derecho. Esta transformación de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas es un proceso largo y complejo, que se desarrolla a lo largo de dos ejes fundamentales: el primero, el de la redefinición de la función militar; y el segundo, el del fortalecimiento del poder civil.

El primer eje busca readecuar los roles asignados al estamento militar con el propósito de adaptarlos al nuevo marco jurídico-político democrático que se está construyendo, y eliminar cualquier contradicción o tensión, real o eventual, entre las funciones asignadas a las fuerzas armadas y las posibilidades de consolidación del sistema político. Evidentemente, y en la medida en que los arreglos legales e institucionales que caractericen al sector seguridad del Estado y, de manera específica, a las fuerzas armadas, se hayan forjado en el marco de Estados autoritarios inmersos en una problemática de seguridad interna, esta re-definición implica una reconversión institucional para transformar las orientaciones básicas, las directrices de políticas, y las estructuras operativas de las instituciones del sector.

El segundo eje tiene como objetivo específico el fortalecimiento de las instituciones estatales civiles encargadas de desempeñar funciones anteriormente cum-

plidas por las fuerzas armadas, pero que no le corresponden en el nuevo marco democrático –tales como la inteligencia en ámbitos no militares–, así como el desarrollo por parte de las autoridades legítimamente constituidas de los mecanismos jurídico-políticos de liderazgo y control sobre las distintas instituciones encargadas de administrar el poder coercitivo del Estado en general, y sobre las fuerzas armadas en particular.

Las acciones desarrolladas en ambos ejes deben integrarse en un marco general de reforma del sector de seguridad del Estado, mediante la definición e implementación de políticas específicas en los distintos ámbitos institucionales y temáticos, el desarrollo de recursos humanos civiles capacitados para desarrollar dichas funciones, y la institucionalización de mecanismos de control y auditoría adecuados, dentro de los que se encuentran algunos que involucran la participación de organizaciones de la sociedad civil.

En Guatemala, el proceso de redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas se inició a comienzos de los años 80 con la decisión de la institución armada de replegarse del ejercicio directo de la función de gobierno y establecer las bases para la liberalización del sistema político, pero sin renunciar a su intervención en áreas críticas de la política del Estado: la figura modélica de la renuncia al gobierno sin renunciar al poder. Sin embargo, la dinámica estructural propia de toda transición hacia la democracia rebasó la capacidad militar de controlar los procesos políticos, e impuso a la modificación de sus funciones institucionales un alcance que escapaba a la intención original de los estrategas militares. El inicio de las negociaciones entre las autoridades políticas y la insurgencia armada para buscar una solución política al enfrentamiento armado interno, en cuya agenda sustantiva se puso a discusión el futuro papel que la institución militar debía cumplir dentro de un Estado democrático, fue a la vez efecto y causa de este fenómeno.¹

El Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, AFPC, alcanzado en octubre de 1996 como parte integral del Acuerdo de Paz Firme y Duradera que signaron el Gobierno de la República y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, estableció finalmente los lineamientos básicos de los nuevos perfiles que, dentro del marco constitucional, deberían definir la acción militar en un Estado democrático de derecho. De esta manera, el proceso que venía desarrollándose como expresión de la transformación general de las estructuras políticas del país, librado a decisiones puntuales tomadas

¹ Algunas fuentes sobre la problemática civil-militar en las últimas décadas en Guatemala puede encontrarse en Arévalo de León, Bernardo; *Sobre arenas movedizas: sociedad, Estado y fuerzas armadas en Guatemala*, 1997. FLACSO, Guatemala, 1998; Rosada Granados, Héctor; *Soldados en el poder: proyecto militar en Guatemala 1944-1990*. Thela-Tesis, San José, 1998; Aguilera Peralta, Gabriel y Torres Rivas, Edelberto; *Del autoritarismo a la paz*. FLACSO, Guatemala, 1998.

como reacción a situaciones de coyuntura y sin un marco conceptual claro que estableciera orientaciones de largo plazo, cristalizó en un documento que contiene una serie de compromisos básicos que, si bien no agotan los diversos aspectos que requiere la reforma del sector seguridad en su conjunto, sí constituyen un punto de partida suficiente para su desarrollo en un marco de política sectorial con carácter estratégico para la consolidación del Estado democrático de derecho en Guatemala, y de importancia fundamental para la protección efectiva de las instituciones sociales y políticas del país.

Sin embargo, ya para 1999 –casi tres años después de la firma de los Acuerdos de Paz– era evidente que una política de esta naturaleza no existía en el país. Las mismas autoridades políticas que negociaron y firmaron los Acuerdos de Paz, dentro de los que se encuentra el AFPC, no evidenciaron un esfuerzo institucional por desarrollar las orientaciones políticas, los marcos normativos, y los procedimientos que, fundados en valores y principios claramente democráticos, sustituyeran de manera sistemática orientaciones, estructuras y procedimientos operativos de seguridad cuyo origen se encontraba en el Estado contrainsurgente.²

En consecuencia, el alcance del avance en los dos ejes centrales de la acción de reforma del sector seguridad era limitado. En el de la redefinición de la función militar y la consecuente reconversión institucional, se dificultó la aplicación de medidas que trascendieran el cumplimiento formalista de los acuerdos, se generó desorientación en las filas militares en cuanto a la orientación y el alcance del cambio, y se dio lugar a problemas de coherencia entre los objetivos generales de la transformación implícitos y explícitos en los Acuerdos de Paz, y las distintas medidas que con carácter reactivo ante situaciones coyunturales –como la ola de criminalidad común– adoptaban las autoridades políticas.

En el eje del desarrollo de la capacidad estatal de control sobre las instituciones del sector seguridad se evidenciaron limitaciones similares. El avance en la construcción del entramado institucional y legal necesario para ejercer la función de control y supervisión estatal del sector de seguridad fue mínimo, y –en contraste con otros temas de la agenda política derivada de los Acuerdos de Paz– no se crearon espacios de interlocución constructiva entre las autoridades políticas y sociedad, ni entre la institución militar y las distintas organizaciones de la sociedad civil involucradas, en torno a cuestiones de seguridad en general, y sobre aspectos de la reforma del sector en particular.

Esta situación se da en el marco de una democracia joven, en la que los problemas derivados de la debilidad estatal para cumplir a cabalidad sus funciones básicas –insuficiencia de la acción pública del Estado, condiciones de goberna-

² Un análisis más detallado de esta problemática puede encontrarse en Arévalo de León, Bernardo; “Apuntes sobre una tarea inconclusa: la reconversión militar en Guatemala, 1998”, en *Diálogo* No.10, año 2. Guatemala, 1998. Para un análisis comprehensivo del proceso de implementación de los Acuerdos de Paz, ver Jonas, Susanne; *De centauros y palomas*. FLACSO, Guatemala, 2000.

bilidad precaria –se combinan con las contradicciones y tensiones que son la inevitable herencia del largo y sangriento conflicto armado interno recién superado– polarización, desconfianza, conflictividad política y social. En estas condiciones, la reforma del sector de seguridad del Estado cumple la doble función de responder adecuadamente a las necesidades de seguridad de la persona, la sociedad y las instituciones del Estado democrático de derecho, y de limitar las posibilidades de utilización de la institucionalidad militar y policial del Estado como recurso político para la gobernabilidad.

En términos de las condiciones necesarias para la formulación de una política de seguridad efectiva, concebida como una política de Estado y no una política de gobierno, diseñada en y para la democracia, la situación del escenario posconflicto guatemalteco se resumiría en los siguientes factores:

- a Debilidad del liderazgo político civil –autoridades de gobierno, partidos políticos– para diseñar, negociar e implementar las políticas públicas necesarias para la reforma del sector de seguridad del Estado.
- b Desconfianza, desinformación, desorientación y distintos niveles de resistencia a la transformación dentro de la institución militar.
- c Dificultades para el diálogo político intersectorial derivado del fraccionamiento y polarización social, y de la crisis de los partidos políticos.
- d Debilidad en la capacidad de propuesta de las organizaciones de la sociedad civil, como resultado de la escasa formación e información disponible, y de las dificultades para articular posiciones frente a las autoridades estatales.

Ante esta situación, en 1999 la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Guatemala, el Instituto Guatemalteco para el Desarrollo y la Paz, IGEDEP, y el War-Torn Societies Project International (wsp International), diseñaron conjuntamente un proyecto que reuniera a los distintos actores sociales y políticos involucrados en la problemática del sector seguridad, para promover la búsqueda de fórmulas que permitan avanzar en el diseño e implementación de una política de seguridad que, enmarcada en la Constitución Política de la República y en los Acuerdos de Paz, procurara avanzar en la implementación del AFPC y en la reforma de las instituciones del sector de seguridad: un proyecto académico para la formulación de políticas públicas.

Experiencias desarrolladas en Guatemala en el marco de los procesos de transición política, de negociación y de implementación de los Acuerdos de Paz, han evidenciado que los esfuerzos de diálogo intersectorial en torno a problemas específicos de la agenda política del país no sólo son viables, sino que pueden ser vehículos efectivos para la gestación de políticas públicas dotadas de bases sólidas de respaldo social y legitimidad política. Los resultados alcanzados en algunas de las Comisiones Paritarias que se establecieron como parte de los Acuerdos de

Paz, en el foro político gubernamental “Encuentros para la actualización” que reunió a distintos actores políticos, sociales y económicos entre 1998 y 1999, en el proyecto de IDEA Internacional, y en el proyecto “Sociedades Desgarradas por la Guerra” (WSP)-Guatemala³ que en su fase experimental funcionó entre 1996 y 1998, indican la posibilidad de instaurar procesos de diálogo y negociación alrededor de distintos temas de la agenda política del país, como resultado de los cuales se obtengan resultados concretos.

La metodología IAP-WSP: principios generales

El eje central de la metodología IAP-WSP es la adaptación de la metodología de investigación-acción participativa desarrollada originalmente en los años 60 y 70 del siglo pasado, para adaptarla a los nuevos contextos sociales, políticos, y temporales. En efecto, la IAP se desarrolló e introdujo en países del mundo en vías de desarrollo usualmente en el contexto de las luchas de liberación o de movimientos sociales reivindicativos, con el propósito de trascender el limitado impacto que la investigación académica tradicional tenía sobre los problemas que analizaba y vincular más efectivamente a los investigadores con las sociedades donde desarrollaban su labor. De acuerdo con el planteamiento original, investigadores y actores sociales unían fuerzas como socios en un ejercicio colectivo de investigación y análisis cuyo fin era la movilización política. Los actores sociales contribuían con su conocimiento de los temas relevantes, y los investigadores asistían en la sistematización del conocimiento, desarrollando investigaciones específicas destinadas a complementar el conocimiento social y dirigiendo el ejercicio de análisis colectivo. De esta manera se rompía la barrera tradicional entre sujeto y objeto de investigación, convirtiendo a los actores sociales en sujetos del proceso científico e involucrando a los académicos en los procesos políticos de cambio social.

Los objetivos específicos de esta metodología de análisis eran:

- Potenciar la aplicabilidad de las investigaciones científicas ajustándolas a las necesidades de los sectores sociales estudiados, al convertirlos en partícipes en el diseño, implementación y evaluación de la investigación.
- Reunir a sujetos sociales, con conocimiento amplio pero no documentado o sistematizado de la problemática, con el investigador que posee el instrumental analítico para sistematizar dicho conocimiento, con el propósito de alcanzar un resultado de mayor utilidad para la acción estratégica.
- Empoderar al sujeto social para actuar colectivamente y enfrentar un reto, usualmente dentro de un contexto reivindicativo y por ende, conflictual.

³ Siglas en inglés del War-Torn Societies Project.

INVESTIGACIÓN-ACCIÓN PARTICIPATIVA

- Promover la toma de conciencia y el conocimiento del sujeto social sobre la problemática que lo rodea, incluyendo la identificación de posibles cursos de acción para resolverla.

Reconociendo el potencial que la IAP ofrecía para romper la barrera entre sujeto y objeto de investigación, y para la utilización del conocimiento científico para la acción política, el Instituto de Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social (UNRISD) y el Programa de Altos Estudios para la Estrategia y la Seguridad Internacional (PDID) establecieron el proyecto experimental “Sociedades Desgarradas por la Guerra”, destinado a explorar la viabilidad de dicha metodología para su utilización en contextos posbélicos caracterizados por altos niveles de fraccionamiento y polarización política y social, y por una institucionalidad precaria, una de cuyas expresiones es la limitada capacidad de formulación de políticas públicas sostenibles y coherentes. El propósito original era contribuir a la superación de las condiciones de desarticulación y fragmentación social que impedían un efectivo aprovechamiento, por parte de los actores nacionales, de los flujos de cooperación internacional que se canalizaban a dichos países.

Para tales efectos, se introdujeron modificaciones sustantivas a la IAP original, con el propósito de:

- a Convertirla de una metodología para la acción política confrontativa, en una metodología para la generación de consensos intersectoriales.
- b Convertirla de una metodología de utilización en escenarios micro-sociales a una de utilización en un escenario nacional.

Las diferencias entre la IAP original y la IAP actualizada y ampliada por el WSP son las siguientes:

IAP ORIGINAL / IAP-WSP

<i>Nivel</i>	Microsocial: aldeas, comunidades pequeñas.	Macrosocial: Región, país, incluyendo cuando es relevante actores internacionales.
<i>Objetivo</i>	Capacitación para la acción política reivindicativa.	Articulación multisectorial para la reconstrucción posbélica.
<i>Procedimiento</i>	Movilización de actores sociales subalternos.	Construcción de consensos intersectoriales.
<i>Investigador</i>	Externo que se integra al grupo.	Asumida por miembros del grupo.

A las modificaciones específicas a los principios operativos de la IAP, se agregó la creación de un marco organizativo-operacional destinado a aportar la credibilidad, neutralidad y multisectorialidad necesarias para los objetivos de superación de las características de polarización, desconfianza y desarticulación social propia de escenarios posconflicto:

- a Un equipo de coordinación, compuesto por actores nacionales y dirigido por una “figura de consenso” de reconocimiento público, que cumple la doble función de facilitar el diálogo político y de coordinar la investigación participativa.
- b Un equipo de investigación, integrado por académicos nacionales, responsable de apoyar metodológicamente el trabajo de la IAP, proporcionando los materiales relevantes y obteniendo la información necesaria.
- c Un grupo de proyecto integrado por representantes de alto nivel de los distintos sectores políticos y sociales involucrados en la problemática bajo análisis, responsables de aprobar la agenda general de investigación del proyecto, supervisar la marcha del proceso de investigación, y aprobar por consenso recomendaciones de políticas.
- d Grupos de trabajo multisectoriales en los que se desarrolla la IAP y responsables de formular recomendaciones operativas consensuales para la consideración del grupo de proyecto.

Este montaje se desarrolla de acuerdo con las siguientes fases:

A. FASE PREPARATORIA

- Evaluación inicial de la viabilidad del proyecto en términos de las condiciones políticas y el nivel de voluntad existente.
- Consultas multisectoriales destinadas a identificar a los distintos sectores involucrados en la problemática bajo análisis.
- Identificación del equipo de coordinación idóneo en términos de credibilidad y balance.
- Construcción de confianza en la posibilidad de un esfuerzo conjunto.

B. FASE DE INVESTIGACIÓN PRELIMINAR

- Elaboración de un informe inicial (Documento de País) mediante el análisis de las fuentes disponibles, incluyendo un proceso de consulta con todos los sectores involucrados, con el propósito de establecer el marco conceptual para la investigación, y un diagnóstico preliminar de la problemática.
- Constitución del Grupo de Proyecto con representantes de alto nivel de todos los sectores involucrados para, a partir del informe inicial, aprobar consensualmente el marco conceptual general y la agenda general con los temas específicos (puntos de intervención) que serán objeto de la IAP en los grupos de trabajo.
- Identificación del equipo de investigación, en atención a los temas de la agenda general.
- Constitución de los grupos de trabajo multisectoriales para cada tema identificado en la agenda general.

C. FASE DE INVESTIGACIÓN ACCIÓN PARTICIPATIVA

- Identificación de la agenda de investigación para cada tema, que incorpore un plan de acción y un cronograma;
- Elaboración de un documento de trabajo que contenga el marco conceptual específico, y una lectura de los diversos posicionamientos sociales y políticos en torno a la problemática (*policy mix/actor mix*).
- Análisis, debate, generación de consensos básicos, y formulación de recomendaciones operativas consensuadas.

D. FASE DE ANÁLISIS Y EVALUACIÓN

- Aprobación de las recomendaciones de políticas.
- Evaluación de la investigación.
- Formulación de recomendaciones para el seguimiento.
- Diseminación de los resultados.

El resultado es un enfoque integrado —el Enfoque WSP—, que proporciona claridad analítica, una perspectiva holística, acceso a la información, y una mejor capacidad de respuesta por parte de los actores sociales concernidos, con el consiguiente impacto social de los productos de investigación. La IAP desarrollada a lo largo de varios meses, en un ambiente de neutralidad y transparencia, genera procesos de construcción de confianza y construcción de conocimiento que, más allá de los productos específicos obtenidos, se convierten en importantes contribuciones al desarrollo de la capacidad de autosuficiencia de un país.

En el caso del Proyecto WSP-Guatemala, uno de cuatro proyectos destinados a experimentar las posibilidades de la utilización de una metodología de Investigación-acción participativa innovadora en escenarios posconflicto,⁴ la incorporación del elemento de investigación científica de la problemática a un grupo de trabajo intersectorial facilitó el diálogo sobre políticas al convertirlo no en una confrontación de posiciones políticas asumidas *a priori*, sino en una discusión fundamentada en la exploración teórica y empírica del tema realizada por un colectivo de investigación multisectorial.

Los diversos grupos de trabajo establecidos en el marco del proyecto alcanzaron de manera consensuada recomendaciones de políticas en los temas asignados, que se caracterizaron tanto por la suficiencia técnica derivada de la aplicación del

⁴ El proyecto “Sociedades desgarradas por la Guerra” fue desarrollado conjuntamente por el Instituto de Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social —UNRISD— y por el Programa de Estudios Estratégicos y de Seguridad Internacional de Ginebra, en la búsqueda de fórmulas que permitieran optimizar los flujos de cooperación internacional en escenarios posbélicos. Para detalles, los fundamentos y las lecciones aprendidas en el marco del proyecto, ver Stieffel, Matthias; *Rebuilding after war: lessons from the war-torn societies project*, WSP-PSIS, Geneva, 1999. Los otros proyectos experimentales fueron Eritrea, Mozambique y Somalia. Para una visión general de las experiencias, ver Kane, June; *The War-Torn Societies project: the first four years*. WSP-PSIS, Geneva, 1999.

método científico, como por la legitimidad política que derivaba de la composición multisectorial de los grupos. Aunque limitada en su impacto público por las condiciones políticas de la coyuntura, la experiencia del WSP–Guatemala indicaba que la utilización de una metodología adecuada podía contribuir a superar problemas característicos a sociedades posbélicas y, en general, a sociedades cuyas características de desarrollo impongan obstáculos para la formulación de políticas públicas sólidas y adecuadas.⁵

Aunque su aplicación en un escenario sectorial limitado difería de su utilización original en contextos nacionales, FLACSO, IGEDEP y WSP International consideraron que la aplicación de la IAP–WSP para el caso de la reforma del sector seguridad en Guatemala puede contribuir a superar las dificultades en la formulación de la política correspondiente, incidiendo positivamente en los factores obstaculizantes ya señalados, al establecer un espacio independiente, neutral, académico, en el que los distintos actores puedan reunirse, investigar distintos aspectos de la problemática de seguridad del país y procurar consensos básicos a partir de los cuales sea posible formular recomendaciones de políticas.

Una serie de contactos con distintos sectores dentro de la sociedad civil y del Estado permitieron identificar la existencia de interés en participar en un proyecto de esta naturaleza. Las autoridades gubernamentales expresaron su respaldo a la iniciativa, identificando claramente las posibilidades que el proyecto presentaba para la formulación de políticas para el sector, y muy específicamente, para el avance en la implementación de los compromisos contraídos en el AFPC. Las organizaciones de la sociedad civil expresaron su interés en un espacio que les permitiera interactuar con actores estatales, civiles y militares, en una temática hasta entonces carente de espacios de encuentro. Las fuerzas armadas expresaron interés en un espacio de análisis sobre la problemática que se distanciara de las dinámicas contestatarias que caracterizaban la escena política.

El interés expresado por los distintos sectores evidenció que existía un espacio para el desarrollo del proyecto, y con la asistencia de Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y la Oficina de Naciones Unidas para Servicios de Proyectos (UNOPS), y el apoyo de la cooperación internacional,⁶ las instituciones patrocinadoras procedieron a crear la plataforma política–académica que permitiera el debate de las políticas de seguridad en Guatemala.

⁵ Los puntos de intervención escogidos fueron: 1. Modernización y fortalecimiento del Estado. 2. Desarrollo económico y social; 3. Administración de justicia y seguridad ciudadana; 4. Reconocimiento pluricultural de la sociedad; y 5. Cooperación internacional. Una revisión de esta experiencia, con detalles sobre su implementación, las recomendaciones y documentos resultantes, y una evaluación externa, pueden encontrarse en Torres–Rivas, Edelberto y Arévalo de León, Bernardo (editores); *Del conflicto al diálogo: el WSP en Guatemala*. UNRISD–FLACSO, Guatemala, 1998. Disponible en inglés bajo el título *From Conflict to Dialogue: the WSP Guatemala way*. UNRISD–FLACSO Guatemala, 1998.

⁶ El Proyecto “Hacia una política de seguridad para la democracia” se lleva a cabo gracias al apoyo financiero de los gobiernos del Reino de Noruega, de los Países Bajos, y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

EL PROYECTO “HACIA UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD PARA LA DEMOCRACIA”

Uno de los principios centrales del Enfoque WSP es la flexibilidad en su aplicación, adaptando sus distintos elementos a las condiciones específicas del contexto social y político de cada ejercicio, más en el sentido de un conjunto de principios y recomendaciones que de un recetario prescriptivo. En ese sentido, FLACSO, IGEDEP y WSP International diseñaron un proyecto que adaptara el Enfoque WSP al ámbito más restringido de la temática sectorial de seguridad, y a las particulares condiciones políticas del país.

Las acciones centrales en este proceso, de acuerdo con las etapas establecidas en el Enfoque WSP, han sido:

FASE PREPARATORIA (JUNIO-AGOSTO DE 1999)

1. Establecimiento por parte de FLACSO, IGEDEP y WSP International de una plataforma académico-política, neutral e independiente organizativamente de cada una de ellas, dirigida por un equipo de coordinación experimentado tanto en la problemática de la reforma del sector seguridad, como en la aplicación del Enfoque WSP.
2. Desarrollo de las consultas con los distintos actores políticos y sociales con el propósito de garantizar el espacio necesario para el desarrollo del proyecto, y construir las confianzas necesarias.
3. Identificación de los distintos actores políticos y sociales directamente involucrados en la materia, y ronda inicial de consultas en torno a las distintas perspectivas sobre la problemática.

FASE DE INVESTIGACIÓN PRELIMINAR (SEPTIEMBRE-ABRIL DE 1999)

1. Elaboración del borrador “Bases para la consideración de la cuestión militar en Guatemala”, como marco conceptual del proyecto y diagnóstico preliminar de la situación de la problemática de las relaciones civiles-militares en el país y discusión en el seno del grupo del proyecto.
2. Constitución del grupo del proyecto, compuesto por 35 actores sociales, invitados con carácter institucional y a título personal, y de naturaleza multisectorial (civiles y militares, gobierno y sociedad civil, académicos y políticos), incluyendo a representantes de las fuerzas armadas y militares de baja, organizaciones de derechos humanos y centros de investigación académica, instituciones vinculadas a la ex insurgencia y miembros del sector empresarial.
3. Identificación de la agenda general de investigación del Proyecto, compuesta de cinco puntos de intervención específicos: a) marco conceptual; b) concepto y agenda de seguridad; c) doctrina militar; d) controles democráticos (desglosado en reforma del aparato de inteligencia, institucionalidad de la seguridad, y participación ciudadana); y e) función militar.

4. Constitución de los grupos de trabajo multisectoriales alrededor de cada uno de estos temas.

FASE DE INVESTIGACIÓN ACCIÓN-PARTICIPATIVA (MAYO 2000-ENERO 2002)

1. Constitución del equipo de investigación, asignando un investigador o un equipo de investigación a cada grupo de trabajo.
2. Elección de un miembro de cada grupo de trabajo como moderador de las discusiones del grupo, y vínculo de los miembros del grupo con el investigador asignado.
3. Elaboración por el investigador y aprobación por el grupo de trabajo de las agendas y cronogramas de investigación correspondiente a cada tema.
4. Elaboración por el investigador asignado al grupo de los documentos de trabajos correspondientes.
5. Desarrollo de la investigación y gestación de consensos básicos.

En total se realizaron diez reuniones del grupo de proyecto, y más de 200 reuniones de trabajo en el nivel de los grupos temáticos.

Posteriormente, se creó un nuevo sub-grupo de trabajo sobre el tema de inteligencia civil, a petición expresa de las autoridades gubernamentales.

Se celebraron cuatro eventos académicos internacionales:

- La Conferencia Internacional sobre Función Militar y Control Democrático, organizada con el patrocinio del Gobierno de la República con el propósito de realizar un análisis comparado de los procesos de reforma del sector seguridad con la participación de funcionarios de gobierno, oficiales de las fuerzas armadas, y académicos de Argentina, Chile, El Salvador, España y Guatemala.
- El Seminario sobre Supervisión y Control del Sistema de Inteligencia, organizado conjuntamente con el proyecto Justicia en Transición de la Universidad de Harvard, con el propósito de hacer una revisión de las experiencias de reforma de inteligencia en distintos lugares del mundo, y con la participación de funcionarios y expertos de Argentina, Estados Unidos de América, Polonia, Sudáfrica y Canadá.
- Un Curso Básico de Política de Defensa para civiles y militares, como contribución al proceso de diálogo multisectorial para la elaboración del Libro Blanco de la Defensa que anunció el Gobierno de la República. Con una duración de tres semanas y un plantel docente que incluyó conferencistas de México, Chile, Guatemala, España y Estados Unidos de América, el curso reunió a más de 40 oficiales de las fuerzas de seguridad, funcionarios públicos, políticos, investigadores académicos y activistas sociales, con el propósito

de otorgar herramientas básicas que permitan un diálogo simétrico en la materia.

Resultados a la fecha

El proceso de la IAP permitió avances sustantivos en los distintos grupos de trabajo del proyecto, con resultados consensuados que varían en concreción y alcance:

GRUPO DE TRABAJO I: MARCO CONCEPTUAL

El documento “Bases para la consideración de la cuestión militar”, que contiene el marco conceptual para el análisis de la problemática de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas en países que atraviesan situaciones de transición política.

El documento “Sociedad, Estado y ejército en Guatemala a inicios del siglo XXI”, que presenta un análisis sobre el estado de la cuestión en nuestro país con una indicación de las principales tareas pendientes.

GRUPO DE TRABAJO II: CONCEPTO Y AGENDA DE SEGURIDAD

El documento “Concepto y agenda de seguridad” contiene la propuesta de un concepto de seguridad que, compatible tanto con las necesidades de avanzar en la construcción de un Estado democrático de derecho como con la necesidad de obtener una acción eficiente del Estado en la materia, puede servir de base para el proceso de construcción de una agenda de seguridad como para el entramado institucional y legal responsable de desarrollar las acciones en la materia.

GRUPO DE TRABAJO III: DOCTRINA MILITAR

El documento “Doctrina militar: enfoque de los aspectos constitutivos y consideraciones para la orientación de una nueva visión doctrinaria”, contiene recomendaciones claras sobre los lineamientos generales que debe contener la parte axiológica de la doctrina militar del Ejército de Guatemala.

GRUPO DE TRABAJO IV: CONTROLES DEMOCRÁTICOS

Los documentos “Aportes para el estudio de la inteligencia de Estado”, “Criterios generales para la reforma del Sistema de Inteligencia”, “Guatemala: fundamentos del Sistema de Inteligencia”, “Estructura orgánica y carrera del Sistema de Inteligencia”, “Controles democráticos del Sistema de Inteligencia”, contienen los distintos aspectos de la reforma del Sistema de Inteligencia del país desde los principios fundamentales y la estructura institucional, hasta los mecanismos de control y las sanciones administrativas. Sobre la base de este consenso, un grupo de trabajo especial elaboró un anteproyecto de Ley General del Sistema de

Inteligencia, que será presentado a las autoridades pertinentes. Adicionalmente, el grupo elaboró una propuesta de reforma del marco institucional y jurídico de la seguridad que integra a las distintas instancias que operan en el sector –ministerios de Estado, secretarías de la Presidencia, Consejo Asesor de Seguridad, Consejo Nacional, direcciones operativas, comisiones legislativas, y otras– con el propósito de brindar una recomendación de consenso sobre la estructura organizacional y el marco legal que debe regir la acción del Estado en los diversos ámbitos de la seguridad.

SUB-GRUPO IV A: INTELIGENCIA CIVIL

El documento “Subsistema de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación, DICA⁷” desarrolló una propuesta de creación de una estructura operativa responsable de la inteligencia civil –prevista en los Acuerdos de Paz–, partiendo de los consensos alcanzados en el Grupo IV. Este grupo fue creado a solicitud expresa de las autoridades gubernamentales y de organizaciones de la sociedad civil, y sus trabajos se prolongarán más allá del proyecto POLSEDE, para integrarse en el Proyecto de Seguridad Ciudadana que se inició en abril de 2002 utilizando la misma metodología.

GRUPO V: FUNCIÓN MILITAR

El documento “La función del ejército en una sociedad democrática” propone recomendación sobre las funciones específicas que, en los ámbitos interno y externo, deben cumplir las fuerzas armadas dentro del nuevo contexto democrático del país.⁷

Adicionalmente, el grupo conoció el documento: “Insumos para la modernización de las fuerzas armadas en el marco de la seguridad democrática”, con una serie de recomendaciones en torno a la modernización de las fuerzas armadas pero por cuestiones de tiempo decidió no entrar a su discusión.

Como insumos para política pública, se elaboraron cuatro propuestas con base en los documentos consensuados por los grupos de trabajo:

1. Las bases conceptuales y el reconocimiento de las tareas pendientes en materia de seguridad para nuestro país.
2. La reforma del Sistema de Seguridad.
3. La reforma del Sistema de Inteligencia.
4. La redefinición de la función militar.

⁷ La Constitución Política de la República indica que a las fuerzas armadas le corresponden funciones de seguridad interna y externa. El AFPC circunscribe sus funciones al ámbito de la seguridad externa. En ningún caso hay una elaboración de las funciones específicas, modalidades, alcances, etc.

Estas cuatro propuestas están siendo utilizadas como insumos para la formulación de la política de defensa de Guatemala, y en lo referente a la propuesta en materia de Inteligencia se elaboró un anteproyecto de ley sobre la materia, el cual está siendo trabajado e impulsado por la Red Guatemalteca de Seguridad Democrática para que se logre concretar en una Ley Nacional.

RESULTADOS NO DOCUMENTALES

- Desarrollo de espacios de interrelacionamiento multisectorial.
- Capacitación formal e informal de los participantes civiles y militares en el proyecto.
- Creación de una comunidad de actores sociales pertenecientes a distintos sectores, capacitados para participar en procesos de definición de políticas públicas en materia de seguridad y defensa.
- Demostración práctica de la factibilidad y viabilidad para la gestación de consensos intersectoriales.

EL IMPACTO DEL PROYECTO

En su fase final, el Proyecto se sometió a un proceso de evaluación y revisión, tanto del proceso seguido como de los resultados obtenidos, promovido por los organismos patrocinadores del mismo. En colaboración con instituciones interesadas como el el Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) se realizó un ejercicio de evaluación y análisis destinado a obtener las principales lecciones que se derivaron de esta experiencia, tanto en el tema específico de la reforma del sector seguridad, como en las posibilidades de aplicación de la metodología IAP-WSP en otros ámbitos de la problemática pública. Derivado de este proceso y como parte de las actividades últimas del Proyecto se realizó un seminario sobre la reforma del sector seguridad en democracias precarias: la experiencia del Proyecto “Hacia una política de seguridad para la democracia en Guatemala”, evento con el que se pretendía, principalmente, compartir la experiencia obtenida en la ejecución del Proyecto con un grupo seleccionado de instituciones y expertos en la materia, con el propósito de realizar una reflexión conjunta sobre el alcance de los resultados, y las posibilidades de aplicación del método en otros contextos, tomando en cuenta las conclusiones del grupo evaluador, así como los aportes de las instituciones y personas invitadas.

En términos de los factores identificados al inicio del proyecto como obstáculos para la reforma del sector seguridad y la formulación de una política de seguridad (debilidad del liderazgo político civil, desconfianza y resistencia militar a la transformación, dificultades para el diálogo intersectorial, y debilidad de la capacidad de propuesta), vale la pena señalar los siguientes datos:

- a) El carácter académico del proyecto, su perfil público intencionalmente bajo, y su orientación hacia políticas de mediano y largo plazo, han permitido superar el posicionamiento ideológico o político apriorístico de los distintos actores en torno a la problemática, y promover un análisis racional.
- b) La neutralidad del proyecto respecto a intereses institucionales, el balance logrado en la constitución del grupo de proyecto, y la utilización de una metodología de construcción gradual de consensos sostenida a lo largo de varios meses, ha posibilitado el logro de consensos intersectoriales concretos en temas sensibles como la reforma del Sistema de Inteligencia.
- c) La utilización de una metodología de investigación en un contexto participativo ha constituido un proceso de capacitación en el proceso de los actores tanto civiles como militares, difundiendo conocimiento técnico y elevando la capacidad propositiva reflejada en el nivel de discurso que se ha alcanzado dentro de los grupos de trabajo.
- d. El involucramiento de representantes de las instituciones del Estado en los grupos de trabajo ha facilitado la canalización de productos académicos a los canales de formulación de políticas públicas. El interés de estos actores ha ido aumentando de manera progresiva, expresándose en el grado de compromiso que asumen con los resultados eventuales.
- e. El efecto combinado de la construcción de confianzas y el reconocimiento de la existencia de intereses compartidos a partir de los cuales se pueden forjar consensos, ha contribuido a reducir el nivel de desconfianza, polarización, y resistencia dentro de los miembros de los grupos de trabajo, facilitando el surgimiento de alianzas intersectoriales construidas a partir de la temática bajo análisis, y no a partir de posicionamientos y prejuicios políticos o ideológicos.

Los resultados del Proyecto han trascendido las expectativas originales. El número, nivel y concreción de las recomendaciones operativas; las perspectivas de su utilización como insumos para la formulación de política pública; y las sinergias intersectoriales generadas, parecen indicar un nivel de impacto que se explica por la utilidad de la metodología IAP-WSP como herramienta para estructurar un diálogo constructivo, en situaciones en las que las dificultades para diálogo intersectorial se derivan de elementos de cultura política y de posicionamientos político-ideológicos pertenecientes a una etapa ya superada, pero que permanecen por inercia dentro del sistema.

Más allá del Proyecto

En el curso del trabajo en los grupos, la sinergia generada entre las instituciones y personas participantes han permitido el surgimiento de una serie de iniciativas que trascienden los alcances temporales y sustantivos del Proyecto, por medio de las cuales se exploran modalidades de seguimiento de los productos que se obtengan en el mismo:

1. CREACIÓN DE LA RED GUATEMALTECA PARA LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

Es un espacio de asociación voluntaria cuya expectativa principal es continuar con el diálogo propositivo en torno a la problemática de la seguridad democrática. Está abierta a todas aquellas personas e instituciones que se identifiquen con sus principios y objetivos, y deseen participar de manera constructiva en sus actividades. Dentro de sus objetivos se encuentra la difusión del conocimiento de las recomendaciones operativas alcanzadas en el Proyecto POLSEDE y la promoción de su utilización dentro de las políticas públicas correspondientes. Se propone también desarrollar y consolidar el espacio de diálogo intersectorial que se creó en el Proyecto y la posibilidad de colaboración entre los distintos actores sociales involucrados en la problemática, promoviendo el desarrollo de la investigación y el estudio sobre la temática de la seguridad, y la defensa; la capacitación de recursos humanos especializados para contribuir a la comprensión de la materia y destacar su importancia en la sociedad. En este momento la Red ya tiene carácter consultivo. Ha tenido el requerimiento de la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz para elaborar un dictamen y recomendaciones sobre el Proyecto de Ley de Clasificación y Desclasificación de Información Estatal Reservada. Asimismo, ha colaborado con MINUGUA y con el Congreso de la República en el análisis de leyes relacionadas con la temática de la seguridad.

2. CREACIÓN DE LA COORDINADORA DE INSTITUCIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

Es un espacio en el que participan las organizaciones de la sociedad civil que formaron parte del Proyecto POLSEDE. Los objetivos de la coordinadora son contribuir al fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil participantes que desarrollan actividades de investigación, cabildeo, auditoría social o asesoramiento en el área de seguridad, defensa y relaciones civiles–militares. Mediante un proceso que facilite la especialización institucional por áreas temáticas y el desarrollo de proyectos relevantes, la Coordinadora procura fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para incidir de manera efectiva en el proceso de toma de decisiones en la materia. La coordinación interna, la presentación conjunta de posiciones frente al Estado y la coordinación con la cooperación internacional, procuran la optimización de los recursos financieros disponibles para potenciar la capacidad de incidencia.

3. INSUMOS PARA POLÍTICA DE DEFENSA

Por decisión de las autoridades gubernamentales responsables de la formulación de la política de defensa, fue distribuido a los participantes de dicho ejercicio el documento síntesis de las recomendaciones formuladas por los miembros del Proyecto POLSEDE. Vale la pena resaltar el hecho que el Presidente de la República, en su discurso inaugural de este proceso, señaló que las recomendaciones formuladas en el marco del Proyecto constituían insumos para el mismo.

4. POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Como resultado del interés manifestado por distintos actores sociales, incluyendo el Ministerio de Gobernación, en establecer un espacio de diálogo que permita consensuar el marco general de una política de seguridad ciudadana, en abril de 2002 se inició un proyecto específico en la materia que procurará negociar multisectorialmente el marco de política necesario, con el respaldo del Sistema de Naciones Unidas y cooperantes internacionales.

Sistematización y lecciones aprendidas del Proyecto

Equipo de Consultoría: Jesús M. Rodés, evaluador principal, universidad autónoma de Barcelona; Philip Sargisson (WSP-International), Philip Flury; (DCAF) y Secundino González, universidad Complutense de Madrid.

Introducción

El objetivo del presente informe es sistematizar y evaluar el desarrollo del proyecto “Hacia una política de seguridad para la democracia” (en adelante POLSEDE), a cargo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, sede Guatemala, el Instituto Guatemalteco para el Desarrollo y la Paz, IGEDEP y el War-Torn Societies Project International, WSP. Dicho Proyecto se inició en octubre de 1999¹ y se encuentra en su fase de conclusiones. Los responsables del proyecto, así como aquellas agencias que lo han financiado, entienden que se hace necesario llevar a cabo un balance de su puesta en práctica como parte de lo que será el informe final, con el fin de “documentar la experiencia acumulada en el proceso de implementación (...), con miras al enriquecimiento del conocimiento operativo de cada institución participante (...) y a la posible utilización de la metodología de investigación-acción participativa en otros ámbitos temáticos o geográficos”. Se trata de proceder a la “sistematización operativa del proyecto, mediante el estudio de informes, reportes y otros documentos producidos, así como con entrevistas a actores involucrados, con la intención de documentar el proceso de implementación del Proyecto en cada una de sus etapas”².

Para cumplir dichos objetivos, el equipo de consultoría ha accedido a la documentación relevante del Proyecto y ha llevado a cabo una serie de entrevistas con varios de los participantes, siguiendo un criterio representativo en función de sus diferentes perfiles. Además, con el fin de detectar las posibles lecciones aprendidas y las expectativas de incidencia, se han mantenido reuniones con significativos exponentes de la vida pública guatemalteca, con los miembros del equipo del Proyecto, y con varios responsables del Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala y de los países donantes.³ Finalmente, tres de los cuatro miembros del equipo evaluador asistieron al propio ejercicio interno de sistematización y evaluación, por medio de una reunión en Antigua Guatemala los días 8 y 9 de noviembre de 2001. En dicho ejercicio participaron el equipo dirigente del Proyecto y, salvo uno, los investigadores asociados. En el transcurso del ejercicio se obtuvieron conclusiones de alta relevancia que han sido incorporadas a este documento.

¹ Con una fase preparatoria de aproximadamente seis meses

² Entre comillas, los términos de referencia de la consultoría.

³ En el anexo documental figura el listado de las personas con que los miembros del equipo evaluador se han entrevistado.

El resultado de estas actividades se refleja en el presente informe,⁴ que se inicia con una descripción del contexto en el que se inserta el Proyecto. La segunda parte destaca los objetivos de POLSEDE y los vínculos que dichos objetivos tienen con los Acuerdos de Paz firmados en Guatemala entre el Gobierno de la República y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca: más específicamente, con el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. La tercera parte se centra en la fase de articulación del Proyecto, en las dificultades que debió afrontar, y en la manera en que quedó perfilado. A continuación, el informe se detiene en el análisis del enfoque metodológico propuesto por POLSEDE, del que vale ya adelantar que constituye uno de sus principales rasgos, junto con, obviamente, sus resultados teórico-normativos. La quinta parte lleva a cabo la sistematización de las actividades realizadas por el Proyecto, por medio de un enfoque descriptivo-cuantitativo, que se complementa en el apartado siguiente con un análisis cualitativo, producto en buena medida de las entrevistas sostenidas en el transcurso de la consultoría. Ello será seguido de una evaluación de las relaciones entre el Proyecto y las agencias de Naciones Unidas implicadas en el mismo, UNOPS y PNUD, de acuerdo con lo previsto en los términos de referencia. Un capítulo importante para las lecciones aprendidas es el propio desempeño del equipo del proyecto que será tratado posteriormente. En su siguiente apartado, el informe analiza los productos del Proyecto, entendiendo por tales tanto los documentos emanados como las actividades externas. A continuación se sintetizan, agrupadas temáticamente, las principales lecciones aprendidas. Según es preceptivo, el informe se cierra con una lista de conclusiones generales, seguida de la bibliografía utilizada en su elaboración. Dada la gran cantidad de material producido por el proyecto, se ha optado por incorporar el anexo documental sólo a la versión en CD-ROM del presente informe.

El equipo evaluador quiere hacer constar que faltando aún algunos elementos de juicio para tener una visión completa del Proyecto (cierre de algunos documentos, evaluación final de los actores concernidos y una mayor perspectiva para estimar la incidencia) se hará necesario incluir una agenda al presente informe, que se prevé pueda estar lista a fines del primer trimestre del año próximo.

Los miembros del equipo de evaluación quieren agradecer al director del Proyecto, al coordinador académico, al equipo de gestión, y a las diferentes personas entrevistadas, las facilidades otorgadas y su plena disposición para que este trabajo llegara a buen fin.

⁴ Rodés, Jesús; "Informe de evaluación"; mimeo, Barcelona, 2002; Sargisson, Philip; "Informe de consultoría"; mimeo, Ginebra, 2001; Flury, Philip; "Informe de consultoría"; mimeo, Ginebra, 2001; González, Secundino; "Informe de sistematización del Proyecto POLSEDE"; mimeo, Guatemala, 2001.

1. El contexto del Proyecto POLSEDE

Que la “cuestión militar” ha constituido un elemento determinante de la historia reciente de Guatemala es una obviedad que, sin embargo, conviene subrayar a la hora de analizar un proyecto como POLSEDE y las características que ha tenido su realización, y las consecuencias previsibles del mismo para el futuro a medio y largo plazo de las complejas relaciones entre la sociedad civil y la sociedad política guatemaltecas.⁵

Esto es así por cuanto el desarrollo organizativo de las instituciones políticas del país ha estado enormemente condicionado por el rol del ejército como elemento capital, y en ocasiones, prácticamente el único sustantivo del aparato estatal. Tras el abrupto cierre de la llamada “primavera democrática”, en 1954, la debilidad del Estado, o su uso meramente instrumental al servicio de una élite más interesada en la preservación e incremento de sus privilegios sociales que en la construcción de un marco jurídico político de voluntad y alcance nacionales, creó las condiciones para el “desborde militar” dentro de lo que ha sido caracterizado como “Estado finquero-racista” (Rodés, 2001: 156).

Esta circunstancia ha marcado la consideración del Estado guatemalteco como “Estado débil”, con las implicaciones que ello conlleva para el desarrollo político, económico, cultural... de un agregado social extraordinariamente complejo y fragmentado en su proceso de conversión en una sociedad moderna.

La hipotética construcción sobre esta base de una nación organizada se ha visto dificultada a causa de la instrumentalización del aparato estatal por sectores sociales, numéricamente reducidos pero potentes a nivel económico, para mantener sus privilegios mediante formas diversas de autoritarismo, no menguadas por la opción de transición a una democracia electoral iniciada, en pleno conflicto armado interno, por la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (1984). La transición controlada a la democracia, que se inició con las elecciones para dicha Asamblea, no resolvió, por su propio carácter, la definición del papel que debería representar la institución armada en el ámbito de la nueva institucionalidad democrática creada como efecto de dicha Asamblea. En otros términos, si bien el paso de los gobiernos militares a los de civiles legítimamente electos significó un cambio central en el ordenamiento político guatemalteco, se mantuvo un conjunto de disposiciones y prácticas autoritarias que, en su conjunto, daban al ejército un nicho de intervención poco acorde con el régimen democrático en construcción. En palabras de Bernardo Arévalo (2001:3) se trató de “la figura modélica de la renuncia del gobierno sin renunciar al poder”. Así, la legalidad formal de los gobiernos civiles, a partir de ese momento, no disminuyó el papel central del núcleo duro del Estado (militar, por supuesto) en la formulación cotidiana de la acción política.

⁵ El análisis del papel del ejército y la vida política en el país puede verse, entre otros, en Gabriel Aguilera Peralta y Edelberto Torres-Rivas (1998), Bernardo Arévalo de León (1997) y Héctor Rosada Granados (1998).

Los Acuerdos de Paz y, de forma especial el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, constituyen el primer esbozo completo de una reformulación del Estado en la perspectiva, si se quiere, de la construcción de un Estado democrático del que los gobiernos Arévalo-Arbenz, constituyen un lejano, pero preciso, referente.

En efecto, más allá de la certificación del fin del conflicto armado interno, los Acuerdos significan el diseño de una nueva organización política, al tiempo que establecen un nuevo marco de relación y de legitimación entre ésta y el entramado social guatemalteco abordado, por vez primera, en su total y compleja realidad.

El AFPC⁶ llamaba la atención sobre las disfunciones que seguían vigentes a diez años de elaborada la Constitución Política de la República y de gobiernos civiles electos libremente. El Acuerdo señalaba la pertinencia de precisar como función esencial la de defender la soberanía nacional y la integridad territorial del país, fijaba la necesidad de elaborar una agenda de seguridad, defendía la reforma del marco legal, y establecía la adecuación de principios, estructuras y procedimientos a las circunstancias de la paz y de la democracia. Más específicamente, limitaba la actuación de las fuerzas armadas al ámbito de la seguridad exterior, aunque no rechazaba la cooperación en otras funciones, se preveía la formulación de una nueva doctrina militar –en realidad, una nueva política de defensa– ajustaba los recursos y los efectivos del ejército y abogaba por un nuevo sistema educativo y de entrenamiento. Una esfera especialmente sensible, por su actuación en el conflicto armado interno, era la de los servicios de inteligencia. El AFPC, además de crear instituciones civiles para las labores de investigación, prevención y acción, regulaba fórmulas de control político que evitaran los excesos del pasado.

Puede verse, pues, que el AFPC simplemente –y nada menos– pretendía fijar las líneas básicas de la modernización de las fuerzas armadas, redefiniendo sus funciones, orientadas ahora a la normalidad democrática tras el cierre del conflicto armado y a establecer la preeminencia del poder civil –por la vía de la creación de instituciones y la promulgación de normas– en la definición y el control de aquello que es privativo del Estado: el monopolio de la coerción legítima.

Los Acuerdos de Paz, en definitiva (y pese a la consideración de algunos analistas), constituían un pacto de Estado que hubiera debido ser considerado como la base de actuación gubernamental mientras se desarrollara el cumplimiento efectivo de cada uno de los compromisos contenidos en aquellos, convenientemente programados para su ejecución temporal y efectivamente verificados, tarea esta que se encomendó a la Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA).

⁶ Como su propio nombre indica, el AFPC atiende a dos dimensiones interrelacionadas: el nuevo papel de las fuerzas armadas y el mejor desempeño de la institucionalidad civil. Este último aspecto, salvo en lo que atañe a la relación entre poder político legítimo y ejército no es objeto del proyecto evaluado, ni, por tanto, de esta evaluación.

Es posible que, sea por su alejamiento conceptual de la cultura política de las élites guatemaltecas, por incapacidad efectiva de las esferas gubernamentales, o (en algunos casos) por manifiesta –u oculta– voluntad de eludir el cumplimiento de los Acuerdos y su oportuna verificación, lo cierto es que, aún estando formalmente, en la agenda política, los gobiernos que se han sucedido desde la firma de la paz han desarrollado, en el mejor de los casos, otras prioridades que las derivadas del cronograma de cumplimiento de los Acuerdos.

De manera comedida, los periódicos informes del Secretario General de las Naciones Unidas han puesto de manifiesto los incumplimientos y sus efectos debilitadores sobre la consolidación del proceso de paz y, bajo otras formas, sectores de la sociedad civil organizada y de la comunidad internacional han levantado sus voces, exigiendo del aparato estatal el cumplimiento de los compromisos y la adecuación de sus actividades a la letra y al espíritu de los Acuerdos.

2. Los objetivos del Proyecto

Así, tres años después de la firma del AFPC, el balance de su cumplimiento mostraba más sombras que luces.⁷ El impulso reformista de los Acuerdos de Paz se había ido agotando, como un resultado combinado de la disminución de la voluntad política de las autoridades concernidas, de las resistencias en diversos ámbitos de sectores afectados y de la emergencia de nuevos asuntos en las agendas políticas, de manera que lo inmediato se superpuso a lo estratégico. En el caso del AFPC, además, un problema añadido era la generalidad de los compromisos firmados y la ambigüedad de alguna de sus disposiciones. A mayor abundamiento, la literalidad del AFPC pone de manifiesto los límites conceptuales con que las partes signatarias abordaron el tema y ha exigido un adicional esfuerzo interpretativo que, en ocasiones, ha servido de excusa para su atenuado cumplimiento. Aún cuando el Acuerdo, según se señaló, atañía a todos los asuntos políticamente relevantes, probablemente por las características de la negociación ciertos aspectos quedaron sin definición y, en cualquier caso, se carecía de un método operativo que permitiera darle plena vigencia, abstracción hecha de la intención de las instituciones y actores implicados.

En estas circunstancias la realización a partir de 1994, bajo los auspicios del Instituto de Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social, UNIRISD, y de otras instancias internacionales del Proyecto “Sociedades Desgarradas por la Guerra”, WSP, por sus siglas en inglés, sobre cuatro países elegidos como muestra: Eritrea, Mozambique, Somalia y Guatemala, constituye el origen lejano, histórica y metodológicamente hablando, del proyecto POLSEDE, de cuya realización estamos abordando la evaluación.

⁷ Además de los informes del Secretario General de las Naciones Unidas ya mencionados, puede verse Susanne Jonas (2000, *PASSIM*)

La confluencia de perspectivas (de la burocracia internacional, de la aproximación teórica, fundamentalmente anglosajona, y de una metodología –la de la investigación participativa–, considerada minoritaria, y a veces marginal, en el marco de las ciencias sociales) y los propios países tomados como muestra, ya pone de relieve los límites y las fortalezas del empeño.

Sin considerar el caso de los países africanos, la primera aplicación al caso guatemalteco queda expresada en un texto compilado por Edelberto Torres-Rivas y Bernardo Arévalo de León –*Del conflicto al diálogo: El WSP en Guatemala*. Guatemala, FLACSO-UNIRISD, 1999, 343 págs.– en el que se expresan los logros y las dificultades del proyecto.

Su carácter general y la relativa incidencia del mismo en el entorno político guatemalteco dieron pie a abordar una aproximación más intensa a la agenda política del país y a uno de sus puntos nodales, bien subrayado por la propia agenda de la paz surgida de los Acuerdos.

En efecto, la complejidad de las relaciones cívico-militares y su impacto en la construcción de la institucionalidad democrática constituían un terreno privilegiado para el desarrollo tanto de una sólida reflexión académica como de un diálogo amplio y profundo que rompiese definitivamente los compartimentos en que tradicionalmente se había estructurado la función de seguridad, elemento fundamental de la arquitectura estatal en Guatemala.

La necesaria articulación entre investigación científica y el diálogo político-social daban así lugar a la recuperación, revisada, de la metodología de investigación acción-participativa y la concreción temática, en torno a la seguridad y su preceptiva reforma democrática establecida en los Acuerdos, y dotaban de la suficiente profundidad de campo a la nueva experiencia intelectual.

El equipo de coordinación del proyecto tuvo que afrontar desde el origen esa “crisis de legitimidad material” que iría disminuyendo a medida que los actores fueron asumiendo que el campo de trabajo que se iba delimitando era de todos y que las distintas perspectivas no tenían otro efecto que dotar dicho campo de sentido propio y facilitando así la construcción de futuros.

En este sentido, pues, se partía de recursos humanos limitados. Ni existía un número suficiente de civiles con competencia profesional en asuntos de defensa, ni los funcionarios militares lo eran pese a que durante décadas se les hubiera atribuido su monopolio.

Bajo tales circunstancias, que el diálogo se consolidase y se prologase durante casi dos años es, en sí mismo, un éxito a colocar en el haber del proyecto. Mucho más todavía que fruto del mismo surgiera, por la vía del consenso, una documentación, desigual como se verá, que constituye una primera aportación, valiosa, del trabajo realizado, y que ha de constituir (si el proyecto no quiere agotarse) la base de esfuerzos futuros de mayor envergadura.

El Proyecto POLSEDE surgió, por tanto, como una iniciativa orientada a romper la parálisis de la reconversión de las fuerzas armadas y, de manera más genérica, a dotar de un marco conceptual relativo a la política de seguridad democrática. Dicho en los propios términos del proyecto, se trataba, como objetivo general, de:

contribuir a la consolidación del sistema democrático en Guatemala y a la gobernabilidad, mediante la atención focalizada a dos de sus elementos centrales: la sistematización y profundización del proceso institucional que busca ajustar la función militar a los requerimientos de un Estado democrático de derecho, y la gestación de la política de seguridad correspondiente.

Esta pretensión genérica se concretaba, en primer lugar, en la voluntad de “contribuir al proceso de formulación de las medidas necesarias que conduzcan a una política de seguridad para la democracia”. Para ello, y como innovación relevante, se creaba un espacio de investigación multisectorial, ampliando el debate más allá de su tradicional reclusión al ámbito castrense, con lo cual podían obtenerse dos resultados: el encuentro entre sectores e instituciones socialmente relevantes y habitualmente distantes, cuando no enfrentados, y el fortalecimiento de la presencia de los asuntos de seguridad democrática en la agenda pública del país. Todo ello teniendo como norte desatascar políticamente el proceso de puesta en vigor del AFPC y facilitando su concreción operativa.⁸

Otro objetivo no menor era resolver la ausencia de recursos humanos de carácter civil en el ámbito de la seguridad del Estado, en especial en aquellos aspectos situados dentro del marco funcional del ejército. Guatemala carecía de ciudadanos capacitados para asumir posiciones de deliberación y ejecución de políticas públicas relativas a la política de defensa en sentido amplio. Y como han demostrado otras transiciones desde el autoritarismo, un desafío central para la consolidación de las democracias es el de disponer de especialistas que puedan incorporarse a la gestión de los asuntos públicos en espacios que, por las características de los regímenes autoritarios de componente militar o civil-militar fueron monopolio de oficiales de las fuerzas armadas. En otras palabras, por mucho que el AFPC fijara el compromiso de modificar la Constitución de manera que se

⁸ En los términos del propio Proyecto, la pretensión era “reunir a los distintos actores de los sectores gubernamentales, académicos y sociales, involucrados con la temática de las relaciones cívico-militares, y el desarrollo del AFPC; fomentar el análisis y la discusión conjunta de los diversos aspectos de esta problemática y, particularmente, de aquellos relativos a la implementación del AFPC, y que permita mantener vigente el tema de la definición de la función militar en una sociedad democrática en la agenda de las nuevas autoridades; facilitar la gestación de consensos intersectoriales sobre los diversos aspectos generales de la problemática cívico-militar, y en especial, sobre los alcances e interpretaciones del AFPC; y permitir la formulación de propuestas de políticas necesarias para el desarrollo e implementación del AFPC, la redefinición de la función militar y consecuentemente, la gestación de una política de seguridad para la democracia”.

eliminase el requisito de ser oficial en activo para asumir la función de Ministro de la Defensa,⁹ las posibilidades de una fructífera interrelación cívico-militar en la articulación de las políticas públicas de seguridad quedaban severamente limitadas ante la ausencia de civiles cualificados. El proyecto atendió, pues, a esta dimensión clave, y, quizá sin pretenderlo, habría de convertirse en una experiencia piloto para, hipotéticamente, proveer al Estado guatemalteco de los recursos humanos de los que es tan carente. Además, y aunque ello no fuera así, el fortalecimiento de ciudadanos y grupos en el conocimiento de los aspectos centrales de la política de seguridad es en sí mismo un objetivo de primera magnitud, en especial cuando está en crisis el llamado paradigma estatocéntrico de la seguridad, y se tiende, todavía de manera balbuceante, a un proceso de apropiación social de dicha problemática.

3. La articulación del Proyecto

La iniciativa en la formulación del Proyecto –y después en su dirección– correspondió a Bernardo Arévalo de León, quien había percibido claramente la ralentización del cumplimiento del AFPC a que se aludió en el apartado anterior. Arévalo de León, además de investigador en asuntos de defensa de la FLACSO, y autor de un ensayo central sobre el papel de las fuerzas armadas guatemaltecas, había trabajado como miembro del equipo dirigente del Proyecto “Sociedades Desgarradas por la Guerra”, WSP, por sus siglas en inglés, para Guatemala.¹⁰ Reunía así el conocimiento de la materia y la experiencia en lo que sería posteriormente la metodología de POLSEDE. Articuló un equipo de trabajo, inicialmente compuesto por Carlos Ramiro Martínez y Ana Glenda Táger, con el cual dio forma al primer borrador de trabajo. Hubo una fase de presentación de la idea, tanto a la FLACSO¹¹ como a WSP, las cuales, junto con el IGEDEP, se constituyeron en la plataforma

⁹ Abstracción hecha de que el resultado negativo de la consulta popular de abril de 1999 para reformar la Constitución haya impedido, hasta hoy, el cumplimiento de dicho compromiso.

¹⁰ La transición política guatemalteca y la firma de los Acuerdos de Paz han ido acompañadas y/o proseguidas por varias experiencias de diálogo intersectorial. En varios sentidos, POLSEDE es una continuidad de dichas experiencias: el hecho que algunos de sus integrantes participaran en ellas permitió un notable acopio de lecciones aprendidas. En cierto momento de desarrollo del proyecto se propuso por parte de la Secretaría de la Paz convertirlo en una Comisión Paritaria, al estilo de otras creadas por los Acuerdos. Sin embargo, se prefirió mantener el formato original.

¹¹ La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Sede Guatemala, suscribió un memorando de Acuerdo (FLACSO/GUA-99-025-FF) con la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas, unidad Guatemala, por medio del cual se comprometió a apoyar y facilitar la realización de la etapa de asistencia preparatoria. Este respaldo, que se extendió a lo largo de todo el Proyecto, se tradujo en el aporte de su recurso humano, instalaciones físicas, centro de documentación, el apoyo de la unidad de informática, y en general apoyo logístico para las reuniones de los grupos de trabajo intersectorial.

institucional que dio sustento a la iniciativa. El apoyo decisivo vino, sin embargo, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, sede Guatemala, cuyo entonces Representante Residente, Lars Franklin, y las sucesivas responsables de proyectos, María Noel Baeza y Patricia O' Connor, asumieron el Proyecto con entusiasmo. El PNUD hizo las gestiones necesarias para interesar a un sólido espectro de donantes que comprometieron los fondos necesarios para poner en marcha POLSEDE. A su vez, la Oficina de Naciones Unidas para Servicios de Proyectos, UNOPS, asistió el desarrollo del Proyecto en el campo de su competencia.¹²

Paralelamente a la obtención de recursos, el equipo motriz llevó a cabo las correspondientes acciones para implicar al resto de los participantes, en quienes recaería el peso de la investigación y el debate orientados a la producción de los documentos del Proyecto. Para ello hubo de vencer algunas resistencias. Dadas las características metodológicas y políticas de POLSEDE había que integrar en los diferentes grupos de trabajo a representantes estatales, instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos que, a título individual y por su interés y conocimiento en la materia, pudieran llevar a cabo aportaciones relevantes. El amplio espectro conscientemente buscado provocó ciertos vetos indirectos que no prosperaron, ante la firme posición del equipo gestor y una organización, y algunas personalidades invitadas declinaron finalmente participar, arguyendo que la reflexión sobre los asuntos de seguridad democrática debería ser ámbito exclusivo de la llamada "sociedad civil", una actitud no sólo contraria a la filosofía del Proyecto, sino además científicamente y políticamente errada.

El desafío central estuvo en la integración institucional de las fuerzas armadas, sin la cual el ejercicio perdía buena parte de su sentido. El equipo gestor hubo de hacer frente a ciertas reticencias, ante la percepción por parte del ejército que el Proyecto tenía poco menos que sus conclusiones elaboradas *ex ante* y que se trataba de una iniciativa que podía serle perjudicial. La propuesta a la institución armada mantuvo que si bien el método era innegociable –y por tanto, la participación de grupos que el ejército podía considerar antagónicos y/o no cualificados– los resultados estaban indefinidos, aunque quedaba claro que

¹² POLSEDE fue la primera iniciativa del PNUD en el tratamiento de los asuntos de política militar y de seguridad en Guatemala, completando así, por la vía de la cooperación, las actividades verificadoras a cargo de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en un esfuerzo conjunto para hacer posible el cumplimiento del AFPC. La UNOPS, por su parte, cumple con su función de gerencia e implementación de proyectos, apoyando a las naciones en desarrollo y los países en transición, en su búsqueda de la paz, la estabilidad social, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible. En el caso de Guatemala, la UNOPS ha tenido y tiene a su cargo las actividades relativas al WSP (War Torn Societies Project); la Comisión para el Esclarecimiento Histórico; el Proyecto de Fortalecimiento de la Secretaría Administrativa y de Seguridad de la Presidencia de la República; el Fortalecimiento de la Escuela Judicial; el Programa de Apoyo a la Policía Nacional Civil en el marco de la construcción de una nueva estructura y política de seguridad pública, y el Programa de Asistencia Institucional para la Reforma Legal, que brinda asistencia técnica al Congreso de la República en los temas legislativos relacionados con el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

cualquier propuesta que emanara del Proyecto había de estar circunscrita a los valores democráticos y a los principios establecidos en el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. Además, se fijó con claridad que tanto en la fase deliberativa como en la de aprobación de documentos, el consenso era la práctica irrenunciable, con lo que quedó despejada cualquier suspicacia de hacer valer criterios exclusivamente numéricos o de mayoría/minoría para la toma de decisiones.

La precisión de los métodos y objetivos de POLSEDE y la intervención de las autoridades civiles más comprometidas en el proceso de paz contribuyeron a disolver las resistencias iniciales,¹³ de manera que, finalmente, antes de hacerse pública la convocatoria del proyecto, y tras seis reuniones de trabajo con el Ministerio de la Defensa, el ejército comprometió su participación institucional.¹⁴ Sin embargo, como se verá, la actitud de las fuerzas armadas –de sus representantes en los diferentes grupos de trabajo– marcó desde el comienzo buena parte de la dinámica de POLSEDE. En un sentido, el decurso de la investigación y de los debates reflejó lo que ya había podido detectarse en la fase previa: la presencia en el interior del ejército de dos actitudes disímiles. Inicialmente, respecto de la integración o no en el Proyecto. Con posterioridad, la disposición o su ausencia a asumir el tono y el contenido de los resultados.

Finalmente, el Proyecto incorporó a los siguientes sectores y representantes individuales:

¹³ En cierto modo, estas autoridades vieron una oportunidad en el Proyecto para impulsar una política que, por razones internas, el gobierno no había querido o podido afrontar.

¹⁴ Pero hubo que retrasar la tercera reunión del grupo de Proyecto ante la inicial negativa del Ministerio de la Defensa a asistir. Se esperó a una nueva oportunidad con el relevo del gobierno.

Tabla 1. Participantes en el Proyecto

Gobierno de la República
Secretaría Administrativa y de Seguridad de la Presidencia (SAAS)
Secretaría de Análisis Estratégico (SAE)
Secretaría de la Paz (SEPAZ)
Ministerio de la Defensa Nacional (MDN)
Ministerio de Gobernación
Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) ¹⁵
Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH) ¹⁶
Congreso de la República ¹⁷
Centros académicos y organizaciones de la sociedad civil
Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)
Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN)
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Fundación Mirna Mack
Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP)
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)
Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IPES)
Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigación para la Paz (IRIPAZ)
Centro de Acción Legal para los Derechos Humanos (CALDH)
Seguridad en Democracia (SEDEM)
Universidad Rafael Landívar (URL) Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) Escuela de Ciencia Política
Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (CEUR)
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG)
Centro de Estudios de Guatemala (CEG)
Invitados a título personal¹⁸
Gabriel Aguilera Peralta
Virgilio Alvarado Ajanel
Roberto Ardón
Antonio Arenales Forno
Amílcar Burgos
Rigoberta Menchú Tum
Julio Balconi
Guillermo Pacheco
Eduardo González Castillo
Héctor Alejandro Gramajo
Mauricio López Bonilla
Mario Mérida
Álvaro Pop
Humberto Preti
Héctor Rosada Granados
Otto Pérez Molina

¹⁵ El Ministerio de Relaciones Exteriores dejó de asistir al poco tiempo de iniciado el Proyecto.

¹⁶ Se incorporó por un breve período.

¹⁷ Incorporado con posterioridad al inicio del Proyecto.

¹⁸ Algunos de los participantes individuales dejaron de asistir por uno u otro motivo.

En una primera mirada destacan dos aspectos. El abanico de las instituciones del Estado está prácticamente completo, con excepción de la representación del poder legislativo.¹⁹ Según información aportada por los responsables del Proyecto, todos sus esfuerzos orientados a una mayor implicación del Congreso de la República, por la vía de las comisiones concernidas (defensa, gobernación y puntos legislativos)²⁰ resultaron infructuosos. Sin embargo, la contratación de consultores, cuya función central ha sido la de servir como vínculos entre POLSEDE y las comisiones parlamentarias, ha permitido superar parcialmente la ausencia de implicación de aquellos que, finalmente, tienen en sus manos la posibilidad de impulsar las necesarias modificaciones legislativas que se derivan de las conclusiones del Proyecto.

El segundo aspecto a destacar es que la lista de participantes no estatales incorpora a quienes de un modo u otro tienen o han expresado interés y conocimiento en la materia objeto del proyecto. Como toda lista abierta, a diferencia de las instituciones estatales, que son las que son, está sujeta a interpretación según el viejo criterio de “son todos los que están”, pero pudiera ser que “no están todos los que son”, y así lo han manifestado a los consultores algunos de los participantes entrevistados. Desde luego, hay una carencia notoria, y es la de los partidos políticos, que se combina con la ausencia institucional del Congreso para debilitar, al menos *a priori*, la eficacia terminal del Proyecto, por la vía de la elaboración de políticas públicas en él inspiradas. Sin embargo, el criterio de los responsables de POLSEDE, según el cual se optó por no invitar a los partidos políticos, no puede descartarse sin más. Experiencias previas —como el WSP Guatemala— donde no participó el partido gobernante y sí, de manera más o menos activa el principal partido opositor, revelaron el alto riesgo de que un espacio de debate de voluntad neutral fuera percibido como un ámbito de rechazo a la política gubernamental. POLSEDE decidió que si no iban todos los partidos relevantes —y dada su baja institucionalización, era una posibilidad real— mejor que no fuera ninguno, con el fin de evitar cualquier percepción de sesgo partidista.²¹

4. La metodología: la investigación-acción participativa

El eje central de la metodología IAP-WSP es la adaptación de la metodología de investigación-acción participativa desarrollada originalmente en los años 60 y 70

¹⁹ Por razones temáticas, no hizo al caso incorporar a miembros del poder judicial. Sin embargo, el control jurisdiccional de las actividades de inteligencia requerirá una tarea posterior con dicho poder. V. infra, “Lecciones aprendidas”.

²⁰ Inicialmente, la única comisión invitada fue la de defensa. Posteriormente se entendió la conveniencia de ampliar la convocatoria a las otras dos.

²¹ En cualquier caso, al menos cuatro de los participantes individuales y tres representantes de organizaciones no gubernamentales están vinculados a partidos políticos. Aun cuando su presencia en el Proyecto no se deriva de su adscripción política, ello permite algún tipo de vaso comunicante entre POLSEDE y los partidos.

del siglo pasado, para adaptarla a los nuevos contextos sociales, políticos, y temporales. En efecto, la IAP se desarrolló e introdujo en países del mundo en vías de desarrollo usualmente en el contexto de las luchas de liberación o de movimientos sociales reivindicativos, con el propósito de trascender el limitado impacto que la investigación académica tradicional tenía sobre los problemas que analizaba y vincular más efectivamente a los investigadores con las sociedades donde desarrollaban su labor. De acuerdo con el planteamiento original, investigadores y actores sociales unían fuerzas como socios en un ejercicio colectivo de investigación y análisis cuyo fin era la movilización política. Los actores sociales contribuían con su conocimiento de los temas relevantes, y los investigadores asistían en la sistematización del conocimiento, desarrollando investigaciones específicas destinadas a complementar el conocimiento social y dirigiendo el ejercicio de análisis colectivo. De esta manera se rompía la barrera tradicional entre sujeto y objeto de investigación, convirtiéndose a los actores sociales en sujetos del proceso científico e involucrando a los académicos en los procesos políticos de cambio social.

Los objetivos específicos de esta metodología de análisis eran:

- Potenciar la aplicabilidad de las investigaciones científicas ajustándolas a las necesidades de los sectores sociales estudiados, al convertirlos en partícipes en el diseño, implementación y evaluación de la investigación.
- Reunir a sujetos sociales, con conocimiento amplio pero no documentado o sistematizado de la problemática, con el investigador que posee el instrumental analítico para sistematizar dicho conocimiento, con el propósito de alcanzar un resultado de mayor utilidad para la acción estratégica.
- Empoderar al sujeto social para actuar colectivamente y enfrentar un reto, usualmente dentro de un contexto reivindicativo y, por ende, conflictual.
- Promover la toma de conciencia y el conocimiento del sujeto social sobre la problemática que lo rodea, incluyendo la identificación de posibles cursos de acción para resolverla.

Reconociendo el potencial que la IAP ofrecía para romper la barrera entre sujeto y objeto de investigación, y para la utilización del conocimiento científico para la acción política, el Instituto de Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social, UNIRISD, y el Programa de Altos Estudios para la Estrategia y la Seguridad Internacional, PSIS, establecieron el proyecto experimental “Sociedades Desgarradas por la Guerra”, destinado a explorar la viabilidad de dicha metodología para su utilización en contextos posbélicos caracterizados por altos niveles de fraccionamiento y polarización política y social, y por una institucionalidad precaria, una de cuyas expresiones es la limitada capacidad de formulación de políticas públicas sostenibles y coherentes. El propósito original era contribuir a

HACIA UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD PARA LA DEMOCRACIA

la superación de las condiciones de desarticulación y fragmentación social que impedían un efectivo aprovechamiento, por parte de los actores nacionales, de los flujos de cooperación internacional que se canalizaban a dichos países.

Para tales efectos, se introdujeron modificaciones sustantivas a la IAP original, con el propósito de:

- a) Convertirla de una metodología para la acción política confrontativa, en una metodología para la generación de consensos intersectoriales.
- b) convertirla de una metodología de utilización en escenarios microsociales a una de utilización en un escenario nacional.

Las diferencias entre la IAP original y la IAP actualizada y ampliada por el WSP son las siguientes:

	IAP original	IAP-WSP
<i>Nivel</i>	Microsocial: aldeas, comunidades pequeñas.	Macrosocial: Región, país, incluyendo cuando es relevante actores internacionales.
<i>Objetivo</i>	Capacitación para la acción política reivindicativa.	Articulación multisectorial para la reconstrucción postbélica.
<i>Procedimiento</i>	Movilización de actores sociales subalternos.	Construcción de consensos intersectoriales.
<i>Investigador</i>	Externo que se integra al grupo.	Asumida por miembros del grupo.

A las modificaciones específicas a los principios operativos de la IAP, se agregó la creación de un marco organizativo-operacional destinado a aportar la credibilidad, neutralidad y multisectorialidad necesarias para los objetivos de superación de las características de polarización, desconfianza y desarticulación social propia de escenarios posconflicto:

- a) Un equipo de coordinación, compuesto por actores nacionales y dirigido por una “figura de consenso” de reconocimiento público, que cumple la doble función de facilitar el diálogo político y de coordinar la investigación participativa.
- b) Un equipo de investigación, integrado por académicos nacionales, responsable de apoyar metodológicamente el trabajo de la IAP, proporcionando los materiales relevantes y obteniendo la información necesaria;
- c) Un grupo de Proyecto integrado por representantes de alto nivel de los distintos sectores políticos y sociales involucrados en la problemática bajo análisis,

SISTEMATIZACIÓN Y LECCIONES APRENDIDAS

responsables de aprobar la agenda general de investigación del Proyecto, supervisar la marcha del proceso de investigación, y aprobar por consenso recomendaciones de políticas.

- d) Grupos de trabajo multisectoriales en los que se desarrolla la IAP y responsables de formular recomendaciones operativas consensuales para la consideración del grupo de Proyecto.

Este montaje se desarrolla de acuerdo con las siguientes fases:

A. FASE PREPARATORIA

- i. Evaluación inicial de la viabilidad del proyecto en término de las condiciones políticas y el nivel de voluntad existente.
- ii. Consultas multisectoriales destinadas a identificar a los distintos sectores involucrados en la problemática bajo análisis.
- iii. Identificación del equipo de coordinación idóneo en términos de credibilidad y balance.
- iv. Construcción de confianza en la posibilidad de un esfuerzo conjunto.

B. FASE DE INVESTIGACIÓN PRELIMINAR

- i. Elaboración de un informe inicial (documento de país) mediante el análisis de las fuentes disponibles, incluyendo un proceso de consulta con todos los sectores involucrados, con el propósito de establecer el marco conceptual para la investigación, y un diagnóstico preliminar de la problemática.
- ii. Constitución del grupo de Proyecto con representantes de alto nivel de todos los sectores involucrados para, a partir del informe inicial, aprobar consensualmente el marco conceptual general y la agenda general con los temas específicos (puntos de intervención) que serán objeto de la IAP en los grupos de trabajo.
- iii. Identificación del equipo de investigación, con atención a los temas de la agenda general.
- iv. Constitución de los grupos de trabajo multisectoriales para cada tema identificado en la agenda general.

C. FASE DE INVESTIGACIÓN ACCIÓN PARTICIPATIVA

- i. Identificación de la agenda de investigación para cada tema, que incorpore un plan de acción y un cronograma.
- ii. Elaboración de un documento de trabajo que contenga el marco conceptual específico, y una lectura de los diversos posicionamientos sociales y políticos en torno a la problemática (policy mix/actor mix).

- iii. Análisis, debate, generación de consensos básicos y formulación de recomendaciones operativas consensuadas.

D. FASE DE ANÁLISIS Y EVALUACIÓN

- i. Aprobación de las recomendaciones de políticas.
- ii. Evaluación de la investigación.
- iii. Formulación de recomendaciones para el seguimiento.
- iv. Diseminación de los resultados.

El resultado es un enfoque integrado –el Enfoque WSP–, que procura claridad analítica, una perspectiva holística, acceso a la información, y una mejor capacidad de respuesta por parte de los actores sociales concernidos, con el consiguiente impacto social de los productos de investigación. La IAP desarrollada a lo largo de varios meses, en un ambiente de neutralidad y transparencia, genera procesos de construcción de confianza y construcción de conocimiento que, más allá de los productos específicos obtenidos, se convierten en importantes contribuciones al desarrollo de la capacidad de autosuficiencia de un país.

La elección del método no fue arbitraria. Cualquier consideración epistemológica debía tener en cuenta dos hechos: los “altos niveles de fraccionamiento y polarización social” y la persistencia de una “institucionalidad precaria que se [expresaba] en dificultades para la formulación de políticas públicas sostenibles y coherentes” (Arévalo, 2001:1). Ambos hechos –aunque no sólo ellos– constituyen el escenario habitual de situaciones posconflicto y para afrontarlos ya se disponía de una herramienta metodológica que había mostrado su eficacia en circunstancias similares: la investigación-acción participativa, IAP. Las ventajas resultaban ser notorias. Ya se ha hecho referencia a ellas en la descripción de los objetivos del Proyecto (y un método es doblemente valioso cuando consigue objetivos propios, además de aquellos fines para los que se aplica) y serán sistematizadas en el apartado correspondiente a las lecciones aprendidas.

5. El desarrollo del Proyecto: un análisis cuantitativo

En su aplicación concreta a POLSEDE, el enfoque de investigación-acción participativa se articuló de la siguiente manera²² (tomado de Arévalo, 2001: 11-3).

²² Se procede a una descripción de las principales actividades desarrolladas por el equipo del Proyecto y los grupos de trabajo, al igual que aquéllas de carácter complementario. Se aborda un resumen de la temática tratada, en el entendido de que su análisis con detenimiento corresponde al apartado de lecciones aprendidas.

A. FASE PREPARATORIA (JUNIO-AGOSTO DE 1999)²³

1. Establecimiento por parte de FLACSO, IGEDEP y WSP International de una plataforma académico-política, neutral con independencia orgánica de cada una de ellas, dirigida por un equipo de coordinación experimentado tanto en la problemática de la reforma del sector seguridad, como en la aplicación del Enfoque WSP. El equipo de coordinación fue integrado por Bernardo Arévalo de León, Carlos Ramiro Martínez y Ana Glenda Táger, con el apoyo administrativo de Neli de Sicán y Lucky de Gento.
2. Realización de consultas con los distintos actores políticos y sociales con el propósito de garantizar el espacio necesario para el desarrollo del Proyecto, y construir las confianzas necesarias.
3. Identificación de los distintos actores políticos y sociales directamente involucrados en la materia, y ronda inicial de consultas en torno a las distintas perspectivas sobre la problemática.

B. FASE DE INVESTIGACIÓN PRELIMINAR (SEPTIEMBRE-ABRIL DE 1999)

1. Elaboración del borrador “Bases para la consideración de la cuestión militar en Guatemala”, como marco conceptual del proyecto y diagnóstico preliminar de la situación de la problemática de las relaciones civiles-militares en el país.
2. Constitución del grupo del Proyecto, compuesto por 35 actores sociales, invitados con carácter institucional y a título personal, y de naturaleza multisectorial (civiles y militares, gobierno y sociedad civil, académicos y políticos), incluyendo a representantes de las fuerzas armadas y militares de baja, organizaciones de derechos humanos y centros de investigación académica, instituciones vinculadas a la ex insurgencia y miembros del sector empresarial. La primera reunión del grupo de trabajo del Proyecto se celebró el 6 de diciembre de 1999 (v. ayuda memoria en anexo documental).
3. Discusión del marco conceptual del Proyecto e identificación de la agenda general de investigación, compuesta de cinco puntos de intervención específicos: a) marco conceptual; b) concepto y agenda de seguridad; c) doctrina militar; d) controles democráticos (desglosado en reforma del aparato de inteligencia, institucionalidad de la seguridad, y participación ciudadana); y e) función militar.
4. Constitución de los grupos de trabajo multisectoriales alrededor de cada uno de estos temas. La coordinación del Proyecto proveyó a los grupos un docu-

²³ En esta fase, el Proyecto se articuló bajo el nombre de “Reconversión militar y fortalecimiento del poder civil en Guatemala”. La etapa preparatoria permitió precisar mejor los objetivos y constató la presencia en el escenario guatemalteco de un potencial de diálogo y de identificación de consensos básicos superior a la capacidad instalada para hacerlos viables.

mento consensuado sobre lo que deberían ser los “puntos claves” de las respectivas investigaciones. En la tercera reunión plenaria (6 de abril de 2000) los miembros del Proyecto aprobaron dichos puntos claves (incluidos en el anexo en CD ROM) así como la agenda general del Proyecto.

FASE DE INVESTIGACIÓN-ACCIÓN PARTICIPATIVA (EN CURSO DESDE MAYO DE 2000)

1. Constitución del equipo de investigación, asignando un investigador o un equipo de investigación a cada grupo de trabajo cuya tarea principal es el aporte de los elementos teóricos y de diálogo alrededor de los cuales giran los participantes.
2. Elección de un miembro de cada grupo de trabajo como moderador de las discusiones del grupo, y vínculo de los miembros del grupo con el investigador asignado.
3. Elaboración por el investigador y aprobación por el grupo de trabajo de las agendas y cronogramas de investigación correspondiente a cada tema.
4. Elaboración por el investigador asignado al grupo de los documentos de trabajos correspondientes.
5. Desarrollo de la investigación y gestación de consensos básicos.

Desagregando ahora esta última fase, se reseña a continuación un resumen de la actividad de cada grupo de trabajo y otras acciones complementarias.²⁴

GRUPO DE TRABAJO I: MARCO CONCEPTUAL

Investigador: Bernardo Arévalo de León

Moderador: Carlos Ramiro Martínez

Sesiones llevadas a cabo:²⁵ 15

Descripción de sus actividades: este primer grupo dispuso como insumo de partida el documento “Bases para la consideración de la cuestión militar en Guatemala”. Dicho documento proponía las definiciones centrales sobre las cuales habría de construirse conceptualmente el conjunto de las reflexiones y debates, además de proveer un análisis de las condiciones contextuales en las que había de operar el proyecto. En realidad, inicialmente no estaba prevista la constitución de un grupo

²⁴ Además de las acciones señaladas en este apartado, habría que sumar la elaboración y puesta a disposición de los miembros del POLSEDE de una bibliografía seleccionada, cuyos detalles figuran en el anexo documental. Asimismo, entre otras actividades, el director y otros miembros del equipo del proyecto han llevado a cabo presentaciones y ponencias relativas a su contenido. Sobre ello, v. POLSEDE (2000-2001). No se detallan las acciones destinadas a los contactos regulares con las instituciones concernidas y las de apoyo o difusión entre donantes y agencias del Sistema de las Naciones Unidas.

²⁵ En todos los casos, la fecha de cierre del cómputo es el 31 de octubre de 2001.

de trabajo que tuviera al documento como base de discusión, en la medida en que se trataba del texto de partida ofertado por la dirección del proyecto, en otros términos, una investigación ya realizada. Sin embargo, la representación oficial de las fuerzas armadas planteó objeciones de forma y fondo por lo que se optó por constituir un grupo *ad-hoc*. Comenzó sus trabajos el 18 de mayo de 2000 y llegó a un acuerdo sobre el documento que fue presentado a la reunión plenaria de realizada el 17 de agosto de 2000, donde fue aprobado, a expensas de llevar a cabo algunas modificaciones menores. Sin embargo, cambios en la representación del Ministerio de la Defensa trajeron apareados la solicitud de reabrir la discusión, a lo que, tras diversas consultas a los miembros del grupo, accedió la dirección del Proyecto.²⁶ En esta nueva fase de debate se involucraron algunas instituciones que no habían participado en la discusión previa. Asimismo, se optó por dividir el documento en dos partes, tituladas “Marco conceptual: Bases para la consideración de la cuestión militar” y “Sociedad, Estado y ejército en Guatemala a inicios del siglo XXI”. La primera parte, el marco conceptual, se aprobó por consenso en la reunión del grupo de trabajo de fecha 12 de junio de 2001, y se presentó en la reunión plenaria del 31 de julio de 2001, donde fue aprobado. El segundo documento fue igualmente aprobado en la reunión del grupo de trabajo del 25 de julio de 2001 y está pendiente de presentarse en una próxima reunión plenaria, prevista para el 16 de noviembre de 2001.

GRUPO DE TRABAJO II: CONCEPTO Y AGENDA DE SEGURIDAD

Investigador: Guillermo Pacheco, hasta diciembre de 2000. A partir de entonces se hizo cargo Héctor Rosada-Granados

Moderadora: Patricia González

Sesiones llevadas a cabo: 37

Descripción de actividades:²⁷ el grupo inició sus sesiones el 22 de mayo de 2000, tomando como base el documento titulado “Concepto y agenda de seguridad”, el cual contiene un marco analítico y una serie de indicadores de partida para la elaboración de la agenda de seguridad. Se destaca en el documento, además de la descripción de los cambios en el tiempo del concepto de seguridad, un análisis del papel del Estado como eje regulador de las directrices que en materia de

²⁶ La reapertura del debate se realizó en un seminario celebrado los días 26 y 27 de marzo de 2001. Para alguno de los participantes, la reapertura del debate tras el consenso alcanzado previamente fue una buena muestra de la voluntad del proyecto de facilitar el acuerdo, pese a los riesgos de mal precedente que pudiera significar, por cuanto la reapertura parecía otorgar derecho de veto. De hecho, en el grupo II, un documento alternativo por los representantes del Ministerio de la Defensa no fue tomado en cuenta por el resto de los integrantes, por cuanto significaba apartarse de la discusión efectuada hasta el momento.

²⁷ Además de las actividades regulares, el grupo ha mantenido reuniones con otros miembros del proyecto, en especial con los del grupo 5, por la evidente relación temática que ambos comparten. Igualmente analizó la matriz de seguridad y defensa presentada por el Gobierno de la República

seguridad deben establecerse. El documento incorpora el debate actual respecto de la posible superación de una seguridad estatocéntrica por un nuevo paradigma basado en el concepto de “seguridad humana”. Una vez definidas las bases conceptuales, en octubre de 2001 se discutió el contenido de lo que podría ser la agenda de seguridad para Guatemala. Los efectos domésticos de las nuevas circunstancias internacionales derivadas de los atentados de Nueva York fueron también motivo de análisis. Los documentos del grupo están pendientes de su aprobación en sesión plenaria.

GRUPO DE TRABAJO III: DOCTRINA MILITAR

Investigador: Mauricio López Bonilla

Moderador: Marco Antonio Barahona

Sesiones llevadas a cabo: 33

Descripción de actividades:²⁸ el grupo comenzó su trabajo el 30 de mayo de 2000 y ha afrontado el estudio de los elementos doctrinarios que han configurado la actividad del Ejército de Guatemala en las décadas recientes. Asimismo, ha procedido a evaluar el documento de doctrina militar presentado a fines de 1999 por el Gobierno de la República. Ha avanzado en la elaboración de propuestas de reforma y hecho recomendaciones para el diseño de la futura doctrina. El Proyecto entiende que cuando el AFPC habla de la necesidad de una nueva doctrina, en realidad hace referencia a una nueva “política de defensa”, si bien convencionalmente se sigue usando el término “doctrina”.

Un debate de especial interés suscitó la definición de los diferentes períodos doctrinarios del ejército, quedando establecidas las siguientes fases: proceso de institucionalización del ejército profesional como fuerza permanente; período revolucionario 1944-1954; la contrarrevolución 1954-1960; insurgencia y contrainsurgencia 1960-1970; el proyecto militar de cúpula (incidencia política de la participación de militares en los procesos electorales y en el gobierno del país) 1970-1982; proyecto militar institucional 1982-1986; gobiernos civiles, diálogo y proceso de paz 1986-1996.

A principios de junio de 2001, el grupo presentó un nuevo documento que constituye la segunda parte de lo establecido en la agenda, en el que se hace una reinterpretación de la doctrina militar, una revisión del enfoque de sus aspectos constitutivos y el planteamiento para la orientación de una nueva visión doctrinaria. Este documento se ha venido discutiendo y ampliando hasta este momento.

²⁸ Al igual que el grupo II, los nexos temáticos con el grupo V han tenido como efecto la realización de reflexiones conjuntas.

GRUPO DE TRABAJO IV: CONTROLES DEMOCRÁTICOS

Investigadores: Rodolfo Robles (Fundación Mirna Mack) y Manolo Vela (FLACSO)

Moderadores: Iduvina Hernández y Julio Balconi

Sesiones llevadas a cabo: 27

Descripción de actividades:²⁹ los miembros del grupo, en actividad desde el 24 de mayo de 2000, han construido consensos en torno a la reforma del Sistema de Inteligencia del país, en aspectos como los fundamentos que deberían impregnar su actuación, la estructura más adecuada para su desempeño y las formas de control y sanción en la hipótesis de desviaciones o extralimitaciones en su actuación. Asimismo, ha considerado los mecanismos y ámbitos de la participación ciudadana como eje transversal en el diseño y la institucionalidad del sistema nacional de inteligencia que se aspira a construir.

Durante el mes de noviembre de 2000 el grupo concluyó la elaboración de un documento sobre estructura y carrera para los servicios de inteligencia, que se trasladó a su discusión en el seno del grupo técnico. A principios de febrero de 2001 se discutieron las propuestas de modificación a los siguientes documentos: “Aportes para el estudio de la inteligencia de Estado en Guatemala”; “Criterios para la reforma del Sistema de Inteligencia en Guatemala”; y “Guatemala: fundamentos del Sistema de Inteligencia”. Todos ellos fueron aprobados en las sesiones posteriores.³⁰ Asimismo, en la reunión plenaria del 31 de julio de 2001, se ratificaron dos documentos aprobados previamente por el grupo. El primero es el referido a “Controles democráticos del Sistema de Inteligencia” de Guatemala, cuyo contenido se desglosa en los diferentes ámbitos de supervisión que deben operar en el marco del Estado de derecho: controles internos, controles parlamentarios, controles judiciales y controles ciudadanos. El segundo documento ya avalado es el que trata de la estructura orgánica y carrera del Sistema de Inteligencia en Guatemala. Concluidas las deliberaciones y productos sobre el Sistema de Inteligencia, el grupo está tratando, según lo contemplado en la agenda de investigación, lo relativo a las formas de institucionalización de la seguridad.

Se trata del grupo que tiene mayores expectativas de eficacia terminal, al haber alguna predisposición del Gobierno de la República para asumir el documento de trabajo como base para la iniciativa legislativa que habrá de regular la estructura y la carrera del Sistema nacional de inteligencia.

²⁹ Vinculado a las actividades del grupo se realizó el Seminario Internacional sobre Experiencias de Reforma a los Sistemas de Inteligencia y Procedimientos de Supervisión y Control, de que se da cuenta infra.

³⁰ Aunque la sesión plenaria del 31 de julio de 2001 hizo una serie de observaciones que están ahora a consideración del grupo.

GRUPO DE TRABAJO IV A: INTELIGENCIA CIVIL

Investigadora: Rosa María Wantland (IEPADES)

Moderador: José Antonio Monzón Juárez

Sesiones llevadas a cabo: 24

Descripción de actividades: este grupo surge el 5 de febrero de 2001 como un desprendimiento natural del grupo IV, a solicitud del Gobierno de la República (Ministerio de Gobernación), que expresó la necesidad de disponer de elementos de juicio para la articulación del Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de la Información (DICAÍ) previsto en el AFPC. El grupo, que inició sus actividades en febrero de 2001, hereda las reflexiones teóricas y conceptuales de su matriz y busca la articulación operativa del DICAÍ.

Una vez acordada la agenda de trabajo, la investigación de este grupo presentó el documento titulado “Marco conceptual y ámbitos de competencia, Subsistema de Inteligencia para la seguridad interior”, que contiene, en una primera parte, definiciones sobre seguridad democrática y sus derivaciones en el ámbito de la seguridad ciudadana, dentro de la cual se incorpora la precisión conceptual sobre las actividades de la inteligencia policial. La segunda parte del documento abarca la aplicación de la teoría al caso de Guatemala, tomando en cuenta la legislación vigente y lo previsto en el AFPC. Se encuentra en elaboración la propuesta de diseño del Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de la Información.

Al igual que el grupo IV, lo que parece ser una cierta predisposición gubernamental permite suponer un alto grado de eficacia terminal en el diseño de políticas públicas.

GRUPO DE TRABAJO V: FUNCIÓN MILITAR

Investigador: Gabriel Aguilera Peralta (hasta septiembre de 2000) y Héctor Rosada-Granados

Moderador: Héctor Alejandro Gramajo

Sesiones llevadas a cabo: 30

Descripción de actividades: en una primera etapa, el grupo, que inició sus actividades el 25 de mayo de 2000, trabajó en la revisión y el análisis de los diversos modelos que definen la función de las fuerzas armadas en la actualidad. Para ello se llevó a cabo una investigación comparada sobre los fundamentos constitucionales y normativos de las atribuciones de la institución en otros ordenamientos políticos.³¹ Asimismo, se tuvo como textos de referencia el AFPC el

³¹ Ello se complementó con la invitación a representantes de las agregadurías militares de varios países, para conocer acerca de la función militar en otros ejércitos.

proceso de reforma a la Ley Orgánica del Ejército, y los informes de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, MINUGUA.³²

Concluida esta fase, el grupo se aprestó durante 2001 a plasmar en un documento su propuesta de redefinición de la función militar en Guatemala.

Las tareas del grupo se vieron parcialmente ralentizadas, al ser nombrado su investigador, en septiembre de 2000, Secretario de la Paz del actual gobierno, aunque la diligencia de su sustituto permitió compensar el imprevisto.³³ En el mes de diciembre el nuevo investigador presentó los documentos: “La Función del ejército en una sociedad democrática” y material de apoyo a la discusión, extraído del ordenamiento jurídico vigente y de diferentes propuestas de políticas (Constitución Política de la República, Ley Orgánica del Ejército, Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil, Tratado Marco de Seguridad Democrática, y el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, Plan de Gobierno del FRG, Discursos Presidenciales y Ministeriales, Matriz de Defensa, Manual de Doctrina). Asimismo, se puso a disposición del grupo una guía de discusión sobre la función que cumple el ejército en otros países, para su estudio comparado. En una fase posterior de la reflexión, se incorporaron como materiales de apoyo algunos acuerdos internacionales de los cuales Guatemala es parte, tales como el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

El objetivo del grupo ha sido obtener un documento de consenso que incorpore recomendaciones específicas de las funciones que debe cumplir la institución armada como consecuencia de la democratización y la firma de los Acuerdos de Paz. El plazo previsto para la emisión del documento (mayo de 2001) no pudo cumplirse, pero ya está disponible para su aprobación en plenaria. Tras este documento, el grupo debe elaborar propuestas sobre la reconversión institucional y operativa que se derive de las funciones establecidas. A la fecha de elaboración de este informe, el grupo de trabajo, a propuesta del investigador, ya había conocido dos versiones de un segundo documento titulado “Insumos para la modernización de las fuerzas armadas en el marco de la seguridad democrática”.

³² Todos los grupos, no sólo éste, dispusieron de material de apoyo y de referencia. Figuran detallados en el anexo documental.

³³ Hacia mediados de 2001, el investigador había presentado ya la versión número 12 del documento central.

6. Actividades complementarias

1. CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE “FUNCIÓN MILITAR Y CONTROL DEMOCRÁTICO”

Celebrada en junio de 2000, esta Conferencia supuso quizá la actividad pública más relevante del proyecto, tanto por los asuntos tratados como por el perfil de los participantes. Se organizó en cuatro sesiones que compartieron el estudio de caso con las reflexiones teóricas, según un temario que cubrió los nuevos marcos de control democrático (sesión 1), las fuerzas armadas frente a la transformación (sesión 2), la sociedad, el Estado y las fuerzas armadas en la transición (sesión 3), y seguridad y control democrático (sesión 4). Una quinta sesión estuvo dedicada a la elaboración de prospectiva y al diseño de propuestas y conclusiones. Las sesiones han sido publicadas en forma de libro, con el mismo título de la Conferencia (Bernardo Arévalo, comp., 2001).³⁴

2. SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE EXPERIENCIAS DE REFORMA A LOS SISTEMAS DE INTELIGENCIA Y PROCEDIMIENTOS DE SUPERVISIÓN Y CONTROL

Como apoyo a las actividades del grupo de trabajo IV, se celebró del 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2000 este Seminario, hecho con colaboración con el Proyecto de Justicia en Tiempos de Transición, de la Universidad de Harvard. Tuvo su finalidad en conocer los procesos de reforma, adaptación y funcionamiento de los Sistemas de Inteligencia en países como Argentina, España, Sudáfrica, Canadá, Estados Unidos de América, entre otros. El uso de experiencias comparadas se mostró de enorme utilidad para el debate sobre los mecanismos de control democrático de los sistemas de inteligencia.

3. CURSO DE DEFENSA NACIONAL

La convicción por parte de los responsables del Proyecto de que aún subsistían debilidades internas en el uso de los conceptos y categorías de análisis sobre las fuerzas armadas, la política de defensa y la seguridad democrática, llevó a la FLACSO a impartir un curso sobre la materia.³⁵ La oferta no se restringió a los miembros del Proyecto y, con una duración de tres semanas (del 24 de septiembre al 12 de octubre de 2001) contó con la asistencia regular de 59 alumnos, entre ellos 14 oficiales del ejército guatemalteco. La utilidad de este curso se hace más evidente ante lo que parece ser la convocatoria gubernamental para la elaboración de la nueva política de defensa, a partir de un plan de trabajo elaborado por el ejército y donde presumiblemente tomarán parte representantes de diversos sectores institucionales, académicos y sociales.

³⁴ En el anexo documental figura en detalle el programa y los ponentes de las sesiones.

³⁵ Igualmente, en el anexo figura el programa del curso.

4. ASESORÍA AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

El cambio de los integrantes de la Comisión de Defensa del Congreso de la República, permitió desde mediados de 2001 mantener una relación más fluida, que se expresó en la formulación por parte de POLSEDE de un dictamen sobre la Ley de Servicio Cívico. Asimismo, ante el pleno de la comisión, además de un estado de los avances del proyecto, se presentó un análisis comparativo de los servicios cívico militares en otros países. La relación entre el proyecto y la Comisión ha quedado institucionalizada por medio de un asesor que actúa como enlace. Ello se ha logrado igualmente respecto de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, que también dispone de un asesor vinculado al proyecto.

5. OTRAS ACTIVIDADES

En dos ocasiones se llevaron a cabo presentaciones ante la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz sobre la evolución de los trabajos del Proyecto, tomando como base que parte de los temas que en él se discuten forman parte de los compromisos contraídos en el AFPC.

Asimismo se llevaron a cabo dos consultorías, a cargo de integrantes del Proyecto. La primera fue sobre el sistema de educación militar en Guatemala, efectuada por Otto Noack. La segunda, realizada por Arnoldo Villagrán, trató sobre las funciones no tradicionales que realiza el Ejército de Guatemala.

Con el fin de contribuir al fortalecimiento de las instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil que se encargan de la función de auditoría social sobre el funcionamiento de los aparatos de seguridad del Estado, está en marcha desde septiembre de 2001 la realización de un ejercicio FODA con cada una de las instituciones, para hacer una evaluación de sus necesidades en esta materia y fortalecerlas por medio del diseño de acciones futuras.

6. MODIFICACIONES RESPECTO DEL ESQUEMA INICIAL

En relación con el diseño originario del Proyecto se han producido varias modificaciones. Ya se ha dado cuenta de la división en dos del grupo de trabajo IV, para hacer frente a la demanda de una mayor especialización en el diseño del Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de la Información previsto en los Acuerdos de Paz. También se destacó el curso de defensa nacional, actividad necesaria para incrementar las habilidades analíticas y conceptuales de los integrantes del Proyecto, aunque no sólo de ellos. La función de Asesoría al Congreso de la República fue asimismo una innovación, exigida entre otras razones para compensar la falta de integración institucional del Parlamento en el desarrollo del Proyecto.

Un cambio relevante afectó a la metodología del Proyecto. Dado el peso que la buena dinámica de reuniones tiene para la obtención de resultados sustantivos,

POLSEDE decidió el 14 de julio de 2000 contratar como consultora a María Patricia González, experta en pedagogía y en métodos de gestión de grupos y organización de reuniones. De este modo, se pudo compensar la falta de experiencia de algunos moderadores e investigadores y se facilitó el desarrollo del trabajo. Se completó así un esquema de gestión del proyecto en el cual el director atendió a los aspectos políticos y organizacionales, el coordinador de investigación se centró en la producción de documentos sustantivos, y la consultora fortaleció la metodología, además de haber descrito puntualmente en informes mensuales sus observaciones sobre este ámbito de ejecución del Proyecto, y planteado un conjunto de sugerencias de interés.³⁶

7. EVALUACIÓN DE LOS PARTICIPANTES Y ANÁLISIS CUALITATIVO

El equipo de consultores dedicó buena parte de su tiempo de trabajo a obtener los elementos para elaborar un análisis cualitativo tanto de los fundamentos del proyecto como de su puesta en práctica, a través de entrevistas a varios de sus participantes. Como se señaló en la introducción, la selección obedeció a criterios de representatividad sectorial, de manera que se obtuviera la opinión tanto de quienes estaban en el Proyecto a título individual, como la de representantes de las instituciones del Estado y de las organizaciones sociales y académicas implicadas. Ello se combinó a su vez con un segundo criterio, el del grado de participación en las diversas actividades realizadas, dado que, en ciertos casos (universidades y empresa privada, por ejemplo), la incorporación al Proyecto fue exclusivamente nominal o circunscrita a la presencia más o menos pasiva en las sesiones plenarias. En total, el equipo de consultores llevó a cabo 25 entrevistas directas, además de conversaciones menos formales con otra serie de participantes.³⁷ En la mayoría de los casos se utilizó un cuestionario común, cuyos resultados se resumen a continuación.

El primer aspecto que emerge de las entrevistas es la alta motivación que tuvieron sus integrantes para formar parte del Proyecto. El criterio de relevancia temática fue decisivo, al comprender que, por una parte, el debate sobre la construcción de la seguridad democrática era una tarea urgente para el país en la fase posconflicto y, por otra, se compartió la causa originaria de POLSEDE, la cual fue, como se vio, el estancamiento en la implementación de los Acuerdos de Paz. Asimismo, varios de los entrevistados notaron que el Proyecto abría una ventana de oportunidad para desagregar y precisar el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil, y hacer operativos sus compromisos. Una razón añadida era la posibilidad

³⁶ En el anexo documental incluido en la versión en CD ROM se recogen dichos informes, aun cuando la información más relevante se ha usado en la elaboración del presente texto.

³⁷ Los oficiales del ejército en activo enfatizaron en todo momento que sus opiniones no expresaban la actitud oficial del Ministerio de la Defensa, si bien, en dos casos, las calificaron como "opiniones autorizadas".

de crear algo parecido a una “comunidad de defensa”, la cual, desde el reconocimiento mutuo y el respeto de las posiciones respectivas, dotara al sistema político guatemalteco de un núcleo de reflexión temática sólidamente asentado sobre principios académicos.

Una segunda causa de interés vino dada por el rigor atribuido tanto a los responsables de POLSEDE como a las instituciones de apoyo. Dicho rigor se vio confirmado para los entrevistados en el transcurso del desarrollo del proyecto, en lo que consideran un desempeño ejemplar del equipo, tanto en la provisión de materiales como en el apoyo organizacional. Aparte de estas declaraciones explícitas, ello puede comprobarse por la baja tasa de deserción de los integrantes individuales, los únicos no comprometidos institucionalmente a participar. Además, según cálculos del equipo de consultores, la participación media en las sesiones fue siempre superior al 60 %. Ello es más notable cuanto, salvo los investigadores, ninguno de los integrantes recibía remuneración alguna por asistir: “ni siquiera para el parqueo”, como se lamentaban dos de los entrevistados. Se sugirió, sin embargo, que debería mejorarse la infraestructura de apoyo (un espacio propio para los miembros de los grupos, con material de oficina y biblioteca). En relación con la ausencia de dietas o viáticos, fue considerada como potencialmente excluyente por uno de los interlocutores, ya que sólo permite la participación de los que están profesionalizados en sus respectivas instituciones o aquellos que a título individual disponen de los recursos para “perder” horas de sus actividades regulares.

En general, los integrantes han expresado una valoración positiva del formato intersectorial de integración en el Proyecto. Se han planteado tres tipos de sugerencias. Una de ellas es que debió incorporarse a otros grupos, representativos de sectores sociales a los que se presume interesados y/o afectados por la temática del Proyecto. La segunda es que debería haberse elevado el rango de los representantes de las instituciones estatales. Aun cuando la actividad en el seno de los grupos de quienes asistieron en dicha representación fuera muy meritoria, tanto civiles como militares estaban jerárquicamente demasiado lejos de los hacedores de decisiones, con lo que el grado de compromiso final de dichas instituciones pudiera acabar no siendo muy alto. La tercera, en parte vinculada con la anterior, es que el proyecto debería fijar mejor “el punto de equilibrio”, ya que pareció primar la presencia estatal “en detrimento de la sociedad civil, de manera que las agendas estaban más condicionadas a las necesidades de los representantes gubernamentales, quienes eran más atendidos en el momento de fijar las reuniones”.³⁸ Ello, por cierto, no ha evitado según algunos la percepción de la FLACSO

³⁸ El equipo del Proyecto señaló que “atar al Estado” al Proyecto era un requisito ineludible. Desde el inicio la invitación a diversos sectores de la sociedad civil (centros académicos, de investigación, personas a título personal) fue amplia y multisectorial; sin embargo, pocas instituciones y algunos de los invitados a título personal no se interesaron en el escenario de diálogo entre gobierno y

como una “institución de izquierdas”, sin que nos quedara claro qué se quería afirmar con tal adjetivación.

El formato ha estado sometido a una crítica de fondo: la representatividad de las organizaciones no gubernamentales y de los participantes a título individual. Obviamente, dicha crítica procede de un sector de quienes pertenecen a instituciones del Estado. Pero parece más el resultado de discrepancias ideológicas que de otro orden. No hay ninguna razón *a priori* por la cual considerar “representativo” a un académico y negarle tal condición a alguien que, desde otros ámbitos distintos de la universidad, muestra interés y voluntad de rigor en el tratamiento de un tema. En otras palabras, lo que se cuestiona es lo que se dice y por ello se duda de la legitimidad de quien lo dice.

Respecto de la metodología, la impresión general es muy favorable, por las razones que se dieron supra (apartado 4), a las que hay que añadir una percepción generalizada de que pudo trabajarse en un clima de respeto mutuo, que incluyó, como es propio, el libre ejercicio del derecho a disentir. Se destacó que su carácter de Proyecto a largo plazo rompe con la práctica nacional de intentar la solución de los males del país en un seminario de fin de semana. La perspectiva de tener mucho tiempo por delante permite la reflexión reposada. Además, la experiencia señala que el tiempo permite “no perder la paciencia en la construcción de la confianza”. Sin embargo, otro de los interlocutores hizo la precisión de que la duración incorpora un elemento de incertidumbre: dada la escasa institucionalidad del país los cambios en la línea de mando tienen efectos en cascada que modifican posiciones de los representantes estatales, cuando no simplemente son relevados quienes ostentan tal representación, de manera que se revierten consensos previamente alcanzados.³⁹ Por el contrario, en una de las entrevistas se sugirió la necesidad ampliar al menos dos meses más la vida regular del proyecto, para permitir que los documentos finales “repositen” y lo que está pendiente no sea concluido con premura por razones de cronograma.

El formato de aplicación de la metodología ha permitido ir superando las desconfianzas, en una reedición ampliada –en sus integrantes– de lo que fue la negociación de los Acuerdos de Paz, constituida con referencia a la posibilidad

dichos sectores que ofrecía este Proyecto. Independientemente de lo anterior, la importancia y el peso de las instituciones de gobierno era indiscutible, por lo que se dieron esfuerzos por atraer a estas instituciones al Proyecto debido a que son las instancias *ad-hoc* para la implementación de políticas públicas.

³⁹ Se trató, por cierto, de uno de los riesgos previstos en el documento de Proyecto (Sección E riesgos y medidas para minimizarlos): “por su carácter de ejercicio de diálogo intersectorial que reúne alrededor de un tema delicado a actores sociales que responden a intereses y orientaciones distintas, el Proyecto está expuesto a las variaciones del ambiente político nacional y a los cambios en los posicionamientos relativos de los actores, que pueden inducir modificaciones en la voluntad de participación en las mesas de trabajo. El trabajo de cabildeo con las autoridades estatales por un lado, y con los actores de la sociedad por el otro, procurarán contrarrestar cualquier tendencia en este sentido”.

del consenso. Sin embargo, varios entrevistados señalaron la persistencia de ciertas reservas, tanto de militares en activo como de representantes de las organizaciones sociales. De nuevo el problema del tratamiento del pasado giró alrededor de los grupos de trabajo. Para un oficial en activo, el ejército practica la “realpolitik”, de manera que “a cambio de enemigo, cambio de actitud”, una práctica según él no compartida por algunos civiles, quizás porque siguen viendo a la institución armada como en la época del conflicto armado.

La manera de estructuración de los debates y el formato de reuniones fueron en general evaluados como provechosos. De especiales consecuencias positivas se calificó a los encuentros de larga duración, los seminarios de más de un día lejos de la capital. La convivencia estrecha y continuada facilitó desatascar discrepancias que, en reuniones más cortas, parecían irresolubles.

La exigencia del consenso para la aprobación definitiva de los documentos es parte central de la metodología utilizada, y es muy probable que sin ese requisito el grado de integración en el Proyecto hubiera sido diferente. En general, la llegada a acuerdos compartidos no ha sido especialmente difícil, pero sobre el mecanismo de consenso se han expresado algunas reservas. Para uno de los interlocutores, el consenso obligado introduce la vulnerabilidad a los vetos (como es propio del consenso) y demora en exceso las resoluciones, en parte por la actitud “de dos grupos extremos, aunque minoritarios y en progresivo desplazamiento hacia el centro”. Un entrevistado propuso la necesidad de establecer “protocolos de disenso”, que salvaguardaran la unidad de propósitos y, abriendo la posibilidad de expresión escrita de discrepancias, permitieran avanzar más rápidamente. Se entiende que uno de los objetivos de la investigación-acción participativa es la “ruptura” con posiciones previas: si no hay espacio para el disenso (que no equivale a confrontación) puede retornarse al rígido punto de partida, por más que las resoluciones del Proyecto no sean vinculantes para quienes lo integran.

Los documentos de trabajo fueron positivamente evaluados. Algunos entrevistados hicieron notar, sin embargo, tres matices. En primer lugar, lo que denominaron apreciaciones subjetivas, por más fundamento académico que tuvieran, en el análisis de la historia reciente de Guatemala, en su opinión cargado de juicios de valor que obstaculizaron algunos avances en la reflexión conjunta. En segundo lugar, un exceso de producción (“son documentos muy largos”) que a veces hace perder la perspectiva de lo que es realmente importante. Y, por último, cierta obstinación por parte de los investigadores a considerar sus documentos de trabajo como intocables, y por tanto, algunas resistencias a aceptar modificaciones derivadas de la discusión en grupo. Como dijo uno de los entrevistados, había poca predisposición por parte de los autores a considerar sus “documentos como mártires que iban a ser destazados”. Se señaló asimismo la necesidad de definir mejor el ciclo de producción de cada documento, desde el primer borrador hasta su publicación definitiva: al parecer, ha habido cierta incertidumbre en ello.

Las actividades complementarias gozaron de la aprobación generalizada. Sólo se recoge una crítica, y es al criterio usado por las instituciones civiles a la hora de seleccionar quienes asistirían como alumnos al curso de defensa nacional, aparentemente no cualificados para ello. Salvo esta objeción, lo que se extrae de las entrevistas respecto de las actividades complementarias es más bien la necesidad de ampliarlas. Uno de los entrevistados señaló que los integrantes del proyecto deberían haber visitado destacamentos e instituciones militares, para aprovechamiento mutuo, y que así lo sugirió, sin que finalmente dichas visitas se produjeran. Otro participante propuso que debería hacerse un esfuerzo por evitar la práctica guatemalteca de circunscribir todas las actividades política e intelectualmente estimulantes al ámbito capitalino, y que tal costumbre debería ser corregida en la fase posterior de difusión e incidencia. Recomendó el uso de las delegaciones regionales de las universidades como un ámbito idóneo para ello.

Los obstáculos han sido de varios órdenes, además de lo ya apuntado en los párrafos precedentes. Los militares –de baja o en activo– afirmaron que el grado de conocimiento de la materia por parte de los civiles involucrados era inicialmente muy bajo y que ello no permitió muchos avances.⁴⁰ Sin embargo, a lo largo del proceso de construcción del Proyecto, esta debilidad conceptual y teórica se fue superando. Tanto así que algunos oficiales de alto rango afirmaron que también habían aprendido, aprovechándose intelectualmente de las aportaciones de los civiles en la última fase del Proyecto, aunque la impresión de los militares, compartida por algunos civiles, era que el ejercicio había sido más provechoso para éstos. A su vez, interlocutores no gubernamentales dijeron detectar serios problemas de coherencia, tanto entre las instituciones estatales entre sí como en el interior de ellas, en especial en la representación de las fuerzas armadas. En un caso se afirmó que las discrepancias militares respecto de los contenidos no eran tales, y obedecían a comportamientos tácticos, con el fin de evitar resultados y regatear el éxito del Proyecto, al cual se pertenece por orden superior y no por convicción. Sin embargo, oficiales de alta entrevistados afirmaron que su apoyo al Proyecto –por la vía de participar en él– iba más allá del cumplimiento de una obligación.

En general, “se necesita una mayor formalidad en la institucionalización, con reglas más claras”. Entre otras cosas porque, según una interpretación, algunas instituciones implicadas nunca creyeron que el Proyecto concluiría con el grado de calidad que lo está haciendo. “Había la convicción de que, como con otras iniciativas similares en Guatemala, el esfuerzo se iría diluyendo y quedaría en nada”. No siendo así, la perspectiva de una conclusión exitosa “genera actitudes de retracción”, en especial ante la perspectiva que los documentos emanados de

⁴⁰ Pese a estas reticencias, todos los civiles entrevistados evaluaron de manera muy positiva el papel de los militares en retiro. Además de su aportación profesional, su actitud fue considerada decisiva en determinados momentos críticos para el Proyecto, disolviendo diferencias y tendiendo puentes.

POLSEDE pudieran tener impacto legislativo. Pese a lo que pueda presuponerse, en ciertos casos la actitud reactiva procede de los representantes civiles de las instituciones del Estado. Y, por lo que atañe a los delegados del ejército, algunos entrevistados señalaron que los rechazos parecían obedecer más a posiciones personales que institucionales.

La percepción mayoritaria es algo escéptica sobre la eficacia terminal y la traducción de los resultados del Proyecto en políticas públicas a corto plazo.⁴¹ Alguno de los entrevistados afirmó que ello sería imposible con este gobierno, y que la incertidumbre sobre los resultados pesó en las reflexiones. Otro señaló que lo que estimaba “el bajo perfil adoptado por el ejército” no facilitaría que la institución armada asumiera lo hecho como parte de su propio proyecto de modernización. Ello no obsta para que diversos participantes señalaran su “sorpresa”, en palabras de uno de ellos, por la facilidad con que los representantes del ejército habían compartido y asumido las conclusiones relativas a las nuevas funciones que deben desempeñar las fuerzas armadas.

En cualquier caso, la mayoría arguyó que la influencia real de los documentos del Proyecto dependerá de lo que se haga una vez concluida esta fase de producción de documentos. Se necesita, al decir de casi todos, de un período posterior de incidencia, específicamente orientado hacia creadores de opinión pública, asesores de los responsables de la toma de decisiones y políticos que hayan de tomarlas.

La situación mundial originada por los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos de América ha formado parte de las reflexiones de los entrevistados. Sobre ello se pueden concretar en dos posiciones. Una, minoritaria, entiende que con lo ocurrido se debilita la posibilidad de mejorar los controles civiles a los servicios de inteligencia, “como ya está ocurriendo en Estados Unidos”. La otra, más compar-tida, señala que justo al contrario, Guatemala necesita aún con mayor urgencia una política de seguridad específica. De no ser así, se corre el riesgo de importar un modelo externo, inadecuado para las necesidades propias, como ya ocurrió en el pasado con la Doctrina de la Seguridad Nacional.

En relación con todo ello, la mayoría de los interlocutores señaló la conveniencia de alguna forma de institucionalización del grupo que ha participado en el Proyecto, más allá de su conclusión formal. El capital humano acumulado corre el riesgo de dilapidarse si con el impulso de POLSEDE o de cualquier otra institución o plataforma no se cristaliza en un espacio formal de continuidad. Ello es doblemente necesario por cuanto, como se ha visto, hay ciertas dudas sobre la eficacia terminal a corto plazo y, además, las circunstancias internacionales seguramente impondrán nuevos desafíos –o quizás los mismos, pero con diferente perfil– en el área de la seguridad

⁴¹ Quede claro que entre los objetivos iniciales no figuraba tal pretensión, sino, exclusivamente “contribuir al proceso de formulación de políticas públicas”. Pero el rigor del producto según se iba elaborando, incrementó las expectativas.

democrática, para responder a los cuales, analítica y propositivamente, quienes están mejor capacitados son los integrantes del Proyecto.

8. EL PROYECTO Y SUS CONTRAPARTES PNUD-UNOPS, FLACSO, WSP

El Proyecto ha llevado a cabo las correspondientes reuniones de seguimiento con el PNUD y las instancias donantes. Asimismo, y siguiendo lo establecido en el documento de Proyecto, se han evacuado seis informes de actividades a UNOPS (incluidos en el anexo documental). Los responsables del proyecto han expresado su satisfacción por la flexibilidad de UNOPS en el cumplimiento del cronograma. A diferencia de la práctica habitual de la cooperación internacional, a veces demasiado rígida en la observancia de los plazos previstos, UNOPS entendió que un proyecto de estas características está sujeto a inevitables incertidumbres cronológicas y actuó en consecuencia, con resultados positivos para el balance final.

Las relaciones del Proyecto con WSP han sido igualmente fluidas. El director de POLSEDE participó en varias reuniones de seguimiento con los responsables centrales de WSP en Ginebra. Por otra parte, POLSEDE puede ser caracterizado como un proyecto WSP de segunda generación, de manera que, a diferencia de las experiencias precedentes, la responsabilidad de su diseño y ejecución ha correspondido en exclusiva a ciudadanos del país objeto de la iniciativa. Ello hace que el formato de relaciones entre WSP sede y POLSEDE no estuviera probado de antemano, pero ello no ha derivado en dificultades sustantivas.

9. LECCIONES APRENDIDAS

Aun cuando en ocasiones pueda resultar reiterativo de lo ya dicho a lo largo del informe, se reagrupan y sintetizan aquí las principales lecciones aprendidas del Proyecto, a juicio del equipo de evaluación. Como se verá de inmediato, se trata de un formato desigual, dada la amplitud y diferencia de las temáticas tratadas, que oscilan desde los problemas de infraestructura al análisis de la metodología empleada.

PROPÓSITOS Y LA PERTINENCIA DEL PROYECTO

La primera y quizá más importante lección aprendida es que los impulsores del Proyecto y los donantes han acertado plenamente en cuanto a la pertinencia política y relevancia histórica de POLSEDE. La urgencia del debate sobre las fórmulas de edificación de la seguridad democrática y la necesidad de estimular la revitalización del AFPC, y hacer operativos sus compromisos, revelan que la opción elegida ha sido la correcta.

ARTICULACIÓN DEL PROYECTO: PRESENCIAS Y AUSENCIAS

Conviene precisar aquí las dificultades con que el Proyecto se enfrentó en un principio para advertir mejor el modelo de participación que, en consecuencia, se

fue elaborando a lo largo de la experiencia y que determinaría los pros y los contras de la experiencia misma. Por lo pronto se advierte la pluralidad de los actores sociales y su muy diverso grado de consistencia (ideológica, organizativa y de incidencia), tanto en los que refieren genéricamente a la llamada “sociedad civil” como en los procedentes de la institucionalidad estatal (y, más precisamente, gubernamental). No existiendo una norma general en cuanto a la formulación de políticas públicas (de modo manifiesto en las fases de elaboración teórica), esta característica podría no ser excesivamente relevante.

Si se trae aquí a colación es porque, en la perspectiva de la evaluación, resulta un elemento peculiar del “modelo guatemalteco” en términos de definición de legitimidades. Incluso en las fórmulas democráticas más elementales –como las de la democracia electoral– suele admitirse que por vía de representación, la voluntad popular se expresa a través de los partidos políticos, quienes se insertan en función de la voluntad expresada a través de las urnas en la institucionalidad estatal –de manera particular en lo que concierne al poder legislativo y al poder ejecutivo (este último tan acentuado en los regímenes presidencialistas).

En esa perspectiva, la formulación doctrinal en el seno de los partidos políticos (y en su colofón, el sistema de partidos) y su moderación, mediante el juego de mayorías-minorías en sede parlamentaria, es determinante en la formulación de políticas públicas y en su aplicación práctica y eventual control, durante y después de su ejecución. La siguiente confrontación electoral conduce, en teoría, a la sanción correspondiente respecto de lo adecuado de dicha aplicación.

Sin embargo, en el “estado débil” existen procesos de legitimación paralelos que actúan como acicate o freno de la acción pública, más allá de la formalidad electoral. La aceptación, con reticencias más o menos explícitas, entre la institucionalidad gubernamental y sectores de la sociedad civil de un “no man’s land”, forma parte del marco político expresado a través de la opinión pública y de la opinión publicada. Éste es el escenario en el que, desde la perspectiva del equipo evaluador, se sitúa el ejercicio realizado, y en el que ha estado sometida a críticas la representatividad de las organizaciones no gubernamentales y de los participantes a título individual. Obviamente, dicha crítica procede de un sector de quienes pertenecen a instituciones del Estado. Pero parece más el resultado de discrepancias ideológicas que de otro orden. No hay ninguna razón a priori por la cual considerar “representativo” a un académico y negarle tal condición a alguien que, desde otros ámbitos distintos de la universidad, muestra interés y voluntad de rigor en el tratamiento de un tema. En otras palabras, lo que se cuestiona es lo que se dice y por ello se duda de la legitimidad de quien lo dice

Cuando se analiza la nómina de las instituciones participantes, se advierte el perfil asimétrico de un diálogo a múltiples bandas y no, como en algunas situaciones límite podría parecer, un enfrentamiento a dos que reprodujese (con otros parámetros) la vieja confrontación “incivil”. La asimetría fundamental radica

en el carácter de la participación en el proceso y en el compromiso derivado de dicha participación. Así, mientras los participantes individuales no encuentran otros límites que los propios para la expresión de sus planteamientos, los participantes de las organizaciones sociales deben modular sus actuaciones de acuerdo con los parámetros establecidos en sus normas internas de funcionamiento.

Tal y como se ha señalado anteriormente, la integración de los participantes en el Proyecto ha estado marcada por algunas cuestiones polémicas. En primer lugar, la ausencia del Congreso de la República hasta una fase muy avanzada de la ejecución del Proyecto, en la que se incorporó por la vía indirecta de las asesorías a las comisiones parlamentarias concernidas. Dicha ausencia, también se dijo, no es imputable al Proyecto. En cualquier caso, el equipo de consultores llama la atención al hecho que la comunidad internacional está financiando regularmente programas de apoyo a un parlamento, cuyos miembros, cuando menos los directamente implicados, desaprovechan la oportunidad de ampliar los conocimientos sobre aquellas materias de las que han de legislar.

Por lo que se refiere a los partidos políticos, el equipo de consultores entiende las razones que llevaron a la dirección del proyecto a no convocarles, para evitar un posible uso partidista y sesgado del trabajo. Sin embargo, ello no tiene que ocurrir necesariamente en todos los casos. Para futuros proyectos debería evaluarse además la conveniencia de provocar en los partidos algo parecido a un efecto de espejo, mediante el cual, confrontados a sus responsabilidades –tomar parte en los debates rigurosos, como es el caso, sobre asuntos públicos– las asuman con criterio de Estado y no con la mirada puesta en las reyertas menores. Aunque quizá sea demasiado pedir.

Otra lección aprendida de POLSEDE es la necesidad de un mayor compromiso institucional con el desarrollo de los posibles proyectos que le sucedan. En la fase previa al comienzo de un proyecto de este tipo debe conseguirse alguna forma de garantía sobre la seriedad con que las instituciones –en especial las públicas– se implican en el mismo. No es fácil, ya que no se trata simplemente de firmar protocolos de intención o acuerdos de incorporación, sino de voluntad política, y eso es imposible asegurarlo, entre otras razones, porque quienes puedan hacer expresión de dicha voluntad –en el supuesto de que sea sincera– tampoco tienen asegurada su continuidad como responsables. Pese a todos estos obstáculos no está de más enfatizar la conveniencia de fortalecer los acuerdos de partida al máximo nivel posible, y articular algún mecanismo o instancia de seguimiento, con presencia de los diferentes responsables políticos e institucionales, que permita mantener los compromisos previos.

El Proyecto ha reflejado, como probablemente no podía ser de otra manera, la invisibilidad de la comunidad indígena y el fuerte peso capitalino en todo lo que ocurre en el país. Pero, se insiste, eso no puede considerarse un “defecto” de Proyecto. Más bien se trata de una característica que, lamentablemente, acompaña

la historia contemporánea guatemalteca y, por ende, el propio proceso de transición democrática.

Sin embargo, tratándose de un proyecto que pretende construirse sobre sólidas bases académicas, resulta cuando menos sorprendente la escasa relevancia de la participación específica de las universidades, que en el caso de una consolidación efectiva de los resultados del proyecto estarían llamadas a ejercer un importante papel en su desarrollo futuro. Una vez más, la responsabilidad no es achacable al Proyecto, que invitó a participar a las universidades de San Carlos, Rafael Landívar y Francisco Marroquín. Esta última declinó la invitación, y las otras dos no acabaron de asumir del todo el compromiso. Hay, en cualquier caso, algunos indicios que instituciones de enseñanza superior estarían reactivando el interés en el análisis de los asuntos de defensa y que puede haber frutos en un plazo relativamente corto.

En cuanto al sector gubernamental, éste no aparece inicialmente como un todo, lo que explica el distinto énfasis puesto no sólo en sus intervenciones sino también en su participación continuada o no en los trabajos. Resulta poco explicable la retirada del proyecto de un ministerio tan relevante, desde una aproximación modernizante para la política de defensa, como el Ministerio de Relaciones Exteriores. En la última fase del Proyecto los evaluadores pudieron apreciar “in situ” las dificultades surgidas en la armonización de las posiciones de los distintos entes gubernamentales y el papel que en ella jugaron los representantes militares.

En cualquier caso, la persistencia en la participación activa ha caracterizado el desarrollo del Proyecto, lo que demuestra el interés, no sólo por la temática propiamente dicha si no también por contribuir a la resolución de un contencioso secular: el de la construcción de un Estado moderno e incluyente, y el de encontrar en él el acomodo adecuado a unas fuerzas armadas, tendencialmente volcadas al “desborde”. Un “desborde” que los contenidos teóricos de los trabajos en el interior del Proyecto ya comienzan a evidenciar que no es consecuencia de un atributo castrense, y que hay que situarlo en el marco de un inacabado proyecto de nación y en las dificultades de situar en éste un modelo de Estado moderno y democrático.

LA GESTIÓN DE LOS DEBATES Y LA ELABORACIÓN DE LOS DOCUMENTOS

La contratación de una experta en metodologías pedagógicas y en modos de gestión de grupos y organización de reuniones se ha mostrado como una decisión muy atinada. En proyectos de este tipo, donde la manera de producir resultados es en el marco de debates grupales, parece evidente –y el proyecto así lo ha revelado– contar con el apoyo de un experto que pueda imprimir la dinámica necesaria, orientar la senda de las discusiones e incrementar la productividad del conjunto. Dado que el responsable de la moderación es elegido por el resto del grupo, y por razones de legitimidad se recomienda que siga siendo así, nada garantiza que

quien ocupe dicha función esté provisto de las herramientas metodológicas para, en exclusiva, asegurar el buen desarrollo de los debates. En cualquier caso, se recomienda que una vez elegidos los respectivos moderadores, éstos sean a su vez entrenados para mejorar su capacidad como, efectivamente, se propuso, aunque no se llevó a cabo, en el Proyecto que ahora concluye.⁴²

Existen también maneras para optimizar la adquisición de los conocimientos e incrementar la calidad de los debates. Un primer desafío es reducir la polisemia de los conceptos usados. En otras palabras, se hace necesario, antes de articular las discusiones en el seno de los grupos de trabajo, una fase de inmersión conceptual, un tipo de propedéutico que en la medida de lo posible provea de un lenguaje compartido sobre el que edificar los debates y las correspondientes conclusiones. POLSEDE reaccionó bien ante el problema, por la vía de actividades paralelas o complementarias, pero tal comportamiento reactivo no es en sí mismo óptimo. Algo parecido puede decirse del segundo desafío, que tiene que ver con el desempeño de investigadores y moderadores. Siendo el escenario regular del Proyecto sesiones de debate sobre documentos, tanto quienes producen éstos como quienes ordenan aquéllas tienen un papel determinante en los resultados. Sobre este “factor humano” es difícil operar *ex ante*, pero los mecanismos puestos en práctica por el proyecto pueden servir. Así, debe incrementarse la supervisión de los máximos responsables académicos sobre los documentos base que aportan los investigadores, y establecerse algún formato de reuniones periódicas entre la dirección de proyecto y los investigadores, de manera que se socialicen los avances, se compartan las dificultades y, en su caso, se corrijan los rumbos de las investigaciones.

Un asunto menor, pero de cierto interés, tiene que ver con los formatos de las reuniones. Se ha detectado un efecto muy favorable producido por los encuentros de larga duración, los seminarios de más de un día lejos de la capital. La convivencia estrecha y continuada facilitó desatascar discrepancias que, en reuniones más cortas, parecían irresolubles.

EL EQUIPO GESTOR, LA ORGANIZACIÓN Y LOS RECURSOS MATERIALES

Aunque sea sólo una mención ligera, la evaluación quiere referirse al trabajo del núcleo directivo cuyo desempeño ha sido un elemento capital del desarrollo del Proyecto. Un fuerte liderazgo y una amplia capacidad de trabajo de sus miembros ha permitido mantener ritmos y calendario con eficacia y eficiencia.

⁴² En la reunión de evaluación interna a que se ha hecho referencia al principio hubo unanimidad en mantener el mecanismo electivo de los moderadores por parte de los respectivos grupos. Sin embargo, se propuso que dicha elección no ocurriera hasta haber llevado a cabo algunas actividades conjuntas, de forma que en ellas se pueda detectar a las personas adecuadas para desempeñarse como moderadores en el transcurso del Proyecto.

SISTEMATIZACIÓN Y LECCIONES APRENDIDAS

No obstante, permítasenos advertir que, en proyectos de la envergadura del que analizamos, habría que pensar en ampliar sus recursos humanos. El carácter abierto de la estructura, por cierto, ya permitió en su día la incorporación de algún miembro nuevo, pero las dimensiones del trabajo, seguramente, dan pie a un mejor calibrado numérico del grupo. Ello redundaría en una mejor distribución de tareas y responsabilidades (e incluso contribuiría a que sus miembros pudieran gozar de la necesaria vida personal).

El Proyecto ha contado en todo momento con el apoyo, interno y externo, de las instituciones patrocinadoras y la FLACSO, en especial, ha facilitado sus instalaciones para el asentamiento del equipo directivo, y éste se ha beneficiado de la inmediatez de su centro de documentación, amen de la sinergia, producto de la vecindad de otras áreas de investigación. Por razones de espacio y de confort, un número considerable de reuniones de los grupos de trabajo se ha efectuado en hoteles y otros lugares públicos.

Aunque desde la antigüedad clásica los intelectuales han podido efectuar su trabajo bajo todo tipo de condiciones, no es menos cierto que la mejora de éstas podría facilitar el tráfico de ideas y personas que un proyecto de esa envergadura ha movilizado.

Quizá en el terreno de las lecciones aprendidas para futuras actividades de duración similar, podría analizarse la conveniencia de instalarse en locales propios con espacio suficiente para el núcleo permanente y salas de reunión para el trabajo de los grupos. Se trata sólo de una percepción de la evaluación, también recogida en diversas entrevistas, que debería contar con el estudio económico comparativo de costes y ventajas.

Se señala, sin embargo, la necesidad de algunas correcciones necesarias en proyectos futuros, para optimizar los esfuerzos y los recursos invertidos. Es vital mejorar los procedimientos de archivo y documentación, en los que POLSEDE ha tenido deficiencias que afectan al propio proceso de sistematización. Para ello, aunque no sólo con esta finalidad, se estima conveniente en las iniciativas venideras llevar a cabo algún tipo de evaluación “mid-term” que detecte posibles problemas, tanto sustantivos como procedimentales, y se disponga del tiempo necesario para hacer, en su caso, las modificaciones pertinentes. En concreto, el ejercicio realizado por el equipo del Proyecto, junto a los investigadores, a principios de noviembre de 2001 cuando ya POLSEDE estaba en su fase terminal, resultó de enorme utilidad, pero creemos que en futuras experiencias de IAP debe tener al menos un precedente hacia la mitad de su desarrollo.

PLAZOS Y CRONOGRAMAS

No obstante los importantes consensos obtenidos –reflejados en los distintos documentos sectoriales–, parece necesario señalar que los plazos de realización

del Proyecto, a despecho del impresionante calendario de reuniones realizadas, resulta excesivamente ajustado.

Desde luego, pocos proyectos en Guatemala han tenido tanto tiempo para su desarrollo y, sin embargo, dadas las condiciones para el diálogo ya puestas de relieve, el “timing” ha sido posiblemente demasiado ajustado. Esto se advierte más en unos grupos de trabajo que en otros, y no sólo por el hecho de la aprobación a tiempo de los documentos, sino por el distinto calado del contenido de los textos en cada uno de los grupos.

Naturalmente, la fijación de los plazos resulta una necesidad ineludible, en especial desde la perspectiva presupuestaria, y una discusión “sine die” tampoco es seguro que permitiera superar los obstáculos, teóricos y prácticos, para una mejora substantiva del aporte documental del Proyecto. Si la cuestión se aduce aquí es sólo para subrayar las dificultades derivadas del método en la particular coyuntura de la Guatemala de hoy.

El riesgo ya señalado de que la duración introduzca un elemento de incertidumbre a causa de los frecuentes relevos en el personal político que representa a las instituciones, es menor que los beneficios de disponer del tiempo necesario para la reflexión mesurada y la ruptura de las desconfianzas. En proyectos de otra naturaleza, donde este último aspecto no sea tan crucial, es posible ajustar mejor los plazos, evitando la premura.

LA RELACIÓN CON LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y LOS DONANTES

Ya se ha hecho referencia a que, en general, la fluidez, la buena comunicación y la flexibilidad han sido modélicas en el trato entre POLSEDE y las instituciones donantes y coadyuvantes. Dada la magnitud del Proyecto (tanto política como económicamente), la única duda que le queda a la evaluación radica en si en las ocasiones en que se han evidenciado dificultades o diferendos en la recepción de determinados aspectos por la parte gubernamental, la hipotética acción de los organismos internacionales implicados hubiera facilitado, o no, la resolución de conflictos.

Se trata de un tema resbaladizo por cuanto implica la posibilidad de ser considerado como una forma de ingerencia, de tal manera que su consideración en este informe ha de ser tomada como una referencia ocasional y, desde luego, provisional.

El Proyecto ha servido para confirmar un problema serio y lamentablemente repetido, cual es la falta de coordinación que en ocasiones se da entre los diversos cooperantes internacionales. El ejemplo ya se ha citado: no es razonable que diputados que reciben financiamiento externo para mejorar el desempeño del Congreso desistan de participar en la reflexión sobre asuntos centrales de la agenda política, reflexión que asimismo es financiada por la comunidad internacional.

EL DÍA DESPUÉS: LA INSTITUCIONALIDAD Y LA INCIDENCIA

En lo que concierne a los estudios regulares en materia de seguridad y de defensa, el Proyecto queda magníficamente situado, si las condiciones lo permiten, para incidir en distintos itinerarios, de los que destacan con claridad tres: 1) la institucionalización de estudios superiores (en colaboración con las universidades) para abordar la formación de los expertos que va a necesitar en el futuro la administración del Estado (exteriores, defensa, gobernación...); 2) la intervención en los “currícula” de las instituciones específicas (por ejemplo, ¿para cuándo una cátedra de defensa en la Politécnica o una de teoría de la seguridad en la Academia de Policía u otra de seguridad global en la escuela diplomática?); y 3) la apertura de un frente de publicaciones sobre la materia.

De la mera enumeración ya se advierte que estas tres posibilidades (que no son las únicas) permiten una fuerte articulación.

En cuanto a la institucionalidad académica el futuro parece más claro, pese a la actitud más bien expectante del entramado universitario. A riesgo de equivocarse, la evaluación ha percibido una implicación distante de las universidades en el Proyecto, que de todos modos se despejará en la medida que los objetivos y los medios de prosecución futuros permitan advertir mejor los instrumentos de continuidad institucional.

A lo largo de la evaluación, se han percibido –a veces como antagónicos– el mantenimiento de la red institucional, es decir, el mantenimiento del “statu quo” sobre el que se ha desarrollado el proyecto y la construcción de una institución específica, bajo la forma de Instituto de Estudios de Seguridad y/o Defensa que, desde una aproximación más profesional, recoja el testigo del Proyecto.

En realidad, se trata de perspectivas compatibles: una amplia comunidad de interesados y una más restringida de expertos no sólo no son excluyentes. Permiten una alimentación mutua y la existencia de una institución profesionalizada posibilita asegurar las respuestas que la modernización del Estado va a necesitar ineludiblemente. Ahí es enormemente necesario que los árboles no impidan ver el bosque (y viceversa). La especialización ha de situarse en un marco que permita avanzar en la tantas veces señalada, reforma institucional. En consecuencia, aparece como sólidamente recomendable la formalización institucional del Proyecto pensando, por lo menos a medio plazo, en la financiación nacional del mismo a efectos de que en el caso, nada hipotético, de que la cooperación internacional desista, total o parcialmente, su viabilidad sea sostenible.

Sin embargo, a corto plazo, el equipo de evaluación recomienda una ampliación del POLSEDE con el fin de incrementar su eficacia terminal. La inyección de fondos adicionales, que no tendrían que ser cuantiosos, orientados a la diseminación de los resultados del Proyecto, podrían incrementar exponencialmente su uso final. Sesiones de cabildeo con miembros del Congreso de la República, preparación de documentos

de síntesis para su difusión, encuentros con representantes de la prensa, todo ello sería sin duda favorable. Además, por los apresurados tiempos políticos guatemaltecos, la edición de los documentos del Proyecto ocurrirá cuando ya la precampaña para las elecciones de 2003 se haya iniciado. Quizá no estaría de más intentar ir articulando lo que podría ser un acuerdo de principio entre los candidatos más relevantes respecto de que la construcción de una seguridad democrática para el país es una política de Estado y que debería ser objeto de un pacto nacional o, cuando menos, excluida de los avatares de las disputas interpartidistas.

Ello permitiría incrementar las posibilidades de la eficacia terminal del Proyecto y su posible uso como fuente de políticas públicas. No es fácil, y se coincide aquí con las opiniones vertidas por la mayoría de los entrevistados para este informe. Las dificultades están relacionadas con otro de los objetivos del Proyecto, cual ha sido la disolución de la desconfianza, la búsqueda de consensos intersectoriales, que a la vez tuvieran sólidos fundamentos técnicos y dispusieran de legitimidad política. Con relación a los productos parece haber acuerdo sobre su rigor, a pesar de algunos problemas iniciales, a juicio del equipo de evaluación, de que se da cuenta en este informe. En cuanto a la legitimidad, el resultado es menos favorable. La legitimidad se usa aquí en un sentido despojado de cualquier connotación valorativa. Algo (un régimen, una norma, una decisión) es legítimo si es capaz de obtener apoyo. No existe una legitimidad absoluta (apoyo de todos a todo) y, en este caso, lo que cuenta, desde la perspectiva de la eficacia terminal del Proyecto, es la legitimidad que disponga entre quienes deben tomar las decisiones públicas (gobierno/parlamento), y entre quienes se ven afectados por dicha decisión: las fuerzas armadas y la sociedad guatemaltecas. Visto así, la legitimidad mayor parecería provenir de los grupos socialmente activos en el ámbito de la seguridad democrática, o preocupados por ella, por su definición y sus perfiles de articulación. Además, con las reservas de la actitud de algunos representantes de las fuerzas armadas, lo que sí ha habido en una legitimación interna, entre los diversos integrantes del Proyecto, que se reconocen recíprocamente como interlocutores válidos para el abordaje de los temas. Pero la ausencia de representantes de los partidos políticos y el tardío interés del Congreso de la República en el Proyecto lastran la amplitud de la legitimidad. Ello no es imputable al Proyecto y sólo refleja la propia debilidad del entramado institucional del Estado guatemalteco. Y, en cualquier caso, no es un déficit irreversible. Las conclusiones de POLSEDE –su rigor– y las características de quienes lo han desarrollado permiten, bajo ciertas condiciones favorables, que no queden como un mero ejercicio más o menos voluntarioso y academicista.

Queda por ver ahora el impacto del Proyecto que ha de superar ampliamente el corto plazo para situarse en el medio y, aún, en el largo plazo. Como se verá más detenidamente al hablar de los “productos”, incluso aquellos que parecen tener una proyección inmediata, no parece que puedan alcanzar un grado de inci-

dencia elevado en los próximos meses. Posiblemente, la vía de la capilaridad, propia de los procesos de cambio profundos (mentalidades, estructuras...), no admita el conteo por legislaturas.

Conviene remarcar aquí que el elemento principal para ese desarrollo lento radica en el grado de compromiso y en la capacidad efectiva de llevar a buen término los cambios necesarios de la instancia gubernamental.

A lo largo de la evaluación del Proyecto se pudo observar que tanto las escasas constancias documentales sobre dicha cuestión, como las opiniones de las personalidades entrevistadas convergían en la no inmediatez de la obtención de resultados, incluso en aquellos aspectos del trabajo que respondían a explícitas demandas gubernamentales.

Con posterioridad al trabajo de evaluación, por otro lado, se sucedieron distintos cambios gubernamentales cuyo impacto no ha podido ser analizado, pero que permiten mantener las interrogantes arriba explicitadas.

Queda por ver si en el medio plazo se produce una aproximación entre el sistema político formal (el surgido de las urnas) y el sistema político informal (representado, aunque no exclusiva ni excluyentemente, por los actores participantes en el Proyecto), y si esta aproximación permite el transvase de conocimientos y de voluntades suficiente para que las propuestas se conviertan en la base de la nueva política de seguridad pública democrática. Cabe pensar en aproximaciones parciales y en la prosecución del diálogo como método que vayan asentado el patrimonio del Proyecto en una nueva cultura política.

Esta cuestión es de capital importancia. De poco serviría contar con un excelente diseño de política de seguridad si ésta no pudiera insertarse en el marco de una construcción del Estado democrático cuya necesidad está lejos de constituir un hecho adquirido en las distintas plataformas políticas y que está lamentablemente muy lejos de las preocupaciones inmediatas del conjunto de la sociedad guatemalteca actual, anclada en la lucha por la supervivencia.

LA METODOLOGÍA Y SUS POSIBILIDADES DE EXPANSIÓN

Mirando hacia atrás sin complejos, hay que poner de relieve que la experiencia de POLSEDE constituye, de hecho, algo más que una adaptación del método inicial. El énfasis en la creación de consensos y el abandono de los escenarios “micro” redimensiona los presupuestos iniciales y, en cierta medida, se convierten en la base de un “nuevo” proyecto, con los aciertos pero también con los límites que ello supone.

Desde una perspectiva metodológica, bien sistematizada y analizada críticamente durante el seminario de evaluación interna, los cambios introducidos en el proyecto en Guatemala son de la suficiente entidad como para que el WSP en el ámbito internacional, repase sus presupuestos teóricos y pueda alimentar su aproximación a

partir de los avances del equipo de Guatemala que, desde luego, deberían tomarse muy en cuenta en el caso que nuevas experiencias de este tipo se repitan en el área latinoamericana, en primer lugar, o en otras zonas del planeta.

Lo logrado, desde ese punto de vista, se sitúa en el terreno de lo cualitativo y admite buenas dosis de reflexión sobre los alcances del método primigenio del WSP. Queda por ver, y ahí la experiencia práctica del inmediato futuro en las relaciones con los sectores gubernamentales ha de resultar un elemento de considerable magnitud, cómo se administra en programas de esa naturaleza la expresión del o de los disensos. Se trata de una cuestión práctica, pero también de considerable dimensión teórica y metodológica. A la evaluación no se le ocurren fórmulas mágicas sobre el asunto y, por tanto, se limita a poner la cuestión (que fue suscitada en diversas entrevistas) sobre la mesa.

En todo caso, el equipo evaluador se ha detenido especialmente en analizar los efectos positivos que parece haber tenido el uso de la investigación-acción participativa como metodología del proyecto. Sus conclusiones se detallan a continuación. Así, la IAP:

1. Favorece el encuentro de grupos e instituciones que en algún momento de la fase previa de enfrentamiento ocuparon posiciones antagónicas. Dichos acercamientos ya tenían un precedente en Guatemala durante la negociación de los Acuerdos de Paz, pero la voluntad constructiva se había ido diluyendo, y tres años después del final del conflicto la incomunicación, cuando no la crispación, parecía ser la tónica de las relaciones intersectoriales. El equipo de consultores ha detectado que, sin embargo la progresiva disolución de las desconfianzas, persisten –y quizá por ahora no puede ser de otro modo– severas reservas entre representantes de instituciones estatales y de los sectores sociales, más evidentes cuando los actores se enzarzan en la discusión sobre el pasado, sin los instrumentos objetivados de que dispone el historiador. Ahí la esterilidad de la discusión pone en peligro no ya la construcción de consensos, sino la propia entidad del proyecto. El equipo de evaluación entiende en cualquier caso que, salvo el tratamiento del pasado (la justicia retributiva y la reparación de los daños del conflicto armado), no existe asunto alguno en la agenda política guatemalteca que, mirando hacia el futuro, deba partir de tan intensas divisiones previas, por lo que no constituirán un obstáculo insalvable para futuros proyectos.
2. Permite –*a priori*– la creación de un sentimiento de pertenencia e identidad compartida a los integrantes de los grupos. Y ello tiene efectos positivos de actitud y predisposición al acuerdo, que pueden trascender el ámbito temático y la dimensión temporal del Proyecto.
3. Establece un espacio razonablemente neutral como punto de partida para la investigación y el debate. El rigor académico exigible a los documentos que

los investigadores deben proveer al resto de los participantes permite disponer de un material de referencia más o menos objetivo, que se enriquece con las aportaciones de los miembros de los distintos grupos. La comunicación y la retroalimentación entre el investigador/la investigación y el resto del grupo son considerados valores propios al enfoque de investigación-acción participativa.

4. Ejercita en la búsqueda de compromisos –objetivo central en una sociedad polarizada– al ser obligado aprobar cualquier resolución por consenso. Sin embargo, la ausencia de fórmulas de expresión de disenso hace a la investigación y a sus resultados vulnerables a vetos. En la medida en que el consenso no se alcance y no exista registro posible de expresión pública de las diferencias, puede llegarse a situaciones sin salida.
5. Facilita la diseminación del saber y la ruptura de espacios acotados a la intervención social. Siendo la seguridad democrática un bien público, la reflexión sobre sus contenidos, dimensiones y desafíos no debe limitarse a un grupo de expertos profesionalizados. Puede y debe ser motivo de análisis ampliados, siempre y cuando, para que sean finalmente operativos, se fundamenten con rigor, se despojen de prejuicios de todo orden y se afronten con voluntad constructiva.
6. Amplía la legitimidad de la toma de decisiones, justamente por ser resultado de un debate intersectorial al que se incorporan actores e instituciones políticamente relevantes. Quede sin embargo adelantado, que se considera la legitimidad el principal desafío del Proyecto, en el momento de traducir sus conclusiones a la formulación de políticas públicas.

Dado el éxito de la experiencia del POLSEDE, que ha tenido que vérselas con un asunto políticamente difícil, quizá el más delicado de la frágil transición guatemalteca, no se nos ocurre que hubiera aspecto de la agenda pública que no pudiera tratarse con la metodología de investigación-acción participativa. Tal vez la única excepción es la forma de integración de los grupos indígenas en la comunidad política guatemalteca y los posibles efectos que ello pudiera tener para la articulación territorial del Estado. En una primera mirada, parece que las posiciones de partida se encuentran tan distantes, que ni siquiera sobre qué haya de tratarse habría un mínimo consenso.⁴³ Salvo este asunto, y el ya mencionado del problema del pasado, es posible recurrir a la metodología de investigación-acción participativa para afrontar los diversos asuntos de la agenda nacional.

Respecto de su traslación geográfica encontramos alguna dificultad mayor. Como se dijo en su momento, una experiencia de IAP se ve facilitada –o requerida–

⁴³ Además, las debilidades de su representación social son aún mayores –o tiene más déficit de legitimidad– que las de otros grupos o sectores. Quede claro que esto son apreciaciones muy subjetivas, basadas en la percepción de dos de los autores que han vivido tres años en el país. Las circunstancias pueden cambiar, pero mucho nos tememos que no a corto plazo.

por la debilidad de los partidos políticos como articuladores y canalizadores de propuestas *-issues-* para su entrada en la arena pública y la eventual toma de decisiones sobre ellas. En las sociedades cuya estructura democrática de representación política está más institucionalizada, la metodología de investigación-acción participativa puede tener un carácter complementario de los procesos formales de toma de decisión o servir puntualmente en caso de fisuras intensas entre grupos sociales y partidos políticos.

Por último, a partir de la experiencia de POLSEDE, y según se dijo antes, se hace necesario precisar mejor en el diseño de los proyectos inspirados en la metodología de investigación-acción participativa una fase final específica, con método y recursos propios, de institucionalización del grupo forjado en el transcurso de la investigación, que se constituya como la referencia del asunto tratado.

Los productos: incremento del saber compartido, actividades complementarias, y documentos producidos.

El desarrollo del proyecto ha permitido cumplir con la finalidad de mejorar los conocimientos en materia de seguridad de quienes han tomado parte activa en el mismo.⁴⁴ Al comienzo de POLSEDE, el número de expertos nacionales era muy escaso. En vísperas de su conclusión, puede afirmarse que Guatemala dispone ya de un grupo relevante de civiles y militares que pueden afrontar con rigor las tareas relativas a la función pública en la materia, ejercer formas de auditoría social, e incrementar y profundizar en el análisis en el seno de instituciones académicas e investigadoras. Claro, que en todo caso se hace necesario para Guatemala disponer de algún tipo de estudios de posgrado que permita la consolidación y el incremento de los conocimientos adquiridos y, de nuevo, en la articulación de dichos estudios, POLSEDE tiene ventajas comparativas, por lo que deberá ser tomado en cuenta en su momento si, como se anuncia, se pone en marcha una maestría universitaria en seguridad y defensa.

Quizá es prematuro hablar de la construcción de una especie “comunidad de defensa”, pero no hay duda que, desde el reconocimiento mutuo y el respeto de las posiciones respectivas, el Proyecto ha permitido articular un núcleo de reflexión temática sólidamente asentado sobre principios académicos que supone una ventaja comparativa respecto de otros ámbitos del sistema político guatemalteco, donde dichos núcleos o no existen o están encapsulados en posiciones rígidas y excluyentes.

En cualquier caso, las bases para el establecimiento de dicha “comunidad de defensa” están ciertamente asentadas, pero su consolidación dependerá del grado de institucionalización que se logre con posterioridad al Proyecto, de la recepción de la misma por parte de las instancias gubernamentales y, de manera muy par-

⁴⁴ Objetivos 3.2 y 4.1 del documento de Proyecto: “Mejor comprensión de los distintos sectores de la sociedad de la naturaleza del problema y de sus implicaciones para el proceso de consolidación de la paz y la democracia en el país” . (...) “Mayor nivel de manejo conceptual de los temas de seguridad y defensa por parte de los centros académicos y de investigación”.

ticular, de aquellas instancias (como los partidos políticos) constitucionalmente llamadas a ejercer la función de enlace entre la sociedad civil y la sociedad política.

Especial mención merece la celebración de los eventos académicos, con amplia participación internacional, que el Proyecto ha organizado, uno de los cuales además ha merecido la compilación de sus intervenciones.⁴⁵ La posibilidad de contrastar teorías y experiencias constituye, desde la perspectiva de la evaluación, un aporte importantísimo del Proyecto al permitir, a la manera de un juego de espejos, la percepción de enfoques y matices que correrían el riesgo de perderse en el marco cerrado de la discusión interna.

Si estos eventos no se agotan así mismos, dada su característica de mojoneros iluminadores del proceso del Proyecto, todavía mayor resulta el impacto –y la persistencia del mismo– de una actividad como el “curso de defensa nacional” organizado por el proyecto en conjunción con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO. La formulación estrictamente académica del mismo, el entramado de especialistas, nacionales y extranjeros, la convergencia de aproximaciones teóricas y prácticas, y la percepción generalizada de que constituía un primer paso para la prosecución del Proyecto, sirvieron para eliminar reticencias y susceptibilidades y para hacer perceptibles las perspectivas futuras de desarrollo y la superación de una visión inmediatista que, en ocasiones, podría desembocar en el desánimo.

LOS DOCUMENTOS DEL PROYECTO

Mención aparte requiere el principal producto material del Proyecto: el conjunto de documentos emanados de los diferentes grupos de trabajo. A lo largo de las distintas fases del Proyecto se ha procedido a la discusión y elaboración de un *corpus* documental considerable, de características desiguales tanto en sus aspectos materiales como en su contenido. Al proceder a la evaluación los documentos estaban acabados en su mayoría y habían sido aprobados de acuerdo con la metodología del Proyecto. Sin embargo, otros documentos o no estaban terminados o no habían logrado todavía el consenso de los participantes que, no obstante, se esperaba alcanzar en el período noviembre 2001-marzo 2002.

LA CONSTRUCCIÓN DE LAS NUEVAS HIPÓTESIS PARA UNA POLÍTICA DE DEFENSA

Los grupos de trabajo I (marco conceptual), II (concepto de y agenda de seguridad), III (doctrina militar) y V (función militar) admiten una visión analítica de conjunto que vendría caracterizada por un hecho determinante: la dificultad de abordar, pese al clima de diálogo y consenso expresamente adoptado por todos los participantes, una temática que afecta todavía de manera muy notoria no sólo a los actores presentes, sino también al conjunto de la sociedad.

⁴⁵ Arevévalo de León, Bernardo, comp; “Función militar y control democrático”. Conferencia Internacional Ciudad de Guatemala, Junio de 2000. Guatemala. Amanuense editorial, 2001.

La historia, y la historia reciente en particular, constituye un elemento determinante del quehacer político y marca las sensibilidades y las percepciones con que éste se aborda.

Se trata de un problema difícilmente eludible y, en consecuencia no es nunca baladí como referente, pero no es menos cierto que complica extraordinariamente la adopción de lenguajes y terminologías comunes. El “punto de vista” construido a partir de la posición desde la que se vivió el conflicto armado interno continua siendo un elemento diferenciador de los distintos actores, y habrá de pasar mucho tiempo y se habrá de dejar espacio para el trabajo de los historiadores y otros científicos sociales para que las brechas puedan colmatarse o se atenúen de manera que no constituyan impedimentos importantes a la hora de diseñar futuros.

Desde luego, la cuestión se sitúa en un terreno mucho más amplio que el del Proyecto. Y aunque ciertamente en el interior del mismo podrían advertirse ciertas carencias, no tanto metodológicas como técnicas, el subsanamiento de éstas no habría de conducir necesariamente a un salto cualitativo en el desarrollo del trabajo.

Así, a lo largo de la evaluación y en diversas entrevistas, surgieron aportaciones –para experiencias futuras– tales como el establecimiento de una etapa previa a la investigación de carácter propedéutico (incluyendo la posibilidad de un curso en esa perspectiva), o la confección de un “glosario” para unificar los referentes terminológicos.

Haberlos tenido quizá hubiese permitido una mayor agilidad, pero no puede olvidarse que, en cierta medida, ya los documentos iniciales, sobriamente académicos y de indiscutible valor científico, se situaban en esa dirección, lo que no fue óbice para que en virtud de la propia metodología del Proyecto fuesen sometidos a discusión, y de este modo, sobre la base de la elaboración previa del núcleo directivo, el grupo I (marco conceptual) derivó sus discusiones hasta alcanzar dos textos (los más trabajados desde la perspectiva de la evaluación) que abordan con altura teórica y mira teleológica el cuadro global de la materia, dando lugar a los documentos “Bases para la consideración de la cuestión militar” y “Sociedad, Estado y ejército en Guatemala a inicios del siglo XXI”.

La constitución del grupo, no previsto inicialmente, es una buena muestra de la flexibilidad organizativa del proyecto y de su capacidad de adaptación a las necesidades expresadas por los actores participantes. El desarrollo de las actividades del grupo pone al mismo tiempo de relieve las dificultades para lograr un lenguaje común. Lo que en el mundo académico no tendría dificultades en obtener un acuerdo amplio y poco discutible era visto con reticencia por los representantes del ejército que advertían, en el trasfondo de una terminología generalmente aceptada hipotéticas críticas al rol desempeñado por la institución en la historia reciente de Guatemala lo que, seguramente, es expresión de la persistencia de posicionamientos derivados del pasado y que no han sido totalmente

superados en la transición democrática. Es de esperar, sin embargo, que en la fase final del Proyecto la citada objeción pueda remontarse.

De la misma manera, los trabajos del grupo II (concepto y agenda de seguridad), en línea con lo expresado anteriormente, han encontrado escollos parecidos que ponen de manifiesto la necesidad de continuar la discusión a la búsqueda de un espacio común que no puede situarse en el terreno de la historia, sino en el de la construcción de las bases teóricas de la institucionalidad futura.

Distinto es el caso del grupo III (doctrina militar), cuyo desempeño permite advertir dos fenómenos:

El primero en conexión todavía con lo que se acaba de indicar: las dificultades para el manejo de la historia (comenzando por el establecimiento de parámetros de periodización). En este sentido, el grupo perdió (o ganó, según se mire) una parte importante de su tiempo en una discusión que habrá de ser retomada posteriormente, pero de seguro en otros ámbitos.

El segundo, más significativo porque concierne al espacio material central que el grupo se proponía desarrollar, es el descubrimiento del enorme déficit teórico en la temática (con un corolario positivo si se toma adecuadamente en consideración que muchos de los participantes —civiles y militares— se consideraban, a la par que interesados, bastante legos en la materia).⁴⁶

Desde luego, no es cuestión de atribuir al grupo la responsabilidad de ese déficit que hay que buscar en la configuración de la propia cultura política guatemalteca. Ya en el propio AFPC el tratamiento de la cuestión es un buen reflejo de lo afirmado cuando se refiere a la necesidad de una nueva doctrina militar. El concepto doctrina, utilizado de manera restrictiva a lo largo de la historia de Guatemala, resulta enormemente limitado (concebido en términos intramilitares), cuando en realidad lo que se estaba abordando en la negociación de la paz era la elaboración de una nueva “política de defensa” (es decir, de una política no sólo de gobierno, sino de Estado).

En el momento de la evaluación sobre el terreno, el trabajo del grupo era el más atrasado a causa, en buena medida, de esas dificultades que se han mencionado y de los callejones sin salida a los que condujo la discusión sobre el pasado.

UNA ESPECIFICIDAD GUATEMALTECA: LA CUESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA

Mención aparte merece el trabajo del grupo IV (controles democráticos), que muy pronto pasó a centrar su labor en los servicios de inteligencia con un extraordinario volumen de trabajo que cristalizó en distintos documentos de aproximación a la temática,⁴⁷ a partir de un precompromiso gubernamental para

⁴⁶ Como reconocerían durante las entrevistas diversos participantes civiles y militares.

⁴⁷ “Aportes para el estudio de la inteligencia de Estado en Guatemala”; “Criterios para la reforma del Sistema de Inteligencia en Guatemala” y “Guatemala: fundamentos del Sistema de Inteligencia”.

utilizar la documentación del grupo como base para iniciativas legislativas en relación con la reestructuración del Sistema Nacional de Inteligencia.

El grupo, además, tras recibir una solicitud gubernamental (formalmente muy leve, pero reforzada por la participación sistemática de representantes del Ministerio de Gobernación en el desarrollo del Proyecto) se desdobló para abordar el tema de la inteligencia civil, constituyendo el subgrupo de trabajo IV para ocuparse de dicha materia. El presupuesto básico de dicho grupo sería la voluntad expresada por el Ministro de Gobernación⁴⁸ de cumplimentar lo establecido en el AFPC respecto de la organización de la inteligencia policial. En este sentido, el proyecto proporcionaría tanto el marco teórico como un texto articulado de lo que podría constituir un anteproyecto de Ley de Inteligencia.

Como ya se ha indicado, el grupo y el subgrupo han desarrollado una enorme actividad expresada formalmente en los sucesivos documentos. Ahora bien, al analizar el conjunto de los mismos se advierte una desviación de los objetivos iniciales, en la enunciación de los cuales el elemento sustantivo parecía radicar en los “controles democráticos”, aunque secundariamente pudiera (e incluso debiera) incidir en los mecanismos de la inteligencia del Estado.

Desde el punto de mira de la evaluación era la ocasión para abrir un dintel de oportunidad con el fin de analizar las variables posibles en torno a la construcción de un nuevo modelo de Estado y al establecimiento de transparentes flujos de comunicación entre éste y la sociedad civil. Posiblemente, el AFPC podía constituir, tomado en su globalidad, una pista de despegue para la discusión y la posterior elaboración de parámetros modernizadores en esta perspectiva. Por lo menos esto es lo que se desprende del documento relativo a los “puntos claves” del proyecto.

Sorprende en este sentido la deriva realizada. No porque la cuestión de la inteligencia no deba ser tomada en consideración. El Estado moderno necesita de la función de inteligencia y ha de organizar los servicios adecuados y necesarios para ejercerla. Subrayamos adecuados y necesarios, y conectamos ese énfasis con el de su inserción en el conjunto de los aparatos del Estado.

En las condiciones de Estado débil y democracia precaria en que se sitúa el Proyecto y para superar ambas situaciones, ¿cuáles deben ser las dimensiones organizacionales de la función de inteligencia?

La hipótesis que manejamos es que el grupo ha partido de la realidad del Estado actualmente existente, cuya debilidad estructural sí exige unos servicios que averigüen qué cosas se cuecen en el seno de la sociedad civil, en lugar de establecer

⁴⁸ Casi inmediatamente después de la evaluación sobre el terreno se produjeron cambios en el gobierno que implicaron la sustitución del Ministro de la Gobernación, Byron Barrientos, por el hasta entonces Ministro de la Defensa Nacional, general Arévalo Lacs. La incógnita se sitúa en si los compromisos del anterior serán asumidos por el nuevo ministro.

previsiones sobre la erección de un Estado que sea capaz de organizar razonablemente al conjunto social y que, en consecuencia, al no estar al margen del mismo sino en su centro neurálgico, no precise de unos órganos que, lejos de fortalecerlo, consolidan su debilidad.

Seguramente, la cuestión tiene raíces profundas; desde los “ojos y oídos” de la débil (y militarizada) administración colonial hasta los sucesivos mecanismos de “orejas” del periodo republicano.

El énfasis en los “servicios” no oculta –antes, al contrario la hace más evidente–, la necesidad imperiosa de una función pública moderna, profesionalmente eficaz y políticamente motivada en el servicio público, al margen de la discusión partidaria. Es en el marco de ese “servicio civil” –de construcción previa– que ha de insertarse, para lo estrictamente necesario, la función de inteligencia.

Desde la perspectiva del AFPC ello significa en primer lugar la estricta limitación de la actual inteligencia militar. En segundo lugar, la estructuración de una también limitada inteligencia civil. Ambas bajo la garantía de todos los controles que se consideren necesarios.

La cuestión de la inteligencia policial es otra cosa. Está vinculada al carácter democrático de la nueva policía y a su función primordial de garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, lo que comporta, en primer lugar, la consolidación de estrategias para la prevención de los riesgos. Éste –y no otro–, es el sentido prístino –desde la letra y el espíritu del AFPC– de un organismo como el DICAI (incluyendo, naturalmente en la prevención de los riesgos, la prevención del delito).⁴⁹

El trabajo del grupo –y no hay que negarle que en sí mismo es un buen trabajo– carece del sentido de la proporción. Y, como a veces el sueño de la razón puede crear monstruos, se propone aquí la prueba de la comparación. Compárese todo el entramado organizativo surgido de los documentos y del anteproyecto de ley, con el conjunto de la estructura estatal, y el resultado será no que los “servicios” sean un Estado dentro del Estado (¿otro Estado dentro del Estado?) sino que el Estado es un apéndice de los “servicios”.

Así, pues, una última reflexión en forma propositiva: recuperar el sentido de la medida. O se abordan las líneas fundamentales de la reforma del Estado (contenidas en el AFPC) y se despliega un nuevo marco estructural –dentro del cual se incorporen los “servicios” (mínimos, por cierto, de acuerdo con las necesidades de la nueva Guatemala), o el remedio será peor que la enfermedad, y se acabará por reforzar los métodos y formas que todos han convenido en superar y eliminar.

⁴⁹ Aun a riesgo de equivocarse, la evaluación sostiene –aunque, claro, “a posteriori”– que un diálogo más abierto y permanente con el resto de programas internacionales de cooperación con el fortalecimiento de la seguridad pública en Guatemala hubiera contribuido a una mejor percepción de la realidad.

Pese a lo indicado, hay que esperar que la continuación del Proyecto, ya en términos específicos de seguridad ciudadana, prevista para el primer trimestre de 2002, permita reconducir la cuestión para situarla en su justo medio.

10. CONSIDERACIONES FINALES

1. El proyecto, en su fase de desarrollo y concreción, ha cumplido en general con los objetivos previstos. Si se compara la columna de resultados de la Sección C del documento de proyecto (ver en anexo) con las actividades reseñadas en el apartado 5 de este informe, hay una coincidencia casi absoluta entre lo previsto y lo hecho en materia de producción documental.⁵⁰ Aquellos casos en los que los documentos no han tenido aún su ratificación definitiva en sesiones plenarias se encuentran en fase avanzada de elaboración y consenso, por lo que no se prevé que haya obstáculos sustantivos a su ratificación.
2. Una complicación añadida que lastra a corto plazo el rendimiento final del proyecto es la que surge de las fracasadas reformas a la Constitución Política de Guatemala. Como se sabe, el resultado negativo de la consulta popular de abril de 1999 implicó que las funciones del ejército establecidas en la Constitución se mantengan inalteradas. Sin embargo, destaca el hecho que, pese a ello, la representación militar en el proyecto no ha recurrido al mandato constitucional como argumento en el debate. En otros términos, pese a la vigencia de las funciones relativas a la seguridad interior por parte del ejército, parecería que se ha entendido por todos los actores la necesidad que en algún momento dichas funciones se ciñan a lo que es propio en una sociedad democrática: seguridad externa y defensa de la soberanía.
3. Las dificultades previsibles para la articulación de políticas públicas a partir de los documentos emanados de POLSEDE no alteran otro de los logros del Proyecto, el cual ha sido el establecimiento de mecanismos de comunicación intersectoriales (Estado y sociedad, civiles y militares, academia y sector político) para la reflexión común y la formulación de propuestas. La asistencia regular, la participación en los debates, la búsqueda de consensos, constituyeron la pauta general que ha permitido el alto grado de productividad del Proyecto.
4. No obstante los importantes consensos obtenidos –reflejados en los distintos documentos sectoriales–, parece necesario señalar que los plazos de realización del Proyecto, a despecho del impresionante calendario de reuniones realizadas, resultan excesivamente ajustados. Desde luego, pocos proyectos en Guatemala han tenido tanto tiempo para su desarrollo y, sin embargo, dadas las condiciones

⁵⁰ El objetivo inmediato 1, según el documento del Proyecto, era el de “Contribuir al proceso de formulación de las políticas necesarias para la reconversión militar y la seguridad, particularmente de las relacionadas con el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, AFPC”.

para el diálogo ya puestas de relieve, el “timing” ha sido posiblemente demasiado ajustado. Esto se advierte más en unos grupos de trabajo que en otros, y no sólo por el hecho de la aprobación a tiempo de los documentos, sino por el distinto calado del contenido de los textos en cada uno de los grupos. Naturalmente, la fijación de los plazos resulta una necesidad ineludible, especialmente desde la perspectiva presupuestaria, y una discusión “sine die” tampoco permite asegurar que fueran a superarse los obstáculos, teóricos y prácticos, para una mejora substantiva del aporte documental del Proyecto. Si la cuestión se aduce aquí es sólo para subrayar las dificultades derivadas del método en la particular coyuntura de la Guatemala de hoy.

5. Al margen de estas dificultades de organización, tanto en los documentos como en las discusiones, ha habido un problema central, previsible antes del comienzo de POLSEDE. El tratamiento del pasado reciente desde perspectivas iniciales tan antagónicas, por las características de los integrantes del Proyecto, ha creado algunos enconos y resistencias. Se trata de un problema insoluble, ya que no hay modo de articular compromisos sobre dos enfoques del futuro: el de quienes defienden que para construirlo es necesario conocer el pasado y extraer las conclusiones subsiguientes, y el de aquellos que consideran que los desafíos del porvenir son tan intensos que todo aquello que signifique reabrir heridas es políticamente inconveniente, además de estéril y costoso. Dicho esto, hay que reseñar que a pesar de que la llamada justicia retributiva (respecto del pasado) es habitualmente uno de los asuntos más difíciles en la fase de consolidación de la democracia y/o la posguerra (El Salvador, Argentina, Chile, Sudáfrica...) su tratamiento en el seno de POLSEDE, inevitable aunque no central para los objetivos del Proyecto, se ha mantenido relativamente encapsulado, creando dificultades, pero no siendo éstas insalvables.
6. Un objetivo del Proyecto fue el de “contribuir a colocar la temática de la seguridad, la defensa, las relaciones cívico-militares y la reconversión militar como un tema de importancia dentro de la agenda política del país”. Es un objetivo conseguido sólo parcialmente, al menos en lo que se refiere a la visibilidad social de los temas relativos a la seguridad, entendida en el sentido amplio con que la afronta el Proyecto, y no como mero recuento de la delincuencia común. De nuevo no hay responsabilidad del Proyecto en ello. Ha habido dos dificultades para que esto no pudiera ocurrir. De todos los asuntos vinculados con el proceso de paz, fue el fiscal el que concitó, por sus amplias repercusiones, el mayor interés de actores y medios de comunicación. Por otra parte, en lo que parece ser un déficit estructural, en especial de la prensa escrita, los temas relevantes son orillados por la polémica política más superficial, y no suele haber mucho espacio para la reflexión de fondo. También es cierto que la necesidad de alcanzar consensos y evitar el hipotético

uso individual de su contenido, ha llevado a mantener conscientemente el debate encapsulado en el ámbito del propio Proyecto, una medida necesaria que tiene el efecto de limitar su presencia pública. Con todo, a través de los espacios de opinión que disponen algunos de los integrantes en el Proyecto, se va teniendo noticia más o menos puntual de sus avatares, además del reflejo que han tenido en su momento las actividades abiertas como la conferencia internacional o el curso de defensa nacional. Es muy probable que concluido el proceso de elaboración de documentos, y si se consolida y ejecuta el plan de incidencia en ciernes, aumentará la difusión social de los productos y el estímulo para el debate. Sin embargo, no conviene ser especialmente optimistas: nada indica que el tono y los asuntos en los que ponen su atención los comunicadores públicos vaya a cambiar por ahora. Ello, en cualquier caso, no es especialmente grave. Dadas las características del objeto del Proyecto, sería ilusorio –y habría que ver si conveniente– esperar la generalización del interés, más allá de los grupos e instituciones especialmente concernidos. Y no hace falta remitirse a una teoría elitista de la democracia para argumentar que, en la medida en que quienes crean opinión y quienes toman las decisiones decidan incorporar la temática de la seguridad democrática a su agenda de prioridades, el objetivo se habrá cumplido. Además, estando este informe en vías de conclusión, se está perfilando ya la estrategia diseñada para la diseminación de los contenidos del Proyecto hacia una serie de públicos focales, e iniciando la fase de negociación política para obtener compromisos de las autoridades gubernamentales respecto de aquellos productos en que sea posible.

7. Una consecuencia menor, pero no irrelevante, es la consolidación de FLACSO-WSP como institución de referencia –si bien no exclusiva– en el tratamiento de los asuntos relativos a la seguridad y la defensa. Y ello no porque se trate específicamente de FLACSO-WSP, aun cuando es una garantía de rigor, sino porque contribuye a limitar la dispersión de esfuerzos en un país que, por razones cuyo análisis no corresponde a este documento, hay más de 3,000 organizaciones no gubernamentales e instituciones de todo tipo, muchas de las cuales, a veces por pura sobrevivencia, se especializan en todo, –es decir, en nada– para disputarse en ocasiones con acritud la menguante financiación externa. La racionalización de la oferta y la consolidación de “expertise” es doblemente benéfica: para Guatemala y para los donantes.
8. La conclusión última de este informe no puede ser otra que la de manifestar la importancia de la continuación del proyecto y la necesidad de imaginar, a partir de la experiencia, un marco más amplio de intervención en los procesos de reflexión activa sobre la (re)construcción del Estado guatemalteco. La cuestión es especialmente importante para la cooperación internacional, que tan importante ha resultado para el proceso de paz y su consolidación poste-

rior. Ésta no debería despreciar la posibilidad –a la vista del resultado del Proyecto– de seguir trabajando para que dicha consolidación resulte definitivamente irreversible. Cuando menos, habría de tomar en cuenta la necesidad de establecer una estrategia que permita dar seguimiento a los procesos y productos derivados de POLSEDE. Por su parte el Estado guatemalteco no puede ignorar que su inserción en términos positivos en el marco de la mundialización depende menos de sus alineamientos internacionales que del mantenimiento de sólidos estándares de calidad internacional que no son el fruto de tomas de posición coyunturales, sino de sólidas y bien coordinadas políticas públicas. Éste es el reto. Y en lo que concierne a la seguridad y a la defensa, el Proyecto ha contribuido como pocos a ponerlo de manifiesto.

Documentos finales

Marco conceptual

Bases para la consideración de la cuestión militar

Grupo de Trabajo: N° 1: Marco conceptual

1. La cuestión relativa a la función de las fuerzas armadas en la democracia no es sino una de las muchas aristas de la problemática general del establecimiento, mantenimiento y cambio del orden político de toda sociedad. Es decir, cuáles son los orígenes de las formas que cada sociedad adopta para gobernarse, cuáles son los mecanismos a los que recurre para reproducir dichas formas, y cuáles son los mecanismos por los que éstas cambian.
2. El proceso de desarrollo de las formas de gobierno en la sociedad humana ha conducido al establecimiento de sistemas distintos a lo largo de la historia, a lo ancho de la geografía, en variaciones tan numerosas como las formas de la cultura humana. Teóricos de la historia y de las ciencias sociales han abordado esta complejidad con la intención de identificar los factores comunes que determinan dichos procesos, dando lugar a teorías científicas que a su vez alimentan doctrinas políticas. Más allá de las diferentes interpretaciones en torno a esta problemática, sin embargo, se pueden identificar algunos factores centrales que rigen el desarrollo de dichas estructuras.
3. En primer lugar, la existencia de estratos sociales (clases, estamentos, castas) organizados jerárquicamente a partir del acceso diferencial a los recursos materiales o inmateriales de la sociedad.
 - En efecto, como resultado del proceso de especialización de funciones dentro de todo grupo social, consecuencia de los requerimientos de eficiencia para la producción de los diversos bienes sociales, toda sociedad atraviesa un proceso conocido como de diferenciación que divide a la sociedad en subgrupos definidos a partir de criterios de afinidad familiar y de función económica-social: mientras más grande sea el grupo social, mayor será el nivel de especialización de funciones.
 - Concomitantemente con el nivel de diferenciación social tiene lugar un proceso de complejización de las relaciones sociales, que es expresión tanto del tamaño como del grado de desarrollo de la sociedad: a mayor grado y número de especialización, la interrelación social se vuelve más rica y variada.
 - Con variaciones de forma y grado, estos dos fenómenos conducen inevitablemente al establecimiento de estructuras sociales caracterizadas por niveles diferenciales de acceso a los recursos sociales, y a la competencia entre los distintos grupos para colocarse en una situación preferencial con referencia a los demás.

4. Es evidente que todo sistema de estratificación social establecido a partir del acceso diferencial a bienes sociales genera una tensión al interior de la estructura social entre aquellos que están más favorecidos por su posición relativa dentro de ella –interesados en reproducir el orden existente–, y aquellos que se encuentran en posición desventajosa –interesados en transformarlo. Esta tensión se expresa en distintas formas de conducta social de disenso y cuestionamiento que, de acuerdo con el grado de alcance y severidad, pueden desembocar en situaciones de rebelión abierta.
5. Para quienes dentro de una sociedad han logrado convertirse en el grupo más favorecido, esta situación implica la necesidad de desarrollar los mecanismos de control que le permitan garantizar a) la reproducción del orden establecido y b) su permanencia en el control del mismo, reduciendo y resistiendo las expresiones contestatarias; es decir, necesitan desarrollar una estructura de dominación, entendiendo este término como los mecanismos institucionales que permiten a un grupo ejercer el control del orden político en la sociedad.
6. Partiendo de la definición de poder como la posibilidad de un actor de realizar su voluntad no obstante las oposiciones que puedan existir, toda estructura política dispone de dos recursos de poder básicos para la dominación: poder coercitivo y poder hegemónico.
 - Poder coercitivo es la capacidad de imponer su dominación mediante el uso de la fuerza, que incluye reprimir las expresiones de disenso al orden establecido e imponer obediencia.
 - Poder hegemónico es la capacidad de imponer su dominación concitando la aquiescencia de la sociedad y evitando expresiones de disenso.

Ambos recursos son utilizados por la estructura política tanto para garantizar sus intereses al interior de la sociedad, como hacia fuera del grupo.

7. La especialización de la función coercitiva conduce, en una de sus vertientes, al desarrollo de los especialistas en la aplicación del recurso a la fuerza. La aplicación sistemática de medidas coercitivas, desde la amenaza hasta la violencia física, ha sido uno de los recursos centrales de toda estructura de dominación para garantizar sus intereses, tanto hacia el interior del grupo social como hacia otros grupos sociales. Toda estructura de dominación procura alcanzar el monopolio del uso de la fuerza dentro de la sociedad como garantía de su dominio, y la aplica cuando surgen amenazas que la afectan. Sin embargo, es evidente que el recurso al poder coercitivo como medio exclusivo para la dominación no es suficiente: impone un desgaste continuo que afecta los intereses mismos de la dominación.

8. El poder hegemónico procura, precisamente, concitar la obediencia a la dominación de manera voluntaria por el grupo social o una parte importante de ella, mediante la gestación de la percepción de que la estructura de dominación es legítima, y de que quienes ejercen el control de la misma lo hacen en interés de todos.¹
9. En la medida en que el orden social está construido a partir de estratos jerarquizados, esta legitimidad requiere:
 - a) que el orden social sea percibido como natural; y
 - b) que las diferencias entre las distintas jerarquías sociales sean percibidas como inherentes a la naturaleza humana, o propias de sus formas de organización social.

En la medida en que una estructura de dominación tenga éxito en establecer su hegemonía dentro del grupo social –es decir, que su dominio pase a ser percibido como legítimo– su necesidad del recurso al poder coercitivo descenderá proporcionalmente. A mayor legitimidad, menor uso de fuerza, y mayor grado de consolidación de la estructura de dominación.²

10. La legitimidad no es un rasgo derivado de las características estructurales de la dominación: no es algo inherente a una forma u otra de gobierno, ni responde a la creación de una estructura institucional de tal o cual naturaleza. Legalidad es, en contraste, la institucionalización de un orden político en un sistema de leyes y normas que regulan y orientan la conducta de los miembros del grupo social y de sus autoridades. Legitimidad no es sinónimo de legalidad. La legitimidad es una expresión del grado de aceptación que la sociedad tiene del orden político y de quienes lo controlan. La legitimidad es, por lo tanto, una expresión de la relación que se establece entre el orden político y el grupo social, y que puede variar desde un alto grado de aceptación, hasta un alto grado de rechazo.
11. La legitimidad no es una condición permanente. Aun cuando una estructura de dominación haya logrado establecer su legitimidad en un momento dado, ésta queda sujeta a las variaciones que en la relación entre el orden político y el grupo social pueden registrarse en el curso del tiempo. Cambios en el

¹ Al igual en el caso de la función coercitiva, la especialización de la función hegemónica conduce a la creación de instituciones responsables de su administración: los intermediadores religiosos –en la medida en que las primeras justificaciones para el orden social se buscaron en la naturaleza del orden divino– y los juristas –responsables del establecimiento y administración de las normas y sanciones que regulan el orden establecido– han cumplido, en distintos momentos del desarrollo de la humanidad, esta función.

² Cuando un orden político tiene éxito en establecer su hegemonía dentro de la sociedad y pasa a descansar en la aceptación social como recurso para su subsistencia, se genera una estructura de autoridad. Max Weber ha identificado tres tipos ideales de autoridad: tradicional, carismática y racional.

nivel de eficiencia de la estructura con referencia a las expectativas sociales –transformaciones de la base material o del manejo de la misma–, cambios en el nivel de las expectativas mismas –transformaciones en el nivel político religioso o político filosófico–, o una combinación de cambios en ambos niveles, implica variaciones en las bases de legitimidad de la estructura de dominación.

12. Los cambios en las bases de legitimidad de una estructura de dominación implican una tensión entre orden político y grupo social: las expectativas del grupo ya no son satisfechas por la estructura de dominación. Este cambio en las expectativas sociales genera presiones para la transformación en el orden estructural-institucional, a manera de mantener la relación de legitimidad. En caso contrario, la estructura de dominación se verá obligada a recurrir de manera gradual a mecanismos coercitivos para poder contener las expresiones de disenso y cuestionamiento que se derivan de la erosión de las bases de legitimidad.

I. Orígenes del problema

EL ESTADO DÉBIL

13. Al tratar de entender la problemática de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas³ en nuevas democracias que emergen de configuraciones políticas autoritarias caracterizadas por la intervención directa de las fuerzas armadas en la política, las aproximaciones interpretativas de cientistas sociales y comentaristas políticos a menudo enfatizan el carácter determinante de los rasgos sociológicos de la institución militar (estructura y tamaño, orígenes de clase, valores y visión de mundo, etc.), y la interrelación de estos elementos con coyunturas políticas específicas dentro de las que las fuerzas armadas actúan como actores centrales (crisis políticas y sociales que afectan a sus instituciones políticas).⁴

Si bien es evidente que ambos factores (la naturaleza de la institución militar, y las características de contexto político inmediato) son importantes, está claro que no alcanzan, por sí solos, a explicar los patrones con que las intervenciones militares en la política tienen lugar en sociedades determinadas. En efecto, las

³ Entendemos a la trilogía de sociedad, Estado y fuerzas armadas no como entidades sociopolíticas separadas y/o autónomas, sino como ámbitos distinguibles analítica y funcionalmente que se integran en el marco un Estado nacional: sociedad es el conjunto de habitantes de un Estado nacional; Estado es el orden jurídico-político que se establece en dicha sociedad y se expresa en una gama de instituciones; y las fuerzas armadas son la institución que, dentro de ese Estado, se especializa en la función militar.

⁴ La discusión teórica que se desarrolla en estas páginas refiere, fundamentalmente, a las formas generales que las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas han asumido históricamente en Latinoamérica, más allá de las particularidades con que puedan haberse expresado en distintos momentos de la geografía y la historia de los países del continente.

situaciones de desborde de la función militar y su reversión no suelen ser incidencias únicas en la vida política de un Estado, sino responden a un patrón de recurrencia y crisis que evidencia la necesidad de buscar explicaciones más allá del momento político, en niveles más profundos de la configuración social: la naturaleza misma del Estado, entendiendo éste como una estructura de poder que se manifiesta en un andamiaje institucional y cultural, a la vez formal e informal, y la forma como éste se interrelaciona e integra en el marco más amplio de una realidad política regional e internacional.

14. Una de las principales contribuciones a esta problemática ha surgido del campo de los estudios de seguridad y estrategia. Partiendo de una distinción básica entre problemas que afectan la existencia y capacidad de reproducción del Estado como entidad política, de aquellos cuyo efecto es de alcance más restringido (es decir, que aunque presenten serios problemas para la sociedad, las instituciones políticas, etc., no pongan en riesgo su existencia o su reproducción), y asumiendo que desde la perspectiva del Estado en su conjunto su problemática de seguridad –o seguridad existencial– se restringe a los primeros, se estableció que existe una diferencia crucial entre Estados cuya problemática de seguridad es principalmente externa, con aquellos en las que es principalmente interna.⁵

15. Para los primeros, las amenazas a la existencia o continuidad del Estado, tal como las autoridades políticas las perciben, se originan en su entorno externo: acciones de otros Estados, o de grupos sociales, políticos o económicos extranjeros. Para los segundos, las amenazas percibidas se originan en factores que operan en el interior de sus fronteras: residen en las acciones de grupos cuyo accionar político busca alterar la continuidad de quienes dirigen el Estado o la naturaleza misma de éste.⁶

En el primer caso, las percepciones de amenaza a la seguridad de las autoridades estatales coinciden con los de –o son aceptadas por– los distintos sectores de población del país.⁷ Existe una coincidencia entre los intereses

⁵ Buzan, Barry; Waeber, Ole; de Wilde, Jaap; *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers; Colorado, 1999. Job, Brian (ed.); "The Insecurity Dilemma: National, Regime and State Securities in the Third World" en Job, Brian; *The Insecurity Dilemma*; Lynne Rienner Publishers; Boulder, 1992. A menudo, la problemática de seguridad interna de un Estado se manifiesta en combinación con una problemática de seguridad externa, tanto en el nivel de los hechos empíricos como en el nivel de las percepciones de seguridad.

⁶ Este accionar político puede asumir diversas expresiones contestatarias, desde acciones realizadas dentro del marco legal del Estado hasta acciones de insurrección armada.

⁷ Intencionalmente, hemos escogido no utilizar en este momento el término nación, para evitar entrar en el debate conceptual en torno al mismo. Nos limitamos a sugerir que la definición de nación –y el consecuente uso del término como categoría de análisis– debe incorporar tanto los factores objetivos derivados de su integración en una estructura política dada (el Estado-nación) como los subjetivos derivados del grado de identificación de los distintos sectores de la sociedad como miembros de una comunidad política de destino. Para una aproximación a esta problemática, ver Villoro, Luis; *Estado plural, pluralidad de culturas*. UNAM, México 1995.

de seguridad de la población y los del régimen político; de manera que los intereses de la entidad político-territorial que reúne a los elementos anteriores en una circunscripción geográfica –el Estado– no están en discusión.

En el segundo, las percepciones de amenaza a la seguridad de las autoridades no coinciden con las de uno o algunos de los sectores de población del país. Se dan diferencias de distinto grado entre los intereses de la población del país —o de grupos dentro de ésta— y las autoridades gubernamentales, lo que les impide afirmarse como representantes de los intereses colectivos sino de sectores dentro de la población. Y el Estado mismo —y sus intereses de seguridad— pasan a ser sujeto de debate y polémica.

16. De hecho, la relación entre Estado y sociedad alrededor de la problemática de seguridad varía entre un caso y otro: en el primero, el Estado provee a la población de protección contra factores amenazantes externos. La problemática de seguridad unifica a los distintos sectores sociales y políticos del Estado a partir de la percepción de una amenaza a intereses comunes proveniente de agentes externos y a la necesidad de enfrentarla solidariamente. En el segundo, un Estado amenazado por elementos dentro de la sociedad evidencia percepciones e intereses contrapuestos y unas autoridades que no son percibidas como representativas de los intereses colectivos. Esto da lugar a acciones contestatarias, que llevan a las autoridades a protegerse —en tanto que procuración de la gobernabilidad— de la acción de sectores de la población del país, quienes a su vez se protegen de la reacción estatal.⁸ En estos casos la problemática de seguridad, tal y como es percibida por los distintos sectores, divide a la sociedad —o a grupos dentro de ésta— de las autoridades políticas.

17. La razón de esta diferencia está ligada al grado de debilidad/fortaleza de un Estado, variable que posee varias dimensiones.

Una de éstas es la conocida como fortaleza estructural: la capacidad de un Estado de cumplir con sus funciones básicas:

- a. Promover el bienestar y el desarrollo social.
- b. Brindar seguridad a la población.
- c. integrar los distintos elementos del Estado (población, territorio, instituciones políticas).

La medida en que un Estado cumpla con estas funciones determinará su grado de fortaleza estructural: un Estado fuerte es aquel que cumple efectivamente con dichas funciones. Un Estado débil es aquel que, por falta de capacidad o de voluntad, no lo hace. Evidentemente, entre ambos extremos existe una extensa gama de posibilidades. Y la posición que un Estado ocupe dentro de este espectro no es estática: varía de acuerdo con una serie de factores, dentro de los que el principal es la acción misma del Estado.

⁸ Tanto la acción contestataria como la reacción gubernamental pueden asumir diversas formas, dentro de las que se encuentra el recurso a las armas.

18. Una segunda dimensión es la de su fortaleza hegemónica, que se mide por el tipo de recursos que utiliza para asegurar su capacidad de gobernar. Todo Estado dispone de dos recursos básicos para afirmar su autoridad sobre la sociedad y obtener el reconocimiento de la población: poder coercitivo y poder hegemónico.
- Poder coercitivo es la capacidad del Estado de forzar la obediencia de la población a sus políticas y reglamentaciones a partir de la aplicación de diversos grados de coacción que van desde la amenaza de sanciones legales hasta la aplicación de violencia física. Poder hegemónico es la capacidad que el Estado posee de concitar, mediante recursos políticos e ideológicos, la aceptación voluntaria de la población a sus políticas y reglamentaciones.
19. La relación entre ambos tipos de poder es inversamente proporcional: a mayor aplicación de poder coercitivo, menor poder hegemónico. Y a mayor poder hegemónico, menor necesidad de aplicar poder coercitivo. Ambos recursos de poder son aplicados por todo Estado en el curso del ejercicio de su autoridad política. Las variaciones en la combinación de estos elementos son múltiples, y responden a características estructurales y coyunturales. Dentro de estas últimas, se encuentran las instancias de crisis política que responden a fluctuaciones en las variables políticas del momento. Sin embargo, la medida en que un Estado privilegia uno u otro recurso de manera recurrente y sostenida depende de importantes características estructurales que ilustran sobre la naturaleza de su orden político.
20. La distinción entre democracia y autoritarismo implica una clara diferencia en cuanto a los recursos de poder utilizados por las autoridades estatales. Un Estado autoritario se define precisamente por la medida en que sus autoridades políticas utilizan los recursos de fuerza para afirmarse en el poder e imponerse frente a la población, neutralizando o reprimiendo sectores que cuestionan su dominación. Su objetivo es procurar el orden social que les permita desarrollar su acción política. Un Estado democrático descansa en la aceptación de la población de la acción política de autoridades que se erigen como tales mediante procedimientos consensuados. Su objetivo es mantener la legitimidad como fuente de autoridad pública. El primero busca y aplica poder coercitivo; el segundo requiere y ejerce poder hegemónico.⁹
21. Esta serie de factores (fortaleza estructural expresada en nivel de desarrollo socioeconómico, radio de poder coercitivo / hegemónico, naturaleza del orden

⁹ El poder coercitivo como recurso para la gobernabilidad no es resultado únicamente de situaciones de debilidad estatal: no todo Estado autoritario está enfrentado a problemas de gobernabilidad. Alemania nazi, Arabia Saudita, Irán, son ejemplos de Estados con una amplia base de respaldo social y estructuras políticas autoritarias, para los que la intolerancia política y la represión del disenso no son expresión de una gobernabilidad precaria, sino de valores y percepciones sobre la naturaleza del orden político. Las variables del autoritarismo son muchas, y cambian con la época y la cultura. Ver glosario.

político y grado de consolidación del Estado) son los que determinan estructuralmente la problemática de seguridad de un Estado. En efecto: un Estado fuerte estructuralmente, consolidado, legitimado por la población del país, no enfrenta amenazas a su viabilidad y supervivencia desde el interior de sus fronteras. Las amenazas a su seguridad existencial provienen del exterior. Al contrario, un Estado débil estructuralmente, con problemas de integración, y con cuestionamientos a su autoridad provenientes de sectores de población, enfrenta amenazas a su seguridad existencial que son la expresión de luchas de poder a su interior. Esto ilustra una de las paradojas de la problemática de seguridad: Estado fuerte no es el que más efectividad tiene en su capacidad de ejercer poder coercitivo, sino el que menos necesidad tiene de hacer uso de él como recurso para la gobernabilidad.

22. Para algunos teóricos, el proceso de formación de los Estados modernos implica una transición en el tipo del poder utilizado por las autoridades estatales para afirmar su gobierno, del poder coercitivo al poder hegemónico. El recurso al poder coercitivo sería una fase en el proceso de construcción institucional-nacional, necesaria para desarrollar las capacidades organizativas y técnicas que le permitirán al Estado cumplir con las funciones básicas (desarrollo, protección e integración) y afirmar su poder hegemónico. El surgimiento de los Estados democráticos modernos es expresión de este proceso. La gestación gradual de consensos en torno a los procedimientos de regulación de las relaciones de poder dentro de la sociedad, y la incorporación paulatina –de hecho y de derecho– de sectores de población a estos consensos –y a los beneficios que acarrearán en los distintos órdenes de la vida material, cultural y política–, ha permitido la gestación de Estados cuya mayor fortaleza reside en el grado de legitimidad que sus autoridades políticas tienen a ojos de la sociedad.¹⁰
23. Una vez alcanzada la fortaleza estructural y hegemónica, los requerimientos de aplicación de recursos coercitivos para la reproducción de las instituciones políticas se reduce al mínimo. El Estado ejerce su autoridad por medio de una legalidad que es la expresión de los consensos sociales, y que por lo tanto recibe el respaldo de la sociedad. Ante el surgimiento de tensiones o demandas por parte de sectores sociales, la reacción estatal será procurar un diálogo destinado a evitar que las mismas desemboquen en un cuestionamiento de su hegemonía que se constituya en erosión de su legitimidad:

¹⁰ Existe también un amplio debate teórico en torno a las condiciones socioeconómicas de la democracia, que abarca desde clásicos como Bendix, Barrington Moore, Schumpeter y Lipset, hasta contemporáneos como Tilly. Para un ejemplo del estado actual del debate ver Lipset, Seymour Martin; "Repensando los requisitos sociales y la democracia", y Przeworsky, Adam; Álvarez, Michael; Cheibub, José Antonio y Limongi, Fernando; "Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de la democracia"; ambos en *La Política*, No.2, segundo semestre, 1996.

eso lo lleva a procurar políticas de inclusión y negociación que provean niveles básicos de satisfacción para todos los sectores. La estabilidad no está dada por la ausencia de conflictos y tensiones, sino por los mecanismos establecidos para resolverlos. La reproducción de las instituciones políticas está garantizada en la adhesión de la población a estas reglas del juego: el sometimiento de gobernantes y gobernados a la estructura legal es su expresión práctica. En esta situación, los problemas de seguridad interna, en tanto que garantía de reproducción del orden político, se reducen a un mínimo.¹¹

24. Sin embargo, hay Estados que no completan este tránsito y se estancan en situaciones en las que, por voluntad o incapacidad política, recurren de manera reiterada a recursos coercitivos.¹²

Una de las razones para estos estancamientos está dada en la relación dialéctica que se establece entre la debilidad estructural y la debilidad hegemónica de un Estado. La fortaleza estructural de un Estado genera fortaleza hegemónica: su eficiencia en promover el desarrollo, proteger a la población, y mantener la integración estatal le genera el respaldo social que se traduce en legitimidad política, base del poder hegemónico. Y a la inversa: un Estado débil estructuralmente, que no cumple –por deseo o por incapacidad– con sus funciones básicas de acuerdo con las expectativas sociales, se encuentra en una situación de legitimidad precaria que le dificulta afirmar su autoridad.

25. Esta situación se expresa en una gama de actitudes sociales que van desde las limitaciones que, como resultado de la resistencia o indiferencia de la población, encuentran las autoridades estatales para hacer que se cumplan sus regulaciones (de tránsito, fiscales, etc.) –y que podríamos denominar como situación de gobernabilidad precaria– hasta la existencia de actitudes políticas contestatarias que persiguen el cambio de autoridades en el Estado, o el cambio de la naturaleza misma del Estado, que podemos denominar como de crisis de gobernabilidad.

26. Ante situaciones de crisis de gobernabilidad, todo gobierno desarrolla acciones destinadas a restablecer su autoridad política, y dispone de dos instrumentos básicos: el poder coercitivo y el poder hegemónico. Normalmente, toda crisis obliga a recurrir a ambos. Sin embargo, la medida en que se privilegie uno u otro; el papel relativo que ocupan en la búsqueda

¹¹ Esto no implica necesariamente la ausencia de cuestionamientos al orden establecido, sino la magnitud del problema que éstos representan. Así, en el caso de Europa Occidental, puede haber organizaciones políticas que cuestionen el orden político establecido y promuevan su cambio, pero que aceptan las normas establecidas para hacerlo: la actitud de los partidos comunistas ortodoxos durante la Guerra Fría, por ejemplo. Puede haber organizaciones políticas que no acepten las reglas del juego y promuevan la alteración del orden político al margen de la legalidad, pero que dado el grado de consolidación del Estado –cohesión social en torno a las instituciones políticas, mecanismos legales para enfrentar su acción– no constituyan una amenaza existencial: las organizaciones radicales de los 70: Brigadas Rojas, Baader Meinhoff, Acción Directa, etc.

¹² Job, Brian; *Op cit.*

de una solución permanente; los alcances y modalidades con que son aplicados, responden a la naturaleza de su orden político y al grado de desarrollo político de su sociedad.

Para las autoridades gubernamentales de un Estado autoritario, cuyo orden político descansa en su capacidad de imponer su autoridad a la población, el objetivo es restablecer las condiciones de orden público que le permitan imponer obediencia. Su recurso central es el poder coercitivo.

Para las autoridades gubernamentales de un Estado democrático que descansa en la aceptación de su autoridad por la población, el objetivo es restablecer las condiciones de legitimidad que le permitan concitar obediencia. Su recurso central será el poder hegemónico.

En ambas situaciones, el grado de desarrollo de la sociedad civil y de los actores sociales se convierte en una variable importante: una sociedad civil vibrante en su nivel de organización y activa políticamente dificulta la aplicación de medidas autoritarias y facilita el restablecimiento de la hegemonía.

27. La incapacidad de generar bases de legitimidad suficientes para el orden político obliga a las autoridades estatales a descansar en su capacidad de aplicar poder coercitivo como mecanismo para mantener su autoridad.

En la medida en que una situación de gobernabilidad precaria se deteriore, el Estado descansará progresivamente en su capacidad coercitiva, y la naturaleza de las medidas que en este sentido aplique irán adoptando carácter más severo.

28. En situaciones de crisis de gobernabilidad, la aplicación de poder coercitivo por el Estado tiene dos efectos básicos: en primer lugar, distrae recursos (económicos, políticos, intelectuales, etc.) de las tareas de orden infraestructural que debería estar cumpliendo: reduce su fortaleza estructural. En segundo lugar, genera inconformidad en la población en la medida en que es coaccionada: reduce su fortaleza hegemónica.

Si las medidas de poder coercitivo no son contrabalanceadas con medidas exitosas de restablecimiento de la legitimidad, el Estado entra en un círculo vicioso en que la debilidad estructural genera una debilidad hegemónica, expresada en problemas de gobernabilidad agravados. Éstos lo obligan a recurrir a nuevas y más severas medidas coercitivas, que a su vez distraen recursos adicionales de sus tareas que lo debilitan estructuralmente, y así sucesivamente.

29. En este momento una crisis de gobernabilidad se convierte en un problema de seguridad que amenaza la continuidad del Estado en tanto que orden político. Es el momento en el que se da el “aseguramiento” de la política: los problemas relativos a la administración de la cosa pública –distribución de recursos, asignación de responsabilidades, toma de decisiones, etc.; es decir,

una problemática eminentemente interna— pasan a convertirse en problemas de seguridad del Estado.¹³

30. Si el círculo de crisis de gobernabilidad-recurso al poder coercitivo no se rompe mediante una estrategia de legitimación, el resultado será cotas incrementales de coacción estatal contra círculos progresivamente más amplios de población: desde la penalización de conductas consideradas amenazantes —que pueden ser tanto la manifestación de un rasgo cultural o religioso como la participación en movimientos políticos contestatarios— hasta la aplicación de violencia estatal en grados que pueden llegar a la eliminación física del opositor. No son las fuerzas armadas las que al extralimitar sus funciones establecen Estados autoritarios, sino a la inversa: los Estados débiles devenidos autoritarios generan condiciones propicias para el desborde de la función militar.

Desborde de la función militar

31. Esta percepción de amenaza de seguridad, en su doble característica de interna y política, genera dos efectos inmediatos:
- a) En primer lugar, la acción de las agencias encargadas de asegurar la supervivencia del Estado en tanto que orden político pasa a desarrollarse dentro de los confines territoriales del Estado y contra segmentos de la sociedad más o menos amplios. Dependiendo de la magnitud de la amenaza percibida, el Estado reacciona utilizando los recursos de coerción a su disposición.¹⁴
 - b) En segundo lugar, la influencia de estas agencias dentro de la arena política se incrementa. Las agencias de seguridad se involucran en la conducción política.
32. La determinación de cuál de las agencias estatales que administran el poder coercitivo del Estado será la que asumirá la responsabilidad de dirigir la respuesta a la amenaza de seguridad interna varía en cada caso: en algunos

¹³ Buzan define “aseguramiento” (*securitization*) como el proceso mediante el cual aspectos regulares de la vida política, social, cultural, económica o ambiental de una sociedad son revestidos de connotaciones de seguridad existencial, extrayéndolos del orden de las políticas públicas normales e instituyéndolos como temas relativos a la seguridad del Estado, y redefiniendo consecuentemente el marco institucional, legal y operativo con que se lo atiende. Establece una gradación entre temas “no politizados”, p.e., aquellos que no involucran al Estado ni decisiones públicas; “politizados”, p.e. aquellos que involucran al Estado al corresponder al ámbito de las políticas públicas y requieren decisiones gubernamentales, asignación de recursos, etc.; y “asegurados”. Buzan, Barry; *Op. cit.*

¹⁴ La identificación de la oposición por parte de las autoridades estatales no requiere necesariamente una acción política opositora y consciente por parte del identificado como tal: los judíos en la Alemania nazi, los intelectuales en la Camboya polpotiana, etc. El alcance de la acción represiva estatal varía desde aquélla que acciona contra individuos aislados hasta la que afecta a sectores mayoritarios de la sociedad.

- pueden ser las fuerzas policiales (la Stassi germano-oriental); en otros los órganos de inteligencia política (los servicios secretos de los regímenes soviéticos); y en otros las fuerzas armadas (América Latina), o una combinación.
33. En el caso específico de América Latina, el surgimiento de percepciones de amenazas a la seguridad interna de los Estados ha sido expresión de la conjugación de los factores endógenos derivados de la ruptura de las bases de legitimidad de los Estados oligárquicos ante el surgimiento de presiones sociales tendientes a la democratización de las estructuras de poder, y la resistencia de las élites tradicionales a estos impulsos, con los factores exógenos propios del marco de la Guerra Fría, expresados en las estrategias que las potencias contendientes establecieron para la región.¹⁵
34. Las debilidades estructurales de los Estados latinoamericanos generaron situaciones de gobernabilidad precaria que, al alcanzar características de crisis, dieron lugar a respuestas coercitivas. En modalidades y alianzas que han variado de acuerdo con las características sociopolíticas específicas de cada país y al momento histórico, estos procesos dieron lugar, en algunos casos, al involucramiento de las fuerzas armadas en la conducción política de los Estados, generalmente a partir de la invitación de élites políticas civiles incapaces de mantener su dominio sobre el Estado sin recurso al poder coercitivo. En la medida en que los Estados no respondían a las expectativas de la sociedad en cuanto a sus funciones y desempeño, y fracasaban en la aplicación de mecanismos políticos que permitieran canalizar el descontento social dentro del sistema político, las estructuras políticas pasaban a depender de manera paulatina de la capacidad de reprimir niveles de disenso político que en algunos casos desembocaron en movimientos insurreccionales que encontraban respaldo material e ideológico en el internacionalismo revolucionario propio del enfrentamiento bipolar, y que buscaban –y en algunos casos lograron– establecer una contrahegemonía.
- Partiendo de la función de guardar el orden público, por una compleja serie de procesos políticos y con la legitimación ideológica establecida en la Doctrina de Seguridad Nacional formulada por la potencia hegemónica para la región, en algunos casos las fuerzas armadas fueron convirtiéndose en árbitros de la política, hasta alcanzar en algunos casos el ejercicio directo de la función de gobierno. Su incidencia y centralidad política crecía en la medida en que sus recursos institucionales eran percibidos como indispensables para el mantenimiento del orden y la continuidad del Estado, estableciéndose en

¹⁵ Existe un amplio debate en torno a las características sociopolíticas de la intervención militar en América Latina. Algunas fuentes básicas son: Kooning, Kees; “La sociología de la intervención militar en la política latinoamericana” en Kruijt, Dirk y Torres-Rivas, Edelberto (coord.); *América Latina: militares y sociedad*. FLACSO; Costa Rica, 1991; Rouquié, Alain; *L'état militaire en Amérique Latine*. Editions du Seuil, Paris, 1982.

ocasiones como socios mayoritarios en alianzas estratégicas que invariablemente involucraban a sectores civiles de la sociedad.

35. En grados distintos, de acuerdo con las condiciones específicas, la consecuencia de este hecho ha sido triple:

- El reforzamiento de los valores autoritarios en la cultura política y en la vida social.
- El desborde de la función militar dentro del Estado.
- La politización de las fuerzas armadas.¹⁶

El conjunto de estos efectos es lo que algunos autores denominan la “militarización” de una sociedad.¹⁷

36. En la medida en que las fuerzas armadas adquieren un papel central en la conducción política de los Estados, sus valores y visiones de mundo van adquiriendo presencia y centralidad en los ámbitos político y social. Las normas de conducta jerárquica, vertical, autoritaria –en tanto que no deliberativa– que son características de la institución armada –relacionadas con el efectivo cumplimiento de su función militar– pasan a permear el sistema político, reforzando elementos autoritarios preexistentes en la cultura política.

Algunos de los principales elementos que marcan las prácticas políticas en Estados dotados de regímenes autoritarios, independientemente de su signo ideológico, son la intolerancia al disenso, la jerarquización vertical de las relaciones de poder, la adopción de visiones maniqueas en escenarios de conflicto, el “aseguramiento” de distintos ámbitos de la administración pública, la mitificación de la idea del orden social, y la estabilidad política y la consiguiente calificación del conflicto como patología social, así como la sistematización de la violencia política.¹⁸

37. En el curso del ejercicio de la función de gobierno, y de acuerdo con el alcance y duración de su intervención en la política, las fuerzas armadas han producido

¹⁶ Las modalidades y el alcance de la politización varían en cada caso. La gama parte de situaciones en las que el interés personal de los mandos militares se traduce en la utilización de la institución a favor de intereses partidarios o sectoriales, hasta situaciones de ideologización castrense en donde percepciones ideológicas permean la visión de mundo corporativa.

¹⁷ Ver, por ejemplo, Salomón, Leticia; “Las fuerzas armadas y los nuevos desafíos a la sociedad” en Arévalo de León, Bernardo; Rojas Aravena, Francisco y Sojo, Carlos; *La nueva agenda de seguridad en Centroamérica*; FLACSO, Guatemala 1998. Además de su carácter global, que consecuentemente limita su capacidad explicativa, el término “militarización” posee una connotación de direccionalidad (desde la institución militar hacia la sociedad) que no refleja la naturaleza compleja del fenómeno y oscurece los orígenes estructurales del desborde de la función militar dentro del Estado.

¹⁸ En el caso latinoamericano, la orientación ideológica de los regímenes militares ha variado del conservadurismo extremo al desarrollismo modernizador.

y reproducido justificaciones destinadas a legitimar, ante la sociedad y ante sí mismas, la vigencia de su función como poder político del Estado.

Este discurso legitimador, que al interior de la institución armada se traslada en el proceso de formación profesional que atraviesan sus miembros y se refleja en todas sus posiciones y declaraciones, se traduce dentro de la sociedad en acciones, políticas e instrumentos jurídicos que como resultado de la intervención militar en la política, instalan en la normativa jurídica y la estructura institucional del Estado valores y visiones de mundo que informan las actuaciones estatales de manera no siempre explícita ni consciente.

38. Por desborde de la función militar, se entiende el fenómeno que lleva a las fuerzas armadas a desempeñar funciones y ocupar posiciones dentro de la estructura política y social del Estado que no es la establecida originalmente en el ordenamiento jurídico-político en atención a su función específica. La más evidente e importante es la intervención misma en la política: el desempeño de funciones arbitrales o gubernamentales por las fuerzas armadas, y de cargos eminentemente políticos (ministros de Estado, representantes al parlamento, jefatura de Estado).

Pero a partir de ésta, se da una derivación de funciones que lleva a la institución y sus hombres a cumplir las más disímiles tareas. Oficiales de las fuerzas armadas pasan a ocupar puestos directivos en la administración pública, en áreas que van desde la administración de puertos y empresas paraestatales hasta la diplomacia o las telecomunicaciones. Las políticas públicas pasan a ser ámbitos de ingerencia militar –especialmente, pero no exclusivamente, si corresponden a áreas “aseguradas”– y la institución desarrolla una presencia en los distintos órdenes de la vida de la sociedad que no tiene relación con la función estrictamente militar de defensa de la integridad del territorio nacional y de la soberanía.¹⁹

39. Como parte de este fenómeno, y en alcances y modalidades que varían de país en país, las fuerzas armadas pueden llegar a desarrollar intereses económicos autónomos que las lleven a incursionar en actividades empresariales. Institucionalmente o a título personal, grupos económicos militares establecen una relación de competencia con sectores económicos civiles, a menudo ejerciendo actividades oligopólicas y en aprovechamiento de recursos estatales –materiales y no materiales– vedados a otros sectores. Su control sobre el aparato político del Estado les permite, además, establecer criterios presupuestarios que responden a sus propios intereses institucionales mas

¹⁹ Las características de este desborde funcional en cada caso particular dependerán de factores como la medida en que el fenómeno responde plenamente a una decisión institucional y una visión corporativa, *versus* decisiones coyunturales de facciones militares; o la medida en que el desborde responde exclusivamente a una iniciativa militar o arreglos cupulares con élites políticas y/o económicas.

que a los intereses del conjunto del Estado, y desarrollan un manejo de las finanzas “opaco” en términos de la capacidad de supervisión que otras dependencias estatales pueden ejercer.

40. Esta difuminación de los límites entre lo específico militar y lo político nacional—que llega a su extremo en la supeditación de lo político a la autoridad militar— encuentra a menudo expresión a nivel local: las autoridades militares se establecen en la cúspide de la jerarquía administrativa local, supeditando al resto de representaciones estatales y ciertamente, a las autoridades locales. Las fuerzas armadas se convierten en la encarnación—a ojos públicos y propios— del Estado mismo, situación facilitada en algunos casos por la debilidad a veces crónica de la implantación territorial de las instituciones civiles estatales. Más allá de las implicaciones estrictamente institucionales/ administrativas de esta situación, existe un importante impacto en término de la cultura política autoritaria que se gesta y se practica en zona no urbanas, y de las relaciones de poder que se establecen localmente.
41. Por politización de las fuerzas armadas se entiende el proceso mediante el cual éstas pasan a asumir partido activo dentro de los debates políticos de la sociedad y trasladan estos debates al interior de las filas militares, a la vez que distraen recursos institucionales de sus funciones técnicas de proveer la defensa del Estado. Esto erosiona su efectividad profesional en las áreas de su competencia directa y pone en riesgo su integridad institucional, en ocasiones ya afectada por la distracción que los roles no—militares imponen sobre la institución.²⁰

II. Tránsito a la democracia

TRANSICIÓN POLÍTICA

42. En su conjunto, los efectos del desborde institucional militar dentro del aparato estatal y la sociedad trascienden al Estado autoritario mismo. Su influencia queda plasmada en las normas jurídicas, en estructuras institucionales formales e informales, en la cultura política con la que una sociedad inicia su tránsito hacia la democracia. En el proceso de construcción y consolidación de un Estado democrático de derecho, debe enfrentarse de manera clara y explícita la gama de fenómenos que son el resultado de la configuración autoritaria de los Estados, y debe hacerse en atención no a sólo a sus manifestaciones coyunturales y explícitas, sino también a la problemática estructural que éstas reflejan.

²⁰ Stepan, Alfred; *Rethinking Military Politics*. Princeton University Press, 1988; Zagorsky, Paul W.; *Democracy vrs. National Security: civil-military relations in Latin America*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1992.

43. El esfuerzo de reversión/corrección de los efectos del desborde de la función militar dentro del Estado es parte de un proceso político más amplio destinado a establecer o restablecer –dependiendo del caso– las instituciones democráticas en una sociedad. Tres etapas generales caracterizan el proceso de transformación del orden político de una sociedad del autoritarismo a la democracia.²¹

- Liberalización es el proceso de apertura política que el Estado autoritario inicia mientras aún mantiene el control político. Independientemente de cuál sea su objetivo y efectos, esta etapa implica la relajación de las normas autoritarias y represivas y la participación en el juego político de organizaciones y corrientes políticas hasta hace poco reprimidas, concluyendo con la llegada de nuevas autoridades políticas cuya clara intención es establecer la democracia.²²
- Transición se denomina al período que transcurre entre el inicio de los esfuerzos de democratización del sistema político y el establecimiento efectivo de las normas democráticas en el sistema político o poliarquía: autoridades públicas electas, elecciones libres y limpias, sufragio universal, derecho a competir por los cargos públicos, libertad de expresión, información alternativa, libertad de asociación.²³ Implica generalmente una negociación gradual de espacios y el desmontaje progresivo de la estructura de control autoritario sobre el sistema político.
- Consolidación se denomina al período durante el cual las normas y valores que ya rigen formalmente al sistema político comienzan a permear a la estructura general de la sociedad y transforman el conjunto de relaciones de poder que se dan en los distintos órdenes de la vida.²⁴

44. Una sociedad es democrática cuando no sólo las reglas electorales, sino el conjunto de sus instituciones políticas, sociales, económicas y culturales se regula en consonancia con los valores y principios de la democracia. La democratización de una sociedad, por lo tanto, va mucho más allá del establecimiento de una democracia electoral –aunque éste es, sin lugar a dudas, el primer paso– y es un proceso de largo aliento cuya duración dependerá de una serie de factores como los antecedentes políticos nacionales; los recursos materiales, políticos e ideológicos disponibles; el entorno internacional; etc.

²¹ Como toda categorización en ciencias sociales, los cortes propuestos son parte del esfuerzo analítico de identificación, comprensión e interpretación del fenómeno. Es evidente que en la realidad la fluidez e imbricación de los procesos sociales complejiza el escenario.

²² O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Phillip. *Transitions from Authoritarian Rule*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986.

²³ Dahl, Robert; *Poliarchy*. Yale University Press, New Haven, 1971.

²⁴ Garretón, Manuel Antonio; "Problems of Democracy in Latin America: on the process of transition and consolidation", en *International Journal* XLIII, verano, 1988.

45. En tanto la consolidación de la democracia no se haya alcanzado, la sociedad en situación de tránsito del autoritarismo a la democracia estará caracterizada por la existencia y operación de valores, mecanismos, e instituciones formales e informales que corresponden a ambos sistemas y que necesariamente operan en contraposición. La existencia de instituciones políticas formalmente democráticas, por ejemplo, se puede dar en el marco de sistemas económicos o instituciones sociales cuyo origen y función se encuentra en visiones autoritarias de las relaciones sociales.

El sentido del tránsito se mantendrá en la medida en que, independientemente del ritmo, nuevas configuraciones económicas, sociales, culturales, etc., que son la expresión del desarrollo e implantación de nuevas formas de vida democrática en la sociedad, vayan sustituyendo a aquéllas de origen claramente autoritario. En este proceso, la gestación de un cuerpo jurídico coherente y claro, y la capacidad de las autoridades de cumplirlo y hacerlo cumplir, se constituyen en una herramienta central para el esfuerzo transformador. No porque las leyes por sí mismas sean el resultado de –o den lugar a– nuevas realidades sociales, sino porque son instrumento fundamental para orientar el esfuerzo político de construcción institucional.

El peligro reside en la posibilidad del estancamiento de los procesos de consolidación, y el surgimiento de versiones degradadas de la democracia con menor o mayor presencia de elementos autoritarios y una alta vulnerabilidad a posibles restauraciones autoritarias.²⁵

REDEFINICIÓN DE LA FUNCIÓN MILITAR

46. Es en el contexto de este proceso general de transformación y reacomodo institucional que debe enfocarse la redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas. Mediante el control y la reversión del desborde institucional de las fuerzas armadas, y su profesionalización alrededor de las funciones específicas que le competen en el nuevo marco jurídico político que se establece para la democracia, el objetivo final de este proceso de transformación es la subordinación efectiva de la institución militar a la autoridad política del Estado.

47. El final del control militar sobre la acción de gobierno y de su ingerencia directa en la política es sólo uno de los requisitos necesarios para cumplir este objetivo. La subordinación efectiva se alcanza cuando la institución

²⁵ Huntington demuestra hasta qué punto no existe lugar para complacencias en torno a los procesos de democratización: durante el siglo XX identifica tres olas de impulsos democratizadores, la última de éstas actualmente en curso. Pero advierte que a las dos primeras han seguido ciclos de restauración autoritaria. La historia latinoamericana está llena de casos de procesos de democratización trunca. Huntington, Samuel P.; *La tercera ola*; Editorial Piados, Buenos Aires, 1994.

militar se encuentra bajo el control y supervisión de las autoridades civiles, quienes asumen la función de definir las orientaciones, metas, políticas, estructura y acciones de la institución militar, como en el caso de cualquier otra institución estatal.

48. La falta de una subordinación efectiva de las fuerzas armadas a la autoridad civil da lugar a situaciones de autonomía relativa. En el marco de un Estado democrático de derecho esta situación es anómala, ya que sustrae a la institución militar del ámbito de control de las autoridades civiles, que por definición debe alcanzar a todas las dependencias estatales. Pero más allá del problema normativo-administrativo, la autonomización castrense se constituye en un obstáculo para la consolidación –y para la sostenibilidad– del sistema democrático, toda vez que su control sobre los recursos de fuerza del Estado y el margen de maniobra implícito en esta condición constituye a las fuerzas armadas como actor político, ya sea de manera manifiesta o latente.
49. Entre los factores para la gestación de un modelo de autonomía relativa de las fuerzas armadas, dos son determinantes:
- a) La existencia de formas de resistencia militar a las transformaciones propuestas o al ejercicio de control político de las autoridades civiles.
 - b) La ausencia o ineficacia de las políticas de las autoridades civiles para la redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas.

La importancia relativa de estos factores varía de acuerdo con las condiciones específicas de cada sociedad, pero ambos son determinantes para la suerte de los procesos de reconversión militar y de fortalecimiento institucional del poder civil, expresados en el surgimiento de los controles objetivos y subjetivos.

50. La existencia de niveles de resistencia militar a los procesos de redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas son una condición de estos procesos, y en especial, a los procesos de reconversión de la institución armada. Esta resistencia varía en sus manifestaciones, desde actitudes corporativas que comprometen al conjunto de la institución militar, hasta actitudes de individuos o grupos reducidos dentro de sus filas; y pueden ser reacciones contra el conjunto de las transformaciones emprendidas, como contra aspectos muy puntuales de éstas. El objetivo de esta resistencia puede ser tanto la autoridad civil, como el liderazgo militar comprometido con el cambio, en caso de que lo haya.

El alcance de esta resistencia varía de acuerdo con una serie de factores: la brecha entre las percepciones de las autoridades civiles y las militares en torno a los objetivos del proceso de redefinición institucional y el alcance de las transformaciones necesarias; la capacidad de liderazgo conceptual y político de las autoridades civiles; la calidad del liderazgo militar y sus relaciones al interior

de la institución armada; el éxito en la formulación y presentación de roles institucionales alternativos; etc. De acuerdo con su alcance, ésta asumirá formas distintas que van desde la resistencia pasiva hasta la intentona golpista.²⁷

51. Las expresiones de resistencia se evidencian generalmente alrededor de una serie de espacios de autoridad que se generan en la relación entre sociedad, Estado y fuerzas armadas como consecuencia del desborde de la función institucional. Los alcances de la transformación en las relaciones pueden apreciarse en la profundidad de los cambios registrados en estas áreas:

- Medida de autonomía militar sancionada constitucionalmente.
- Relación jerárquica de las fuerzas armadas con el Jefe del Ejecutivo.
- Coordinación del sector defensa por civiles o militares.
- Participación de oficiales de alta en el gabinete de gobierno.
- Papel de la legislatura en cuestiones militares.
- Participación de funcionarios civiles (técnicos o políticos) en el diseño e implementación de políticas de seguridad.
- Control del aparato de inteligencia del Estado.
- Participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública.
- Participación de civiles (legislatura, gabinete) en evaluación de ascensos.
- Participación de oficiales de alta en empresas estatales.
- Alcances del fuero militar.²⁷

52. El objetivo de subordinación efectiva de la institución armada a la autoridad política del Estado democrático de derecho implica la creación y el fortalecimiento de las capacidades estatales para ejercer sus responsabilidades de supervisión y control de la función militar, que en términos técnicos reciben el nombre de controles objetivos y controles subjetivos.²⁸

53. Controles objetivos son aquellos mecanismos institucionales que desde las entidades de gobierno responsables se emplean en el control y supervisión del desempeño militar. Éstos incluyen:

- El establecimiento de un entramado legal que efectivamente acote la función militar.
- La creación y funcionamiento de una estructura operativa efectiva en el Ejecutivo.

²⁶ Para una discusión detallada de esta problemática, ver Stepan, Alfred; *Op. cit.*

²⁷ Parámetros desarrollados por Stepan, Alfred; *Op. cit.*

²⁸ La subordinación militar tiene como concepto correlativo el de Supremacía Civil, que Felipe Agüero define como “la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisiones por parte de los militares, definir las metas y organización de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa, y supervisar la aplicación de la política militar”, en Agüero, Felipe; *Militares, civiles y democracia: la España postfranquista en perspectiva comparada*. Alianza Editorial, Madrid, 1995.

- El desarrollo de la función de control parlamentario por medio de las comisiones correspondientes (de defensa, seguridad, etc.).

Son los controles que desde el sistema político-administrativo se ejercen sobre la institución militar para garantizar el cumplimiento de sus funciones. Son controles externos.²⁹

54. Controles subjetivos son aquellos mecanismos que en el interior mismo de la institución regulan el comportamiento militar, colectivo e individual, desarrollando la adhesión y el compromiso con los valores de la democracia, con las autoridades políticas del Estado, y con las normas que establecen las funciones y misión de las fuerzas armadas. Se trata fundamentalmente de la gestación de valores y visiones de mundo que determinan la percepción y orientan la acción de los militares en su relación con el entorno político y social. Se trata de controles internos.³⁰

55. El desarrollo de ambos mecanismos de control requiere del diseño de una estrategia clara por parte de las autoridades civiles en cuanto a los objetivos, los recursos, los mecanismos, y los tiempos de este proceso de transformación de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas.

Tres elementos son centrales para el éxito de una política de esta naturaleza:

- Claridad conceptual.
- Voluntad política.
- Habilidad en la implementación de políticas.

Las deficiencias en alguno o en todos estos elementos afectarán negativamente la capacidad de inducir las transformaciones necesarias en la problemática en cuestión, alejando la posibilidad de alcanzar un efectivo sometimiento de las fuerzas armadas a la autoridad civil, y un verdadero cambio en las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas.³¹

56. El punto central de esta estrategia es la definición clara de las funciones que, en el marco del Estado democrático de derecho, se le deben asignar a la institución armada. Esta definición debe realizarse tanto en atención a las características específicas de la función de defensa del Estado y a la

²⁹ Basombrió Iglesias, Carlos; "Militares y democracia en América Latina de los 90's (una revisión de los condicionantes legales e institucionales para la subordinación), en Diamint, Rut; *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Universidad Torcuato di Tella, Editorial Nuevohacer; Buenos Aires, 1999.

³⁰ La ética militar es expresión sistematizada de las visiones de mundo institucionales. Ver Huntington; *El soldado y el Estado, teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1995.

³¹ Stepan, Alfred; *Op. cit.*

problemática de seguridad que éste enfrenta, como a los antecedentes políticos y sociales de la relación entre sociedad, Estado y fuerzas armadas en cada sociedad: soluciones válidas para una sociedad no necesariamente lo son para otras.

57. La naturaleza del problema exige que esta estrategia se establezca como una política de Estado, más que de gobierno, en cuya elaboración participa la clase política y las organizaciones de la sociedad directamente concernidas con el tema. La base de legitimación que se establezca de esta manera contribuirá a facilitar la implementación de las medidas que se contemplen, y dará mejores condiciones para su sostenibilidad.

Por otra parte, es evidente que el diseño e implementación de una política de esta naturaleza requiere un ánimo colaborativo, lo que implica el concurso de civiles y militares. Las características a la vez políticas y técnicas de este esfuerzo hacen imposible un trabajo aislado: ni los civiles solos pueden atender a la especificidad técnica de muchos aspectos de esta problemática, ni los militares solos pueden atender a sus implicaciones políticas.

58. Las deficiencias a este nivel –sean por ausencia de una política, por su diseño defectuoso o su implementación deficiente tendrán un efecto claramente negativo sobre el esfuerzo de consolidación democrática en su conjunto, al permitir que por inercia continúen operando valores, percepciones, normas, estructuras, y metodologías de origen claramente autoritario.

59. Una política de estas características se debe desarrollar en tres ámbitos básicos:

a. El fortalecimiento institucional de la capacidad estatal para proveer el marco jurídico, la orientación estratégica, el liderazgo y conducción política, los medios para y supervisión de la eficiencia y la eficacia de las fuerzas armadas en el cumplimiento de sus funciones,³² así como el desarrollo del andamiaje institucional necesario para que instituciones civiles atiendan adecuadamente todas las funciones no-militares en las que las fuerzas armadas hayan intervenido, y la formación democrática de todos los ciudadanos.

b. La reconversión militar, que es el proceso de transformación de los valores, orientaciones, y estructura de la institución militar para adaptarla al nuevo entorno estatal democrático, y que incluye las modalidades de cumplimiento del servicio militar.³³

³² Stepan, Alfred; *op. cit.*; Diamint, Rut; *op. cit.* En estos momentos (mayo de 2001) se está dando un debate en torno a las modalidades del servicio cívico y militar del país, con diversas propuestas que el Congreso de la República entrará a conocer.

³³ Aguilera Peralta, Gabriel; “La reconversión militar y procesos de negociación: el caso de Guatemala” en Aguilera Peralta, Gabriel (coordinador); *Reconversión militar en América Latina*, FLACSO, Guatemala 1994; Joxe, Alain; “La reconversión militar” en *Reconversión militar: elementos para su comprensión. Debate* No.19, FLACSO, Guatemala, 1993.

c. El involucramiento social que establezca parámetros claros para una participación constructiva de la sociedad en la problemática de la seguridad y las relaciones civiles-militares, sea como parte de los procesos de diseño y planificación de las políticas públicas correspondientes —en el caso de instituciones académicas o políticas, o efectuando labores de auditoria social como reforzamiento del control social hacia el Estado —en el caso de la prensa y organizaciones de la sociedad civil—. ³⁴

60. La reconversión militar implica un esfuerzo de transformación a varios niveles institucionales. El primero de éstos es el de las percepciones que las fuerzas armadas mismas poseen sobre sus funciones, misión, interacción con la sociedad, etc.

Las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas dejan de ser un problema para la democracia en la medida en que las orientaciones axiológicas básicas que sustentan el sistema político son compartidas entre todos los sectores de la sociedad, incluyendo a los militares y a la clase política. Esto obliga a corregir aquellos elementos que como expresión de la mezcla de elementos de la cultura política autoritaria de la sociedad y derivadas de características de la organización militar misma, y en la forma de justificaciones doctrinarias establecidas en el curso de su involucramiento en la política, las fuerzas armadas desarrollan y reproducen en los procesos de formación profesional y que alimentan las percepciones y visiones del mundo de sus miembros. ³⁵ Éste es el control subjetivo. ³⁶

Estos elementos se recogen en aquellos aspectos de la doctrina militar que refieren a los valores, las funciones y la misión de las fuerzas armadas dentro del Estado. En todo proceso de transición del autoritarismo a la democracia, la revisión de estos elementos se convierte en una tarea central de las autoridades políticas del Estado. El carácter de matriz axiológica de la institución militar que la doctrina posee le otorga el carácter de cimiento de todo esfuerzo de redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas

³⁴ Diamint, Rut, *Op. Cit.*

³⁵ Para un análisis de las doctrinas de seguridad nacional implementadas en América latina durante la Guerra Fría, ver Garretón, Manuel Antonio y Arriagada, Genaro; "Doctrina de Seguridad Nacional y régimen militar", en *Estudios Sociales Centroamericanos*, No.XX, San José, 1976. Ver también Zagorsky, Paul; *Op. cit.*

³⁶ Evidentemente, la internalización de los valores de la democracia en los civiles mismos, y en particular, en la clase política responsable de conducir el Estado, es un requisito que no se puede dar por supuesto. No sólo los militares pueden ser militaristas.

armadas, al grado que en la literatura técnica se considera que los procesos de reconversión militar concluyen en el momento en que se alcanza un verdadero cambio doctrinal; es decir, la internalización de nuevos valores y normas consonantes con el contexto democrático del Estado y la sociedad.³⁷

61. La estructura organizativa de las fuerzas armadas se convierte en una segunda área de análisis y trabajo. En efecto, el desarrollo institucional de las fuerzas armadas en el marco de un Estado autoritario responde a las funciones que dentro de dicho marco político le competen. En la medida en que la problemática de seguridad que atiendan sea la típica de un Estado débil en crisis de gobernabilidad (necesidad de garantizar la reproducción del régimen político ante las amenazas percibidas provenientes de sectores dentro de la sociedad), y de acuerdo con la severidad de la crisis, sus capacidades institucionales se desarrollan para enfrentar una problemática de control social, represión política, y combate irregular, que nada tiene que ver con la problemática militar de la seguridad externa.

Esto hace necesario una revisión, en la doctrina militar correspondiente, de ciertos elementos básicos:

- Marco normativo.
- Organigrama.
- Equipamiento.
- Despliegue.
- Política de recursos humanos.
- Pensum académico.

Dicha revisión también incluye otros elementos y características en los que se recogen la orientación institucional hacia la seguridad interna, para adaptarlos a las nuevas funciones y misión institucional para la democracia.³⁸

62. El alcance y efectividad de los ajustes requeridos por la reconversión tendrán incidencia en varios objetivos clave del proceso de redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas:

- En primer lugar, respecto a la capacidad de cumplir de manera efectiva con las funciones y misión que le corresponden a la institución en el nuevo marco político.

³⁷ Zagorsky, Paul; *op. cit.*

³⁸ Stepan, Alfred; *op. cit.* Diamint, Rut; *op. cit.* Casas, Kevin (Ed.) *Relaciones cívico-militares comparadas*; Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Costa Rica, 1997.

- En segundo lugar, en las dificultades para la integración efectiva de la institución armada dentro del nuevo contexto político y social.³⁹
- En tercer lugar, y en conjunción con otros factores extrainstitucionales, en las probabilidades de prevenir restauraciones autoritarias mediante el recurso al poder militar.

63. Para el logro de este último objetivo la reconversión de la institución armada es un paso imprescindible pero no suficiente. Es necesario desarrollar en la estructura política del Estado la capacidad de afirmar la autoridad civil sobre la institución militar a partir del desarrollo de:

- Un marco jurídico (desde el nivel constitucional hasta la revisión de las regulaciones internas de la institución).
- Políticas adecuadas (de seguridad del Estado con su correspondiente agenda; de defensa; militar; etc.)
- Mecanismos institucionales claros (en el Poder Ejecutivo, en el Poder Legislativo, en el Poder Judicial).
- Recurso humano civil calificado para las distintas instituciones civiles involucradas.

Esta tarea debe desarrollarse paralelamente a la capacidad institucional del Estado para cumplir con sus funciones básicas de desarrollo, seguridad e integración.

64. En tal sentido, como efecto de decisiones políticas coyunturales en el marco de condiciones de debilidad estatal, las fuerzas armadas pasan a cumplir funciones diversas en las áreas ya mencionadas para las cuales desarrolla políticas, órganos, y recursos (humanos, materiales, etc.). Esto, a menudo, resulta en la falta de desarrollo –o el deterioro, cuando ya existía– de la capacidad de las instituciones estatales responsables de cumplir con estas funciones, y genera una dependencia de la capacidad militar instalada en estas áreas que es a menudo una fuente de obstáculos para los esfuerzos de reconversión.

³⁹ Una de las características de las fuerzas armadas en Latinoamérica ha sido la creación de patrones de autosegregación social, expresados en normas de alternancia social, vivienda, educación, etc. que constituye a los miembros de la institución en un grupo distintivo dentro de la sociedad. Esta falta de integración social plena refuerza tendencias a la autonomización, y como tal, se constituye en un rasgo contrario a los intereses de la reconversión plena. Zagorsky, Paul W. *Op. cit.* Stepan, Alfred; *Op. cit.* Huntington, Samuel, *El soldado y el Estado, teoría y política de las relaciones cívico-militares Op. cit.* Para Guatemala ver Aguilera Peralta, Gabriel; “Autonomización y corporativización castrense. El caso de Centroamérica” en Varas, Augusto (Coordinador); *La autonomía militar en América Latina*; Editorial Nueva Sociedad, Caracas 1988.

65. El fortalecimiento institucional del Estado mediante la corrección de estas deficiencias y el desarrollo de la capacidad de dirección y supervisión civil sobre las fuerzas armadas debe ser un objetivo estratégico de las autoridades políticas. Y el punto de partida imprescindible para esta tarea es el reconocimiento y la identificación del déficit que, en cada una de éstas áreas, existe en sociedades que aún no gozan de una democracia consolidada, y el desarrollo de medidas específicas para corregirlas que se integren en el marco de la política correspondiente.
66. El desarrollo de parámetros de involucramiento de sectores de la sociedad en la temática de seguridad y relaciones civiles-militares es otro aspecto necesitado de una política de redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas. En un contexto de tradiciones autoritarias de ejercicio de ciudadanía marcado por la formalidad insustancial y la apatía, el desarrollo de espacios de acción ciudadana sustantiva en temas de importancia central para la sociedad, como los de la seguridad, es una tarea clave para la consolidación de la democracia.⁴⁰

En el marco de los procesos de transición, sectores organizados de la sociedad pueden desarrollar una participación efectiva y de importancia en tareas de denuncia y crítica que cumplen una importante función: organizaciones no gubernamentales de distinto signo y orientación política o filosófica, instituciones académicas, grupos de presión, organizaciones de prensa, etc. Sin embargo, en la etapa de consolidación de la democracia el interés alrededor de esta temática usualmente decrece. Existe la impresión de que una vez establecidas nuevas autoridades civiles libres de control militar, y que el ordenamiento jurídico político de la sociedad excluye la participación militar en la función de gobierno, la problemática de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas se encarrila en una vía que automáticamente conduce al redimensionamiento de la institución y a la redefinición de sus funciones.

Ni la teoría ni la experiencia justifican dicha complacencia. El carácter políticamente híbrido de los sistemas políticos en proceso de consolidación de la democracia y los problemas que esto plantea para las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas, hacen necesaria la continuación de la atención de los distintos actores sociales en atención a sus funciones específicas: partidos políticos, academia, prensa, organizaciones no gubernamentales, etc.⁴¹

⁴⁰ Y evidentemente una tarea que no se reduce al ámbito de la seguridad, sino a la gama de políticas públicas.

⁴¹ Agüero, Felipe; "Las fuerzas armadas en una época de transición: perspectivas para el afianzamiento de la democracia en América Latina", y Diamint, Rut; "Estado y sociedad civil ante la cuestión cívico-militar en los noventas", en Diamint, Rut; op. cit.

67. La etapa de consolidación de la democracia requiere la forja de nuevos patrones de relacionamiento Estado-sociedad, que sustituyan dinámicas contestatarias por patrones institucionalizados de colaboración intersectorial, dentro de los que debe considerarse la función de auditoría social. Para estos efectos, se hace necesario:

- La capacitación del recurso humano de acuerdo con la función que desarrolle cada organismo o grupo de la sociedad (políticos, académicos, periodistas, activistas sociales).
- La creación de espacios de trabajo y conductos de comunicación intersectorial.
- El establecimiento de parámetros claros sobre los mecanismos y alcances de la participación social.

Estos principios deben ser aplicados también al ámbito de la problemática de la seguridad y de las relaciones civiles-militares.

LOS NUEVOS MARCOS DE LA SEGURIDAD

68. La expresión concreta de las transformaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas se encuentra en las nuevas políticas de seguridad que los Estados democráticos establecen. Los bienes a preservar, los intereses de seguridad, los objetivos de la política, su estructuración institucional, su entramado legal, se fundan en valores y percepciones que son inspirados en y expresión de la democracia.

69. El reconocimiento que los marcos de seguridad tradicionales que han operado en la región latinoamericana –producto de la confluencia de las doctrinas estratégicas de la Guerra Fría con las tradiciones autoritarias criollas– no sólo no corresponden, sino que son contraproducentes para el desarrollo y consolidación de sistemas democráticos, ha llevado a procesos de revisión de las políticas y estructuras correspondientes, tanto a nivel nacional como local, que están intrínsecamente ligados a los procesos de democratización. Nuevas formas de articulación regional de los intereses de seguridad –como ha sucedido en el Cono Sur con la revisión de los arreglos bilaterales, o en el istmo centroamericano alrededor del Tratado Marco de Seguridad Democrática– son el reflejo de procesos que a nivel nacional han conducido incluso a la elaboración de nuevos marcos de políticas de seguridad y de defensa en procesos de diálogo intersectorial.⁴²

⁴² Para el nivel internacional -regional, ver Somavía, Juan; Insulza, José Miguel; *Seguridad democrática regional: una concepción alternativa*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1990. Para

70. La primera tarea para la creación de estos nuevos marcos de política de seguridad para la democracia debe partir del establecimiento claro y preciso de los alcances del término “seguridad”: de quién; frente a qué; cómo. Es en el debate conceptual alrededor de este término en el que se sientan las bases doctrinarias que orientarán su desarrollo operativo. La realización de este esfuerzo analítico evitará que por inercia se traslade a estos nuevos marcos de política los contenidos de las percepciones autoritarias, con el consecuente efecto negativo.
71. A partir de la clara acotación del término y en el marco de un detenido análisis de los contextos y coyunturas dentro de los que opera el Estado, es necesario hacer una clara lectura de los riesgos existentes y las amenazas reales que atentan:
- Como primera distinción, contra a) la existencia y la capacidad de reproducción del Estado; y b) contra el bienestar de la sociedad.⁴³
 - Otra distinción imprescindible debe establecerse con referencia al grado de riesgo que la amenaza plantea: desde situaciones de riesgo bajo o intermedio (la falta de acceso a servicios médicos en sectores mayoritarios de la población), situaciones de alto riesgo (un desastre natural de grandes dimensiones) hasta aquéllas que poseen un carácter vital (una agresión militar extranjera que atente contra la soberanía y la integridad territorial).
 - Simultáneamente, es necesario diferenciar claramente el origen de las amenazas identificadas:
 - a) Externas, cuando provienen de actores o factores que operan desde el exterior del Estado (las agresiones militares de otros Estados, el crimen transnacional, etc.)

una discusión del Tratado marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, ver Arévalo de León, Bernardo; “Seguridad democrática en Centroamérica: aporías de un modelo”, en Milet, Paz V. (ed.); *Miradas a la Agenda Latinoamericana*. FLACSO, Chile, 1999. Para un ejemplo de la incorporación de estas perspectivas a nivel nacional, ver Ministerio de la Defensa Nacional, Libro Blanco de la Defensa Nacional; www.mindef.gov.ar/libro%20blanco.

⁴³ Esta distinción de ninguna manera supone una priorización jerárquica, sino una identificación de ámbitos cuyo objetivo es organizar y eficientizar la capacidad de respuesta del Estado. Existe un amplio debate académico en torno a la conceptualización de las políticas de seguridad del Estado, en la que el nodo central en discusión es la incorporación de temáticas no militares o políticas a los marcos operativos de seguridad. Ver Buzan, Barry *et al.*; *op. cit.*, y Somavía, Juan; Insulza, José Miguel; *op. cit.*

- b) Internas, cuando se originan en actores o factores que operan desde el interior del Estado (criminalidad común u organizada, desastres ecológicos, etc.).

Y en cada uno de estos ámbitos identificar la naturaleza de la amenaza: política, militar, económica, ecológica, natural, etc.

72. Este claro diagnóstico de las amenazas y riesgos en los distintos ámbitos de la vida del Estado y de la sociedad permitirá establecer las necesidades de seguridad que se requieren para hacerles frente, elementos que en conjunto reciben el nombre de “Agenda de Seguridad”.⁴⁴ A partir de esta agenda, y de acuerdo con el nuevo marco axiológico en que se inscribe la concepción democrática de la seguridad, se establece una política de seguridad para el Estado democrático de derecho, que orienta el desarrollo de respuestas operativas específicas a estos requerimientos de seguridad en sus distintos detalles.

Esto implica la identificación de objetivos y metas, fundamentos jurídicos y estructura institucional, procedimientos y recursos, etc., y conlleva el establecimiento de distinciones fundamentales con implicaciones operativas claras: amenazas de carácter existencial y de carácter “regular”; entre aquellas de naturaleza exógena y las de naturaleza endógena; de índole criminal, militar, ambiental, económica, etc.

73. Dentro de este marco general de política, las estrategias específicas para cada ámbito de la vida del Estado se desarrollan en políticas sectoriales con la correspondiente distribución de competencias y responsabilidades institucionales: de seguridad ciudadana, de seguridad ambiental, de prevención de desastres naturales, de defensa, militar, etc.⁴⁵ Paralelamente, se desarrollan los parámetros para incorporar elementos de seguridad en, y coordinar interinstitucionalmente con, otras políticas sectoriales que no son

⁴⁴ Aguilera Peralta, Gabriel; *Seguridad, función militar y democracia*. FLACSO y Fundación Friedrich Ebert, Guatemala, 1994. Arévalo, B.; Rojas Aravena, F.; Sojo, C.; *Op. cit.*

⁴⁵ Dentro de las políticas de seguridad de todo Estado se encuentra la política de defensa, concebida precisamente como la estrategia diseñada para responder a las amenazas potenciales que el entorno externo presenta a la supervivencia, la integridad, y la soberanía de un Estado; es decir, amenazas existenciales. A partir de la definición que de estos intereses existenciales se establezcan en la política de seguridad, la política de defensa, diseñada y aprobada por las autoridades políticas del Estado con el concurso de los especialistas civiles y militares correspondientes, identifica los escenarios de riesgos y amenazas potenciales, y diseña la respuesta estatal en todos sus detalles: instancias y procedimientos de toma de decisión, identificación de las políticas internacionales más convenientes a la neutralización de las amenazas, estructuración institucional de la respuesta y la utilización de recursos estatales para dichos efectos, etc. Parte integral de la Política de Defensa es la Política Militar, en la que el Estado—autoridades políticas con el concurso de los especialistas militares— define y organiza los parámetros para la aplicación del instrumento militar.

expresión únicamente de intereses de seguridad: política exterior, política económica, política migratoria, etc.⁴⁶

Necesariamente, esta política implica una definición precisa de los ámbitos de operación de las distintas instituciones del Estado, en atención a la naturaleza de su función. En el caso de las fuerzas armadas, su carácter de depositario de la capacidad de respuesta militar del Estado las ubica en un nicho preciso: la respuesta a amenazas militares. Las fuerzas armadas son, por lo tanto depositarias de una capacidad técnica altamente específica que la distingue de otras instituciones estatales y define su función claramente.

74. En este sentido, es necesario detenerse para hacer algunas consideraciones en cuanto al papel de las fuerzas armadas en los escenarios de seguridad de democracias en procesos de consolidación.

La problemática de seguridad existencial de un Estado democrático es radicalmente distinta a la de un Estado autoritario, en un doble sentido: en primer lugar, la cohesión social que promueve en atención a sus principios de inclusión y la creación de consensos políticos, se convierte en fuente de solidez del Estado, cuya existencia y reproducción es promovida y defendida por el conjunto de la sociedad. Las críticas que puedan existir hacia el sistema no llegan a convertirse en amenaza real ante el nivel de respaldo social con que éste cuenta. Son Estados fuertes.

En segundo lugar, en tanto que fundado en el principio de legitimidad, el Estado democrático promueve la solución de sus crisis procurando su relegitimación política y no forzando la obediencia a su autoridad por coerción. Por lo tanto, las necesidades de aplicación del recurso al poder coercitivo del Estado son, en el caso de democracias consolidadas, relativamente bajas y de excepción. Sus mecanismos para la resolución de situaciones de crisis serán fundamentalmente políticos.

En la medida en que para un régimen democrático el nivel de cuestionamiento político interno difícilmente llega a constituirse en amenaza para la existencia y la capacidad de reproducción del sistema, las únicas amenazas probables de este tipo provienen del exterior del Estado.

75. Aunque la situación es menos clara en el caso de Estados en etapa de transición o consolidación democrática, el resultado en cuanto a la utilización del poder coercitivo es similar. En tanto que sistemas políticos no consolidados, con distintos grados de debilidad estructural y hegemónica, las democracias jóvenes están expuestas a situaciones de gobernabilidad precaria que pueden desembocar en situaciones de crisis del sistema. La probabilidad

⁴⁶ Aplicamos aquí una categorización de las políticas estatales de acuerdo con sus funciones básicas: de promoción del desarrollo y el bienestar social, de integración estatal, con de seguridad.

de la existencia de amenazas internas a la seguridad del Estado –en tanto que orden político– es mayor, e incluso podrían llegar a tomar la forma de una amenaza militar.

Pero el efecto final de esta crisis en el proceso de consolidación de la democracia dependerá de la forma en que sus autoridades la resuelvan: privilegiando el poder coercitivo y restaurando la obediencia social, o recurriendo al poder hegemónico para relegitimarse y concitar la adhesión ciudadana. Dado que por definición toda crisis de gobernabilidad interna es de naturaleza política –es decir, se origina en las contradicciones que existen al interior de la sociedad en torno a las relaciones de poder– la solución que debe dársele es eminentemente política. Sólo la incapacidad de resolver una crisis política mediante procesos de relegitimación conduce al surgimiento de percepciones de amenazas de naturaleza existencial sobre el orden político.

Sociedad, Estado y ejército en Guatemala a inicios del siglo XXI

Grupo de trabajo N° 1: Marco conceptual

I. Planteamiento del problema

1. Intentar comprender la situación de las relaciones entre sociedad, Estado y Ejército en Guatemala precisaría de un análisis exhaustivo de los acontecimientos de la historia que influyeron en la conformación y evolución del Estado. En el caso de la sociedad guatemalteca, es necesario recordar que el rasgo característico de su historia política ha sido el autoritarismo.¹

La sociedad guatemalteca ha venido enfrentando el reto de construir un Estado democrático de derecho contra el trasfondo de esta historia autoritaria. El punto de partida de este tránsito contemporáneo del autoritarismo a la democracia se encuentra en el proceso de transformación del Estado autoritario que rigió el país desde 1954 hasta la primera mitad de la década de los ochenta, y que era el producto directo de la conjugación de las tradiciones autoritarias nacionales de raigambre oligárquica, con factores exógenos derivados del enfrentamiento bipolar desatado a finales de la Segunda Guerra Mundial.

Producto del progresivo cierre de espacios políticos a que condujo el anticomunismo adoptado como política de Estado, credo oficial consagrado en los textos constitucionales de 1956 y 1965, del surgimiento de movimientos insurreccionales como producto de contradicciones nacionales que adquirían dimensiones internacionales en el marco del enfrentamiento bipolar, y de la aplicación incremental y sistemática de poder estatal coercitivo como recurso para la supervivencia del régimen, esta última configuración autoritaria estatal estuvo caracterizada por el desborde gradual de la institución militar dentro de la estructura del Estado –que en ocasiones llevó a las fuerzas armadas al

¹ En la medida en que el autoritarismo lo permea, es un Estado para el que la discriminación étnica ha sido una de las lógicas de la estructuración del poder. Por otra parte, es necesario acordar que éstos no son rasgos que caractericen exclusivamente al Estado, sino a la sociedad en su conjunto. Desde esta perspectiva, diversas formas de interacción social realizadas al margen o incluso en contra del Estado están permeadas también de discriminación y racismo.

ejercicio directo de la función de gobierno y por el papel que las agencias del Estado-civiles y militares– jugaron en la utilización de la violencia como política de Estado.²

2. La incidencia de factores exógenos ha sido significativa en el desarrollo del proceso político nacional. El marco del enfrentamiento global entre los Estados Unidos de América y la Unión Soviética dotó a la región centro-americana de una dimensión estratégica de carácter global que trascendía a las contradicciones propias de toda estructura de dominación oligárquica, en las que discurrían las crisis políticas nacionales de la primera mitad del siglo. La debilidad del Estado nacional, con sus características condiciones de gobernabilidad precaria y fraccionamiento político, permitió que la incidencia de los actores externos en el escenario nacional tuviera un carácter sustantivo: la intervención norteamericana en la contrarrevolución de 1954, en la implantación del anticomunismo como política de Estado, y en el montaje y desarrollo del aparato represivo del Estado contrainsurgente, son expresión de esta situación. Por otra parte, los movimientos insurgentes contaron, en distintos momentos y con distintos alcances, de apoyo político, material y militar, proporcionado por distintos actores internacionales: Estados, organizaciones políticas, movimientos de solidaridad, grupos insurgentes, etc. En ambos casos, la injerencia extranjera requirió y encontró en la crisis política interna actores locales dispuestos a establecer alianzas políticas a partir de la coincidencia de intereses.³
3. El cambio del entorno mundial –la globalización con sus componentes de desarrollo tecnológico, económico y social, la irrupción de los derechos humanos como punto de agenda de política exterior de las democracias consolidadas, y posteriormente el fin de la Guerra Fría– implicó una trans-

² La historia moderna de Guatemala comenzó en 1944, con la Revolución de Octubre y el establecimiento de los primeros gobiernos electos democráticamente en la historia del país en el marco de un proceso de transición del autoritarismo a la democracia. La crisis política que se genera en el marco de este período, resultado de las contradicciones inherentes a un profundo cambio estructural, desemboca en la contrarrevolución de julio de 1954, y el fin de esta transición con la reinstalación de un nuevo régimen autoritario que se autodefinía como anticomunista, y en el que convergían los intereses de los sectores terratenientes, de la Iglesia Católica, y de sectores dentro de las fuerzas armadas. En 1963, el régimen autoritario se recompone en su etapa contrainsurgente. En esta etapa, que duraría hasta 1986, el Ejército de Guatemala se convierte en actor clave de la coalición de actores en el poder, llegando a asumir institucionalmente el ejercicio directo del poder de 1963 a 1966, y de 1982 a 1985.

³ La participación externa no creó la crisis política ni a los actores en ella, sino que los potenció incidiendo en las dinámicas de su interrelación. Para el papel de factores exógenos en el surgimiento de la crisis política en Guatemala, ver: Inman, Richard; *The CIA in Guatemala*. Texas University Press, Austin, 1978; McClintock, Michael; *The American Connection*. Zed Books Ltd, Londres, 1985; Gramajo, Héctor Alejandro; *De la guerra a la guerra*. Fondo de Cultura Editorial, Guatemala, 1995.

formación de la interacción entre los actores nacionales y los internacionales, que esta vez operó a favor de la finalización del enfrentamiento armado interno y el establecimiento de una democracia política en Guatemala. Nuevos actores internacionales en la región –como el Grupo de Contadora o la Unión Europea–,⁴ o nuevas actitudes de los actores internacionales tradicionales –como los Estados Unidos de América– favorecieron las dinámicas internas que buscaban poner fin no sólo al enfrentamiento, sino a las crisis políticas recurrentes inevitables al autoritarismo.⁵

4. A partir de la decisión del Ejército de Guatemala, de concretar en 1984 una apertura política que llevó a la elección de nuevas autoridades, el país vivió a lo largo de una década de gobiernos civiles, a partir de 1986, las contradicciones y ambigüedades inherentes a todo régimen político en el que, por encontrarse en una situación de transición, concurrían rasgos de sistemas políticos incompatibles. El carácter lento, prolongado y difícil de esta transición se originaba principalmente en una de las peculiaridades del proceso político guatemalteco: la transición a la democracia transcurría simultáneamente al enfrentamiento armado interno y a las negociaciones de paz. Entre 1986 y 1996, el avance del proceso de transición implicó una transformación de las relaciones de poder entre los actores civiles y militares que operaban dentro del Estado, trasladando de manera gradual el poder político a las autoridades civiles.
5. Es evidente que esta capacidad de llevar a cabo el ejercicio irrestricto del poder político de las autoridades civiles electas del Estado a todos los ámbitos, se debe –entre otros factores– a la subordinación del Ejército a la autoridad democráticamente establecida.
6. Pero afirmar que, superada la transición, el sistema político guatemalteco se ajusta a la normativa mínima establecida en la literatura científica para toda democracia, no es lo mismo que afirmar que el Estado guatemalteco, en su conjunto, es plenamente democrático. De hecho, la larga y casi ininterrumpida experiencia nacional con el autoritarismo que se expresa en todos los ámbitos de la vida política y social, y el surgimiento de la democracia política más como un erosión repliegue de lo autoritario –civil y militar– que como una

⁴ Los países europeos se involucran de manera gradual en los eventos políticos de la región mediante el apoyo a la búsqueda de soluciones pacíficas a la crisis regional y a los procesos de democratización en cada uno de los países. Estos esfuerzos se institucionalizan como un diálogo interregional en 1984 con la suscripción del Acuerdo de Luxemburgo entre los países miembros de la Comunidad Europea y los países miembros del proceso de integración centroamericana, que establece un marco de cooperación político, diplomático, económico y técnico.

⁵ Para el proceso de expansión global de la democracia ver: Huntington, Samuel P.; *La tercera ola*; y Diamond, Larry; *Consolidating the Third Wave Democracies*; para un análisis de la incidencia de este factor en el proceso de transición en Guatemala, ver Arévalo de León, Bernardo; *Sobre arenas movedizas: sociedad, Estado y ejército en Guatemala*; FLACSO, Guatemala, 1997.

clara definición de fuerzas democráticas, ha determinado que la configuración del Estado guatemalteco responda todavía a patrones discriminatorios y excluyentes, que se manifiestan en todos los órdenes; desde las relaciones interétnicas e interpersonales hasta en las relaciones económicas. La vida democrática se vive y se percibe de manera distinta en los diferentes ámbitos de la sociedad; con mayor energía en los centros urbanos que en la periferia rural, y más entre las clases medias que en los extensos sectores depauperados. La democratización, como proceso de transformación de las estructuras institucionales y cognitivas de una sociedad con herencia autoritaria hasta una que responda a los valores y los métodos de la democracia, es una tarea que se está desarrollando en estos momentos.

7. Guatemala se encuentra en una etapa de consolidación democrática, iniciada a partir de 1996, que es la continuación del proceso de democratización del país. Dos factores complejos coinciden en este año que permiten, desde una perspectiva de periodización, considerarlo como el año crítico que marca el fin de la etapa de transición y el inicio de la de consolidación. En primer lugar, lo que podemos llamar como buenas condiciones de gobernabilidad democrática: la elección de un nuevo gobierno que asume la dirección política del país con un conjunto de condiciones de las que no habían gozado sus antecesores (legitimidad electoral, mayoría parlamentaria del partido de gobierno, fuerte alianza con el sector privado por una parte, y con las organizaciones de la sociedad civil que promovían la firma de la paz por la otra, y un respaldo internacional expresado política y materialmente). En segundo lugar, la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera el 29 de diciembre, con el que se puso fin a 36 años de enfrentamiento armado interno, mediante un largo proceso de negociación política iniciado por gobiernos anteriores.
8. Al analizar el desarrollo político en Guatemala es necesario reconocer que se tienen que perfeccionar las condiciones dentro de las que tiene lugar esta etapa del proceso de democratización. Por una parte, el Estado guatemalteco emerge del enfrentamiento armado interno y del proceso de negociaciones de paz como un Estado débil. Su capacidad de cumplir con las funciones básicas que todo Estado desarrolla para la sociedad (justicia y seguridad, promoción del desarrollo, prestación de servicios básicos) es aún baja, resultado de una desatención de siglos y del desgaste institucional sufrido en el marco del enfrentamiento armado interno.
9. Estas limitaciones se dan en el marco de la persistencia de una serie de rasgos y estructuras autoritarios que inciden en las percepciones y en las opciones políticas de los diversos sectores de la sociedad: actores políticos y sociedad; civiles y militares; izquierda y derecha; ladinos e indígenas; etc. La democracia en Guatemala ha sido, en el mejor de los casos, un valor deseado más que una práctica ejercitada, hecho que incide directamente en la naturaleza de la cultura política nacional.

Poseemos el marco institucional de la democracia, pero nos movemos en ella con valores y percepciones que han sido mayoritariamente forjados en la polarización social y el autoritarismo.

10. En el marco de este escenario, el proceso de redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y ejército con el propósito de atarlas a los requerimientos de un Estado democrático de derecho, posee una importancia estratégica. Un Estado débil hegemónicamente se convierte inevitablemente en escenario de juegos de poder de sectores sociales que aspiran a controlarlo, algunos de los cuales pueden ver en el poder coercitivo del Estado un recurso instrumental para sus fines. De la conclusión de un exitoso programa de reconversión militar y de fortalecimiento institucional de la autoridad civil, depende la posibilidad de institucionalizar un esquema en el cual la sociedad en su conjunto renuncia a la utilización de la fuerza militar como recurso para la solución a las crisis de gobernabilidad.
11. En el curso del proceso de democratización el ejército ha venido jugando un papel fundamental en el ámbito de su competencia, evidenciando su voluntad de no tener intervención política dentro del Estado.
El contexto estatal de debilidad estructural y consolidación democrática incompleta, y en especial la persistencia de valores de cultura política autoritaria en todos los sectores de la sociedad guatemalteca, no permiten descartar las intenciones de ciertos actores políticos de tratar de obtener la intervención militar. Ha quedado claramente demostrado en el pasado que tales propuestas han sido rechazadas por la institución armada.
Por lo tanto, el objetivo del proceso de transformación de las relaciones entre sociedad, Estado y ejército no es sólo la creación de un modelo militar adaptado y funcional, sino la generación de una institucionalidad democrática en los distintos sectores de la sociedad en general, que reduzca la inestabilidad del sistema político y afiance los valores de una democracia consolidada.

II. La coyuntura actual

12. Proceso de redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y ejército en Guatemala se ha desarrollado como parte consustancial del proceso de democratización del país. Fueron las mismas autoridades militares quienes, ante la crisis política en la que se encontraba sumido el Estado autoritario, decidieron realizar en 1982 una apertura destinada a re-legitimar el Estado mediante un proceso electoral en el que se eligieran autoridades civiles en comicios libres, abiertos y transparentes llevadas cabo en 1985, y el resguardo del orden constitucional en diversas ocasiones, posteriormente a esa fecha. Y si bien el alcance de esa redefinición de funciones establecía, desde la perspectiva de la institución militar, el mantenimiento del control de la política contrainsurgente, la transición desató fuerzas políticas propias que escapaban

al control de los actores políticos y que la hicieron trascender su intención instrumental original.

13. La reconversión de la institución armada se inicia antes de la transición misma. A partir de la decisión de replegarse del ejercicio de la función de gobierno, el Ejército de Guatemala entró en un proceso de transformación institucional determinado por factores como los cambios del entorno nacional e internacional, y posteriormente, las negociaciones de paz.⁶
14. En efecto, las evidentes transformaciones del entorno político fueron generando en el ejército la necesidad de desarrollar mecanismos de adaptación que implicaban transformaciones en los valores, las orientaciones, las estructuras, los métodos, etc. Siendo un factor de poder dentro del Estado, el Ejército fue desarrollando una serie de respuestas institucionales que le permitieron administrar este proceso de cambio, incluso cuando se hizo evidente que, como efecto del proceso de paz, se llegaría a un acuerdo que delimitaría claramente sus funciones.
15. Paralelamente, las autoridades civiles desarrollaban gradualmente su capacidad para reafirmar su autoridad política sobre la institución militar, mediante un proceso que implicaba negociaciones internas, concesiones parciales, etc. El efecto acumulado de este proceso fue el surgimiento de condiciones que le permitieron a las autoridades civiles tomar decisiones en temas críticos.
16. Este proceso de transformación institucional y desarrollo de la autoridad política democrática que redefine las relaciones entre la sociedad y la institución militar se materializó en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.⁷ En éste se determinaron los lineamientos básicos para establecer la función militar en un Estado democrático de derecho, y se alcanzaron una serie de medidas cuyo objetivo es corregir los efectos más evidentes del desborde de la función militar dentro del Estado y la sociedad, una de las cuales es la clara delimitación de las funciones militares en la defensa nacional, separándolas de aquéllas que corresponden a instituciones civiles en el marco de la seguridad interna, y el desarrollo de la institucionalidad correspondiente: Policía Nacional Civil (PNC), un sistema de inteligencia civil, un Consejo Asesor de Seguridad, etc.

⁶ Toda redefinición de las funciones militares dentro del Estado, en el marco de un proceso de repliegue desde el desborde, constituye el inicio de una reconversión. Este hecho no califica ni la intención ni el alcance del movimiento. La reconversión puede quedarse en una intención táctica (desmilitarizar el gobierno sin desmilitarizar el poder, en términos de Varas), revertirse, o culminar con una transformación estructural.

⁷ En lo sucesivo, el Acuerdo.

El Acuerdo constituye una importante plataforma para avanzar en la definición de la relación entre Estado, sociedad y Ejército en el marco de una democracia. Aunque en términos del desarrollo de los mecanismos para garantizar la subordinación del ejército establece un trazo grueso más que un detalle preciso, los parámetros generales en él contenidos son válidos y, por lo tanto, su implementación tiene un valor estratégico para la consolidación de la democracia en el país.

17. El resultado de la Consulta Popular sobre las reformas constitucionales realizada el 16 de mayo de 1999, en la que se sometió a ratificación popular una serie de reformas dentro de las que se encontraban aquéllas derivadas de los acuerdos contraídos en los Acuerdos de Paz, incluyendo el tema referido a la función militar, constituye un referente necesario para la implementación del Acuerdo: el rechazo a las reformas propuestas implica que cualquier medida adoptada para la implementación de éste deberá sujetarse a la letra y el espíritu del texto constitucional vigente, en un proceso que, en caso de dudas, deberá ser elevado a la consideración de la Corte de Constitucionalidad. El Acuerdo como tal, sin embargo, mantiene su vigencia: la Consulta Popular sometió a aprobación de la ciudadanía no los Acuerdos de Paz en sí, sino una serie de modificaciones propuestas al texto constitucional, algunas de ellas –las menos– derivadas de los Acuerdos de Paz, y otras resultado de una negociación en el Congreso de la República. Inferir de la no ratificación de estas modificaciones específicas un rechazo a los Acuerdos de Paz en su conjunto es realizar un ejercicio de especulación que, independientemente de sus motivaciones, no tiene sustento en la realidad. Por lo tanto, y en la medida en que su implementación no se contradiga con el texto constitucional, el Acuerdo mantiene su vigencia.⁸
18. Sin embargo, es evidente que el conjunto de transformaciones implícito en el proceso de redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y ejército, no se agota con el cumplimiento del Acuerdo. Por una parte, se requiere alcanzar definiciones más precisas en torno a una serie de aspectos mencionados en el Acuerdo. Por la otra, el avance del proceso de consolidación de la democracia en distintos órdenes de la vida del país tendrá efectos directos en el establecimiento de los nuevos parámetros para la función militar en la sociedad.
19. El sentido del Acuerdo, por lo tanto, se encuentra en la medida en que sea parte integral de una estrategia más amplia de las autoridades civiles que

⁸ Las actuales autoridades políticas han expresado reiteradamente que reconocen los Acuerdos de Paz compromisos de Estado que asumen plenamente. Para un análisis de la Consulta Popular, ver “La Consulta Popular y el Futuro del Proceso de Paz en Guatemala”; *Working Paper*, No.243; Working Paper Series; The Latin American Program; Woodrow Wilson International Center; Washington D.C., diciembre, 1999.

identifique claramente el marco institucional y legal para la subordinación efectiva de las fuerzas armadas a la autoridad constitucional y su plena integración funcional en el nuevo Estado democrático.

Una estrategia política que debe ser diseñada como política de Estado; es decir, representativa de las percepciones e intereses de los distintos sectores políticos y sociales del país, y no exclusivamente derivada de las percepciones de los grupos responsables coyunturalmente de la administración pública. Y en la medida en que contempla la definición de una misión y funciones para la institución militar, que sea el resultado de una acción colaborativa entre civiles y militares.

20. Para aproximarnos a una evaluación de la situación actual de las relaciones entre sociedad, Estado y ejército, es necesario por lo tanto observar ambos elementos:

a) Los avances registrados en la implementación del Acuerdo como la continuación de un proceso de reconversión institucional y fortalecimiento de la capacidad estatal; y la existencia e implementación de una política de Estado que establezca un marco de acción general para inscribir estas transformaciones dentro del proceso de consolidación de la democracia en el país.

21. La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) ha verificado el cumplimiento de varios compromisos contraídos en el Acuerdo, quedando otros aún pendientes de verificar.

22. En cuanto a una política de Estado que establezca una estrategia en torno a la redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y ejército, ésta no se ha desarrollado hasta la fecha. Tanto en lo referente a la problemática específica de las relaciones civiles-militares, como en lo referente a la problemática más amplia de la seguridad, existen importantes vacíos que deben ser llenados: está pendiente aún la elaboración de definiciones básicas como el concepto de seguridad bajo el que opera el Estado. Tampoco existe un diagnóstico de la situación de seguridad del Estado democrático de derecho y sus necesidades de seguridad, traducido en una agenda priorizada que incluya la operativización de la respuesta institucional, y que conduzca al establecimiento, entre otras, de una Política de Defensa que acote y oriente la acción militar como institución con responsabilidad directa –aunque no exclusiva en la seguridad exterior del Estado.

23. Consecuentemente, las acciones adoptadas en estas áreas no están integradas a manera de generar sinergias que impulsen las transformaciones en un sólo sentido y se refuercen mutuamente. Así, algunas decisiones adoptadas en el marco del

combate a la criminalidad común –nacional o transnacional– pueden tener efectos negativos en los procesos de reconversión militar.⁹ La debilidad de mecanismos internos de vigilancia y las necesidades de perfeccionamiento en las capacidades de la academia de la Policía Nacional Civil, no permiten contrarrestar los errores cometidos en el marco de las políticas de reclutamiento de personal para la nueva PNC, cuyo efecto ha sido en sentido contrario a los Acuerdos y a los objetivos mismos de controlar los efectos de la participación militar dentro, en este caso, del aparato de seguridad civil.¹⁰ El nuevo marco conceptual de seguridad y defensa que orientará el desarrollo institucional del ejército a partir de un escenario de amenazas potenciales, y que brindará parámetros racionales para la consideración de sus perfiles institucionales está en proceso de definición. Además de la limitación en la definición de dichas políticas, se agrega la escasez de recursos.

24. Dentro de las iniciativas que han anunciado las actuales autoridades de gobierno se encuentra: la creación del Consejo de Seguridad Nacional; la formulación de una política de defensa con la participación de instituciones gubernamentales, la sociedad y el Congreso de la República; la publicación del Libro Blanco de la defensa nacional; elaboración de la política de seguridad pública; creación de un Consejo Asesor de Seguridad; promoción de una nueva Ley de Agencias Privadas de Seguridad y de una Ley del Sistema Penitenciario; crear una Unidad Básica de Inteligencia Civil; crear una unidad para el aprestamiento institucional y operativo de la DIGECAM; reestructurar las gobernaciones departamentales; generar un nuevo paradigma del Sistema de Inteligencia en Guatemala; impulsar una Ley de Habeas Data, acceso a la información y secreto de Estado; conformación de un Sistema Gubernamental de Inteligencia, e impulsar la creación de un Centro de Estudios Estratégicos.¹¹

El 13 de febrero de 2001, el Ministerio de la Defensa Nacional presentó, por encargo del Presidente de la República, el proyecto para definir la política de defensa como un ejercicio para alcanzar consensos por medio de una mesa político-social que permita arribar a definir la política de defensa

⁹ Sexto Informe del Director de MINUGUA. Guatemala, abril de 1997, pp. 13-15. El problema no deriva de la utilización del recurso militar para el combate a la ola delincencial –la debilidad de las estructuras civiles responsables y la magnitud del embate explican el recurso a fuerzas militares– sino de la ausencia del marco de política de mediano y largo plazo ya mencionada, que permitiera desarrollar las medidas necesarias para impedir cualquier efecto contrario a los objetivos de reconversión militar, como pudiera ser re-funcionalizar permanentemente a la Dirección de Inteligencia Militar y a grupos de élite militares en tareas de seguridad interna.

¹⁰ Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre la Verificación de los Acuerdos de Paz de Guatemala. MINUGUA, Guatemala, octubre de 1998, pp. 21-22; y enero de 2000: pp. 28.

¹¹ Matriz de Seguridad y Defensa del Gobierno de la República.

y a la posterior publicación del Libro Blanco de la Defensa, proceso que se iniciará en el mes de agosto.¹²

25. El proceso de subordinación de la institución militar del Estado a las autoridades constitucionales depende de:

- La existencia de un marco constitucional que defina claramente la subordinación del ejército.
- La existencia de una política de Estado que exprese la voluntad manifiesta de las autoridades civiles por ejercer un liderazgo y control democrático sobre la institución armada.
- El establecimiento de los controles objetivos necesarios.
- La actualización doctrinal dentro de la institución militar.

Estos elementos han sido alcanzados parcialmente Guatemala, como se cita a continuación:

- La Constitución Política de la República establece que el presidente es el Comandante General del Ejército y expresa cuáles son sus funciones en esa calidad.
- Las autoridades políticas han iniciado el proceso que, anuncian, permitirá desarrollar las políticas correspondientes.
- El desarrollo de mecanismos de control en el Ejecutivo y en el Congreso de la República es incipiente.
- La verificación de la doctrina militar por parte de MINUGUA está en proceso.

No se puede considerar que estos elementos agotan la reconversión militar iniciada por la institución ni que el fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado ha sido ya satisfecho: son procesos en marcha, pero que no han concluido.

26. Por otra parte, estos procesos se dan en el marco de una debilidad relativa de la capacidad de acción de la ciudadanía en los temas de las relaciones entre sociedad, Estado y ejército. En efecto, las organizaciones de la sociedad civil guatemalteca están marcadas por patrones de acción contestataria y limitaciones de recurso humano capacitado que inhiben su capacidad de propuesta efectiva en las temáticas señaladas. Pocas instituciones académicas

¹² Fuera del ámbito estatal, existen también iniciativas directamente enfocadas a contribuir a la creación de los marcos de política necesarios para el sector de seguridad del Estado. Este mismo proyecto, "Hacia una política de seguridad para la democracia", constituye un esfuerzo académico para gestar consensos intersectoriales que alimenten las políticas públicas necesarias para continuar avanzando en la reconversión militar y en el fortalecimiento de la autoridad civil. Un ejercicio que aplica la misma metodología, pero destinado a formular consensos en torno a la política de seguridad ciudadana, está por iniciarse como una iniciativa de instituciones académicas con el respaldo de las autoridades del Gobierno de la República.

poseen programas permanentes de investigación e investigadores especializados. Pocas organizaciones no-gubernamentales se mantienen activas en labores de auditoría social relativas a los temas de relaciones civiles-militares, fuerzas armadas, seguridad, defensa, etc. Los medios de prensa carecen de periodistas especializados que les posibiliten una adecuada lectura y reportaje de cuestiones relacionadas con la problemática de la seguridad, y especialmente en sus aspectos militares.

27. Una medida de los avances registrados en el proceso de transformación de las relaciones entre sociedad, Estado y ejército en nuestro país puede obtenerse mediante la aplicación de los parámetros establecidos para evaluar la existencia en Estados democráticos de “prerrogativas militares” heredadas, tal y como han sido identificadas por Stepan.¹³ En algunas de éstas, los avances del proceso de transformación se hacen evidentes:

- Medida de autonomía militar sancionada constitucionalmente: ninguna. Aun sin la aprobación de las reformas constitucionales, el texto vigente establece claramente la subordinación del ejército a la institucionalidad civil.
- Relación jerárquica de las fuerzas armadas con el Jefe del Ejecutivo: subordinación clara y explícita.
- Participación de oficiales de alta en empresas estatales: ninguna, salvo en algunas empresas ligadas directamente a la institución militar (fábrica de municiones, instituto de previsión militar).¹⁴
- Alcances del fuero militar: está pendiente la aprobación de un nuevo Código de Justicia Militar, en el que se debe acotar de manera definitiva este tema. No obstante, en 1996 el Congreso de la República aprueba el Decreto 41-96, el cual cambia el Artículo 546 del Código Procesal Penal y suprime el inciso (f) del Artículo 58 de la Ley del Organismo Judicial. Aunque esto constituye un claro avance en términos de colocar a los miembros de las fuerzas armadas al alcance de las autoridades judiciales del Estado, la vigencia del Artículo 219 de la Constitución Política de la República, que establece: “Los tribunales militares conocerán de los delitos o faltas cometidas por los integrantes del Ejército de Guatemala. Ningún civil podrá ser juzgado por tribunales

¹³ Stepan, Alfred; *op.cit.* Stepan establece estos parámetros con carácter general. Evidentemente, su significación final depende del contexto específico dentro del que sean aplicados.

¹⁴ El Instituto de Previsión Militar es una institución autónoma cuyo propósito es velar por las condiciones de seguridad social de los miembros del Ejército. Establecida originalmente con fondos del Estado, sus fondos se alimentan de la contribución mixta que hace la institución armada en calidad de empleador, y de los propios militares. Posee varias “unidades económicas” como Afianzadora Guatemalteca, Aseguradora Guatemalteca (ASEGUA), Almacenadora y Servicios S. A. (ALSERSA), PROCLUBSA, MAQUISA, CRISTINA, Inversiones del Mañana (INVERMA) y el Banco del Ejército.

militares”, implica las posibilidades de inconsistencia que sólo podrán ser resueltas mediante la Reforma Constitucional respectiva y la aprobación del nuevo Código de Justicia Militar.

En otras, sin embargo, se reflejan las limitaciones aún existentes:

- Coordinación del sector defensa por civiles o militares: no existe conducción política de civiles en el sector defensa fuera del Presidente de la República. Ésta se lleva a cabo en el Ministerio de la Defensa Nacional, cuyo personal es fundamentalmente militar. No existe un Consejo de Seguridad Nacional o instancia similar que reúna civiles y militares alrededor de consideraciones sobre las políticas de seguridad y defensa.
- Participación de oficiales de alta en el Gabinete de Gobierno: por mandato constitucional el Ministro de la Defensa es un militar, y como tal participa de dicha instancia política.
- Papel de la legislatura en cuestiones militares: la Comisión de Defensa del Congreso de la República no cumple con la función de supervisión y control.¹⁵
- Participación de funcionarios civiles (técnicos o políticos) en el diseño e implementación de políticas de seguridad: limitada, por no existir un ente institucional responsable de formular las políticas respectivas.
- Control civil del aparato de inteligencia del Estado: el marco legal y el diseño institucional para las labores de un sistema de inteligencia adecuado a los principios y necesidades de un Estado democrático están pendientes de definirse: aunque las autoridades manifiestan haber iniciado ya el proceso de diseño institucional y legal, el país carece aún de un aparato de inteligencia civil; si bien el aparato de inteligencia militar debe continuar operando bajo control militar en el ámbito de su competencia, con mecanismos de control legislativo aún inexistente. La Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República coordina y analiza información, pero según lo establecido en el Acuerdo, entre sus funciones no se encuentra la de control central del sistema de inteligencia, sin que exista previsión para dichos efectos.
- Participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública: activa. Por mandato constitucional y legislación vigente, participa en el apoyo operativo a las fuerzas de seguridad pública.¹⁶

¹⁵ El periódico *Alerta Legislativa*, que hace seguimiento a las labores del Congreso de la República, ha publicado estadísticas y datos que claramente demuestran este hecho.

¹⁶ Esta función cabe dentro de las funciones de seguridad interna asignadas constitucionalmente a las fuerzas armadas, y cuya modificación propuesta en los Acuerdos de Paz no fue aprobada en el referéndum popular celebrado el 16 de mayo de 1999. Se desarrollan en el marco de acuerdos gubernativos *ad hoc*.

- Participación de civiles (legislatura, gabinete) en evaluación de ascensos:

No existe mecanismo institucionalizado con participación civil, salvo la participación del Presidente de la República en su calidad de Comandante General del Ejército. El Congreso no cumple ninguna función a este respecto por no estar establecida legalmente su competencia en la materia.

28. Adicionalmente a los procesos directamente ligados a las transformaciones institucionales del ejército y al surgimiento del andamiaje político/legal/institucional correspondiente a un nuevo modelo de relaciones entre sociedad y fuerzas armadas, es necesario aproximarse a la forma cómo la sociedad enfrenta algunos de los legados del enfrentamiento armado interno. Dos factores destacan en este sentido:

- La forma en que la sociedad asume y resuelve la problemática derivada de los excesos cometidos en el marco de dicho enfrentamiento.
- El desarrollo de los procesos de normalización civil de la vida social en las áreas rurales del país afectadas por el enfrentamiento armado interno.

29. Uno de los temas cruciales para cumplir con el objetivo de una reconciliación de la sociedad guatemalteca es resolver el trauma colectivo resultante de los hechos de violencia y las violaciones a los derechos humanos durante el enfrentamiento armado interno. El informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, CEH, detalla los alcances de la tragedia que vivió la sociedad guatemalteca como resultado del enfrentamiento armado interno. La magnitud y la naturaleza de los hechos señalados subrayan a la vez la necesidad de enfrentar el reto que implica para nuestra sociedad asumir constructivamente su legado, y las dificultades que habrá para hacerlo. Las recomendaciones de la CEH señalan rutas que será necesario explorar. La tarea no será fácil, pero nuevamente, la ausencia de una clara política sobre este tema puede causar que en lugar de base para la reconciliación, el reconocimiento de la verdad histórica se convierta en foco de enfrentamiento y polarización que aflore más tarde o más temprano dentro de la sociedad.¹⁷

30. Uno de los rasgos centrales del Estado guatemalteco ha sido su bajo nivel de desarrollo institucional, especialmente en algunas áreas rurales del país: en éstas, la presencia del Estado en tanto que encargado de brindar servicios a la sociedad (justicia, seguridad, desarrollo, etc.) ha sido insuficiente. El marco del enfrentamiento armado interno llevó a las fuerzas armadas a

¹⁷ Fuera del marco formal de los Acuerdos de Paz, la Iglesia Católica realizó como iniciativa propia el Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI) con testimonios adicionales sobre esta problemática.

desempeñar diversas funciones, a menudo como proveedor de servicios básicos, ante ausencia de otras agencias estatales. En consecuencia, existen zonas del país en las que la única —o la más fuerte expresión del Estado que la población conoció— fue la base o el destacamento militar más próximo. La debilidad de la presencia estatal civil en dichas áreas, y la debilidad de los alcances de la democracia en su vida política y social, facilitan la persistencia, por inercia, de fenómenos claramente contrarios a los objetivos de la consolidación del sistema democrático en el país.

El reconocimiento de este hecho debe ser un elemento central en la definición de la estrategia política del Estado para la reconversión militar y el fortalecimiento institucional: la asignación de funciones no-militares a las fuerzas armadas debe siempre considerar los posibles efectos de dichas medidas en el marco del contexto de debilidad civil/fortaleza militar señalado.

31. Es necesario reconocer claramente que el autoritarismo en Guatemala ni comienza ni termina en la institución militar. El Estado contrainsurgente y el desborde de la función militar ocurrido en su marco han sido sólo la última expresión de una cultura política que tiene sus orígenes en las estructuras de dominación que, con distintas configuraciones, se han establecido en este país desde sus orígenes prehispánicos y se han institucionalizado en sus estructuras políticas y sociales.

Más allá de la utilidad académica de esta observación, es válida para recordar que el fantasma de las restauraciones autoritarias militares no reside exclusivamente en cuarteles militares. La persistencia de valores autoritarios en la sociedad en su conjunto impide descartar escenarios en los que sectores políticos de élite, e incluso la población civil, demanden la intervención militar como recurso para situaciones de gobernabilidad precaria o de crisis de gobernabilidad.

32. Es evidente que los aspectos mencionados anteriormente no agotan, ni mucho menos, los parámetros a partir de los cuales se debe realizar una evaluación sistemática de los alcances del proceso de redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y ejército en Guatemala. Pero constituyen una aproximación que sirve para formar una impresión general del avance del proceso. Y de ella se deriva que es claro que para Guatemala la tarea dista de haber terminado.

III. Retos para el futuro

33. El ejército se ha desplazado de las esferas políticas y ha sido sustituido por autoridades civiles legalmente constituidas. Sin embargo, es necesario fortalecer la relación actual de las fuerzas armadas con la sociedad, para que se pueda desarrollar un modelo que se corresponda con una democracia consolidada. La autoridad presidencial sobre el ejército ha sido acatada aun sin la base de una política definida; no obstante, la ausencia de mecanismos que

sistematicen y operativicen el control y la supervisión sobre el ejército podría permitir que esta autoridad se transforme en una expresión de dominación ilegítima: no debemos olvidar que nuestra cultura política está marcada por rasgos de autoritarismo que afectan tanto a civiles como a militares.

34. Es necesario recordar que los efectos del desborde de la función militar trascienden los ámbitos formales de las relaciones institucionales entre ejército y Estado, y afectan diversos aspectos de la textura de las relaciones entre sociedad, Estado y ejército: la debilidad de diversas instituciones estatales cuyas funciones fueron desarrolladas por las fuerzas armadas; el empeñamiento de la institución armada en funciones ajenas a la defensa nacional; patrones de relaciones civiles-militares caracterizados por desconfianza y separación; presencia militar en distintos niveles del poder local y regional; la ausencia de recurso humano capacitado en cuestiones de seguridad y defensa; etc.
35. De hecho, un análisis detenido del proceso de redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y ejército en Guatemala a partir de la firma de los Acuerdos de Paz evidencia que las causas para el retraso en el cumplimiento de los acuerdos y, en particular, para la pérdida de impulso en el proceso de reconversión militar, se encuentran más en las limitaciones que se han manifestado en la conducción civil del proceso por parte de los actores políticos que en la existencia de medidas de resistencia militar. La indefinición de un marco político estratégico del Estado hacia su fuerza militar, la ausencia de suficiente involucramiento de las organizaciones de la sociedad en los distintos aspectos de la problemática, la ausencia de recurso humano capacitado para las diversas funciones, son expresiones distintas de una misma vulnerabilidad.
36. En ausencia de una clara orientación conceptual y operativa sobre los objetivos, los alcances, los mecanismos y los tiempos de la reconversión por parte de las autoridades civiles pertinentes, y de una efectiva labor de análisis, propuesta y auditoría social por parte de la sociedad, el proceso de redefinición de la función militar y de los perfiles institucionales de las fuerzas armadas quedaría en manos de éstas.
37. Esta situación podrá evitarse mediante el diseño e implementación de una política clara e integral que conduzca a la institucionalización de un nuevo modelo de relaciones entre sociedad, Estado y ejército que contenga cinco componentes básicos:
 - El desarrollo de una política que explícitamente procure el fortalecimiento de la institucionalidad civil del Estado para cumplir –en los distintos ámbitos materiales y geográficos– con las funciones que le corresponden, y poder así concentrar a la institución militar en las funciones de defensa nacional que le son propias.

- Un concepto de seguridad que, fundado en el carácter democrático del Estado, identifique claramente los ámbitos de responsabilidad del Estado y de la sociedad, de civiles y militares, de políticos y académicos, en la tarea conjunta de proveer de condiciones de seguridad a la sociedad y a sus instituciones.
 - Una plataforma legal-institucional que operativice dicho concepto y desarrolle una agenda que responda a las circunstancias específicas que atraviese el país, e implemente los mecanismos necesarios de control institucional –objetivos y subjetivos– sobre el desempeño de la función de seguridad por parte de las distintas instituciones estatales responsables en los distintos organismos del Estado.
 - Una política de recursos humanos destinada a crear civiles capaces en el manejo técnico de los diversos temas relacionados con la seguridad en los distintos ámbitos institucionales del Estado, en los partidos políticos, y en los ámbitos no estatales en los que se desarrollan las funciones de investigación académica y auditoría social.
 - Mecanismos de consulta que involucren en el proceso de formulación de políticas públicas a los distintos sectores concernidos en la sociedad civil y en los actores políticos, cada uno en el desarrollo de las funciones de formulación de políticas, control, supervisión, análisis, auditoría e información que les corresponden, concebidas como funciones complementarias cuyo sentido último es la creación de verdaderas condiciones de seguridad para la sociedad guatemalteca y sus instituciones.
38. La generación de condiciones para la formulación de una política de esta naturaleza corresponde, de manera clara e inequívoca, a las autoridades políticas del país, con la participación constructiva de las distintas organizaciones de la sociedad civil. Estos elementos de transformación, tanto en el Estado guatemalteco en su conjunto como en la institución armada, son necesarios para fortalecer el Estado de derecho, la democracia política y modernizar y profesionalizar al ejército.

Concepto y agenda de seguridad

Grupo de Trabajo No. 2: Concepto y agenda de seguridad

Concepto de seguridad

En una primera acepción, seguridad es la capacidad de dar respuesta efectiva a riesgos, amenazas o vulnerabilidades, y estar preparados para prevenirlos, contenerlos y enfrentarlos. La seguridad es una condición de carácter aspiracional que identifica una situación de ausencia o disminución de riesgos para un determinado entorno social y natural.

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

Ubicados en este marco conceptual, seguridad preventiva es la condición que se genera por la capacidad del Estado de promover condiciones de bienestar para la sociedad, mitigando las vulnerabilidades que la afectan y que limitan el bienestar general; seguridad reactiva¹ es la condición que se genera por la capacidad del Estado de contener o detener las amenazas específicas que atenten contra dichas condiciones y afectan el estado de bienestar de la sociedad.

La seguridad preventiva sería aquel aspecto del desarrollo que atiende situaciones de vulnerabilidad que afectan el bienestar de la sociedad y sus instituciones; la seguridad reactiva procura contrarrestar todos aquellos riesgos o amenazas que, en un momento dado, rebasan la capacidad de las políticas de desarrollo del Estado para generar condiciones de bienestar.

Una condición de seguridad reactiva está dada por las amenazas que se ciernen sobre las condiciones de bienestar de la población. Consecuentemente, la acción del Estado debería orientarse a identificar las relaciones negativas –riesgos y amenazas– que actúan contra las vulnerabilidades existentes, y definir medidas para contrarrestarlas. En este caso, la política estatal de seguridad sería distinta de

¹ El término “reactiva” se refiere, única y exclusivamente, al carácter de respuesta frente a una amenaza concreta, y no posee ninguna otra connotación.

la política de desarrollo, en la medida en que no atiende la generación de condiciones de bienestar, sino a la contención de riesgos o amenazas a éste.

Con referencia a la seguridad reactiva, es conveniente tener en cuenta que lo que califica la existencia de una situación de seguridad o inseguridad, es la presencia o ausencia de una política efectiva destinada a contener o detener riesgos y amenazas. Una condición de seguridad se da cuando la existencia de riesgos o amenazas al bienestar son establecidas, neutralizadas o contrarrestadas mediante la acción de las políticas del Estado en materia de seguridad. Al contrario, una condición de inseguridad destaca la existencia de riesgos o amenazas contra los que no se dispone de medidas efectivas para contrarrestarlos.

Será indispensable aceptar que no todo interés nacional involucra problemas de seguridad; será necesario tener muy clara la distinción entre la problemática del desarrollo –seguridad preventiva–, la de la seguridad reactiva, y los intereses de la nación en ambos ámbitos. Es de los intereses nacionales de seguridad de donde se derivan las políticas de seguridad definidas por las autoridades estatales, como estrategia para dar respuesta específica a las amenazas que se incluyen en la agenda de seguridad.

El bien a defender por la acción de seguridad del Estado, define políticamente a la propia comunidad, ya que las políticas de seguridad deben responder a la seguridad de la persona humana, de la sociedad como colectivo social, y de las instituciones políticas que expresan las bases del pacto constitutivo de la comunidad política, siendo inadmisibles que el interés de uno pueda desarrollarse en contraposición del interés del otro.

I. Introducción

1. La importancia del debate actual, particularmente en Guatemala, respecto al concepto de seguridad y a las agendas de seguridad, se centra en la reformulación teórica que están experimentando en diferentes latitudes y ámbitos de especialización ambos conceptos, en especial por la naturaleza de la etapa de consolidación democrática que se procura concluir.

El paradigma convencional respecto a la seguridad nacional se está modificando, producto de numerosos factores como el fin de la Guerra Fría, la globalización, el desarrollo tecnológico, el avance de la telefoto-informática y la emergencia de amenazas no tradicionales. Siendo el concepto de seguridad el referente teórico que nutre la agenda de seguridad de un Estado, al modificarse el primero, el segundo lo hará necesariamente.

La discusión en torno a la seguridad, tanto como referente conceptual como su aplicación práctica en una agenda de seguridad, se convierte entonces en una tarea impostergable, no sólo por las implicaciones respecto a la definición de un concepto que pueda a su vez sustentar una política de seguridad del Estado, sino por la oportunidad de abrir la discusión a nuevos sectores y actores de la sociedad.

En este sentido, se considera que este debate se vuelve sustantivo y significativo en la medida en que se logre aportar elementos consensuados para profundizar en la temática y, a la vez, se desarrollen insumos útiles para el universo discursivo en torno a la seguridad, no sólo en el marco de este Proyecto, sino para todos aquellos ámbitos donde estas categorías analíticas se encuentran en abierta reformulación.

2. Se puntualiza específicamente las razones del por qué esta reformulación posee una relevancia significativa:

- Debatir, con la sociedad civil, el concepto, la agenda y la política de seguridad, implica en Guatemala un ejercicio de iniciación que puede lograr desmitificar la temática de seguridad del Estado, comprometer a los distintos sectores civiles, militares, políticos, académicos, entre otros, con un marco común de objetivos y metas, y contribuir a legitimar la acción de seguridad del Estado democrático de derecho. Para ello además de la plataforma de investigación y diálogo a la cual convoca el Proyecto, se requiere un esfuerzo a mediano y largo plazo para abrir el enfoque científico a los tópicos de la seguridad en todos sus niveles y subsistemas.
- Adentrarse en los núcleos de esta temática –definición de intereses, amenazas y sus ámbitos diferenciados– como producto de la investigación, conlleva ganar el tema para la democracia y ayudar a salvar

los obstáculos que entorpecen el proceso de su consolidación, para fortalecerlo.

- Dado su carácter de plataforma conceptual para la formulación del sistema de seguridad, el concepto, la agenda y sus directrices correspondientes, constituyen la base para el diseño de políticas en torno a diferentes ámbitos de la seguridad: ambiental, económica, ciudadana, exterior, interior, entre otras posibles. Asimismo, de éstas definiciones se derivan tanto líneas de trabajo para ámbitos específicos, como la agenda del sistema de inteligencia, o formulaciones filosófico-doctrinarias, como el caso de la doctrina militar.
 - Ampliando las bases de concertación de la política pública, el debate de la seguridad en Guatemala redundará en los términos de legitimidad del sistema de seguridad. Dota de certeza, transparencia, planificación, razones de priorización y coherencia a los distintos esfuerzos que la administración pública realiza en diversos campos.
 - En el ámbito regional e internacional, tal debate y su posterior externalización en un documento ejecutivo que presente la política nacional de seguridad democrática, influye como un instrumento de confianza mutua y de respeto en el marco de las relaciones internacionales.
3. Todo desarrollo conceptual surge y evoluciona dentro del marco social que le dio vida, es decir, las categorías que los individuos se apropian son parte de un contexto específico, donde cumplen la función de ser la manifestación de un fenómeno concreto al que trata de identificar. Así, el conjunto de conceptualizaciones de un objeto, un hecho histórico o de una abstracción, es un nivel de representación simbólica de un plano de la realidad. El conjunto de ellas conforman un discurso que, a su vez, es la concreción del marco ideológico-social en que surge y de donde se ha desarrollado. Así, el abordaje epistemológico de una categoría analítica debe partir del contexto histórico, social, político, ideológico, cultural, económico y ambiental de la sociedad.
4. En el caso del concepto de seguridad, lo anterior adquiere especial relevancia en la coyuntura actual, al presenciar un profundo dinamismo social en diferentes planos geográficos y en todos los ámbitos de la vida: económico, social, político, ideológico, cultural, y ambiental. En este sentido, la comprensión del contexto en el cual se desarrolla el debate actual de la seguridad tiene tres características importantes:
- Su carácter de integralidad. La seguridad se enmarca hoy estrechamente vinculada a fenómenos ambientales, económicos, sociales, políticos y militares.

- Su carácter globalizador. La seguridad dejó de ser un componente restringido a un sólo nivel espacial –territorial, marítimo o aéreo del Estado– sino que se cruza y se superpone a los diferentes planos geográficos mundiales.
- Su dinamismo. La rapidez con que avanza la tecnología y la agilidad que esto impone en los diferentes ámbitos de las sociedades.

Esto significa que el contexto que sirve de referente para el análisis conceptual de la seguridad está permeado por numerosos factores que aparecen como emergentes, lo que le da el carácter de novedoso, y no convencional que lo hace sumamente complejo.

5. El contexto internacional de pos Guerra Fría ha supuesto profundos cambios en el concepto de seguridad y en su aplicación en el marco de la política de seguridad en la mayoría de los países. En ese escenario de fin del conflicto Este-Oeste, caracterizado por la formación de zonas geo-económicas y globalización, la agenda de seguridad de los 90 –de carácter transnacional–, que incluye temas como la inserción en la economía internacional, los desafíos de una integración diferenciada y el consiguiente impacto económico sectorial y regional, en un área en la que convergen varios procesos de integración económica, de concertación política y de libre comercio como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Iniciativa para las Américas (IA), la Asociación de Estados del Caribe (AEC), y las cumbres iberoamericanas, son comunes los temas del crimen organizado, narcoactividad, corrupción, terrorismo, medio ambiente, migración, armamentismo, medidas de confianza, gobernabilidad, pobreza, equidad y justicia social.

Para Centroamérica, el fin de la Guerra Fría significó la transformación de las condicionantes que influían sobre la relación entre naciones y sobre los procesos internos en cada una de éstas. Sobre todo coadyuvó a la conclusión de la crisis de la región, a la finalización del enfrentamiento armado interno y de las guerras civiles,² y al establecimiento de una visión compartida por los Estados sobre el modelo deseable de organización societaria, asentada en la democracia, la economía de mercado y el desarrollo sustentable. Asimismo, favoreció las condiciones para el desarrollo de una mentalidad proclive a los valores de los derechos humanos, la paz y la democracia.

² La Organización de las Naciones Unidas calificó el caso de Guatemala como un enfrentamiento armado interno de carácter no internacional; y los casos de El Salvador y Nicaragua como guerras civiles.

Esta nueva situación generó dos necesidades: revisar el contenido de una nueva agenda regional de seguridad para adecuarla a los cambios internacionales prevalecientes; y reformular la institucionalidad respectiva.

6. La agenda deberá diseñarse sobre la base del cambio del concepto de seguridad, y sobre la particular situación de la ausencia de amenazas tradicionales y la relevancia de las no tradicionales, que incluyen amenazas de naturaleza ambiental, económica y social.

Por otro lado, el nuevo ambiente permitió el desarrollo de la idea de que los temas de la seguridad militar pueden ser asumidos cooperativamente. Dentro de esta visión se asume que las fuerzas armadas de países democráticos deberán fortalecer una actitud de entendimiento, colaboración y cooperación. Los marcos de seguridad inspirados en las políticas de la Guerra Fría que operaron en la región, han sido contraproducentes para el desarrollo y la consolidación de sistemas democráticos. Los procesos democratizadores indujeron la revisión y redefinición de agendas, políticas y estructuras correspondientes a la seguridad, tanto en el ámbito regional como nacional. Nuevas formas de articulación regional en los intereses de seguridad (Cono Sur y región centroamericana), son el reflejo de procesos que han conducido incluso a la elaboración de nuevos marcos de políticas de seguridad regional.

Desde el inicio del Proceso de Esquipulas para Centroamérica se estableció una nueva visión sobre el proceso, el concepto y la agenda de seguridad para la región.

En la medida que el proceso de integración avanzó, se comenzó a desarrollar la institucionalidad del nuevo esquema de seguridad, por medio de las cumbres presidenciales, la creación del Parlamento Centroamericano y la posterior firma del Protocolo de Tegucigalpa en 1991, que establece como meta constituir a Centroamérica en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, y que instaura el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) como ente central de la integración. En años posteriores se suscribieron la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, el Protocolo de Guatemala que reforma el Tratado General de Integración Centroamericana, el Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia y el Tratado de Integración Social, entre otros.

A partir de 1994 se reforzó el trabajo de la Comisión de Seguridad, la cual desde este nuevo enfoque elaboró el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, aprobado en San Pedro Sula en diciembre de 1995. Los cuatro Estados centroamericanos que poseen fuerzas armadas –Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua– organizaron en 1997 una estructura de integración estrictamente militar, denominada Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), destinada a impulsar la “cooperación, coordinación y apoyo mutuo entre las fuerzas armadas para el estudio cole-

giado de asuntos de interés común y proporcionar un nivel óptimo de defensa contra amenazas a la democracia, la paz y la libertad”.³

Al finalizar la Guerra Fría en la región, el balance general indicaba que en el ambiente de la nueva integración los países centroamericanos habían convenido en conceptos de seguridad democrática. Esto se ha visto favorecido por la ausencia a nivel regional de amenazas que hayan requerido de respuestas militares. Por lo tanto, la agenda de seguridad se ha visto más bien orientada por las amenazas no tradicionales.

7. En el contexto nacional, el escenario es complejo por las condiciones creadas a partir del fin del enfrentamiento armado interno. La experiencia de autoritarismo y de una cultura política excluyente, en el marco de una estructura socioeconómica inequitativa condujo, bajo la influencia de preceptos doctrinarios polarizados originados en el marco de la Guerra Fría, a una confrontación interna cuyas causas y efectos se encuadran en un sistema cultural de polarización y con mecanismos de reproducción social que son proclives al uso de la violencia.

Esta confrontación de 36 años de duración es aún reciente, y su análisis e interpretación requerirá de más tiempo. Sin embargo, la situación actual se caracteriza por una serie de consecuencias derivadas de esta etapa reciente entre las que destacan una situación transicional entre el tradicional Estado autoritario que se gestó durante años en Guatemala y el intento por consolidar la democracia.

Esta transición debe visualizarse en diferentes planos, niveles y ámbitos, no obstante, el tema que nos compete corresponde al ámbito de la agenda de seguridad nacional. Indudablemente, en el contexto de regímenes autoritarios, la existencia y expresión incontrolada de intereses contrapuestos amenazó la condición ideal de estabilidad jerarquizada del Estado, y se constituyó en un riesgo para su reproducción al hacerlo vulnerable a la acción hostil proveniente de agentes externos, generando una respuesta estatal en contra de los elementos que se enfrentaban al orden político establecido.

El fin del enfrentamiento armado interno con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera en diciembre de 1996 perfila un nuevo escenario. Las expectativas de un Estado democrático, de una sociedad que transite de la guerra a la paz quedaron plasmadas en este Acuerdo, y con un escenario de fondo diferente, el contexto regional de la seguridad democrática que ya venía impulsándose por parte de los países de la región.

Sin embargo, esto plantea profundos dilemas a resolver, pues la firma de los Acuerdos no garantiza por sí misma que las condiciones reales del país hayan cambiado. Consecuentemente, se percibe la ausencia de una agenda nacional

³ Documento “Bases para la consideración de la cuestión militar en Guatemala”; Proyecto “Hacia una política de seguridad para la democracia”; FLACSO, IGEDEP y WSP International, Guatemala, noviembre de 2000.

consensuada con la cual poder superar la compleja imbricación de elementos que pertenecen al pasado autoritario, con otros que se perfilan en la aspiración de un régimen democrático enmarcado en el Estado de derecho.

Una primera tarea para diseñar una agenda nacional que inscriba en sus contenidos los principios de la seguridad democrática, se da a partir de la apertura al debate de la plataforma conceptual que es necesario construir, y para lo cual será necesario visualizar cuatro aspectos: las particularidades históricas, económicas, sociales, políticas y militares de nuestro país; obtener insumos teórico-prácticos de las experiencias en torno a la seguridad democrática en otros Estados; atender el orden constitucional y los compromisos en este campo ya asumidos por el Estado, como los Acuerdos de Paz y el Tratado Marco de Seguridad Democrática; y finalmente, consolidar una capacidad de gestión intersectorial, amplia e incluyente, que pueda recoger las aspiraciones y necesidades de la mayoría de sectores que conforman a la sociedad guatemalteca.

II. Marco analítico

1. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD

8. El término “seguridad” tiene en sí mismo dificultad de definición, por su versatilidad y por la dinámica evolución de los sistemas sociales en el cual surge y se desarrolla. Desde el punto de vista genérico, se conforma de dos componentes: identificar lo que son las amenazas, vulnerabilidades, y riesgos, y lo relacionado a cómo prevenirlos, contenerlos y enfrentarlos.

El riesgo se define como el daño o pérdida que pudiera causar un particular evento, y está en función de la intensidad de la amenaza y del grado de vulnerabilidad que experimente la sociedad en un momento determinado; esta vulnerabilidad puede disminuir si el Estado o la comunidad poseen determinadas capacidades para enfrentarla.

De esta cuenta, el riesgo es igual a la intensidad de la amenaza en función de la vulnerabilidad, la cual podría variar si existen capacidades estatales o locales para contrarrestarla.

$$\text{RIESGO} = \text{INTENSIDAD DE LA AMENAZA} \left[\frac{\text{VULNERABILIDAD}}{\text{CAPACIDADES}} \right]$$

9. La revisión bibliográfica de los últimos años ilustra un esfuerzo común por intentar darle sentido al concepto desde nuevas y polémicas visiones, en el que sus referentes tradicionales y convencionales se están reformulando.

Las sociedades en donde se concretan las tesis y doctrinas de seguridad están sujetas a diferentes dinámicas de desarrollo, de diversa dimensión espacio-temporal y de relaciones multicausales.

En el ámbito de la seguridad, los recientes cambios en el mundo se concentran en dos direcciones: en la modificación de los conceptos espaciales basados únicamente en la territorialidad, y en la ampliación de las interrelaciones con otros campos de análisis, superando el carácter reduccionista de una práctica política que lo centraba en lo político-militar.

Esto se refleja en la literatura sobre el tema, en diferentes regiones y en diferentes niveles. La idea que subyace es la transicionalidad, ya sea de referentes, de la concepción de amenazas, de actores, o de marcos institucionales.

Lo importante de lo anterior es que el espacio de discusión sobre seguridad se ha ampliado; de ser privativo de sectores vinculados a la defensa, hoy se dan condiciones para la participación de los civiles.

Durante los últimos dos decenios se ha ampliado y profundizado la noción de seguridad;⁴ han aparecido diversas propuestas en torno a un nuevo concepto y, en el ámbito de la práctica, algunos Estados parecen estar redefiniendo su acepción de seguridad nacional, con una tendencia claramente “ampliacionista”. Sin embargo, algunos especialistas aseguran que el debate en torno a la seguridad nacional no ha sido concluyente y aún no existe consenso ni doctrina que avale un nuevo concepto, siendo una de las características del debate actual la falta de claridad conceptual.⁵

10. En la historia del proceso civilizatorio, los individuos y sus colectividades han enfrentado de diversas formas el reto de la seguridad; de acuerdo con sus especificidades geográficas, económicas, sociales, históricas y culturales, desarrollaron su forma de entender y dar solución a las amenazas, riesgos y vulnerabilidades que afectaban su sobrevivencia. Así, la racionalidad en torno a la seguridad tomó una dinámica propia como parte del desarrollo societario en su conjunto.

“A partir del siglo XVI, en los albores de la modernidad, el Estado en particular y en general el sistema político se convirtieron en los principales garantes de la seguridad de individuos, ciudadanos y naciones. Al tiempo que las sociedades registraban la construcción de estructuras cada vez más complejas, como parte del proceso de diferenciación funcional y autonomización de diversas esferas de la vida social, quedaron asignadas al sistema político funciones de tipificación de riesgos, evitar su desencadenamiento y reducción de ámbitos de incertidumbre social”.⁶

⁴ Bárcena Coqui, Martha; “La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo”; *Revista Mexicana de Política Exterior*, #59, SRE, Instituto Matías Romero, México, febrero de 2000, p. 9.

⁵ *Ibid.*, p. 10.

⁶ Márquez, Ricardo; “Esferas de seguridad y linderos del corazón de las tinieblas”, en *Seguridad Nacional*. Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. No. 98, México, 1998.

La expresión de la seguridad como un “bien”, una “aspiración”, una “condición” a alcanzar en el marco analítico que ahora lo utilizamos, es producto del desarrollo de los Estados-nación, que surgieron con la era moderna. Su evolución trajo consigo la necesidad de crear las instancias necesarias que asumieran la responsabilidad de la seguridad de los principales componentes del Estado: territorio, población y gobierno. Minimizar o tener bajo control los estados de incertidumbre, se convirtió en uno de los aspectos centrales no sólo del desarrollo del Estado, sino del propio sistema político.

Si bien en esta etapa los contenidos de las categorías “seguridad” y “desarrollo” no son idénticos a los que ahora se les atribuye, se identificaban con contenidos similares y existía una relación intrínseca entre ellos, en la medida en que al garantizar un espacio de certidumbre se tenía capacidad para la “construcción de proyectos y esperanzas, más allá de la elemental lucha por la sobrevivencia”.⁷

El progresivo fortalecimiento de los sistemas políticos derivó en la necesidad de la institucionalización de las funciones y los responsables de la seguridad de los Estados. La delimitación de un espacio físico, la protección de las personas y sus bienes y la salvaguarda de las instituciones, se convirtieron en los ejes referenciales necesarios para el diseño y construcción de los sistemas de seguridad que cada Estado diseñó de acuerdo con cada situación y momento histórico específico.

11. Durante los siglos XVIII y XIX la evolución de los sistemas políticos perfeccionaron y desarrollaron su visión de la seguridad en torno al eje estado-centrista, el Estado como responsable y garante de la misma, estructuró un marco teórico y práctico referencial con relación a sus componentes básicos. En esta etapa histórica, la delimitación fronteriza, es decir, la dimensión espacial, era un componente central de los intereses de los Estados-nación, en la medida en que la expansión económica de las principales potencias hegemónicas escenificaba una etapa de profunda confrontación. Esto significó, desde el ámbito conceptual, nutrir a las categorías analíticas involucradas de una imbricación entre seguridad y defensa, ésta a cargo de los componentes militares que en mayor o menor medida los diferentes países habían desarrollado. Así, la seguridad se encontró estrechamente vinculada con el ámbito de la política exterior y con los componentes armados de la sociedad.
12. La evolución del siglo XIX al XX, y éste en particular, presenta un profundo dinamismo en todos los ámbitos de la dimensión humana. La transición de los Estados-nación, las dos Guerras Mundiales, la Guerra Fría y la pos Guerra

⁷ Márquez, Ricardo, *op.cit.* p.33.

Fría se conformaron en una ruta teórica y práctica que como escenario de fondo fue dándole contenidos y refuncionalizando el concepto de seguridad. En este proceso este término enfrentará una profunda transición. La ruptura principal en el continuum de dicha evolución, producto de la emergencia de condiciones nuevas en los distintos planos –local, nacional, regional, mundial– ligados al proceso del fin de la Guerra Fría, a la globalización y al poderoso avance tecnológico, es la emergencia de un nuevo paradigma conceptual. El convencional o estrecho dejó de ser funcional, y fue necesario visualizar, crear y estructurar un nuevo marco analítico acorde a la nueva realidad.

En una primera etapa, el paso de los Estados-Nación a la Guerra Fría significó para el concepto de seguridad establecer una variable importante, el paradigma en donde se enmarcan significaba responder a sistemas políticos en los cuales los Estados habían desarrollado la máxima expresión de confrontación acorde con el avance tecnológico de su tiempo, que fueron las dos Guerras Mundiales. Las agendas de seguridad se centraron en la defensa ante las amenazas a la expansión de otros Estados, con un alto costo social, político y económico. El desgaste que se sufrió en ellas y la emergencia de las dos superpotencias, Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, fue creando un espacio de enfrentamiento y de tensión permanente que modifica las amenazas, vulnerabilidades y riesgos en los términos de prever y controlar cualquier actividad (de espionaje, de desarrollo armamentista, nuclear y no nuclear, etc.) que tendiera a acrecentar las posibilidades de una nueva confrontación.

Un elemento importante de la Guerra Fría fue que el desplazamiento de los focos de tensión hacia áreas de influencia fuera del territorio de las superpotencias. Esto coincide con los movimientos de liberación y revolución que empezaron a experimentarse en diferentes regiones de lo que fue identificado como Tercer Mundo.

Los efectos de la Guerra Fría en el concepto de seguridad tienen un componente sustancial, que la inclusión de componentes vinculados al desarrollo integral de los Estados, ante la percepción de la amenaza externa, se sustituye por una visión donde lo central sería la “defensa” de los Estados en su sentido más genérico e ideal, como un fin en sí mismo, desprovisto de su carácter societario. Es decir, se pasó de una agenda amplia e integral, vigente durante la segunda posguerra, a una agenda “estrecha” con alto énfasis en el carácter autoritario y militarista para los Estados latinoamericanos.

El fin de la Guerra Fría supone una nueva modificación, la formulación de agendas de seguridad “ampliadas”, y con ello el concepto de seguridad retoma, por diferentes vías y experiencias geográficas, la intención de centrar su objeto de interés en la colectividad cuya esencia es el ser humano.

No obstante una de las características centrales del debate actual sobre el concepto de la seguridad ha sido la falta de claridad conceptual, ha surgido un nuevo enfoque en el estudio y comprensión de las causas de los conflictos, no vinculadas

directamente con los intereses de las grandes potencias, que ha dado lugar a acciones y justificaciones para el uso de la fuerza, tal el caso de Yugoslavia, lo que ha derivado en la propuesta de una nueva reconceptualización de la seguridad basada en la persona y no en el Estado, aunque algunos han hecho énfasis en la seguridad de la sociedad en su conjunto.

Ha habido, también, una creciente interpenetración de los campos de la seguridad exterior y la interior, en especial de la seguridad pública. En este sentido, se ha señalado la necesidad del replanteamiento de la temática relativa a los Estados y las soberanías nacionales, a fin de buscar mecanismos no militares para garantizar su supervivencia y preservación.

Si pensamos en la situación geoestratégica de algunos países pequeños, será necesario aceptar que la supervivencia de sus Estados o la preservación de su soberanía, deberá plantearse en términos distintos, ya que resultaría irreal pensar en garantizarla por medios militares, lo que nos obliga a pensar que en la actualidad resulta claro que la seguridad no puede estar relacionada únicamente con la aplicación del recurso a la fuerza militar.⁸

13. Las principales consecuencias de este nuevo contexto para las agendas de seguridad fueron de dos órdenes:

- a) El interés de las agendas “estrechas” centradas en los referentes político-militares tienen un giro sustancial: de las estructuras políticas el interés pasará a lo referente a la persona humana, como ente social, no biológico. Es decir, de visión parcial a un ámbito del ser humano, a una integral donde se incorporan los diversos y múltiples aspectos que conforman la dimensión humana.
- b) La emergencia de amenazas no tradicionales como: crimen organizado transnacional, principalmente la narcoactividad, terrorismo, movimientos étnicos, fundamentalismos religiosos, disputas fronterizas, demandas de autonomía, demandas nacionalistas, el desarrollo tecnológico vinculado con el crimen organizado y con la carrera armamentista, el deterioro del medio ambiente, y la creciente y constante polarización del acceso a los recursos que genera condiciones de inestabilidad y problemas de gobernabilidad.

Éstos se convierten ahora en los contenidos fundamentales de las agendas de seguridad. El efecto de esta transformación ha sido el surgimiento del paradigma de seguridad que se denomina, según el discurso o ámbito semántico de que se trate: seguridad humana, integral, democrática, duradera, o global.

Sin embargo este paradigma enfrenta nuevos retos, como es el debate acerca de la inclusión de temáticas no tradicionales en la agenda y su procedimiento

⁸ Bárcenas, Martha; *op.cit.*, pp. 13-14.

de incorporación. Es decir, las agendas de seguridad y desarrollo se imbrican de tal manera que pueden llevar a confusiones y decisiones equivocadas.

Tres aspectos habrá que atender para dilucidar esta problemática:

1. Separar las agendas de seguridad y desarrollo.
 2. Identificar el umbral en el que un problema pasa a ser contenido de la agenda de seguridad.
 3. La institucionalidad y operativización de la agenda de seguridad.
14. Algunas propuestas, dentro de los nuevos paradigmas que surgen, se refieren también a la seguridad cooperativa y la defensa preventiva; seguridad defensiva; seguridad mundial y seguridad crítica; los complejos de seguridad, el análisis de la seguridad como discurso, y la interpenetración de la seguridad exterior e interior.
- Algunos organismos internacionales han contribuido a este desarrollo conceptual, aportando ideas acerca de la seguridad colectiva, seguridad regional, seguridad hemisférica, seguridad común, seguridad económica, seguridad medioambiental, seguridad alimentaria, seguridad cooperativa, hasta llegar a su concepto más refinado: la seguridad humana.
15. Tres han sido en la actualidad las principales aproximaciones conceptuales al problema de la seguridad: los tradicionalistas, los ampliacionistas, y los críticos. Para los tradicionalistas, los estudios, la definición y las acciones en el campo de la seguridad se deben mantener en el terreno militar y, si fuera necesario, extenderlo al campo de la política, limitadas a la interacción entre los Estados. Para los ampliacionistas, las nuevas políticas de seguridad deben incluir, además de lo militar y lo político, lo social, lo económico y lo medioambiental, sin quedar restringidas al nivel estatal.
- Para los críticos los enfoques tradicionalistas y ampliacionistas parten de que la seguridad es una realidad objetiva que existe más allá del mero discurso, y no cuestionan su carácter esencialmente subjetivo. Los críticos sostienen que la seguridad es fundamentalmente una construcción social,⁹ cuya perspectiva de estudio la ubica como un conjunto de prácticas, un discurso de seguridad que es preciso analizar.
16. Por seguridad cooperativa (Carter, Perry y Steinbrunner) se entiende un conjunto de acciones que buscan prevenir la guerra, evitando que se conjunten los medios necesarios para una agresión, por medio del compromiso cooperativo de todos los Estados.¹⁰ El concepto de defensa preventiva hace referencia al reto de prevenir la emergencia de nuevas amenazas.
- El concepto de seguridad defensiva (Kamal) introduce un cambio en la doctrina de la disuasión mediante la amenaza al uso de la fuerza, a una defensa

⁹ Bárcenas, Martha; *op.cit.* p. 15.

¹⁰ *Ibid.*, p. 18.

garantizada en la incapacidad mutua de utilizar la fuerza con fines ofensivos importantes.¹¹

Dentro de la línea de pensamiento ampliacionista se encuentra el concepto de seguridad mundial,¹² identificado como la prevención y ausencia de amenazas a los intereses vitales del planeta, basados en el reconocimiento de la existencia de nuevas problemáticas que trascienden las fronteras nacionales y exceden la capacidad de reacción de los Estados-nación. Su fundamento teórico se relaciona con las líneas de pensamiento que enfatizan el crecimiento de la interdependencia global y la cooperación internacional.

Michael Intriligator establece un marco analítico en el que el concepto de seguridad mundial debe tener en cuenta nueve globalizaciones: seguridad global; seguridad ampliada más allá de la dimensión militar; regiones vinculadas con problemas de seguridad; mecanismos de cooperación internacional para coordinar objetivos comunes de seguridad; instituciones necesarias para conseguir la seguridad; cambios en la distribución del poder; control de los armamentos con énfasis en los riesgos de proliferación de armas nucleares; problemas de seguridad mundial no militares, tales como los económicos, ambientales y otros; y la necesidad de formular nuevos marcos analíticos respecto a la seguridad mundial.¹³

Los estudios de seguridad crítica enfatizan en el análisis de la construcción del discurso de seguridad como un producto social, demostrando que es posible cambiar los enfoques sobre seguridad, al contrario de aquellos que proponen que adquiere cierta estabilidad y se institucionaliza. Esta perspectiva teórica enfoca con prioridad al individuo y promueve el concepto de seguridad humana.¹⁴

En un principio, la teoría de complejos de seguridad y análisis de la seguridad como discurso (Buzan y Weaver) enfocaron el estudio de la seguridad desde tres niveles: individual, estatal e internacional. Posteriormente, Buzan propuso la teoría de los complejos de seguridad, señalando que la seguridad internacional se refiere a la manera en que las colectividades humanas se vinculan y relacionan en términos de amenazas y vulnerabilidades.

Los subsistemas regionales se convierten en el objeto del análisis de seguridad, ubicando al Estado como unidad de análisis y los sectores militares y políticos como centrales a la seguridad. Un conjunto de Estados, cuyas percepciones y preocupaciones de seguridad están tan vinculadas que sus problemas de seguridad nacional no pueden ser razonablemente analizados o resueltos de manera autónoma, constituyen un complejo de seguridad.

¹¹ *Ibid.*, p. 19.

¹² *Ibid.*, pp. 19-21.

¹³ Bárcenas, Martha; *op. cit.*, nota al pie #19, p. 20.

¹⁴ *Ibid.*, p.21

Posteriormente, al reconocer que la teoría de los complejos de seguridad era inoperante, identificaron la debilidad de su modelo en no haber tomado en cuenta a actores no estatales ni a problemáticas de carácter transnacional que rebasan los límites de una región; por ello evolucionaron hacia el concepto de la seguridad como discurso, en el que ya incluyen a estos nuevos actores. Desde esta perspectiva, se propone estudiar el proceso mediante el cual un asunto determinado se convierte en parte de la agenda de seguridad, explicitando el proceso que determina el aseguramiento, entendiendo por aseguramiento que un tema en particular se traslade para ser considerado como asunto de seguridad.

La ubicación de un asunto como algo que afecta la seguridad internacional lo convierte en urgente y prioritario, ubicándolo en un nivel de importancia superior a cualquier otro tema. Este proceso de aseguramiento implica la percepción de las amenazas, la adopción de una acción de emergencia, y la medición de los efectos que ejerce sobre las diferentes unidades que se ven afectadas por la ruptura del ordenamiento anterior.

El proceso de aseguramiento basa su éxito en la aceptación de parte de la audiencia receptora del lenguaje de seguridad, por medio del cual se explica quién propone el aseguramiento, cuáles son los temas o amenazas identificadas, de dónde provienen dichas amenazas, y hacia quién o a dónde se dirigen, con qué resultados y con qué respuestas esperadas.¹⁵

Finalmente, se hace mención a la interpenetración de la seguridad exterior e interior (Bigo), producto de la identificación del crimen internacional, el tráfico de drogas y la inmigración como problemas de seguridad. Esto se ha dado por haber alterado la delimitación clásica entre seguridad interior y seguridad exterior, lo cual, a criterio de Didier Bigo, no corresponde a la existencia de mayores amenazas, sino a la reducción en el nivel de aceptación del otro, mediante una forma de volver inseguro lo cotidiano por parte de los expertos en seguridad, para poder llevar a cabo lógicas de acción policíaca.¹⁶

17. El debate a nivel de los organismos internacionales ha generado algunas decisiones que han repercutido en el proceso de desarrollo del concepto de seguridad; de esa cuenta se ha hablado de seguridad colectiva, seguridad regional, seguridad común, seguridad cooperativa y, finalmente, de seguridad humana.

Inicialmente, la Organización de las Naciones Unidas, ONU, estableció mecanismos para garantizar la paz y la seguridad internacionales, basados en el principio de la soberanía nacional y la defensa ante una agresión exterior. El sistema de seguridad colectiva de la ONU autoriza el uso de la fuerza para responder a agresiones en legítima defensa, establece la imposición de

¹⁵ *Ibid.*, pp. 21-23.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 23-24.

medidas coercitivas encaminadas a restaurar la paz, incluyendo el uso de la fuerza en casos extremos, y se concilia con organismos regionales responsables del mantenimiento de la paz y la seguridad, en entera sujeción al Consejo de Seguridad de la ONU.

Ya que este sistema de seguridad colectiva ha sido inoperante desde 1948, el tema central en el debate dentro de la ONU, en donde aún no existe consenso, se ubica en precisar la legitimidad y las condiciones para el uso de la fuerza, en estrecha relación con la cuestión de la intervención humanitaria.¹⁷ La naturaleza de los conflictos, en su mayoría de carácter interestatal, ha obligado a proponer la evaluación de la vigencia de los esquemas de seguridad colectiva, en particular la relación y coherencia que debe existir entre los objetivos y las acciones de la ONU y los de los diversos organismos regionales.

También en el marco de las Naciones Unidas se acuñó el término de seguridad común, captado diferencialmente si se trata de focalizar las relaciones norte-sur, o si se enfocan las relaciones este-oeste. Respecto al análisis de las primeras relaciones (norte-sur), el Informe Brandt (1980) llamó la atención sobre la noción de seguridad económica, al señalar que para los países del sur, la falta de desarrollo representaba una amenaza mayor que la guerra nuclear u otras amenazas militares. La Comisión Brundtland (1987) introdujo el concepto de seguridad medioambiental, en tanto la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación –FAO–, ha manejado el término de seguridad alimentaria, para referirse al derecho de todos los seres humanos a contar con alimentos suficientes y tener autosuficiencia en su producción.

La evolución de todos estos conceptos ha conducido a los investigadores de la ONU hacia el concepto de seguridad humana, manejado por el PNUD desde 1993, para cambiar el énfasis que se hacía sobre la seguridad nacional hacia la seguridad de la gente; de una seguridad a través de armamentos a una seguridad sustentada en el desarrollo humano; de una seguridad territorial a una seguridad alimentaria, laboral y ambiental.¹⁸ El concepto de seguridad humana vincula el desarrollo humano con el ejercicio de los derechos humanos, el bienestar colectivo, la equidad y la sostenibilidad.

En Europa, el tema de la seguridad es abordado a partir de la redefinición del término y la coexistencia y coordinación de diversos organismos vinculados al asunto. No obstante, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN acordó la posibilidad de llevar a cabo misiones “fuera del área” y “no artículo 5”; es decir, más allá de la legítima defensa colectiva, el documento de Washington en el que se modificaron sus objetivos y se adoptó un concepto amplio de seguridad que incluye las dimensiones políticas, económicas, y medio-

¹⁷ *Ibid.*, pp. 24-25.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 24-27.

ambientales, reconoce la supremacía del Consejo de Seguridad de la ONU en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Para la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, OSCE, el eje central de su acción se ubica en el concepto de seguridad cooperativa, entendida mediante la participación de todos los Estados miembros en condiciones de igualdad y mediante el procedimiento de consenso para la adopción de decisiones. La OSCE al haber aceptado en noviembre de 1999 la Carta de Seguridad Europea, se ha ubicado en un amplio enfoque sobre la seguridad incluyente en materia de control de armamento, diplomacia preventiva, medidas de seguridad y establecimiento de confianza, derechos humanos, supervisión de elecciones y seguridad económica y medioambiental. Para la OSCE, la seguridad se fundamenta en el respeto a los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho, que dan una dimensión humana a la misma.

La Organización de los Estados Americanos, OEA, a partir del mandato recibido por los jefes de Estado en 1998, analiza el significado, alcance e implicaciones de los conceptos de seguridad internacional en el hemisferio, para desarrollar un enfoque apropiado que permita enfrentar los diferentes aspectos de la seguridad, incluyendo el desarme y el control de armamentos, así como los procedimientos adecuados para revitalizar y fortalecer las instituciones del sistema interamericano relacionadas con la seguridad hemisférica.¹⁹ Ante la idea de que la reactualización de los conceptos y mecanismos de seguridad colectiva es una tarea prioritaria, la falta de consensos a este respecto en el continente americano podría conducir a la imposición de parámetros y procedimientos desde el exterior, redefiniéndose el concepto de seguridad sin que nuestros países pudieran hacer algo para transformarlo.²⁰

2. ESTADO Y SEGURIDAD

18. La configuración de los contenidos conceptuales y su operativización en el marco de la seguridad provienen de la concepción que un determinado grupo social elabora en función de sus necesidades e intereses –generalmente expresados en los intereses nacionales y en el proyecto de nación– así como de los ejes valorativos que se le imponen dentro de un contexto particular. En una sociedad democrática, un proyecto de nación se expresa en la maduración de consensos mínimos y en el logro de acuerdos básicos, logrados al interior de la sociedad por todos los sectores que la integran, utilizando el diálogo, la negociación y el respeto al disenso, para determinar el tipo de

¹⁹ *Ibid.*, pp. 27-29.

²⁰ *Ibid.*, p. 31.

estructuras, sistemas, instituciones y procesos que se acuerda construir y reproducir mediante procedimientos democráticos.

Sin embargo, la política de seguridad emerge como expresión del orden político que se establece en un Estado:

“En más de un sentido, la construcción de esferas de seguridad y protección colectiva, la supresión de incertidumbres amenazantes generadoras de miedos sociales y la edificación de espacios de certidumbres, han representado a lo largo de la historia de la humanidad ejes articuladores de voluntades y núcleos esenciales de cohesión en los que se fundamenta la convivencia social. Entre sus estructuras ordenadoras y reguladoras, las sociedades han construido diversas instituciones responsables de preservar tales esferas de seguridad y protección colectiva. Conservar su funcionalidad y eficiencia es una responsabilidad fundamental del Estado que resulta esencial para el interés colectivo preocupado por las condiciones necesarias –aunque no siempre suficientes– que doten de posibilidad y viabilidad a los proyectos nacionales”²¹

El Estado se asume, entonces, como eje regulador de las directrices que en materia de seguridad deben establecerse, convirtiéndolas en marcos referenciales a partir de los cuales se formulen las políticas respectivas y generen a su vez cuerpos doctrinarios.

19. La política de seguridad de un Estado se formula basándose en tres consideraciones:

- a) De la concreción de los intereses nacionales y del proyecto de nación que se aspira construir.
- b) De la percepción y jerarquización de los riesgos, amenazas y vulnerabilidades que debe enfrentar para la consecución de dichos intereses.
- c) De las condiciones objetivas y subjetivas a partir de las cuales pueda o no funcionalizar los mecanismos de prevención, control y resolución de las amenazas.

De esto se infiere que las diversas formas que han adquirido las directrices en torno a la seguridad en cada Estado en su desarrollo histórico, corresponden primariamente a un proyecto de Estado. Sin embargo, las posibilidades que dicho proyecto sea más o menos incluyente de las aspiraciones de las colectividades que representa, dependerá del carácter autoritario o hegemónico del mismo.

La naturaleza de la problemática de seguridad de un Estado es expresión directa del grado de solidez y funcionalidad de sus instituciones, medida en dos parámetros fundamentales: el grado de fortaleza estructural, y el grado de fortaleza hegemónica. La fortaleza estructural se mide por la capacidad

²¹ Márquez; *op. cit.*, p. 31.

del Estado para cumplir con sus funciones estructurales básicas: promoción del bienestar y desarrollo; protección de la sociedad y sus instituciones; e integración de la sociedad, sus instituciones, y su territorio. La fortaleza hegemónica se mide por la capacidad del Estado para desarrollar dichas funciones con un mínimo de recurso a expresiones de poder coercitivo, gracias a la legitimidad que le atribuye la sociedad.

3. INTERESES NACIONALES Y PROYECTO DE NACIÓN

20. La relación entre los intereses nacionales y la política de seguridad –como política de Estado– determinarán la identificación de los riesgos que enfrenta un Estado. Es decir, que la decisión de lo que es catalogado como riesgo, amenaza o vulnerabilidad dependerá de los intereses que estén siendo afectados –o sean susceptibles de serlo–, por cualquier componente interno o externo del mismo Estado.

Los intereses nacionales en su acepción genérica se identifican con aquellos componentes que un Estado erige como fundamentales, en función del bien común de la sociedad en su conjunto y le impregna una importante valoración subjetiva en cuanto a su carácter de imaginario cohesionador de los diferentes intereses colectivos. En la medida en que dichos intereses sean expresión consensuada de los diferentes componentes de la sociedad, el régimen en el cual operan tendrá mayor o menor legitimidad.

En la historia moderna de los regímenes políticos, la definición de los intereses colectivos o identificados como “intereses nacionales”, generalmente han representado una visión particular del Estado y la sociedad que corresponde al sector hegemónico dominante. En los regímenes democráticos esto se da en función de que dichos “intereses” sean expresión de la mayor parte de los sectores sociales; es decir, que se enmarquen en una visión amplia e incluyente de las más sentidas aspiraciones de todos los grupos sociales.

Más allá de este debate, existen objetivos de Estado en torno a los cuales hay un consenso generalizado, y es el identificar los “intereses nacionales” con los surgidos en el marco del origen de los Estados-nación: el espacio físico (territorial, marítimo, aéreo), la soberanía y la protección de las personas y sus bienes. Así también habrá que identificar la jerarquía de intereses de un Estado en torno a los problemas que se le presenten, ya se traten de problemas existenciales, vitales, mayores o menores, de acuerdo con el proyecto de nación y con las condiciones estructurales y coyunturales en que se encuentre.

21. La transición que se está operando en el mundo producto de los fenómenos señalados arriba y sus efectos en la relativización de los componentes tradicionales de los Estados-nación, afecta necesariamente los contenidos conceptuales de las categorías analíticas vinculadas con el tema. Por ejemplo, en el caso de los intereses nacionales respecto a la soberanía, habría que tomar en consideración:

“Las tendencias globalizadoras e integracionistas han generado un terremoto en las concepciones políticas tradicionales. La nueva realidad mundial que parece prescindir del Estado nacional se presenta todavía sin contornos institucionales definidos, pero con una clara tendencia a absorber algunas competencias emblemáticas de los Estados nacionales. En los años por venir el país deberá resolver colectivamente su forma de integración al nuevo contexto, de modo que la cesión de soberanía pueda corresponderse con mecanismos de control institucional que garanticen la tutela de los intereses nacionales en la nueva arquitectura supranacional”.²²

La importancia de identificar los intereses nacionales radica en que el conjunto de ellos representan un proyecto de nación con un carácter aspiracional, que actualmente se está construyendo, pero sus bases están plasmadas en los marcos normativos constitucionales y, para el caso de Guatemala existen importantes elementos en los Acuerdos de Paz. Identificado dicho proyecto deberán atenderse las discusiones en torno a los intereses comunes y su jerarquía. La relación entre intereses y seguridad se da en la medida en que ésta establecerá una agenda en función de los primeros y la expresión de ello será el contenido sustantivo de la política de seguridad del Estado.

4. DE LA SEGURIDAD NACIONAL A LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

22. A partir de la creación de los Estados-nación la formulación e implementación por los Estados de políticas específicas en el ámbito de la seguridad, corresponden a complejas elaboraciones de cuerpos teórico-conceptuales que tienen sus referentes en dos tipos de orígenes, por un lado el propio proyecto de nación y, por otro, su nivel y forma de inserción en la comunidad internacional. Esto es producto de su carácter “bisagra” hacia adentro y hacia afuera. Esto implica que debe crear y desarrollar una política de seguridad global que conjugue armónicamente el nivel interno y externo.

Las relaciones asimétricas de poder en el mundo actual implican la existencia de fuerzas dominantes y subordinadas; esta situación genera una poderosa interdependencia de estos países con economías emergentes hacia países desarrollados, que se establecen como potencias hegemónicas.

Particularmente, la ubicación geo-política de Guatemala la coloca en una área estratégica, lo cual significa enfrentar las presiones en torno a las políticas internas y externas producto de las relaciones asimétricas de poder que se establecen.

Cuando hablamos de la Doctrina de Seguridad Nacional²³ nos estamos refiriendo a ciertas formas de percibir y valorar el campo de la política y, consecuentemente, de comportarse en ella; considerando el espacio de la política y el de todos los

²² Curzio, Leonardo; “La seguridad nacional en México: balance y perspectivas”, en *Seguridad Nacional*. Revista del INAP, *Op. Cit.*, p. 15.

espacios sociales, como el ámbito en que se sintetiza y desarrolla la guerra total. Esta guerra exige formas particulares de militarización y tecnificación de la política y de la cultura.

La seguridad nacional es, más que la existencia de regímenes de seguridad nacional, un clima político cuya acción es todavía determinante en la vida política actual latinoamericana y en los Estados Unidos de América.

La Doctrina de Seguridad Nacional encuentra sus fuentes centrales en tres factores políticos y en uno económico con efectos políticos: (1) la Guerra Fría y su corolario de guerra total; (2) la guerra contrainsurgente que orientó la reconfiguración de los aparatos armados latinoamericanos después de la Revolución Cubana; (3) el dominio geopolítico norteamericano en América Latina; y (4) el hecho que el crecimiento mundial de la economía, bajo la lógica de la acumulación y concentración privadas, resulta incompatible, internacional y nacionalmente, con las demandas de las mayorías sociales latinoamericanas.

En resumen, "...una definición de Seguridad Nacional para los Estados Unidos, es la capacidad de desarrollar los objetivos de la élite de poder estadounidense sin interferencia de otros países, aunque casi siempre esos objetivos están más allá de las fronteras de Estados Unidos".²⁴

23. La implementación de esta doctrina, que permeó los sistemas políticos de numerosos países, tuvo consecuencias graves y profundas porque, si bien se sustentaba en dos ejes: inhibir el desarrollo de acciones contestarias, fueran éstas desarrolladas dentro del marco de la ley, o por la vía insurgente armada, y fortalecer el desarrollo socioeconómico, para que en su conjunto propiciaran condiciones de cohesión política, en la práctica subordinó el segundo elemento.

Como marco doctrinario la DSN contenía categorías conceptuales con una visión estatocentrista, donde el objetivo y la operativización del proyecto político del Estado se desplazaba de la persona humana hacia el Estado en sí, y donde la institucionalización de dicho esquema de poder le dio a las fuerzas armadas un papel preponderante.

"Además del elemento doctrinario el concepto de Seguridad Nacional está integrado por otros dos componentes: La política de seguridad nacional y las dependencias o instancias operativas de la misma. El primero de tales componentes alude al 'conjunto de propósitos y acciones específicas que pueden subordinarse a una doctrina explícita de seguridad nacional o de

²³ Comblin, José; *Doctrina de Seguridad Nacional*. Editorial Nueva Década, San José, Costa Rica, 1988.

²⁴ Wheeler, Gerald E; citado en Luis René Fernández Tabio y Lázaro González Morales. El interés y la seguridad "nacional" de los Estados Unidos; sus retos en la posguerra fría; fotocopia s/f.

- principios nacionales distintos de la seguridad'. En tanto, las dependencias operativas son el conjunto de instituciones encargadas de hacer efectivas tanto la doctrina como la política de seguridad nacional."²⁵
24. La principal consecuencia de esta visión doctrinaria fue la superposición de las agendas de seguridad y defensa y, con ello, una situación de hibridez conceptual entre ambas categorías analíticas. Identificándose al “enemigo interno”²⁶ como todo elemento que atentara contra “el orden político del Estado”, se justificó el uso de todos los recursos a su alcance, incluyendo a la institución militar, en su contra. Para Guatemala los excesos de esta manipulación teórica y su expresión en la práctica tuvieron un alto costo, no sólo en vidas sino en términos de la construcción-destrucción de la organización societaria, pues minó toda posibilidad de expresión en un marco democrático, y con ello se debilitaron sustantivamente las fortalezas y legitimidad que son indispensables para un Estado de derecho.²⁷ Se cerraron las posibilidades de lograr un desarrollo democrático y condiciones para un Estado que por motivos multicausales sufrió de importantes carencias. Es una etapa en la cual se militarizan las estructuras del poder político, y la sociedad civil se repliega de las funciones estructurales que le son naturalmente asignadas en un Estado de derecho.
25. La transición del autoritarismo a la democracia, que se escenifica en la región a partir de fines del siglo pasado y en el actual, así como el cambio de estrategia de Estados Unidos de América para la región, ha significado la necesidad de superar los marcos doctrinarios de la DSN con la consecuente reformulación conceptual en aquellos Estados donde se aplicó, como en el caso de Guatemala. Un primer ejercicio se orientó a descontaminar –en términos ideo-lógicos– el concepto de seguridad nacional y devolverle su carácter genérico, es decir, que sea útil para designar los intereses colectivos de un Estado nacional y sea operativo en el ámbito discursivo de la seguridad.

²⁵ Márquez. *Op. cit.*, p. 37.

²⁶ Los actores políticos y sectores sociales que eran percibidos como promotores de la agudización de contradicciones, pasan a la categoría de riesgo para la seguridad del Estado y deben ser vigilados, y en el caso de constituirse en “enemigos internos”, deberán ser neutralizados. Para mayor información consultar a: Arraigada Genaro y Garretón Manuel Antonio: “La Doctrina de la Seguridad Nacional y régimen militar”, en *Estudios Sociales Centroamericanos* # 76, pp. 20-21; Tapia Valdez Jorge: “La Doctrina de la Seguridad Nacional y el rol político de las fuerzas armadas”, en *Revista Nueva Sociedad* # 47; y Arévalo de León Bernardo, Patricia González y Vela Manolo: *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transición*; FLACSO-CIID, Guatemala, 2002.

²⁷ En carta de fecha 5 de enero de 1998 dirigida por el entonces ministro de la Defensa, general Héctor Mario Barrios Celada, al doctor Christian Tomuschat, se asevera que: “... Adicionalmente, no escapará a su elevado criterio el que muchos de los hechos que la Comisión investiga ocurrieron en un contexto político administrativo, en el cual la filosofía y los mecanismos de la llamada Doctrina de Seguridad Nacional y de la lucha contrainsurgencia, como expresión de la Guerra Fría en nuestra región, dieron lugar a mecanismos totalmente irregulares, alentados externamente. Como podrá suponer, este tipo de mecanismos escapan al control y dirección institucional regular, y muy difícilmente dejarían huellas documentales de sus acciones (...). Oficio No. 001-MDN-ACOM/98.

Sin embargo, se debe ir más allá, como superar los resabios del concepto de “enemigo interno” que aún nutren las percepciones sociales e institucionales de seguridad en algunos países donde se implantó la DSN, lo cual deberá reflejarse en una nueva conceptualización de los contenidos de la agenda enmarcados en la seguridad democrática.

5. SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

26. La emergencia de regímenes transicionales que se inscriben en la consolidación democrática, ha implicado una de las más importantes reformulaciones conceptuales en los sistemas políticos contemporáneos, identificando el concepto de seguridad con los valores de la democracia.

“A partir del inicio del decenio de los años noventa el concepto de seguridad comenzó a ser transformado. El tradicional enfoque estatocentrista, donde el concepto de seguridad se refiere a la protección de la soberanía y el territorio de un Estado ante amenazas externas o internas, se ha visto superado por nuevas concepciones de seguridad que, por el contrario, colocan al ser humano como sujeto principal”.²⁸

Las fuentes conceptuales que hacen referencia a este enfoque se vinculan en términos de la conceptualización de la seguridad humana como eje de la seguridad del Estado, como son :

- a) La Constitución Política de la República en sus artículos 1 y 2 indica 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. 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.”
- b) El Tratado Marco de Seguridad Democrática, que recoge el concepto de “seguridad democrática”, cuyos ejes son el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural, erradicación de la violencia, corrupción, impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas, el balance de fuerzas entre la situación interna de cada Estado y la cooperación entre los países de la región.²⁹

²⁸ Brenes, Arnoldo; “Amenazas a la seguridad en Centroamérica: ¿Se justifican las respuestas militares?”, en *Diálogo Centroamericano*. www.arias.or.cr/documentos/cpr/dialogo3.htm, julio de 2000.

²⁹ *Ibid.*

Según este Tratado Marco, la nueva realidad mundial regional para la solución de los problemas de la seguridad en democracia, exigía ir más allá del ámbito estrictamente militar y de la seguridad de los Estados, para abarcar el problema de manera integral, incluyendo la esfera policial y de seguridad pública, así como todo lo relacionado con la seguridad no sólo de los Estados sino de las personas o de los habitantes centroamericanos.

Había que ir de la seguridad militar a la seguridad humana, de la seguridad defensiva a la seguridad cooperativa, de la seguridad frente a las amenazas a la seguridad preventiva, de la seguridad basada en el territorio y la soberanía del Estado a la seguridad para la población o el ser humano.³⁰

- c) En el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, signado por el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, URNG, en septiembre de 1996, se establece que 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 amenazas al orden público y la seguridad interna, a cargo de la Policía Nacional Civil. En este mismo Acuerdo se identifican como factores de riesgos y amenazas para la convivencia democrática, la paz social y el orden constitucional, los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza y la pobreza extrema, la discriminación social y política y la corrupción, entre otros.
- d) El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD ha acuñado desde 1993 el concepto de “seguridad humana”. En su informe de 1994 desarrolla este concepto ubicándolo a nivel de sus dos componentes: 1) seguridad ante amenazas crónicas como el hambre, enfermedad y represión; y 2) protección contra alteraciones súbitas o violentas en el modo de vida.³¹
- e) La Comisión de Gobernabilidad Global³² propuso el concepto de “seguridad global”, acentuando el énfasis en la seguridad de las personas y del planeta, particularmente la amenaza ecológica; sin embargo, considera que atender la seguridad de los individuos no reemplaza la atención de la seguridad de los Estados, ya que ambas son igualmente importantes.
- f) En el Informe del Comité Coordinador del Capítulo Costarricense del Diálogo Centroamericano por la Seguridad y la Desmilitarización,³³

³⁰ “Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica”, SICA, El Salvador, 1996, p. 12.

³¹ Para mayor información consultar el numeral 17, páginas 19 y 20 de este mismo documento.

³² Brenes, Arnoldo. *Op.cit.*

³³ “Informe del Comité Coordinador del Capítulo Costarricense del Diálogo Centroamericano por la Seguridad y la Desmilitarización”; en *Revista Diálogo Centroamericano*.

se establece en sus conclusiones que el principal eje de la seguridad debe ser el ser humano, quien enfrenta diferentes tipos de amenazas en diferentes planos, de acuerdo con los diferentes ámbitos en que se desenvuelve: familia, comunidad, Estado-nación, región y planeta.

g) La Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humanos aporta el concepto de “seguridad duradera” en el cual se contempla que la esencia de la seguridad es “erradicar o prevenir la aparición de situaciones amenazadoras para cualquier componente de seguridad humana”³⁴

h) Somavía e Insulza profundizan sobre el tema en los siguientes terminos:

“Concebimos la seguridad como un concepto más amplio y positivo, que prioriza la necesidad de los individuos de vivir en paz y de contar con los medios económicos, políticos y ambientales para una existencia digna. En la sociedad democrática, la seguridad de la nación es la seguridad de los hombres y mujeres que la componen, e implica, además de la ausencia de riesgos o amenazas físicas, la existencia de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación y otras.”³⁵

El análisis de los conceptos vertidos en las fuentes anteriores, coinciden en que el punto nodal en lo referente a la seguridad es el ser humano, independientemente de las acepciones que se utilicen para denominarla, pero no en una condición ideal, sino con referentes concretos a su situación y entorno, donde se involucran aspectos económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales. Es decir, que en este enfoque se desplazan los ejes que conformaron la concepción de seguridad, en el marco de la DSN:

- El objeto de la seguridad ya no es el Estado, sino la persona humana concebida de manera integral.
- El orden político se caracteriza por la aspiración democrática eliminando su carácter autoritario.
- La institucionalidad de la seguridad se resuelve en el marco del Estado democrático de derecho.
- La agenda de seguridad del Estado se amplía e incorpora otras temáticas además de la defensa.

³⁴ Casasfranco, María Virginia (coord.); *Hacia una seguridad ambiental en Guatemala. Construcción de una agenda en Sololá*. Fundación Centroamericana de Desarrollo y Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Costa Rica, 2000.

³⁵ Somavía, Juan, Insulza y José Miguel (comps.); *Seguridad democrática regional. Una concepción alternativa*. Comisión Sudamericana de Paz, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, noviembre de 1990, p. 7.

III. Construcción del concepto de seguridad

27. La reformulación del concepto de seguridad a partir de la necesidad de funcionalizar una categoría analítica que sea coherente con la nueva etapa histórica que ahora vivimos, se convierte en una tarea impostergable.

En una primera aproximación, el término seguridad semánticamente posee su origen en la palabra latina *securitas/securus*: libre de preocupaciones o problemas, proveniente del término *sine cura*: sin problemas o preocupaciones; por lo que, en su acepción más fundamental, el término seguridad hace referencia a estar libre de preocupaciones, a sentirse a salvo de cualquier daño que pueda ser causado por otros.³⁶

En este sentido, seguridad significaría estar libre de preocupaciones o problemas; sentirse a salvo de cualquier daño que pueda ser causado por otras personas o circunstancias. Poseer control sobre cualquier tipo de riesgos, amenazas o vulnerabilidades, y estar preparado para prevenirlos, contenerlos y enfrentarlos. Algunos³⁷ plantean que la seguridad nacional es el derecho de cada nación a defender su integridad territorial y su tranquilidad doméstica contra amenazas internas y externas. En este contexto, la seguridad significaría un ambiente estable y previsible donde no existirían temores de daño o perjuicio a las personas o a sus bienes, y donde la nación gozaría de una firme estabilidad. Se afirma que la seguridad es un concepto político de competencia y responsabilidad del Estado, no atribuido a un sector en particular y, por lo tanto, no posee carácter militar, sino corresponde a todos los ciudadanos y a todos los sectores de la nación.

Otros³⁸ afirman que la seguridad es una condición en la que los Estados consideran que no existe peligro de un ataque militar, presión política, ni coerción económica, por lo que pueden proseguir libremente su desarrollo y progreso propios. Sostienen que los conceptos de seguridad comprenden y combinan diferentes elementos como la capacidad militar, el poderío económico, el desarrollo social, el progreso de la ciencia y la tecnología, y la cooperación mediante el uso de la diplomacia bilateral y multilateral.

Se ha afirmado³⁹ que la seguridad nacional tiene por objeto mejorar la seguridad de las instituciones sociales, económicas y políticas contra amenazas procedentes de otros Estados independientes, las que pueden manifestarse afectando la seguridad militar, la seguridad interna o la seguridad situacional.

³⁶ Bárcena Coqui, Martha; *Op.cit.*, p. 11 y 12.

³⁷ Crahan, Margaret. "Defining Security Needs"; en Sabri Sayari; *Civil Military Relations an Democratization*. Washington, D.C., National Academy Press, 1993, p.9.

³⁸ Organización de las Naciones Unidas. Concepto de Seguridad, Departamento de Arme y Desarme. "Informe del Secretario General", Documento A/40/553, párrafos 205-206, 1986.

³⁹ Huntington, Samuel P. *El soldado y el Estado*, Teoría y política de las relaciones cívico-militares. Grupo editor latinoamericano, Buenos Aires, 1995.

CONCEPTO Y AGENDA DE SEGURIDAD

La seguridad militar está encaminada a disminuir o neutralizar los esfuerzos destinados a debilitar o destruir la nación, realizados por fuerzas armadas que operan desde el exterior de sus límites institucionales y territoriales.

La seguridad interna trata de la amenaza de subversión, es decir, el esfuerzo destinado a debilitar o destruir al Estado, realizado por fuerzas que operan dentro de sus límites institucionales y territoriales.

La seguridad situacional concierne a la amenaza de erosión procedente de cambios a largo plazo en las condiciones sociales, económicas, demográficas y políticas, que tienden a reducir el poder relativo del Estado.

A nivel general, el objeto de la seguridad podría ser amplio, cubriendo los legítimos intereses de los pueblos, los Estados, la comunidad internacional y la persona humana, pero esta última prevalece en tanto núcleo generador de los primeros.

Aunque tradicionalmente la seguridad ha sido definida desde el Estado, en un contexto democrático debería ser definida como expresión de los intereses legítimos de la sociedad, mediante los procedimientos considerados en el sistema democrático y aplicando sus mecanismos institucionales correspondientes. Obviamente, el punto de partida contará con condicionantes históricas y estructurales que habrán de tomarse en cuenta; lo prioritario será la generación de nuevas condiciones que permitan arribar y desarrollar una política de seguridad para la democracia, en la cual los intereses de la sociedad y los de la persona humana sean inseparables.

28. 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 ampliación del concepto de la agenda restringida a la agenda ampliada implica, en primer lugar, acceder al debate en torno a las necesidades de seguridad de colectivos con referentes concretos. Es decir, partir del contexto real para categorizar la seguridad de manera que se transforme en un concepto útil y operativo, atendiendo a las particularidades de cada situación, evitando homogeneizar artificialmente condiciones que no lo son.

Para el caso de Guatemala se ha optado por un concepto amplio de seguridad, que incorpora en su agenda una serie de elementos de riesgo que pudieran afectar las condiciones de bienestar económico, político y social de la sociedad, superando mediante esta reformulación las interpretaciones estatocéntricas, para establecer que el bien a defender por la acción de seguridad del Estado es, prioritariamente, la persona humana. Sin embargo, dado el generalizado contexto de subdesarrollo de nuestra sociedad, esta ampliación implicaría superponer la agenda de seguridad a la de desarrollo. Esta situación nos ubica en el centro de un nuevo debate, es decir, la relación entre las agendas de seguridad y desarrollo. Si bien el concepto ampliado incorpora componentes integrales con relación con los individuos y las socie-

dades, como lo ambiental, lo económico y lo social, en el afán de no circunscribir el tema de seguridad al componente político-militar, se corre el riesgo de relativizar demasiado el concepto de seguridad.

Esta problemática ha sido abordada recientemente como efecto del intento de aplicar indiscriminadamente al concepto de seguridad diversos calificativos, tales como: democrática, humana, o integral, cuestionando que la ampliación del concepto de seguridad conduce a desvirtuar los aspectos específicos de la seguridad interestatal, claves para la estabilidad regional y la seguridad internacional, lo cual implicaría que si el concepto de seguridad se amplía sin referentes concretos, englobará todos los aspectos significativos de la vida social.⁴⁰

El riesgo de no delimitar el ámbito de las políticas de seguridad y desarrollo, es decir, asignar al desarrollo las características de situación de excepción implícitas en toda emergencia, implicaría la inconveniencia de situar amplios temas de la agenda pública en los ámbitos de la excepcionalidad. Si esto sucede, al considerar toda situación de vulnerabilidad de la población como una amenaza, el efecto de priorización de las políticas de Estado se perdería, ya que si todo sería urgente, nada lo sería, y el efecto de la agenda de seguridad como mecanismo para la movilización extraordinaria de recursos sería nulo. También estaríamos ubicándonos en un contexto muy cercano al que sirvió como base a los regímenes autoritarios, ya que convertiríamos a la seguridad en algo similar a la meta suprema del Estado, es decir, en la parte central a la que habría que subordinar cualquier acción estatal, aunque eso implicara priorizar intereses del Estado contrapuestos a los intereses de seguridad de la población en su conjunto.

La identificación del desarrollo como objetivo de seguridad conllevaría la subordinación del desarrollo a la seguridad, como efecto de las connotaciones de urgencia y emergencia asociadas a la problemática de la seguridad, cuyo costo implícito sería la adopción de medidas de excepción que relegan los procedimientos regulares.

En contextos de precaria consolidación de los valores democráticos, esta subordinación podría generar acciones que atenten contra los intereses de la consolidación del sistema democrático; es indispensable, por ello, establecer una clara distinción conceptual y operativa entre los términos seguridad y desarrollo. Para ello, se propone distinguir entre seguridad preventiva y seguridad reactiva; entendiendo por la primera, la capacidad para continuar o mantener una relación positiva; y por la segunda, la capacidad de cortar o detener una relación negativa.

⁴⁰ Rojas Aravena, Francisco. "La seguridad internacional en las américas"; en *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Revista de FLACSO- Sede Chile. Año 13, No. 4, Octubre-diciembre de 1998, p. 24.

Ubicados en el marco conceptual de la seguridad democrática, seguridad preventiva es la capacidad del Estado de generar condiciones que mitiguen las vulnerabilidades que afectan a la sociedad y que atentan contra el bienestar general; seguridad reactiva es la capacidad del Estado de contener o detener las amenazas específicas que atenten contra dichas condiciones y afectan el estado de bienestar de la sociedad.

El punto de referencia de ambos conceptos debe ser la situación específica de vulnerabilidad a la que se encuentra expuesta la población en un momento dado, y sus lógicas variarán según se trate de la seguridad preventiva, que buscaría identificar las oportunidades y potencialidades que permitan maximizar los recursos materiales e inmateriales de los que se disponga; o de la seguridad reactiva que buscaría la identificación de riesgos y amenazas que atenten contra los esfuerzos de generación del bienestar.

La acción de las políticas de desarrollo del Estado es positiva por definición, en cuanto procura generar condiciones de bienestar para la población; su sentido es desarrollar una relación positiva que permita superar la vulnerabilidad existente.

Una condición de seguridad reactiva está dada por las amenazas que se ciernen sobre las condiciones de bienestar de la población, consecuentemente, la acción del Estado debería orientarse a identificar las relaciones negativas –riesgos y amenazas– que actúan contra las vulnerabilidades existentes y definir medidas para contrarrestarlas. En este caso, la política estatal de seguridad sería distinta de la política de desarrollo, en la medida en que no atiende la generación de condiciones de bienestar, sino a la contención de riesgos o amenazas a éste.

Es conveniente tener en cuenta que lo que califica la existencia de una situación de seguridad o inseguridad, es la presencia o ausencia de una política efectiva destinada a contener o detener la existencia de riesgos, amenazas o vulnerabilidades. Una condición de seguridad se da cuando la existencia de riesgos o amenazas al bienestar son establecidas, neutralizadas o contrarrestadas mediante la acción de las políticas del Estado en materia de seguridad. Al contrario, una condición de inseguridad destaca la existencia de riesgos o amenazas contra los que no se dispone de medidas adecuadas para contrarrestarlos.

La seguridad preventiva sería aquella parcela del desarrollo que atiende a situaciones de vulnerabilidad que afectan el bienestar de la sociedad y sus instituciones; la seguridad reactiva procura contrarrestar todos aquellos riesgos o amenazas que, en un momento dado, rebasan la capacidad del Estado para proteger a la sociedad y a sus instituciones.

El término seguridad democrática indica la condición de bienestar que se genera gracias a la acción de desarrollo que promueve el Estado, y la definición de

políticas de desarrollo cuyas medidas específicas están destinadas a procurar la condición de bienestar. El término políticas de seguridad se limita a las medidas destinadas a contrarrestar los riesgos y amenazas que se ciernen sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones.

29. La siguiente interrogante podría formularse como ¿Seguridad de quién?, ¿Cuál es el objeto de la seguridad? o ¿Cuál es el bien a defender? El objeto referencial que se trata de identificar tiene como escenario de fondo el debate en torno al interés nacional.

El término interés nacional en el marco de las perspectivas tradicionales de los estudios de seguridad, se identificaba como la integridad territorial y la soberanía política; posteriormente evolucionó hacia objetivos más específicos ligados a estrategias para el desarrollo y a la proyección de las políticas estatales más allá de las fronteras, con lo cual el término se convirtió en algo amorfo y confuso, hasta llegar a identificar a procesos de decisión política que permiten el desarrollo de intereses que representan los intereses del Estado, derivados de las percepciones que las élites en el poder definían como más conveniente para todos.

Por ejemplo, en el marco de los regímenes autoritarios, se identificaba al Estado, con las implicaciones de la manipulación del término “interés nacional” como proyección de los intereses colectivos siendo que representaban intereses particulares de un sector hegemónico. En el marco del concepto de seguridad democrática el objeto referencial es la persona humana en el sentido integral, como individuo que interactúa con su entorno social y natural.

En el caso de democracias incipientes, como la nuestra, la identificación de los intereses nacionales –más allá de la integridad territorial y la soberanía nacional– se hace necesaria en la medida en que permite la identificación de objetivos comunes y la definición de las correspondientes estrategias de desarrollo para alcanzarlos; para ello será necesario precisar el proceso y los procedimientos de legitimación de aquellos que legalmente pueden identificarlos.

Será indispensable aceptar que no todo interés nacional involucra problemas de seguridad; para evitar una probable confusión, será necesario tener muy clara la distinción entre la problemática del desarrollo (seguridad preventiva) y la de la seguridad (seguridad reactiva), estableciendo que de los intereses nacionales de seguridad se derivan las políticas específicas de seguridad, definidas por las autoridades estatales como estrategia para dar respuesta a las amenazas existenciales que se ciernen sobre el Estado.

La claridad y definición de esta distinción es clave, el punto nodal de la discusión, pues de ella se nutre la política de seguridad del Estado y de la cual se derivarán directrices sustantivas, como el tipo de amenazas que hay que atender y cómo enfrentarlas. Es decir, que este aspecto tiene un alto

componente valorativo en la medida en que otorgará parámetros para la inclusión-exclusión de riesgos y su jerarquización, así como de los medios y formas de operativizar su prevención, control y resolución.

La reflexión en torno al “bien a defender” es oportuna para abordar la problemática de la inclusión de los intereses y necesidades de la mayor parte de sectores que conforman una sociedad determinada, en especial cuando se propone la reformulación del término seguridad.

Dicha reformulación obedece a la necesidad de corregir las deformaciones en la acción del Estado, que como efecto de la vigencia de regímenes autoritarios, identificaba a las propias estructuras gubernamentales como “el bien a defender”, convirtiendo en prioritaria para la acción estatal la seguridad del orden político, y sacrificando en consecuencia la seguridad de la población. Durante la vigencia de dichos regímenes, la nación era percibida como un estado ideal a alcanzar mediante un proyecto estatal de desarrollo expresado en un “interés nacional” y en unos “objetivos nacionales permanentes”, de los cuales las autoridades políticas se constituían en mediadores absolutos. En una democracia, la nación es una comunidad política definida por un pacto político entre actores sociales reales, que norma su resolución práctica de acuerdo con principios y procedimientos claramente establecidos. De esto se deriva que la nación no existe fuera del pacto político, y que su seguridad como colectivo social es inseparable a su seguridad como colectivo político. En una concepción democrática, el interés de la sociedad y los de la persona humana son inseparables; el concepto de persona humana se refiere, aparte de su realidad biológica, a una serie de vínculos que la persona establece con otras personas en los distintos ámbitos en que desarrolla su vida y con la comunidad en su conjunto, de los cuales se derivan una serie de derechos y obligaciones recíprocas.

De esta cuenta, al tratar de identificar “el bien a defender” por la acción de seguridad del Estado, prácticamente se estará definiendo de manera política a la propia comunidad, ya que las políticas de seguridad deben responder prioritariamente a la seguridad de la persona humana, de la sociedad como colectivo social, y de las instituciones políticas que expresan las bases del pacto constitutivo de la comunidad política, siendo inadmisibles que el interés de uno pueda desarrollarse en contraposición del interés del otro.

IV Elementos para definir la agenda de seguridad

30. La especificidad de una política de seguridad se manifiesta en la lista de temas o problemas que busca abordar y resolver, es decir, en la agenda de seguridad del Estado, la cual identifica una serie de amenazas y riesgos con el 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.

Es en esta área donde se plantea el reto de definir nuevos conceptos de seguridad operativos ya que, como recordaremos, uno de los peligros de la ampliación del concepto de seguridad estriba en la confusión entre los ámbitos de la política de seguridad y la de desarrollo. Ya que el término seguridad implica con frecuencia movilización estatal en condiciones de excepcionalidad, es conveniente reducir al mínimo posible la inclusión de temas en una agenda de seguridad, situando únicamente aquellos para los que el Estado no posee una respuesta institucional prevista y/o adecuada, y cuidando de procurar el traslado de problemas o temas del ámbito de emergencia y excepción de las políticas de seguridad, hacia el ámbito de regularidad y normatividad de las políticas de desarrollo.

Lo óptimo sería que en la política de seguridad del Estado se mantuviera reducido al mínimo posible el número de problemas que son atendidos desde la agenda de seguridad, así como el tiempo requerido para la atención de un problema emergente.

Tradicionalmente, los temas que se incorporan en las agendas de seguridad son aquellos ligados a la problemática de la supervivencia; aquellos cuya existencia plantea una amenaza existencial al Estado, al extremo que justifica la utilización de medidas extraordinarias para enfrentarlo.

En este orden de ideas, podríamos hablar de problemas existenciales cuando amenazan a corto plazo la supervivencia del Estado, o de alguno de sus componentes, ya se trate de la sociedad, el territorio o de su sistema político; problemas vitales cuando amenazan a largo plazo la viabilidad del Estado o de algunos de sus componentes; problemas mayores cuando de no ser corregidos oportunamente por el Estado, pueden convertirse en problemas vitales; y problemas menores cuando afectan el bienestar de la población pero no constituyen una amenaza mayor.

Los niveles de problemas mayores y menores se corresponden con las condiciones de seguridad preventiva que deben generarse mediante las políticas de desarrollo; los problemas de carácter vital, en la medida en que se plantean con efectos a largo plazo, no justifican apelar al recurso de la excepcionalidad implícito en los temas de una agenda de seguridad. De hecho, una eficiente política de seguridad procura reducir los problemas existenciales en vitales, y mediante una adecuada política pública podría reducirlos incluso a problemas mayores o menores.

Con base en lo anterior podríamos concluir que los únicos temas que deberían incluirse en una agenda de seguridad son aquellos de carácter existencial, que no pueden ser atendidos en el marco de las políticas regulares del Estado.

Para poder definir qué problemas o amenazas deben ingresar a la agenda de seguridad por pertenecer al ámbito de problemas existenciales, es decir, que amenacen a corto plazo la supervivencia del Estado o alguno de sus componentes, será necesario definir el proceso de aseguramiento y establecer el umbral.

El proceso de aseguramiento es la acción de proyectar la política más allá de la normatividad regular, pero sujeto a controles legales aplicables al estado de excepción, enmarcando un tema como correspondiente a un tipo especial de política o por encima de la política. Este concepto descansa en la idea de que cualquier tema público puede ser ubicado en un espectro que va desde lo no político, por no atraer la atención estatal ni volverse un tema de debate y decisión pública, a lo político, es decir, aquello que cae en el ámbito de las políticas públicas, requiriendo decisiones y/o asignación de recursos públicos, hasta ser incluido en el proceso de aseguramiento, por considerar que constituye una amenaza existencial que requiere medidas de emergencia que exceden los límites del procedimiento político regular.

El umbral sería el límite a partir del cual un problema pasa a ser atendido en el marco de las políticas de seguridad; la línea divisoria que define que un problema debe ser atendido bajo parámetros determinados para situaciones especiales. El vano que debe ser atravesado en y por el proceso de aseguramiento.

Cruzar ese umbral significa incluirlo dentro del proceso de aseguramiento, el cual considera tres etapas básicas: (1) la identificación de una amenaza existencial; (2) la identificación de una acción de emergencia; y (3) la liberación de dicha acción de las limitaciones establecidas en el marco normativo regular.

El dilema resulta de la capacidad y claridad de tomar las decisiones oportunas respecto a los ámbitos, el umbral, y cómo “asegurar” o “desasegurar” un tema. Esto será responsabilidad de las instancias específicas del Estado del ámbito de la seguridad.

Sin embargo, existe un punto central que es el referente necesario donde se ubican estos ejercicios: el diseño, formulación y operativización de una política de seguridad como proyecto de Estado. De no tener estos niveles resueltos se corre el riesgo de generar una política de seguridad incoherente, coyuntural y, con ello, proclive a la manipulación e impunidad de los sectores allegados a las estructuras que inciden en la seguridad.

31. La concreción de la ruta de la formulación de una política de seguridad democrática se desarrolla desde la reconceptualización de la seguridad, la identificación del objeto a defender, el nivel de aseguramiento y los ámbitos de las amenazas, hasta la identificación de los medios y procedimientos para implementarla. Los medios y los procedimientos a utilizar obligan a repensar, reformular o crear un diseño institucional que resuelva, por un lado, los

recursos que deberán estar disponibles para la ejecución de las medidas necesarias para prevenir, controlar o enfrentar una amenaza determinada, y por otro lado, los mecanismos para la toma de decisiones.

En el marco de un Estado democrático, ambos aspectos deben ser evacuados en un marco normativo que garantice la transparencia y la claridad de ejecución, aunado a una capacidad administrativa eficaz.

Para que estas condiciones se den, debe fortalecerse el Estado en general, así como generar los espacios amplios de participación de todos los sectores de la sociedad. Las garantías de que la política de seguridad y su operativización superen los marcos restringidos, conceptuales y operativos anteriores, dependerá, por un lado, de la capacidad de lograr cambios sustantivos en las concepciones e instituciones que tradicionalmente se han hecho cargo de la seguridad y, por el otro, dependerá de la capacidad de la sociedad en su conjunto para sensibilizarse, conocer e incidir en este proceso.

El reto de lograr una agenda de seguridad democrática es el reto para consolidar un Estado democrático.

El Sistema de Seguridad en Guatemala: apuntes para una reforma

Grupo de trabajo N° 4: Institucionalidad
de la seguridad, controles
democráticos y Sistema
de Inteligencia

Presentación

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

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

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

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

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

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

La propuesta de estructura se acompaña de una formulación detallada acerca del proceso de planificación de los asuntos de seguridad. Dentro de esta cuarta parte, se analizan los contenidos, los ciclos de planificación y los procesos de

decisión alrededor de la Política Nacional de Seguridad, las Directivas Nacionales de Seguridad y otras políticas, programas y planes derivados de las dos anteriores.

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

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

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

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

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

² “Concepto y agenda de seguridad”. Grupo de trabajo No. 2 del Proyecto “Hacia una política de seguridad para la democracia”. Documento de trabajo. Guatemala, noviembre de 2001.

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

I. Observaciones conceptuales

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

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

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

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

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

Todo sistema nacional de seguridad tiene por objeto el tratamiento de aquellos temas definidos –de forma explícita o implícita– como asuntos de seguridad. Tal

⁴ “Concepto y agenda de seguridad”. Grupo de trabajo No. 2 del Proyecto “Hacia una política de seguridad para la democracia”. Documento de trabajo. Guatemala, noviembre de 2001. p. 3.

⁵ *Ibid.*

punto de partida presenta las claves conceptuales alrededor de las cuales se fundamentan estos apuntes para una reforma del Sistema de Seguridad en Guatemala. ¿Qué es un sistema nacional de seguridad? ¿Qué puede entenderse como asunto de seguridad? ¿Quién define los temas? Veamos uno a uno los componentes principales de esta formulación.

A. ¿QUÉ ES UN SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD?

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

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

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

El Sistema de Seguridad está estrechamente relacionado con el concepto y la agenda de seguridad. Ambos definen la política resultante de carácter general (política de seguridad), de la que se derivan políticas específicas de nivel dominio (ámbito ministerial y de secretarías de Estado, y de los denominados –en la legislación guatemalteca– gabinetes específicos) y las subsiguientes políticas en el ámbito operativo o de ejecución.

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

Se afirma esto último debido a que en la realidad de las políticas públicas, la agenda de seguridad es –en parte– un reflejo de los resultados que el Sistema de Seguridad ha logrado alcanzar con la implementación de determinadas políticas. Asimismo, el concepto de seguridad es la herramienta teórica desde la cual se determinan los temas de seguridad –que llegarán a formar parte de la agenda–, lo que tendrá derivaciones ulteriores hacia las formas posibles de afrontar los problemas definidos.⁶

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

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

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

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

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

B. ¿QUÉ PUEDE ENTENDERSE COMO TEMA DE SEGURIDAD?

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

Los asuntos de seguridad entonces resultan de un apropiado equilibrio entre las condiciones de seguridad del Estado y de la sociedad. En regímenes democráticos, tal balance no es un obstáculo insalvable, pues este tipo de régimen se fundamenta en el funcionamiento de un conjunto de mediaciones entre el Estado y la sociedad.⁸

Estos temas están constituidos por aquellas materias, problemas o fenómenos de cualquier tipo que representan un obstáculo para el logro de los objetivos nacionales. Las condiciones de seguridad están dadas por la capacidad de llevar a

⁷ “Concepto y agenda de seguridad”. Grupo de trabajo No. 2 del Proyecto “Hacia una política de seguridad para la democracia”. Documento de trabajo. Guatemala, noviembre de 2001. p. 37.

⁸ O'Donnell, Guillermo; “Apuntes para una teoría del Estado”, en Nicolás Mariscal, Rubén Zamora y Edgar Jiménez Cabrera (comps.), segunda edición. *El Estado*. UCA, El Salvador, 1985.

cabo los intereses nacionales vinculados con el bienestar de la población. Forman parte, por tanto, de aquellos temas o asuntos excepcionales que se encuentran fuera de las políticas regulares de gobierno. La definición de los asuntos de seguridad no puede ser enfocada como una simple priorización del programa de gobierno. No obstante, la condición de excepcionalidad todavía es una definición imprecisa que puede llevar a equívocos. Por ello, en adelante presentaremos una manera de cómo pueden clasificarse un problema como asunto de seguridad, los niveles y los pasos que ello implica.

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

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

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

1. CLASIFICACIÓN CONFORME A LA GRAVEDAD Y EXTENSIÓN DE LA AMENAZA

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

Los términos son definidos así: “... problemas existenciales: cuando amenazan en el corto plazo la existencia del Estado, o de alguno de sus componentes, ya se trate de la sociedad, el territorio o de su sistema político; problemas vitales: cuando amenazan a largo plazo la viabilidad del Estado o de algunos de sus componentes;

⁹ “Concepto y agenda de seguridad”. Grupo de trabajo No. 2 del Proyecto “Hacia una política de seguridad para la democracia”. Documento de trabajo. Guatemala, noviembre de 2001. pp. 37-38. Dentro de los órdenes clasificatorios para determinar qué puede ser considerado asunto de seguridad nacional presentamos cuatro ejemplos: 1) En *The concept of “national interest”: a time for new approaches* (1979), Donald Nuechterlein nos propone clasificar los problemas en: i) problemas de sobrevivencia: amenazas de corto plazo a la existencia de una sociedad que llevan a invocar la defensa; ii) problemas vitales: amenazas de largo plazo que pueden llevar a invocar los cuatro intereses que componen la propuesta; iii) problemas mayores: sucesos y tendencias en el ambiente internacional que pueden convertirse en asuntos vitales a menos que se tome una acción correctiva; y iv) asuntos periféricos: problemas que no afectan el bienestar de la sociedad, sino las actividades en el extranjero de ciudadanos

problemas mayores: cuando de no ser corregidos oportunamente por el Estado, pueden convertirse en problemas vitales; y problemas menores: cuando afectan el bienestar de la población pero no constituyen una amenaza mayor”⁹

Tal esquema se integra al continua seguridad preventiva-seguridad reactiva: “... seguridad preventiva es la condición que se genera por la capacidad del Estado de promover condiciones de bienestar para la sociedad, mitigando las vulnerabilidades que la afectan y que limitan el bienestar general; seguridad reactiva es la condición que se genera por la capacidad del Estado de contener o detener las amenazas específicas que atenten contra dichas condiciones y afectan el estado de bienestar de la sociedad. Seguridad preventiva sería aquel aspecto del desarrollo que atiende situaciones de vulnerabilidad que afectan el bienestar de la sociedad y sus instituciones; la seguridad reactiva procura contrarrestar todos aquellos

y corporaciones. Atendiendo a la definición que de cada una de las gradaciones se realiza, los asuntos de seguridad están constituidos por aquellos problemas en los que la sobrevivencia está comprometida en el corto plazo. Citado en Rockwell, Richard C. y Moss, Richard; “La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación”. en Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bagley, Bruce (comps.); *En busca de la seguridad perdida*. Siglo XXI, México, 1990. 2) En *Seguridad internacional y desarrollo nacional*, Javier Elguea (1990) propone el uso de un *continua* entre la seguridad positiva, dada por el mantenimiento de estándares de satisfacción de demandas sociales o necesidades del país (alimentación, salud, educación, recursos naturales, vías de comunicación, recursos energéticos, entre otros) y la seguridad negativa, caracterizada por la neutralización o disuasión de las amenazas (para la vida de la población, las fronteras, la estabilidad, entre otros). Ver Elguea, Javier; “Seguridad internacional y desarrollo nacional”. En Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bagley, Bruce (comps.), *En busca de la seguridad perdida*. Siglo XXI, México, 1990. La tesis presentada dentro de este tercer esquema indica que una reducción en los umbrales de seguridad positiva dentro de determinado ítem, equivale a que ésta ingrese a la órbita de problemas de seguridad negativa, los que pueden implicar una amenaza para la paz y la estabilidad nacional y regional, ubicando tal ítem ya dentro de los renglones de los asuntos de seguridad. 3) En *Los desafíos de la modernización inconclusa: estabilidad, democracia y seguridad nacional en México*, Guadalupe Gonzáles y Gonzáles (1997) señala que pueden considerarse como asuntos de seguridad nacional, exclusivamente aquellos en los que están presentes rupturas y tensiones que se traducen en intentos hacia: i) la desintegración-secesión; ii) la intervención, y iii) la ingobernabilidad. Ver: Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John (coords.); *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. Siglo XXI, México, 1997. Marco clasificatorio que en otros términos Javier Elguea presenta como: i) desafíos para la paz y la seguridad; ii) cuestionamientos a la sobrevivencia de la nación, y iii) circunstancias en las que el recurso fuerza armada y violencia se encuentran comprometidos. Únicamente aquellas amenazas para la sobrevivencia de la nación, en los que uso de la fuerza armada y la violencia resulten comprometidos, son verdaderos intereses de seguridad. Por el contrario, cuando la intensificación de los conflictos derivados de los procesos de cambio social se desarrollan dentro de los cauces políticos, legales y pacíficos, no se trata de amenazas a la seguridad. Ver: *En busca de la seguridad perdida*. Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bagley, Bruce (comps.). Siglo XXI, México, 1990. 4) El esquema marco de la Doctrina de Seguridad Nacional establecía una gradación de amenazas, en tanto éstas fueran consideradas como impedimentos, antagonismos o presiones. Ver: Braga, Antonio Saturnino; “Elementos políticos do poder nacional”. *Revista Brasileira de Estudios Políticos*. No. 21. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. Juhlo 1966. Do Couto e Silva, Golbery; *Planejamiento estratégico*. Biblioteca do Exército, Vol. 213. Comp. Editora Americana. Brasil, 1955. Citados en Tapia Valdés, Jorge; “La Doctrina de Seguridad Nacional y el rol político de las fuerzas armadas”, en *Revista Nueva Sociedad*. No. 47. Venezuela, marzo abril de 1980, pp. 23-46.

riesgos o amenazas que, en un momento dado, rebasan la capacidad de las políticas de desarrollo del Estado para generar condiciones de bienestar”.¹⁰

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

2. CLASIFICACIÓN CONFORME A LA NATURALEZA DE LA AMENAZA

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

Uno de los modelos clasificatorios que trata de comprender dicho cambio es aquel que propone cinco renglones para clasificar la naturaleza que los problemas de seguridad pueden tener, siendo éstos los siguientes: lo societal, lo económico, lo político, lo ambiental y lo estrictamente militar.¹¹

Tales renglones se complementan con una definición de la extensión territorial que determinada amenaza plantea, sea ésta exclusivamente nacional, regional o internacional. La definición de la naturaleza de la amenaza es uno de los momentos más importantes en la identificación de los asuntos de seguridad.

3. CLASIFICACIÓN CONFORME A LA RESPUESTA INSTITUCIONAL FRENTE A LA AMENAZA

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

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

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

¹⁰ “Concepto y agenda de seguridad”. p. 3. En el documento se aclara que “El término seguridad reactiva se refiere única y exclusivamente al carácter de respuesta frente a una amenaza concreta, y no posee ninguna otra connotación”.

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

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

Finalmente, otra de las características que comprende la definición de los asuntos de seguridad es su carácter previsor. Se trata de establecer un balance apropiado entre la forma en que determinada amenaza se ha manifestado en el pasado, su comportamiento en el presente, y las tendencias probables a futuro, desarrollando los supuestos que sustentan cada uno de los escenarios posibles.

C. ¿QUIÉN DEFINE LOS TEMAS DE SEGURIDAD?

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

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

En la actualidad, un Estado que carezca de una planificación apropiada en cualquiera de sus áreas difícilmente puede asegurar parámetros de eficiencia y eficacia.¹³

El Estado moderno demanda una planificación que sea capaz de orientar y de dar certeza al rumbo de las políticas públicas. Es lógico que cuanto mayores sean los obstáculos para alcanzar los objetivos básicos del orden social, mayores serán las exigencias de planificación.¹⁴

¹² “Concepto y agenda de seguridad”. p. 39.

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

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

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

1. MOMENTO ANALÍTICO (VER)

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

2. MOMENTO POLÍTICO (JUZGAR)

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

3. MOMENTO DE IMPLEMENTACIÓN (ACTUAR)

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

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

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

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

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

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

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

Como asuntos de Estado que son, los temas de seguridad demandan un conjunto de medidas que garanticen su permanencia y continuidad más allá de los períodos gubernamentales. De esa forma, tales asuntos deben ser definidos como políticas de Estado.

II. Características generales del Sistema de Seguridad de Guatemala

Las características generales del Sistema de Seguridad en Guatemala serán presentadas a través de los siguientes grandes temas: a) determinación de políticas, planes y directivas; b) institucionalidad de máximo nivel y mecanismos de coordinación; c) marco normativo; d) establecimiento de principios básicos de actuación; e) el Sistema de Seguridad en condiciones de excepción; y f) procedimientos de control democrático.

A. DETERMINACIÓN DE POLÍTICAS, PLANES Y DIRECTIVAS

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

En materia de planificación, la característica ha sido la formulación de políticas de gobierno que tienen una temporalidad limitada a lo que duran los períodos de gestión.¹⁵ Otras veces, se trata de políticas institucionales dispersas que no logran integrar a los diversos ámbitos de la seguridad.

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

Los datos ingresan de tres o más fuentes, desde el mismo Presidente de la Republica, por los ministros de Estado, quienes han obtenido los insumos a través de sus subordinados o por los propios hechos, de los cuales la población informa a las autoridades y éstos realizan las actividades que les competen. La emisión y publicación de dichas políticas en la actualidad se realiza durante el presente gobierno a través de la emisión de acuerdos gubernativos y las matrices, como la de seguridad y defensa.

La definición de las políticas de seguridad del Estado actualmente le corresponde al Gabinete de Seguridad y Derechos Humanos, establecido de conformidad con el Acuerdo Gubernativo 522-2000, de fecha 25 de octubre del año 2000.¹⁶

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

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

Las políticas las emite el Presidente de la Republica, refrendado por el Consejo de Ministros, o bien por el ministro del ramo. Las políticas pueden ser una recomendación de los gabinetes específicos. Consecuentemente, cada ministerio desglosa

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

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

¹⁷ El Artículo 2 del citado acuerdo establece la composición de la Coordinadora Interinstitucional de Seguridad: el Coordinador Interinstitucional de la Seguridad; el Ministro de Gobernación; el Ministro de Relaciones Exteriores; el Ministro de la Defensa Nacional; y el Secretario de Análisis Estratégico.

lo que en ley le corresponde y procede a emitir las políticas y directivas específicas y planifica cada uno de los órganos inferiores al ministerio del ramo.

B. INSTITUCIONALIDAD DE MÁXIMO NIVEL Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN

El Sistema de Seguridad de Guatemala carece de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los diversos compartimentos de la administración pública encargados de forma directa de la función de seguridad.

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

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

Como consecuencia de ello, el aparato de gobierno no cuenta con los canales apropiados para hacer frente a un proceso de coordinación intergubernamental que la acción de seguridad demanda. Lógicamente, como reflejo de esa carencia de eficaces medios interinstitucionales de coordinación, no pueden existir políticas de ese tipo.¹⁸

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

C. MARCO NORMATIVO

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

¹⁸ Existe la disposición, como parte de las atribuciones generales de los ministros de: “Ejercer la rectoría de los sectores relacionados con el ramo bajo su responsabilidad y planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas de su sector, en coherencia con la política general del gobierno, salvaguardando los intereses del Estado, con apego a la ley” (Artículo 27 de la Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo).

Además, existen varias normativas que regulan el accionar de las fuerzas de seguridad. Se trata de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97, del 13 de noviembre de 1997; la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala, Decreto 72-90, del 17 de enero de 1991; la Ley de la Policía Nacional Civil, Decreto 11-97, del 4 de febrero de 1997; el Acuerdo Gubernativo 522-2000, de fecha 25 de octubre del año 2000, que crea el Gabinete de Seguridad y Derechos Humanos; el Acuerdo Gubernativo 429-2001, de fecha 17 de octubre de 2001, que establece la creación de la Coordinadora Interinstitucional de Seguridad; el Acuerdo Gubernativo 456-2001, de fecha 20 de noviembre de 2001, por el cual se establecen la bases y procedimientos para el proceso de diseño y formulación de la Política de Defensa Nacional.

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

- a. Decreto número 8-2000 del Congreso de la República, de fecha 7 de marzo de 2000, que en su Artículo 2 establece que los ministerios de la Defensa Nacional y de Gobernación, podrán apoyarse mutuamente con Policía Militar y Policía Nacional Civil, para prevenir delincuencia, mantener el orden y la seguridad pública en el país.
- b. Decreto número 40-2000 del Congreso de la República, Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil, que determina que los ministerios de la Defensa Nacional y de Gobernación, por medio de la Policía Nacional Civil y la Jefatura del Estado Mayor de la Defensa Nacional, coordinarán las operaciones de apoyo para prevenir y combatir la delincuencia común y el crimen organizado.
- c. Acuerdo Gubernativo 87-2000, de fecha 22 de febrero de 2000, en el que se acuerda la cooperación entre los ministerios de Defensa Nacional y de Gobernación para mantener el orden y la seguridad en los Centros y Cárceles del Sistema Penitenciario.

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

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

1. CLASIFICACIÓN DE INFORMACIONES Y *HABEAS DATA*

La potestad del poder público para clasificar informaciones es uno de los aspectos no desarrollados por la legislación guatemalteca. Esto ha generado que el artículo 30 de la Constitución Política de la República ha sido aplicado con discrecionalidad, ejerciendo niveles de secretividad.¹⁹ Lo mismo ocurre con el derecho de *habeas data* contemplado en el Artículo 31 de la Constitución.²⁰

2. ASUNTOS DE INTELIGENCIA

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

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

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

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

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

- ii) En materia de legislación propiamente dicha, la Ley del Organismo Ejecutivo hace una referencia muy general a las labores de inteligencia asignadas a la Secretaría de Análisis Estratégico y al Ministerio de

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

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

Gobernación. Específicamente, el Artículo 13, por el que se establece la Secretaría de Análisis Estratégico; y el inciso p, del Artículo 36, por el cual se faculta al Ministerio de Gobernación para desarrollar actividades de inteligencia.

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

3. BASES ORGÁNICAS DEL MINISTERIO DE LA DEFENSA NACIONAL

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

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

De esta forma, las capacidades de control democrático derivadas de la potestad legislativa del Congreso quedan limitadas.²¹ Es éste un punto que merece especial atención, que deberá ser desarrollado en una reforma a la Ley Constitutiva del Ejército, tal y como los Acuerdos de Paz lo establecieron (numeral 37, AFPC).

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

- a) El proyecto de reformas a la Constitución Política de la República, Acuerdos Legislativos 15-99 y 17-99, los que no fueron aprobados en la Consulta Popular celebrada en mayo de 1999.
- b) El proyecto de Ley Reguladora de la actividad de inteligencia, el acceso a información y el secreto de Estado, presentado al Pleno del Congreso por el Diputado Móbil Beltetón en noviembre de 1999.
- c) El proyecto de Ley de libre acceso a información y *habeas data*, remitido al Pleno del Congreso por el Organismo Ejecutivo durante el año 2001.
- d) El proyecto de reformas a la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala, presentado al Pleno del Congreso el 14 de enero de 2000, por diputados del Frente Republicano Guatemalteco, mismo que fuera declarado inconstitucional de conformidad con la opinión consultiva que el Congreso solicitó a la Corte de Constitucionalidad (expediente 549-2000, del 3 de octubre de 2000).

²¹ El Artículo 150 de la Ley Constitutiva del Ejército determina un procedimiento para la elaboración y aprobación de la legislación reglamentaria: "Para la aplicación y ejecución de la presente ley, el Organismo Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de la Defensa Nacional, previa audiencia al Estado Mayor de la Defensa Nacional, emitirá los reglamentos que fueren necesarios o hará las reformas a aquellos que ya estuvieren en vigor...".

e) Tres proyectos de reforma a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, en las que –entre otros temas– se planteaba la creación de la Comisión de Inteligencia del Congreso (octubre y noviembre de 2000).

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

D. ESTABLECIMIENTO DE PRINCIPIOS BÁSICOS DE ACTUACIÓN

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

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

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

E. EL SISTEMA DE SEGURIDAD EN CONDICIONES DE EXCEPCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

F. PROCEDIMIENTOS DE CONTROL DEMOCRÁTICO

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

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

III. La institucionalidad del máximo nivel en materia de seguridad

A. INTRODUCCIÓN

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

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

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

Por su parte, el propio diseño institucional -para condiciones normales y para gestión de crisis- facilita las tareas de control de todas las actividades de seguridad.²² Aunque una parte fundamental del control pasa obviamente por la voluntad política, esta tarea requiere de facultades legales para hacerlo efectivo y de los órganos estatales dotados de personal idóneo que posibiliten implementarlo.

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

²² Por ejemplo, la Ley de Seguridad Interior (Argentina: 24.059) fue óbice para la conformación de una Comisión Bicameral Permanente de fiscalización de los órganos y actividades de seguridad interior e inteligencia. Comisión que es integrada por seis miembros de la cámara de Senadores e igual número de miembros de la Cámara de Diputados designados por las cámaras respectivas. La Comisión tiene por función general verificar que el funcionamiento de los órganos y organismos, se ajuste estrictamente a lo preceptuado en las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes. En similares términos se establece tal modalidad de control en las leyes siguientes: Ley Orgánica sobre Cuerpos y Fuerzas de Seguridad (2/86) del Reino de España; Ley para el Nuevo Ordenamiento de la Administración de Seguridad Pública (1 abril de 1981: 121), de la República Italiana.

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

B. EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD DE GUATEMALA

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

1. FUNCIONES PRINCIPALES

Las funciones principales del Consejo podrían ser:

- a) Asesorar al Organismo Ejecutivo en la toma de decisiones en asuntos de seguridad, constituyendo el foro principal de discusión de estos asuntos, a efecto de recomendar políticas y estrategias.
- b) Ser el órgano rector del Sistema de Seguridad de Guatemala.
- c) Constituirse en un mecanismo para la coordinación interinstitucional de todos los compartimentos de la administración pública comprometidos con la seguridad del país.
- d) Determinar y supervisar el funcionamiento de los controles democráticos internos a que las instituciones encargadas de la seguridad deben estar sometidas.
- e) Determinar y supervisar todo lo referente a los procesos de planificación en materia de seguridad.
- f) El control y el máximo nivel de decisión de todos aquellos asuntos relacionados con el Sistema de Inteligencia.
- g) Determinar y supervisar el ciclo de planeamiento de la Política Nacional de Seguridad, PNS.
- h) Elaborar otras Directivas Nacionales de Seguridad, DNS, que el Consejo determine convenientes.
- i) Conocer y aprobar las políticas específicas que se deriven de las directivas antes aludidas; p.e., en materia de seguridad exterior, seguridad interior, seguridad militar, inteligencia, entre otras.
- j) Establecer una política para la consolidación de una Comunidad de Seguridad y Defensa, que mediante un marco de relaciones permanentes, integre los aportes de instituciones académicas, de derechos humanos, gremiales, así como personas vinculadas con el tema.
- k) Revisar y concertar un apropiado marco normativo de la seguridad.
- l) Estudiar y dictaminar en torno a la ratificación de instrumentos internacionales en materia de seguridad.

- m) Funcionar extraordinariamente como Comité de Crisis en momentos en que se produzcan emergencias que desbordando las capacidades normales del Sistema de Seguridad ameriten una respuesta rápida para administrar la crisis.
- n) Asesorar al Presidente de la República acerca de la pertinencia de la aplicación de la Ley de Orden Público ya citada en el presente documento.
- o) Proponer criterios y condiciones de utilización de áreas indispensables a la seguridad del territorio nacional y opinar sobre su uso efectivo, especialmente en la franja de frontera y otras relacionadas con la explotación de los recursos naturales.

2. INTEGRACIÓN Y ESTRUCTURA

Son órganos del Consejo Nacional de Seguridad: la reunión de los miembros permanentes del Consejo Nacional de Seguridad; la Secretaría Técnica del CNS; el Consejo Asesor de Seguridad; las Comisiones Intergubernamentales que el Consejo Nacional de Seguridad determine constituir; y los Gabinetes Específicos.

A. LA REUNIÓN DE LOS MIEMBROS PERMANENTES DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD

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

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

Asesora también en la toma de decisiones el Sistema Integrado de Información Pública. La finalidad de este sistema consiste en facilitar toda información relativa a actos administrativos, registros y archivos del Estado. Dicho sistema tiene una doble dimensión. Hacia adentro de la administración pública facilita informaciones útiles en torno a datos manejados por diversas instituciones del Estado. Hacia fuera, el mismo facilita el ejercicio del derecho establecido en el Artículo 30 de la Constitución Política de la República.²³ El Sistema Integrado de Información Pública es definido de forma detallada en la quinta parte del presente documento.

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

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

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

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

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

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

Atendiendo al carácter y la naturaleza de los asuntos a tratar dentro del Consejo Nacional de Seguridad, y tomando en cuenta el enfoque estratégico que a tales asuntos se les debe dar en dicho foro, el CNS es un órgano equivalente al Consejo de Ministros establecido en la Ley del Organismo Ejecutivo.²⁴

²⁴ Constitución Política de la República de Guatemala. Artículo 195. Consejo de Ministros: “El Presidente, el Vicepresidente de la República y los ministros de Estado, reunidos en sesión, constituyen el Consejo de Ministros, el cual conoce los asuntos sometidos a su consideración por el Presidente de la República, quien lo convoca y preside. Los ministros son responsables de sus actos, de conformidad con esta Constitución y las leyes, aun en el caso de que obren por orden expresa del presidente. De las decisiones del Consejo de Ministros serán solidariamente responsables los ministros que hubieren concurrido, salvo aquellos que hayan hecho constar su voto adverso”. Ley del Organismo Ejecutivo. Artículo 16. Consejo de Ministros: “El Presidente de la República actúa en Consejo de Ministros cuando preside la reunión de todos los ministros de Estado, debidamente convocados por el presidente para ello. El vicepresidente participa con voz y con voto en las reuniones del Consejo de Ministros, y la convoca y preside en ausencia del Presidente. En ausencia del titular de un ministerio, comparecerá al Consejo un viceministro. De las decisiones del Consejo de Ministros son solidariamente responsables los ministros que hubieren concurrido, salvo aquellos que hayan hecho constar su voto adverso. Cuando un viceministro actúa en función de ministro, hace suya la responsabilidad. Artículo 17. Funciones del Consejo de Ministros: además

B. SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD

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

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

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

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

C. CONSEJO ASESOR DE SEGURIDAD, DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD

EL SENTIDO DEL CONSEJO EN LOS ACUERDOS DE PAZ

De acuerdo con el numeral 20 del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, AFPC, el Consejo Asesor de Seguridad es definido así: “Para ayudar al Organismo Ejecutivo a implementar este concepto de seguridad integral,²⁵ las partes consideran conveniente el funcionamiento

de las que le asigna la Constitución Política y la ley, el Consejo de Ministros tiene las funciones siguientes: a) Discutir y proponer al Presidente de la República su parecer sobre las políticas, planes y programas de gobierno. b) Concurrir con el Presidente de la República a declarar o no la lesividad de los actos o contratos administrativos, para los efectos de la interposición del recurso de lo contencioso administrativo. c) Conocer y emitir opinión sobre los asuntos que someta a su consideración el Presidente de la República”.

²⁵ Los numerales 18 y 19 definen la seguridad en los términos siguientes: “18. La seguridad es un concepto amplio que no se limita a la protección contra las amenazas armadas externas, a cargo del ejército, o a la protección contra las amenazas al orden público y la seguridad interna, a cargo de la Policía Nacional Civil. El conjunto de los Acuerdos de Paz de Guatemala plantea que la paz firme y duradera requiere el respeto a los derechos humanos, y al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca; el desarrollo económico del país con justicia social; la participación social; la conciliación de intereses, y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. 19. Dentro de este concepto, la seguridad ciudadana y la seguridad del Estado son inseparables del pleno ejercicio por los ciudadanos de sus derechos y deberes políticos, económicos, sociales y culturales. Los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza y la pobreza extrema, la discriminación social y política, la corrupción, entre otros, constituyen factores de riesgo y amenazas directas para la convivencia democrática, la paz social y, por ende, el orden constitucional democrático”.

de un Consejo Asesor de Seguridad”. Otra de las funciones que los acuerdos le asignan al Consejo es: “...estudiar y presentar estrategias ampliamente consensuadas para responder a los riesgos prioritarios que enfrente el país y hacer las recomendaciones correspondientes al Presidente de la República”.

A diferencia de otros referentes en la materia, existentes en las estructuras de seguridad de otros países,²⁶ el CAS es –como su nombre lo indica– un Consejo Asesor en materia de seguridad, comprendida ésta en términos muy amplios. Su foco de atención cubre una gama muy extensa de asuntos y temas.

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

En el marco de los Acuerdos de Paz, el Consejo Asesor juega un papel de primer orden. En el diseño de los Acuerdos, el Consejo Asesor debía servir de referente de la sociedad civil para aquellos compromisos relacionados –en todo o en parte–, con la temática de seguridad. En la lógica de los acuerdos, el CAS constituía un punto de partida para el desarrollo de la reforma del sector seguridad, derivada fundamentalmente del AFPC. El retraso en su instalación puede ser una de las causas del estado en el que algunos de los compromisos vinculados al tema se encuentran.

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

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

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

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

El Consejo Asesor de Seguridad es un mecanismo institucional de auditoría ciudadana sobre la función de seguridad. Al Consejo le compete coadyuvar a que las instituciones del Estado vinculadas con esta tarea pública, cumplan sus cometidos con eficacia, eficiencia, legalidad, y al menor costo posible. La asesoría y la auditoría ciudadana son las dos misiones fundamentales del CAS.

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

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

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

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

FUNCIONES

Las funciones principales del CAS serán:

1. Asesorar y emitir opinión acerca de aquellos asuntos que en materia de seguridad sean sometidos a su consideración por el Organismo Ejecutivo encabezado por el Presidente de la República y otros organismos de Estado.
2. Emitir opinión acerca de los proyectos de presupuesto de egresos, los informes de las ejecuciones presupuestarias y la rendición de cuentas de la nación, de aquellos ministerios y dependencias vinculados con la función de seguridad, especialmente cuando se trate de fuerzas e seguridad y servicios de inteligencia.
3. Conocer y pronunciarse en torno a leyes, reglamentos, manuales y otros instrumentos reguladores vinculados con las temáticas de seguridad.
4. Analizar y presentar propuestas para la reforma de las instituciones vinculadas con el sector seguridad.
5. Formular, proponer y evaluar –por iniciativa propia– políticas, programas, planes, estrategias y procedimientos en materia de seguridad, con el objeto de contribuir al alcance de un ambiente de paz y tranquilidad para el goce de los derechos humanos de las personas y recomendar acciones prioritarias para incidir sobre asuntos de seguridad de gran impacto social.

6. Evaluar, recomendar y dar seguimiento las estrategias que coadyuven al desarrollo de aquellos compromisos en materia de seguridad comprendidos dentro del Acuerdo de Paz Firme y Duradera.
7. Estudiar los referentes más significativos en torno a la seguridad, promoviendo estudios y análisis de situación que sirven de insumo para la elaboración de políticas y estrategias en la materia.
8. Colaborar en la revisión, actualización y fortalecimiento de los programas de formación y profesionalización de las diversas fuerzas de seguridad del Estado y los servicios de inteligencia.
9. Presentar anualmente un informe público que recogerá las apreciaciones del Consejo en torno a sus labores de asesoría, opinión, supervisión y auditoría ciudadana relativas a la temática de seguridad. Además de este informe, el Consejo está facultado para emitir cuantos informes estime convenientes para el cumplimiento de sus funciones.
10. Mantener comunicación y coordinación con la sociedad, a efecto de recibir, estudiar y considerar diversos aportes relacionados con el tema de seguridad.

FACULTADES

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

COMPOSICIÓN

En el tema de la composición, el Acuerdo únicamente refiere que “El Consejo será integrado por personalidades destacadas que sean representativas de la diversidad económica, social, profesional, académica, étnica, política y cultural de Guatemala”. Partiendo de ello, esta propuesta plantea que el Consejo esté conformado por ocho titulares y ocho suplentes, provenientes de forma específica de los sectores siguientes:

1. Cooperativo.
2. Empresarial (incluyendo a la grande, mediana, pequeña y micro empresa).
3. De organizaciones de derechos humanos, seguridad y justicia.
4. De confederaciones sindicales.
5. De organizaciones campesinas.
6. Institutos, centros, instituciones de investigación y académicas.
7. De organizaciones de los pueblos indígenas.
8. De organizaciones de mujeres.

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

INTEGRACIÓN

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

Se considera que un procedimiento intermedio entre la libre designación presidencial y el nombramiento a cargo exclusivamente de los sectores –que necesita lógicamente, ser ratificado por el presidente–, lo constituye el mecanismo de elaboración de listados de personas por sector para la selección por parte del presidente.

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

REQUISITOS, PERFIL E INCOMPATIBILIDADES

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

1. Ser guatemalteco.
2. Hallarse en el goce de los derechos ciudadanos.
3. Ser mayor de 30 años.
4. Ser propuesto por las máximas instancias del sector.

Dentro del perfil de los miembros del Consejo, se recomienda a todos los sectores que los candidatos sean evaluados atendiendo a características tales como: a) personalidad de prestigio, destacada por su trayectoria en el ámbito nacional; y b) con experiencia en asuntos relacionados con la seguridad en sentido amplio.

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

ESTRUCTURA

El Consejo Asesor de Seguridad se compone del Pleno del Consejo, el coordinador, el secretario técnico y las comisiones de trabajo ordinarias y extraordinarias.

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

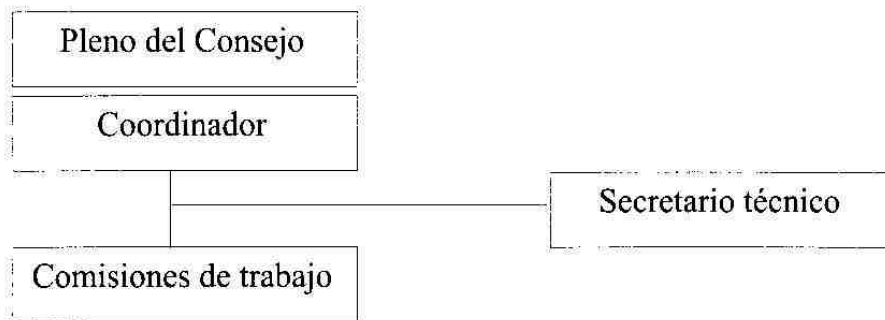
El coordinador será responsable de ejercer la representación del Consejo, mientras el Pleno no decida lo contrario. El coordinador prepara los planes de trabajo, las agendas de las sesiones, y convoca a reuniones, mismas que preside.

A fin de apoyar las labores administrativas, el Consejo contará con un secretario técnico, cuyas funciones serán la consecución de todas las labores que demanden las sesiones de trabajo (convocatoria, papelería, asistencia técnica y secretarial, orden de la mesa, documentación, actas, entre otras). Tendrá a su cargo –junto con el coordinador– la preparación de las agendas de las sesiones.

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

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

Gráfico No. 1
Organigrama del Consejo Asesor de Seguridad, CAS



Fuente: Manolo Vela.

Gráfico No. 2
El Pleno del Consejo Asesor de Seguridad, CAS



Fuente: Manolo Vela.

PAUTAS GENERALES DE FUNCIONAMIENTO

1. **Régimen de sesiones.** Dentro del régimen de sesiones del Consejo se establece que el Pleno del Consejo deberá reunirse por lo menos una vez al mes para el seguimiento de sus temas en agenda, y extraordinariamente cuantas veces lo considere necesario.
Todas las reuniones son convocadas conjuntamente por el coordinador y el secretario técnico. Las reuniones pueden ser solicitadas por más de dos miembros del Consejo.
El quórum de las sesiones se establece con la mitad más uno de los miembros permanentes, quienes tienen voz y voto. El secretario técnico únicamente puede tomar parte en las sesiones con voz.
El Consejo Asesor podrá invitar a sus sesiones a otras personas o entidades nacionales e internacionales, en calidad de observadores o expertos técnicos permanentes o temporales.
2. **Confidencialidad.** Atendiendo a la naturaleza de los temas en la agenda, cuando el Consejo lo estime necesario, o bien cuando sea requerido por funcionarios de gobierno, el Consejo podrá reunirse en sesión secreta.
A los miembros, empleados y expertos técnicos del Consejo Asesor de Seguridad, les queda estrictamente prohibido dar a conocer, suministrar información, o permitir el acceso a los expedientes, documentos, notas, informaciones o material de cualquier tipo, que ostente clasificación de seguridad y que por razón de sus funciones sean de su conocimiento. Esta prohibición se mantendrá hasta la desclasificación de la información de conformidad con lo que una ley en la materia establezca.
Los informes de carácter público cuidarán de no revelar informaciones que puedan afectar la efectividad de fuerzas de seguridad y servicios de inteligencia, sobre todo, en lo relativo a identidades, fuentes y métodos comprometidos con la actividad de inteligencia.
3. **Mecanismo de toma de decisiones.** Todas las decisiones del Consejo serán adoptadas por consenso. Como tal, se entiende cuando la oposición a determinada resolución no es tan fuerte como para que alguno de los miembros del Pleno ejerza su derecho a oponerse. Cuando fuere imposible un acuerdo de esta naturaleza, las decisiones serán adoptadas por mayoría absoluta; es decir, la anuencia de las dos terceras partes del total de miembros.
Exclusivamente cuando se trate de informes, los puntos de vista de la o las minorías –además de figurar en el acta de la sesión– estarán comprendidos dentro de un anexo de reservas. El anexo contendrá cada una de estas posiciones, las cuales pueden versar sobre el conjunto o sobre partes específicas de los informes de que se trate.
4. **Convocatoria y nombramiento.** Los listados de candidatos elaborados por los sectores serán presentados a la Presidencia de la República dentro del

plazo de 60 días transcurridos desde la publicación de la convocatoria para la conformación del consejo. Ya entregados, en plazo no mayor de 15 días, mediante Acuerdo Gubernativo, el Presidente de la República convocará a las personas seleccionadas a la sesión de instalación del Consejo Asesor de Seguridad. 90 días antes de la finalización del período para el cual fueron electos los miembros del Consejo, el Presidente de la República realizará la convocatoria para su renovación.

5. **Período de funciones.** Los integrantes del CAS durarán en sus funciones un período de cuatro años. Se cuidará que dicho período no coincida con el período gubernamental.
6. **Calidad de los miembros.** La participación en el Consejo es a título personal, *ad honorem*, los integrantes del CAS gozarán de dietas sobre las sesiones atendidas.
7. **Régimen financiero.** El Ministerio de Finanzas Públicas trasladará las partidas necesarias para el funcionamiento del Consejo. Anualmente, el Consejo formulará su proyecto de presupuesto, el que será integrado al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Dado su carácter de asesoría, seguimiento y apoyo, el Consejo podrá gestionar –en sujeción a la ley– aportes de entidades gubernamentales y no gubernamentales, en especie o en efectivo. El coordinador será el responsable de la autorización y control de los gastos realizados por el Consejo.
8. **Reglamentos.** El Consejo emitirá su reglamento de trabajo y funcionamiento

D. COMISIONES INTERGUBERNAMENTALES

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

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

E. GABINETES ESPECÍFICOS

Por aparte, dentro de la administración pública guatemalteca se presenta la figura de los Gabinetes Específicos, GE. Institucionalizados en la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97), estos gabinetes son los mecanismos de coordinación intergubernamental de la administración pública.²⁷

²⁷ Artículo 18. Gabinetes específicos. “Para fines de coordinación del diseño y gestión de acciones y políticas, así como la discusión y formulación de propuestas que atañen a más de un ministerio a ser presentadas al Presidente de la República, podrán funcionar gabinetes específicos creados por

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

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

Los gabinetes específicos, tendrán por función principal la elaboración de las políticas, programas y planes específicos, en el ámbito de sus áreas de competencia. Tendrán también por función, coadyuvar a una adecuada gestión de recursos humanos y de medios, que las referidas políticas, programas y planes demanden.

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

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

- Gabinete de Seguridad Exterior,²⁸ compuesto por los ministros y viceministros de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional, en calidad de miembros permanentes.

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

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

acuerdo gubernativo. Éstos se integran, reunidos en sesión, por los ministros y otros funcionarios de alto nivel administrativo, titulares de órganos o representantes de entidades estatales afines al objeto de los asuntos que toca abordar a cada gabinete específico. Los gabinetes específicos que le sean asignados para su coordinación al Vicepresidente de la República, por el Presidente de la República, podrán ser coordinados en su ausencia por el ministro que designe el Vicepresidente de la República". Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto 114-97, del 13 de noviembre de 1997.

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

- Gabinete de Seguridad Interior,²⁹ compuesto por el Ministro de Gobernación, el Director de la Policía Nacional Civil, el Titular de la Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información, y el Secretario Ejecutivo de la Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas.³⁰

Se consideran miembros *ad hoc*, los gobernadores departamentales, el Director del Sistema Penitenciario, el titular de la Dirección General de Migración, y el titular de la Subdirección General de Operaciones de la Policía Nacional Civil.

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

La formulación de políticas de prevención e investigación científica, la elaboración de la Doctrina de Seguridad Interior, la dirección y coordinación de los órganos de información e inteligencia de los distintos componentes del sistema de seguridad interior, son tareas importantes en tales esfuerzos de coordinación.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La separación entre las funciones de seguridad interior y defensa militar deviene de comprender la diferencia que existe entre aquellos conflictos entre Estados, y aquellos existentes al interior de la propia unidad política.³¹ Si frente a los primeros de lo que se trata es de hacer uso de todas las fuerzas de la nación para luchar por la supervivencia del Estado en contra de la agresión externa, en el segundo se supone la aplicación de la ley a aquellos que quebrantan las normas, a través de su sometimiento al poder judicial, a efecto de la ulterior aplicación de la pena.

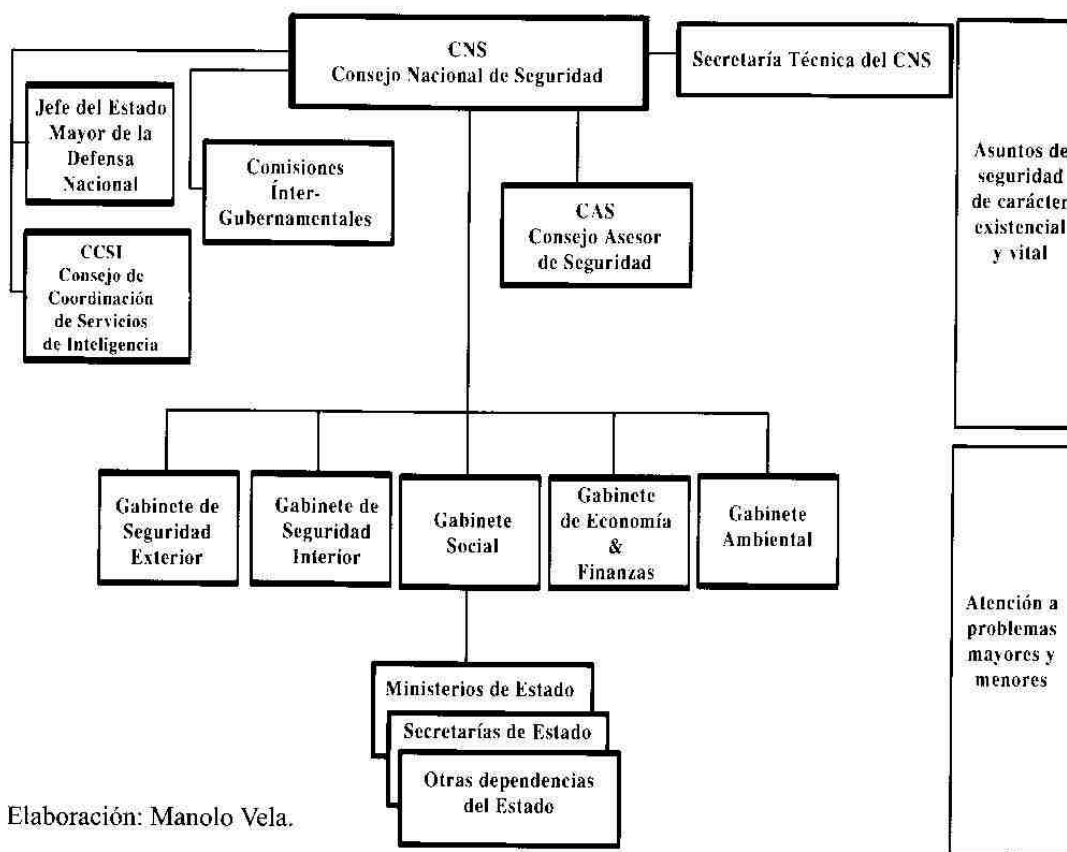
Tal diferenciación va más allá de lo propiamente conceptual y se externaliza en la doctrina, el adiestramiento, el despliegue territorial de la fuerza, el equipamiento, entre otros aspectos.³²

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

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

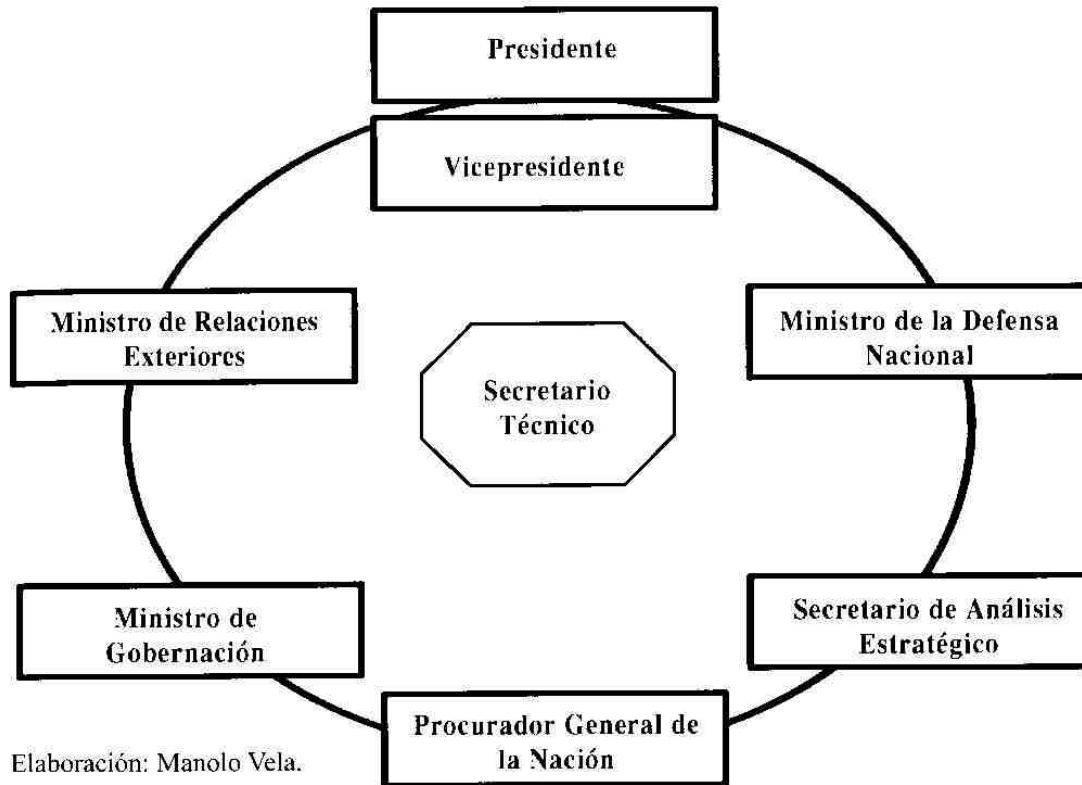
- El Gabinete Social está integrado por los ministros de Educación; Salud Pública y Asistencia Social; Trabajo y Previsión Social; Agricultura, Ganadería y Alimentación. El órgano de trabajo del gabinete social será la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República.
- El gabinete de Economía y Finanzas está integrado por los ministros de Economía; Finanzas Públicas; Agricultura, Ganadería y Alimentación; Energía, Minas e Hidrocarburos; Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas. Su órgano de trabajo será la Dirección de Análisis del Ministerio de Economía.
- El gabinete ambiental está integrado por los ministros de Agricultura, Ganadería y Alimentación; Salud Pública y Asistencia Social; Energía, Minas e Hidrocarburos; El Secretario de Medio Ambiente. Se consideran miembros Ad-hoc, a los titulares de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas y el Instituto Nacional de Bosques. El órgano de trabajo del Gabinete Ambiental será la Secretaría de Medio Ambiente.

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



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

Gráfico No. 4
Miembros permanentes del Consejo Nacional de Seguridad



IV. El proceso de planificación en materia de seguridad

A. Introducción

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

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

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

B. La Política Nacional de Seguridad, PNS

La Política Nacional de Seguridad tendrá por objeto reunir –por lo menos cada cuatro años en situación de normalidad–³⁴ el análisis de los escenarios nacional, regional e internacional, un balance de los intereses y los objetivos nacionales frente a una serie de amenazas. A partir de tal lectura de la realidad, la Política presentará las directrices principales de política pública, mismas que se enumerarán atendiendo a los diversos ámbitos específicos de la seguridad.

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

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

El Comité de Alto Nivel está facultado para desarrollar un proceso de consultas en diversos ámbitos de la administración pública, el Congreso de la República y en general, a la Comunidad de Seguridad. Asimismo, a solicitud del CNS, el Consejo de Coordinación de Servicios de Inteligencia preparará un conjunto de insumos –entre los cuales se encuentra la apreciación político estratégica– para la elaboración del Proyecto de Política Nacional de Seguridad.

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

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

C. Directivas Nacionales de Seguridad, DNS

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

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

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

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

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

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

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

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

D. Elaboración de políticas, programas y planes derivados

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

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

Estas políticas son elaboradas en los gabinetes específicos y ministerios de Estado. De forma concreta, nos referimos aquí a la política de defensa, a la política militar, a la política de seguridad interior y al plan estratégico de inteligencia.

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

V. Otras propuestas de carácter específico

A. Introducción

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

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

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

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

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

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

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

1. LA ADECUACIÓN DEL ACCIONAR DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD Y LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA AL ORDENAMIENTO JURÍDICO DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

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

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

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

2. LA OBSERVANCIA A LOS PRINCIPIOS DE NEUTRALIDAD POLÍTICA E IMPARCIALIDAD

El accionar de tales instituciones debe realizarse sin discriminación alguna por razón de raza, religión, opinión, ideología política u otras. No deberá permitirse la ejecución de actividades que favorezcan a parcialidad política alguna. Los

funcionarios y servidores públicos vinculados con el área de seguridad del Estado adquieren un compromiso de integridad, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de su cargo.

3. TRANSPARENCIA, HONESTIDAD Y PROBIDAD EN EL EJERCICIO DEL CARGO

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

4. LOS CONCEPTOS DE DISCIPLINA, OBEDIENCIA Y HONOR

El concepto de obediencia en ningún caso puede amparar órdenes que entrañen la ejecución de actos que constituyan delito o sean contrarios a la Constitución o a las leyes. El deber de obediencia es absoluto, con excepción de órdenes manifiestamente ilegales o que impliquen la comisión de un delito.³⁵

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

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

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

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

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

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

Todo funcionario público vinculado a fuerzas de seguridad y servicios de

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

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

5. PLENA COLABORACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

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

6. EL ESTABLECIMIENTO DE RELACIONES ADECUADAS CON LA SOCIEDAD

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

7. LA REALIZACIÓN DE SUS FUNCIONES CON ABSOLUTA DEDICACIÓN PROFESIONAL

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

8. OBSERVANCIA DEL SECRETO PROFESIONAL

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

9. RESPONSABILIDAD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

E. Sistema Integrado de Información Pública

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

Este Sistema tiene un doble objetivo. Hacia adentro de la administración pública, suministra informaciones útiles en torno a datos manejados por diversas instituciones del Estado. Hacia fuera, el Sistema Integrado de Información Pública suministra informaciones, como parte del ejercicio del derecho establecido en el Artículo 30 de la Constitución Política de la República.³⁶

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

- a) Su estructura orgánica y el nombre de los funcionarios que ocupen los cargos en cuestión.
- b) Actos administrativos definitivos, incluyendo, en el caso de órganos colegiados de dirección, votos y opiniones de cada uno de sus integrantes.
- c) Dictámenes e informes.
- d) Declaraciones que reflejen la adopción de políticas con carácter general.
- e) Un detalle de los mecanismos de toma de decisiones.
- f) Descripción de los formularios existentes para la realización de cada uno de los trámites, así como los propósitos de los mismos, lugar concreto donde pueden ser obtenidos, y de las instrucciones concretas para su llenado, presentación y trámite, incluyendo una copia de cada uno de ellos.
- g) Descripción de los archivos, bases de datos y de todo medio de acopio de información.
- h) Normas y reglamentos internos.
- i) Las direcciones de los lugares establecidos en los cuales el público podrá obtener información, hacer propuestas y requerimientos, realizar trámites y obtener decisiones.
- j) Cada modificación, revisión o anulación de cualquiera de los aspectos precedentemente enunciados.

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

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

Cuando se dé el caso que la revelación de informaciones incluya datos sobre terceras personas que pueda constituir una invasión a la privacidad, el Sistema cuidará que en la información se borraren apropiadamente tales datos. Se exceptúa lo anterior cuando la información comprenda actos públicos.

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

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

VI. Controles democráticos del Sistema de Seguridad de Guatemala

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

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

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

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

Esta parte del documento analizará los controles democráticos ya propuestos en los capítulos anteriores, a la vez que presentará dos modalidades específicas de control. Con ello se sigue la misma pauta que se siguió cuando, para el caso

del área de inteligencia el Proyecto “Hacia una política de seguridad para la democracia” presentó con el documento “Controles democráticos del sistema de inteligencia de Guatemala” una propuesta específica de controles. Tomando conciencia de las características especiales que la actividad de inteligencia comporta, se presentó una propuesta de controles específicos para esta actividad.

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

A. ¿Qué entenderemos por control democrático?

En principio, por control se entiende al acto de comparar y analizar acciones, personas y eventos, con previsiones y objetivos prefijados, a efecto de inspeccionar en forma regular el desempeño, detectar eventuales desviaciones y proponer determinados ajustes, conforme a las directivas y medidas dispuestas, a las normas y reglamentaciones vigentes y a los resultados esperados. Por su parte, la supervisión comprende el acto de fiscalizar, inspeccionar y verificar la ejecución de las directivas y medidas dispuestas.³⁷ Control y supervisión son dos términos complementarios. De conformidad con este concepto de control, la supervisión es uno de los medios de los que éste se vale.

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

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

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

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

B. Las modalidades de control ya definidas en el documento

En el régimen político, los cuatro elementos constitutivos del Estado democrático de derecho—la división de poderes, el principio de legalidad de la administración, la primacía de la ley y los derechos— derivan en todo un conjunto de controles democráticos: el sentido de la ley; las instituciones de control dentro de la administración; el establecimiento de instituciones de esta naturaleza de carácter específico—del presupuesto, de derechos humanos, de las leyes—; la división de competencias y ámbitos operacionales; los instrumentos de control que son potestad del poder legislativo; la condición pública de la administración, que se concreta en instrumentos para ejercer el derecho de *habeas data* y el acceso a informaciones, son algunos de los mecanismos en esta materia característicos del Estado democrático de derecho.

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

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

En esencia, los capítulos anteriores plantean un nuevo diseño institucional del sector seguridad de Guatemala. Se establece una institucionalidad de máximo nivel, se define al conjunto de órganos del sistema de seguridad, se determinan funciones y se realiza una definición de las más importantes pautas de funcionamiento del conjunto del sistema de seguridad. La discusión acerca del diseño institucional, regularmente se realiza en el marco de procesos de reforma que han alcanzado su madurez en el debate legislativo.

2. *Las leyes.* La regulación de los temas relativos al Sistema de Seguridad constituye una importante forma de control. El principio de legalidad de la administración indica que las instituciones públicas y sus funcionarios tienen establecidas en ley las bases orgánicas y funcionales que delimitan claramente su accionar. Los marcos orgánicos de las instituciones, sus procedimientos

más importantes, las reglas para el empleo de la fuerza, los principios básicos de actuación, las funciones más generales y lo relativo al funcionamiento del Estado en aquellas situaciones de carácter excepcional, deben estar contenidas en leyes. La previsibilidad de los actos de la administración forma también parte del sentido de la ley dentro del régimen democrático.

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

La discusión de dichas normativas puede brindar un marco propicio para la reforma del sector seguridad en Guatemala, favoreciendo el debate en torno a los tópicos clave en este tema: estructuras institucionales, pautas de funcionamiento, y controles democráticos.

Es preciso recordar que los Acuerdos de Paz establecieron la necesidad de una nueva Ley de Orden Público, que estuviera en consonancia con los principios democráticos y el fortalecimiento del poder civil.³⁸ Por ello, el presente documento también puede apreciarse como un proyecto de contenidos de lo que en el futuro podría ser una Ley de Seguridad Democrática. La misma tendría por objeto normar las bases orgánicas y funcionales del Sistema de Seguridad de Guatemala, así como el establecimiento de los correspondientes controles democráticos.

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

Es esa condición de transparencia la que puede a la vez propiciar mecanismos de comunicación entre las instituciones del sector y las organizaciones sociales vinculadas con el mismo. Como asuntos de Estado que son, asumidas de la forma antes expresada, las políticas del sector seguridad deben adquirir la característica de políticas de Estado. Ello se logra cuando, producto de acuerdos entre el liderazgo político y social, las políticas alcanzan una duración que va más allá del período de la gestión de gobierno.

Este punto fue elaborado de forma extensa en el capítulo cuarto, en el que se aborda el proceso de planificación en materia de seguridad. Los contenidos y los ciclos de elaboración de la Política Nacional de Seguridad, de las Directivas Nacionales de Seguridad y otras políticas, programas y planes derivados de las anteriores. La propuesta para la institucionalización de la

³⁸ Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. México, 19 de septiembre de 1996. Numeral 25.

Secretaría de Política de Defensa del Ministerio de la Defensa, incluida dentro del capítulo quinto, va también en la dirección antes enunciada.

4. *El establecimiento de mecanismos de control para el uso de elementos de combate y de inteligencia del ejército en labores de seguridad interior.* En el momento en que extraordinariamente sea precisa dicha colaboración por parte del ejército, el documento presenta –cuando define al Gabinete de Seguridad Interior– un conjunto de procedimientos que deben seguirse. Dichos mecanismos de control parten a la vez de una apropiada comprensión de la función del ejército en dicho campo. Acerca de este punto, el Proyecto “Hacia una política de seguridad para la democracia” reconoce el aporte que al respecto se encuentra en el documento “La función del ejército en una sociedad democrática”.³⁹
5. *La acción de supervisión y auditoría ciudadana sobre los cuerpos de seguridad y los servicios de inteligencia, puede ser ejercida desde una variedad muy amplia de posibilidades.* Dichas alternativas parten del libre ejercicio del ciudadano –individual o asociado– para llevar a la práctica el escrutinio de la administración pública. Dentro de tales iniciativas incluimos: la labor de investigación en ciencias sociales y la incidencia; el periodismo; la acción de instituciones que monitorean, documentan, investigan y dan seguimiento a violaciones a los derechos humanos; y la acción del ciudadano que ejerciendo el derecho de *habeas data*, solicita al Estado la información que sobre su persona consta en archivos.
La acción de supervisión y auditoría ciudadana se concreta de forma institucional en el Consejo Asesor de Seguridad. Definido en el capítulo tercero, el CAS es ideado con la finalidad de articular las relaciones entre las instituciones públicas del sector y las organizaciones sociales vinculadas con el tema. Creado en los Acuerdos de Paz, el Consejo habrá de coadyuvar con los esfuerzos de control ciudadano para llevar a la práctica el escrutinio de la administración pública en esta materia.
6. *Principios básicos de actuación de las fuerzas de seguridad y los servicios de inteligencia del Estado.* Este conjunto de preceptos que constituyen un marco para el ejercicio de las funciones de aquellas personas vinculadas al sector seguridad, concreta una de las más importantes pautas de control subjetivo. Éstos se relacionan con los procesos de selección y formación, a fin de introducir un profundo sentido de profesionalismo estrechamente vinculado con el respeto a los derechos humanos y los principios del régimen democrático en el que los funcionarios y empleados de este sector se desempeñan. Tales pautas constituyen mecanismos de autocontrol.
7. *Sistema Integrado de Información Pública.* Facilitando la administración y el manejo de la información pública, este sistema también coadyuva a desarrollar

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

el derecho al acceso a la información pública contemplado en el Artículo 30 de la Constitución. Dicho sistema es definido en el capítulo quinto.

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

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

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

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

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

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

En este sentido, el funcionamiento, composición y funciones de la Asamblea Legislativa estarán en proporción directa con el desarrollo del país respectivo. En otras palabras, el estado en que se encuentre cada Asamblea Legislativa es el reflejo del nivel de crecimiento y desarrollo alcanzado por el país en diversas áreas y sectores prioritarios de su sociedad, lo que incluye obviamente el nivel de democracia logrado. No obstante, las diversas funciones de la Asamblea Legislativa pueden sintetizarse o reunirse en cuatro de carácter genérico; éstas son: a) la función representativa; b) la función legitimadora; y c) las funciones de control legislativo y de control político.

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

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

C. Otras modalidades de control

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

El Acuerdo Legislativo 18-93, ratificado en consulta popular, reformó el Artículo 237 de la Constitución, que en uno de sus párrafos indica que: “No podrán incluirse en el Presupuesto General de Ingresos y Gastos del Estado, gastos confidenciales o gasto alguno que no deba ser comprobado o que no

está sujeto a fiscalización. Esta disposición es aplicable a cualquier organismo, institución, empresa o entidades descentralizadas o autónomas”.

Compuesto de dos oraciones, este párrafo del Artículo 237 expresa en esencia que todo gasto realizado por el Estado deberá ser fiscalizado y estar debidamente comprobado. Dentro del presupuesto no deberá existir partida alguna de carácter confidencial, es decir, aquélla que no se comprueba o que no está sujeta a fiscalización. Se eliminaban de esta forma los llamados gastos confidenciales, fondos exentos de la fiscalización que le corresponde realizar a la Contraloría General de Cuentas de la Nación.

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

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

Empero, también de acuerdo con la Constitución, no es posible eximir del examen de cuentas a este tipo de gastos. Limitar en su modalidad y profundidad el examen de cuentas a una glosa mantiene las dudas sobre la licitud de las erogaciones y sus administradores –los cuerpos de seguridad y los servicios de inteligencia–, sino que también hace que tales dudas alcancen al propio ente contralor de cuentas, al limitarse éste a calificar una información incompleta y de la cual, además, no puede –por la limitación procedimental de hecho impuesta– dar fe.

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

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

El Estado necesita de un tipo de control que se adecue a la naturaleza de los gastos realizados por fuerzas de seguridad y servicios de inteligencia. Sólo de esa forma, conforme al principio de la rendición de cuentas, podrá afirmarse categó-

ricamente el destino del gasto conforme los objetivos y planes en la materia y la probidad con la que el mismo fue erogado. El Ministerio de Finanzas Públicas, la Contraloría General de Cuentas de la Nación, las comisiones de Supervisión de Actividades y Servicios de Inteligencia, de gobernación y de la defensa nacional del Congreso de la República, son solidariamente responsables del control que sobre este tipo de gastos el Estado democrático de derecho establece.

A. EL PAPEL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS DE LA NACIÓN

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

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

Reformar la Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas (Decreto 1126, del 21 de noviembre 1956), en donde se establezca –como parte de las funciones del Contralor General de Cuentas de la Nación (LOCC: Art. 13)–: “presidir y conformar una comisión que realizará el examen de las cuentas declaradas secretas de conformidad con la legislación en la materia. Los funcionarios integrantes de la citada comisión deberán acreditar, conforme la legislación en la materia, estar autorizados para manejar asuntos secretos y será una responsabilidad del Contralor que la información sea manejada apropiadamente.” (Ley sobre secreto de Estado). (Se adiciona un nuevo inciso ñ, bis del Artículo 13). Resultado de dicho examen, se elaborarán dos informes, uno de carácter público que será integrado al informe que anualmente el Contralor presenta (LOCC: Art. 13; inc. m) y otro de carácter secreto, que irá como anexo al informe anteriormente mencionado.

B. EL PAPEL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

El poder legislativo opera regularmente en todas las fases del ciclo de gasto. Tiene por lo general, como punto de partida, el proyecto de presupuesto que va acompañado de anexos con clasificación de seguridad, los que sirven para desagregar de

forma más específica los grupos de gasto para la comprensión de los legisladores y demás funcionarios públicos; y los programas que sustentan a los mismos.⁴⁰

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

En el ámbito de la Asamblea Legislativa, ello puede realizarse con la intervención de varias Comisiones (como en el caso de Estados Unidos de América: Comisión Selecta de Inteligencia del Senado, y Comisión Selecta y Permanente de Inteligencia de la Cámara de Representantes), mediante una sola comisión (como en el caso de Alemania: la Subcomisión presupuestaria para la autorización del presupuesto de inteligencia de la Comisión de Inteligencia del Bundestag,⁴¹ y de España: Comisión especial para el control de los gastos reservados).

En el caso de Guatemala se ha considerado que sean las comisiones de Gobernación, Defensa Nacional, y la Comisión de Fiscalización de Actividades y Servicios de Inteligencia –propuesta–, quienes se encarguen del control presupuestario en materia de fuerzas de seguridad y servicios de inteligencia.

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

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

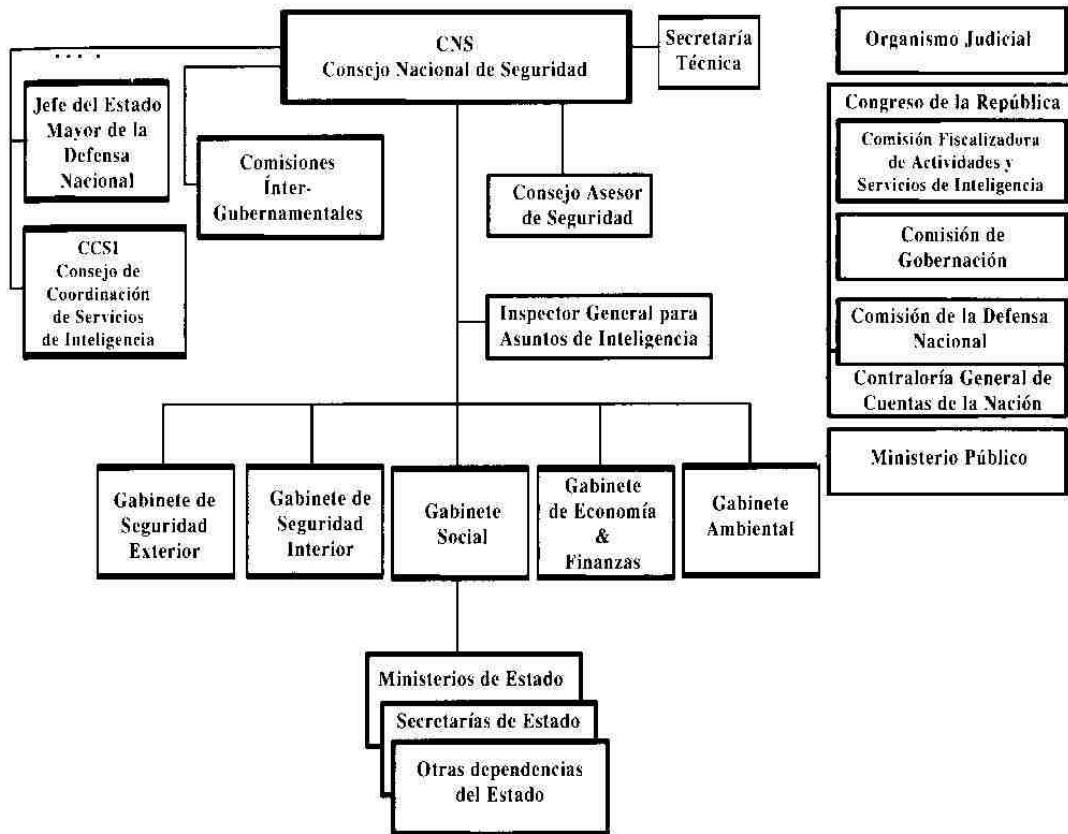
HACIA UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD PARA LA DEMOCRACIA

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

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

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

Gráfico No. 5
Organigrama general de la institucionalidad y los controles democráticos del Sistema de Seguridad de Guatemala⁴²



Elaboración: Manolo Vela.

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

Consideraciones finales

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

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

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

Acerca de este tema también volvieron a hacerse presente en la discusión viejos debates que en el grupo de trabajo se habían dado. Se consideró, asimismo, que dentro de la comunidad de servicios de inteligencia es también a la Secretaría de Análisis Estratégico a quien le corresponde el papel de coordinación. Por ello, la SAE debería ser parte del Consejo de Coordinación de Servicios de Inteligencia en calidad de *primus inter pares*. La Secretaría al ser definida como una secretaria de inteligencia, cuya misión –la inteligencia estratégica del país– hace preciso que dentro de dichos organigramas sea considerada de la forma antes expuesta.

Por la naturaleza de aquella última reunión, el grupo de trabajo consideró imposible el análisis de tales propuestas con miras a la modificación de los contenidos antes señalados. Empero, también el grupo de trabajo no quiere perder la oportunidad de señalar que los puntos antes abordados son elementos cruciales para la definición coherente de la propuesta que ahora se presente. Son, por tanto, elementos pendientes que deberán ser abordados con profundidad en el momento en el que se desee impulsar la reforma del Sistema de Seguridad y de Sistema de Inteligencia.

El Sistema de Inteligencia

Aportes para el estudio de la inteligencia del Estado de Guatemala

Grupo de trabajo N° 4: Institucionalidad de la seguridad, controles democráticos y Sistema de Inteligencia

Introducción

En medio del proceso de transición política, algunos actores de la sociedad –gubernamentales y no gubernamentales–, se han dado a la tarea de realizar un ejercicio inédito en la historia de Guatemala: debatir con libertad y profundidad acerca de la inteligencia de Estado.

Uno de los primeros puntos de atención que el tema suscitó fue la necesidad de realizar una rápida apreciación del estado actual del trabajo de inteligencia de Estado en Guatemala. Para tal fin, se estimó imprescindible dar una mirada al pasado, estudiar lo que fue la inteligencia de Estado, para posteriormente entender las características de esta labor en el presente. En este segundo momento, se pasó revista a los compromisos de la Agenda de la Paz relativos al tema, a fin de alcanzar un balance en torno a su desarrollo.

Se realizó un foro de discusión a partir de las exposiciones de instituciones del Estado responsables del tema: la Secretaría de Análisis Estratégico, así como los ministerios de Gobernación y Defensa. Cada entidad presentó su visión sobre el estado de la dependencia a su cargo.

El trabajo realizado se presenta en estos aportes, en tres grandes bloques. El primero, que comprende una aproximación temática a fin de esclarecer los conceptos utilizados. En el segundo bloque se apuntan los rasgos fundamentales de la inteligencia de Estado, en el período 1944-1996. El último bloque expone sucintamente los rasgos característicos de la institucionalidad de la inteligencia de Estado actualmente.

En cuanto a los alcances históricos de este documento, el grupo de trabajo reconoce que no es un abordaje completo. En virtud de la escasez de estudios publicados que traten el tema con profundidad, resulta difícil realizar una aproximación exhaustiva que reúna las distintas visiones sobre el particular. Además, el carácter secreto con que operan los servicios de inteligencia dificulta el acceso a las fuentes primarias de la información. Por ello, el presente texto no pretende ser un diagnóstico completo sobre la materia. Más bien, se sugiere como un punto de partida para comprender el funcionamiento de la inteligencia de Estado en Guatemala, a fin de poder plantear una propuesta de Sistema de inteligencia acorde a los requerimientos de la institucionalidad democrática y las necesidades de seguridad de la nación.

I. Referencias conceptuales

Esclareciendo conceptualmente el tema que ocupó las reflexiones de este estudio, se entiende por inteligencia al resultado de la ejecución del ciclo de la inteligencia aplicado a los insumos básicos que son las informaciones; ciclo que fundamentalmente comprende las fases de planeamiento y dirección; obtención y recolección; procesamiento, análisis y producción, así como distribución y difusión. Se distingue que tal inteligencia tiene como objetivo facilitar la toma de decisiones en diversos campos de la agenda de seguridad del Estado.

Para el efecto, se entiende a la seguridad como: "... la capacidad de dar respuesta efectiva a riesgos, amenazas o vulnerabilidades, y estar preparados para prevenirlos, contenerlos y enfrentarlos. La seguridad es una condición de carácter aspiracional que identifica una situación de ausencia o disminución de riesgos para un determinado entorno social y natural".¹ Por su parte, la seguridad democrática "...indica la condición de bienestar que se genera por la acción de desarrollo que promueve el Estado, y la definición de políticas de desarrollo cuyas medidas específicas están destinadas a procurar la condición de bienestar. El término políticas de seguridad se limita a las medidas destinadas a contrarrestar los riesgos y amenazas que se presenten sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones".² En tal sentido, la agenda de seguridad del Estado, derivada de una política de seguridad, ha de ser la rectora de las misiones de inteligencia.

Se comprende de la misma forma que inteligencia es información, como materia prima que sometida a diversos métodos de análisis es capaz de ofrecer un producto o servicio: la inteligencia resultante. Es actividad, en tanto implica la ejecución de un proceso, generalmente conocido como ciclo de producción de inteligencia. Y es, también, organización, dada la necesidad de contar con sistemas institucionales que generalmente se caractericen por su sentido de carrera y normatividad legislativa.

En la realidad de las políticas públicas de Estado, es conveniente hablar de las inteligencias, con lo cual se hace referencia a los distintos ámbitos de especialización y niveles de éstas, tales como: inteligencia nacional y sectorial, inteligencia estratégica y táctica.

Dadas las probabilidades de aplicación de métodos encubiertos para obtener información, la actividad de inteligencia –derivada de la agenda de seguridad del Estado, como parte de las políticas públicas– tiene sentido cuando existen intereses de seguridad claramente identificados en torno a los temas contenidos dentro de la referida agenda de seguridad.

¹ "Concepto y agenda de seguridad". Grupo de trabajo No. 2 del Proyecto "Hacia una política de seguridad para la democracia". Documento de trabajo. Guatemala, noviembre de 2001. p. 3.

² *Ibid.*

Los puntos abordados dentro de la presente apreciación condensan los núcleos temáticos sobre los cuales el grupo de trabajo entrará a considerar el siguiente punto comprendido dentro de su agenda: el Sistema de Inteligencia en Guatemala.

En la definición del mismo se comprende que luego de la conclusión del enfrentamiento armado interno el país entró en una reformulación del Sistema de Seguridad. En tal escenario, tienen un papel de primer orden los sistemas de alerta, prevención y de respuesta de crisis, inteligencia y control fronterizo.

Dentro de este proceso de reformulación del Sistema de Seguridad, la cuestión de la inteligencia, su reestructuración y adaptación, es un tema pendiente, por las distorsiones y prejuicios existentes en amplios sectores de la clase política y ciudadanía. Usualmente se entiende muchas veces que la inteligencia se encuentra unida, inexorablemente, a un esquema de represión derivado de los gobiernos autoritarios. Por tal razón, se hace necesario contar con Sistemas de Inteligencia de alta profesionalización, capacidad y credibilidad debidamente sometidos a marcos legales de control y supervisión.

II. Los antecedentes

1. En el contexto de la Guerra Fría, los servicios nacionales de inteligencia iniciaron un proceso de creciente profesionalización. Influenciado por el interés estadounidense, dicho proceso se incrementó a partir de 1954, lo que repercutió en la modificación del texto constitucional definiendo al Estado como anticomunista.³ Esta fase alcanzó su punto más alto a inicios de la década de los 80. Con ello, los servicios de inteligencia en Guatemala rompieron con el patrón de policía política al servicio de regímenes de dictadura unipersonal, tal el caso de las dictaduras de Manuel Estrada Cabrera y Jorge Ubico.

En ese contexto, el Comité de Defensa contra el Comunismo, el Consejo de Seguridad Nacional, entre otros órganos integrados en el Departamento contra el Comunismo, y la Policía Secreta de la década del 50, serían los antecesores de los servicios que estuvieron presentes a lo largo del enfrentamiento armado interno.

Nos referimos aquí a la Segunda Sección del Estado Mayor de la Defensa Nacional (D2 en la nomenclatura estándar de la mayoría de las fuerzas armadas)⁴, al Estado Mayor Presidencial EMP y a la Dirección de Investigaciones de

³ Schlesinger, Stephen y Kinzer Stephen; *Fruta amarga: la CIA en Guatemala*. Siglo XXI. México, 1988. Quinta edición en español, 1988. (trad. de *Bitter fruit, the untold story of the american coup in Guatemala*, Doubleday & Company, 1982).

⁴ Dentro de la estructura de los estados mayores, la figura de una unidad de asesoría al Jefe del Estado Mayor especializada en inteligencia, es un patrón común que se refleja en la estructura de otras fuerzas armadas. Esta unidad generalmente tiene como misión la obtención de inteligencia táctica y de combate para la defensa nacional.

la antigua Policía Nacional, denominación genérica de tal dependencia la cual, a lo largo de los años, cambió de nombre en varias ocasiones.

Entre 1954 y 1960 se sentaron las bases doctrinarias de un nuevo tipo de Estado, de carácter anticomunista y contrainsurgente. Tales definiciones lógicamente derivaron en profundos cambios a lo interno del ejército.

Con el apoyo de la Office of Public Safety de la US-AID, en 1964 se creó un nuevo servicio de inteligencia denominado Centro Regional de Telecomunicaciones: la regional.⁵

A partir de 1975 se contó con un sistema de inteligencia desarrollado. A finales de esta década, con el recrudecimiento del enfrentamiento armado interno, se optimizó el trabajo de los servicios de inteligencia. Parte central del trabajo consistió en infiltrar a las fuerzas enemigas, a fin de producir inteligencia. La fundación de la Escuela de Inteligencia del ejército (1989) coadyuvó a la optimización y uso de los recursos disponibles.

2. Una gran parte de la actividad de inteligencia de Estado en Guatemala durante la segunda mitad del siglo XX, está ligada al enfrentamiento armado interno. Durante este período, diversas instituciones estatales desarrollaron actividades de inteligencia encaminadas a combatir o neutralizar a quien el Estado identificó como amenaza en el marco de la doctrina contrainsurgente. Se trataba de saber, conocer y recopilar información acerca del adversario, a fin de anticiparse a sus operaciones. La inteligencia de Estado alcanzó estándares de eficacia en el enfrentamiento directo frente a dicho adversario. De esto dan cuenta las operaciones de inteligencia en la guerra urbana de finales de los años 70 y principios de los 80, así como diversos tipos de operaciones de infiltración en unidades guerrilleras.

A ello coadyuvaron los niveles de secretividad, verticalidad y compartimentación, un recurso humano cualitativa y cuantitativamente capacitado en la materia, el acceso a diversas tecnologías, recursos financieros provenientes de fondos públicos y de canales de cooperación de otros países. De igual manera fue determinante en este contexto la aquiescencia de los organismos legislativo y judicial, que integraban la estructura de un Estado que se convirtió en autoritario y contrainsurgente.⁶

3. En el contexto del enfrentamiento armado interno y en el marco de las acciones clandestinas e ilegales de la insurgencia, la Doctrina de Seguridad Nacional y sus marcos de análisis e interpretación estratégica presentaron un concepto de enemigo del Estado. Dicha DSN constituyó el marco conceptual de las definiciones que respecto al tema de seguridad se plasmaron en los textos constitucionales.

⁵ McClintock, Michael. *The american connection*. Zed Books, Londres, 1985.

⁶ Acerca del tema del autoritarismo, ver: Sociedad, Estado y ejército en Guatemala a inicios del siglo XXI. Proyecto "Hacia una política de seguridad para la democracia". FLACSO-WSP-IGEDEP. Guatemala, 2002.

El Estado guatemalteco identificó como enemigos a un conjunto de actores sociales y políticos que no necesariamente formaban parte de la insurgencia armada.⁷ Por tal razón, los servicios de inteligencia recabaron información sobre grupos y sectores que eran percibidos como amenazas al *statu quo*.

Como consecuencia de ello, además del normal ciclo de inteligencia, se ejecutaron operaciones encubiertas paramilitares y psicológicas. Es decir, operaciones que tienen como cometido influir, alterar o conducir los procesos y las condiciones políticas, económicas, o militares, procurando evitar que la autoría y dirección de tales operaciones fueran reconocidas públicamente. De esa forma, la inteligencia desvirtuó su funcionamiento legal. También es preciso apuntar que durante este período existieron grupos paralelos (como los escuadrones de la muerte) vinculados a intereses políticos y económicos.

4. En medio del enfrentamiento, los principales planes de inteligencia fueron elaborados y puestos en práctica desde la propia institución castrense. Ello originó dos características distintivas y a simple vista contradictorias para la inteligencia guatemalteca: la concentración del trabajo de inteligencia en el ejército; y la superposición de ámbitos de operación. Tal esquema, incluyó al órgano de seguridad civil (antigua Policía Nacional).

La concentración del hacer de inteligencia de Estado en la institución castrense fue una consecuencia de la manera en la que el enfrentamiento armado interno se libró bajo el paradigma de la guerra total, enfrentando a un adversario que pretendía tomar el poder por las armas. Bajo esta perspectiva, se entendía que la globalidad de los recursos del Estado debían estar al servicio de la defensa. Tal definición se asumía en un contexto en el que se carecía de una legislación que lograra impedir la ejecución de operaciones sin sustento legal.

Por aparte, entre los organismos de la institución castrense que ejecutaban operaciones de inteligencia –Estado Mayor Presidencial y Segunda Sección del Estado Mayor de la Defensa Nacional–, y, en el marco de la inteligencia policial operativa, el Departamento de Investigación Criminal de la Policía Nacional, se produjo una superposición de funciones, que derivó en dispersión de recursos, a la vez que brindó las condiciones para el desarrollo de autonomías institucionales.

5. Tales condiciones fueron el germen de la construcción de un sentido de grupo que paulatinamente favoreció que parte de los servicios de inteligencia –en algunos momentos– dejaran de servir a sus usuarios, para servirse a sí mismos. Mientras aquello ocurría, la moral y los parámetros de profesionalismo de los servicios de inteligencia militar se vieron afectados y contribuyeron –en situaciones particulares– a una interpretación inadecuada de conceptos y

⁷ Las organizaciones insurgentes definieron una estrategia de guerra, dentro de la cual se hacía uso de una pluralidad de formas, métodos y medios –legales e ilegales–, para alcanzar el objetivo de la toma del poder.

valores militares, tales como: corporativismo, espíritu de cuerpo, secreto, honor y disciplina. En esos casos específicos, el sentido de carrera –requisito fundamental del funcionario profesional del Estado– terminó siendo el sentido del gobierno de turno y del grupo de liderazgo del momento.

Se considera que tales condiciones pudieron ser fuente de comportamientos al margen de la ley, algunos de los cuales no se han esclarecido. Asimismo, en determinados casos se emplearon estructuras institucionales para la obtención de beneficios personales y encubrimiento de abusos. Dado el margen de autonomía que gozaban, estos fenómenos, presentes en áreas de los servicios de inteligencia, se convirtieron en un problema, inclusive, para el Alto Mando del Ejército y para las propias fuerzas civiles de seguridad. La aplicación del principio organizativo de la compartimentación –en esos casos–, fue desnaturalizándose de manera paulatina al ser de utilidad para que se rompiera –de hecho– la línea de mando.⁸

Las políticas en torno al tema no se inscribieron en una estrategia de inteligencia por parte del poder público del Estado. Más bien se mantuvo en los renglones de la estrategia de gobierno, o exclusivamente, en el terreno de la estrategia militar de la institución castrense.

6. En medio de este ambiente, los poderes del Estado ejercieron un nulo esfuerzo de supervisión y control, partiendo del entendido que el enfrentamiento era asunto exclusivo del cuerpo castrense.

La inexistencia de controles se vio facilitada, además, por la ausencia de marcos normativos. Generalmente, los órganos y organismos de inteligencia de Estado no eran objeto de regulación en leyes generales sobre orden público o sobre el ejército. El trabajo de inteligencia fue asumido entonces como parte de una práctica no legislada.

La inexistencia de controles y la ausencia de normatividad legislativa redundaron en un sentido de discrecionalidad que vulneró el principio de subordinación del poder a las leyes. En ese marco, la protección de los derechos de las personas no estaba garantizada frente al trabajo de inteligencia.

7. Como parte de ello, el secreto no asumió los caracteres del régimen democrático, en cuanto a la transparencia de los actos públicos, así como la excepcionalidad, la temporalidad, la limitación y el control. Se convirtió en un mecanismo para proteger arbitrariedades cometidas por los propios funcionarios públicos, fueran éstos civiles o militares, consolidando la impunidad.

En suma, la actividad de inteligencia por aquellos años fue la inteligencia de un Estado que, en lo fundamental, careció de legitimidad. Tal condición le hizo preciso al poder político recurrir al empleo de medios extralegales, bajo el argumento de una razón de Estado superior a los derechos de los ciudadanos a los que debía proteger.

⁸ *Informe Guatemala memoria del silencio*. Comisión de Esclarecimiento Histórico, Guatemala, 1999.

III. Las características generales de las inteligencias de hoy

8. En la actualidad, los organismos estatales de inteligencia tienen como marco legal y referencial la Constitución Política, la Ley del Organismo Ejecutivo, la Ley Constitutiva del Ejército, el Reglamento Orgánico de la Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República, el Reglamento del Estado Mayor de la Defensa Nacional, y los Acuerdos de Paz, en especial el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, AFPC.

En el primer caso, los artículos constitucionales 24, 30, 31 y 244 sugieren un marco legal para las actividades y funciones de inteligencia militar, al determinar la función del Ejército de Guatemala y criterios relativos al acceso a información sobre secretos oficiales y al derecho a la privacidad.

Con respecto al AFPC, éste creó un marco de nueve puntos, que son: la creación de un ente de Análisis Estratégico para la Presidencia; la sustitución del Estado Mayor Presidencial por un organismo de seguridad presidencial civil –en cuanto a la seguridad del presidente y su familia y el apoyo logístico a la Presidencia–; la restricción de las funciones de inteligencia militar; la creación de la inteligencia civil para la seguridad interior; la regulación del acceso y clasificación de la información; el manejo de los archivos; el impedimento a la existencia de grupos con otras funciones; la separación de las actividades de inteligencia con las operaciones a que ellas pueden dar lugar y la tipificación del delito de tenencia de archivos de registro político de ciudadanos, ajenos a los autorizados por la Constitución.

9. Las dependencias estatales a las que en la actualidad se atribuye legalmente actividades de inteligencia son: la Secretaría de Análisis Estratégico, SAE; el Ministerio de Gobernación; y, el Ministerio de la Defensa Nacional. Otras dependencias de la administración pública son órganos contribuyentes de la obtención de información y usuarios del producto inteligencia.

a) La Secretaría de Análisis Estratégico, SAE fue creada en la Ley del Organismo Ejecutivo. El Artículo 13 de dicha norma establece que la SAE tiene la función de: “proporcionar al presidente toda la información, asesoría y recomendar la implementación de las acciones necesarias a manera de anticipar, prevenir y resolver situaciones de riesgo o amenaza de distinta naturaleza para el Estado democrático y sus habitantes, siendo su naturaleza estrictamente de carácter civil, y podrá tener acceso a información a través de fuentes públicas y a la que recaben los ministerios de Gobernación y de la Defensa Nacional”.⁹

⁹ Ley del Organismo Ejecutivo. Art. 13.

En la actualidad, por razones coyunturales, la SAE ha adquirido con el presente gobierno una relevancia política mayor de la que tenía con los gobiernos anteriores. Ello se debe a que la Secretaría se ha visto involucrada –por decisión presidencial– en diversos programas y proyectos tales como el Pacto Fisca y el de Gobernabilidad, lo cual ha ocasionado dispersión y saturación de las actividades y funciones de dicha secretaría.

- b) El Ministerio de Gobernación tradicionalmente ha realizado tareas de inteligencia, tales como el registro sistemático de delincuentes o diversas acciones de inteligencia policial desde el Departamento de Operaciones Antinarcóticas, DOAN, y el Servicio de Información Policial, SIP. No obstante lo anterior, en épocas de la historia reciente de Guatemala se ejecutaron actividades de inteligencia destinadas a controlar y eventualmente reprimir a los opositores políticos.

En el presente, lo más destacado en esta dependencia es el anuncio hecho por el presidente Alfonso Portillo en el sentido que le encargó a la SAE el diseño de la Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información, DICAL. Empero, el propio Ministerio de Gobernación ha trabajado, y presuntamente lo hace ahora, en su propio proyecto del DICAL.¹⁰

- c) El Ministerio de la Defensa, a través de la Dirección de Inteligencia Militar realiza labores en este campo. La reforma del servicio de inteligencia militar está en proceso de verificación por parte de la MINUGUA. Sin embargo, al momento no se tiene información pública al respecto.

Las Reformas Constitucionales sometidas a Consulta Popular no fueron ratificadas por la población, por lo que el trabajo que realiza la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional se circunscribe a la función Constitucional del Ejército.

No obstante, el contexto de las amenazas y riesgos de seguridad para el Estado han cambiado, lo que supone que las funciones de inteligencia están dirigidas a tales objetivos.

A lo anterior, se suman las decisiones de la Presidencia de la República la cual durante dos periodos de gobierno (1996-1999 y 2000 a la fecha) ha insistido en la colaboración de las fuerzas armadas para con las fuerzas policiales de seguridad, en tareas de seguridad interior. Es de precisar que tales labores cuentan con un marco jurídico que las ampara (Decretos 90-96 y 40-2000). No obstante, dicha normativa no consi-

¹⁰ Al momento de la edición final del presente documento, el Proyecto: “Hacia una política de seguridad para la democracia”, abrió un sub grupo de trabajo cuyo foco de atención es la discusión de la inteligencia del Ministerio de Gobernación.

dera los parámetros de excepcionalidad, temporalidad y control, con que este tipo de cooperación inter institucional debe enmarcarse.

10. La Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia (SAAS) es una dependencia creada con el objetivo de garantizar la seguridad personal del presidente, del vice presidente y sus respectivas familias, así como el apoyo logístico que requiera la Presidencia (AFPC, núm. 46). Dicha Secretaría se encuentra actualmente en proceso de estructuración, y aún no ha empezado a asumir sus funciones. La SAAS será un usuario importante de los servicios de inteligencia de Estado, con fines y propósitos exclusivos, relativos al cumplimiento de su objetivo arriba descrito.

Conclusiones generales

11. A la fecha se carece de mecanismos de coordinación que impidan superar inadecuadas competencias y superposiciones de ámbitos de trabajo. No existen procedimientos institucionales que –delimitando competencias– puedan ir perfilando un Sistema de Inteligencia, con lo cual se alcanzarían parámetros de coherencia institucional.
12. A ello se suman las debilidades en materia de planificación con la que el Estado hace frente a los desafíos de la seguridad. La formulación pública de una política de seguridad es vital para desatar un proceso de planificación estratégica que se traduzca en una política, un programa y una doctrina de inteligencia, de las que a su vez se deriven los programas específicos de las inteligencias, de conformidad con sus ámbitos de actuación. Obviar tal paso conlleva a una dispersión de recursos que al final debilita las calidades del producto inteligencia, en detrimento de las necesidades de los propios usuarios.
13. Los procesos de formación de profesionales en lo que el trabajo de inteligencia demanda es una tarea importante, sobre todo para las inteligencias civiles, tal el caso de la Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República y de la Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información. Altos niveles de capacitación y una fuerte introyección de valores, serán las claves que darán la pauta para que el recurso humano –el alma de todo servicio de inteligencia– esté en condiciones de atender con profesionalismo los requerimientos de sus usuarios.
14. Ante la ausencia de una Ley Marco del Sistema de Inteligencia en Guatemala, los distintos órganos y organismos de inteligencia funcionan con una base jurídica limitada que no garantiza los controles intrapoderes. A pesar de los avances en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz en esta materia –los que se limitan a la presentación de diversas iniciativas de ley

ante el Congreso de la República—,¹¹ aún no se ha creado la Comisión Legislativa de Supervisión de las Actividades de Inteligencia, en tanto que los servicios de inteligencia que dependen del Organismo Ejecutivo carecen de controles democráticos.

La no agilización de los compromisos legislativos establecidos en los Acuerdos de Paz respecto del tema limitan su cumplimiento. Se estima que tales procesos de reestructuración pueden ser eficazmente apuntalados por el debate público de los marcos normativos.

15. Como resultado de tal escenario, los derechos de las personas son susceptibles de ser afectados por el trabajo de inteligencia. Siguen, por lo tanto, sin estar debidamente protegidos. En general, la realización de operaciones encubiertas de obtención de información no están debidamente reguladas para garantizar que su ejecución se enmarque dentro de la ley y bajo control judicial.
16. Se estima que el horizonte de los procesos de reforma está dado por el ánimo de colocar a la inteligencia guatemalteca en un grado tal de eficacia que esté en condiciones de salvaguardar los intereses comunes de los guatemaltecos, derivados de la agenda de seguridad por construir. Tal referente de llegada —no hay que olvidarlo— ha ser alcanzado dentro del marco de la legalidad, a fin de que el trabajo de inteligencia pueda conciliarse dentro del Estado de derecho. Ello contribuye, indudablemente, a la consolidación de un régimen democrático de derecho, respetuoso de sus ciudadanos, a la vez que es capaz de hacer frente a los riesgos y amenazas de diversa índole. Reformar con la mirada puesta en el futuro, teniendo en cuenta lo que pasó en fechas no muy lejanas, ha sido la clave de procesos exitosos de reforma desarrollados en otros países.
17. Los puntos propuestos en materia de estructuras y funcionamiento y en las modalidades de control, son referentes importantes que deben orientar los actuales procesos de reforma. No existe una concepción global y general de la inteligencia por parte del Estado guatemalteco, ni una doctrina al respecto

¹¹ El proyecto de Ley Reguladora de la actividad de inteligencia, el acceso a información y el secreto de Estado, presentado al Pleno del Congreso por el diputado Móbil Beltetón en noviembre de 1999; el proyecto de Ley de libre acceso a información y *habeas data*, presentado al Pleno del Congreso por el Organismo Ejecutivo en 2002; Tres proyectos de reforma a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, en los que —entre otros temas— se planteaba la creación de la Comisión de Inteligencia del Congreso (octubre y noviembre de 2000). Tres bloques parlamentarios (Partido de Avanzada Nacional, Bloque Unionista y Frente Republicano Guatemalteco) presentaron al Pleno tres proyectos de ley para crear una comisión que se encargara de entender los asuntos de inteligencia: la Comisión de control legislativo de los órganos de inteligencia del Estado, en el proyecto del Diputado Jorge Mario Vásquez; la Comisión de inteligencia e información, en el proyecto presentado por los representantes Mariano Rayo, Ángel Mario Salazar Mirón, Ricardo de la Torres y otros; la Comisión de inteligencia y seguridad nacional, en el proyecto de los diputados César Leonel Soto Arango, Zury Ríos Montt, Luis Rosales Marroquín y Carlos Hernández Rubio.

que soporte esa concepción. Ésa ha sido una de las causas de la dispersión de los organismos de inteligencia y las ideas diferenciadas que cada uno tiene sobre el tema.

El gobierno que preside Alfonso Portillo ha anunciado su disposición a cumplir con algunos de los compromisos de los Acuerdos de Paz que tienen que ver con la cuestión de la inteligencia, tales como la disolución del Estado Mayor Presidencial y la creación del DICAJ. Sin embargo, en distintas ocasiones ha tomado medidas y ha hecho declaraciones que sugieren ambigüedades y contradicciones entre los propósitos originales y lo que realmente se hace en la práctica.

Consideraciones finales

Por su naturaleza, se comprende que el trabajo de inteligencia de Estado se ubica en el intersticio entre el régimen de derecho y la razón de Estado. El punto distintivo de éste radica en que el Estado se faculta a sí mismo para conculcar uno de los derechos fundamentales del ciudadano: la privacidad. De ahí la necesidad de control, supervisión, y la creación de un eficiente modelo de contrapesos, elementos éstos que aseguran estándares de eficacia y que a la vez protegen al ciudadano frente a ilegalidades y abusos.

En el mismo espíritu de las declaraciones dadas por el Presidente de la República y el Ministro de la Defensa en enero de 1999, uno de los puntos centrales de cualquier reforma en la materia pasa por reconocer los errores del pasado que pudieron haberse derivado del accionar de inteligencia, y con ello hacer que tales actos no vuelvan a suceder. Se añade a lo anterior la necesidad de garantizar—dentro de su ámbito de competencia—la colaboración en los procesos judiciales en torno a tales hechos. Dicha colaboración deberá realizarse de conformidad con lo que establezca el órgano jurisdiccional competente. Tales definiciones, antes que adversar el trabajo de inteligencia, lo entienden como una herramienta necesaria para la conducción política del Estado.

Se advierte con ello que cualquier decisión que no esté respaldada por un proceso adecuado de análisis de la información pertinente, incrementa peligrosamente el grado de incertidumbre en el éxito o fracaso de la misma. La información que sustente las decisiones oportunas es la única forma de identificar y aprovechar, por una parte, oportunidades; por otra, generar la capacidad preventiva de identificar, regular y neutralizar conflictos: externos e internos, presentes, emergentes o potenciales.

Criterios generales para la reforma del Sistema de Inteligencia en Guatemala

Grupo de trabajo N° 4: Institucionalidad de la seguridad, controles democráticos y Sistema de Inteligencia

Observaciones introductorias

Sobre la base del diagnóstico recién concluido por el grupo de trabajo, el presente material reúne –tal y como su título lo indica– los criterios generales para la reforma del Sistema de Inteligencia en Guatemala.

Una de las primeras reflexiones en torno a tales criterios consiste en comprender a los mismos como un conjunto articulado. Cada uno de éstos mantiene un vínculo de interacción para con los demás. Por ejemplo, un eficaz funcionamiento del sistema de supervisión y control (punto número dos) –lo que por sí sólo incrementa la legitimidad del Sistema de Inteligencia–, repercute en la posibilidad que los servicios incrementen sus estándares de selección de personal como parte de la profesionalización (punto número tres).

En cada uno de los cinco puntos de que se compone el documento, se sintetizan ideas fundamentales que deberán ser desarrolladas con el tratamiento de los puntos restantes de la agenda de trabajo, hasta alcanzar recomendaciones operativas concretas que alimenten las respectivas decisiones de política.

La naturaleza del documento consiste en exponer una serie de pautas rectoras del proceso de reforma desde la perspectiva del régimen democrático y las necesidades de seguridad de la nación.

A través de los cinco criterios que a continuación exploraremos, se pretende esbozar el marco de trabajo para la reforma del Sistema de Inteligencia en Guatemala, no la reforma misma. El justo balance entre contenido de fondo y generalidad, es la marca distintiva del documento.

En tal sentido, se consideran criterios fundamentales que deberá contemplar el proceso de reforma del Sistema de Inteligencia en Guatemala, los que se detallan a continuación.

I. Especialización, coordinación y contrapeso

Se interpreta bajo el principio de la especialización, a la división de ámbitos de información de inteligencia para cada uno de los servicios que componen el sistema.

La especialización parte de comprender que si ya por sí sola la información de inteligencia es poder, tal información, concentrada en un único servicio, puede perjudicar a todo el sistema de inteligencia, debido a los grados de autonomía funcional derivados de la concentración mencionada.

Por ello, de manera regular, a cada servicio se le delimita normativamente un ámbito de acción sobre el cual deberá llevar a término sus correspondientes funciones asignadas.

De esa manera se logra evitar que sólo un servicio concentre diversos ámbitos de información de inteligencia, o en el peor de los casos, todos los ámbitos posibles.

A su vez, con ello se logra que el sistema contenga balances propios, a partir del establecimiento de una adecuada relación entre servicios.

La dispersión, la autonomía, la trasposición de ámbitos y el derroche presupuestario, cuatro de los más frecuentes problemas a los que se enfrentan los servicios de inteligencia, pueden, asimismo, ser neutralizados por medio de la especialización y el contrapeso.

Algunos sistemas de inteligencia observan una estricta separación entre dos ámbitos de inteligencia diferenciados operativamente: la inteligencia para la seguridad exterior y la inteligencia para la seguridad interior, a partir de lo cual, cada uno de los ámbitos aludidos es responsabilidad de diferentes servicios.

En materia externa, el objetivo de la acción de inteligencia comprende la recolección de toda información necesaria para la toma de decisiones en distintos campos de las políticas públicas, anticipando riesgos e identificando oportunidades.

También, aquellas acciones –o preparativos para éstas– que, provenientes del exterior, afecten o busquen atentar contra los intereses del Estado; en particular, la integridad del territorio y la soberanía del país.

En materia interior, la definición tiende a complicarse. En este caso, la inteligencia tiene sentido si se realiza en contra del crimen organizado y la delincuencia común, sin que ello signifique ejecutar investigaciones en casos criminales concretos.

En materias ajenas al crimen organizado y a la delincuencia común, el ámbito de inteligencia está generalmente limitado a las actividades de personas o grupos que atenten contra el Estado constitucional de derecho.

Finalmente, las actividades de servicios de inteligencia de países extranjeros en territorio nacional, forman parte de las competencias de los clásicos servicios de inteligencia interior.

En cualquiera de los ámbitos referidos precedentemente, el trabajo de inteligencia no deberá utilizarse para el beneficio de intereses particulares, individuales o corporativos. Antes bien, deberá –exclusivamente– estar al servicio de los intereses de Estado, definidos de forma legítima y conforme a derecho.

Tales definiciones dejan en claro que aquella oposición política que actúa en el marco de la legalidad no deberá formar parte –en ninguna circunstancia– de los objetivos informativos sobre los cuales un servicio de inteligencia habrá de operar.

De la misma forma, conforme los principios del Estado de derecho, deberá considerarse ilegal aquella recolección de información y/o la producción de inteligencia

sobre los ciudadanos por el solo hecho de su raza, fe religiosa, orientación sexual, opinión política, su pertenencia a grupos étnicos, su adhesión a principios de movimientos sociales, organizaciones políticas, 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.

El hecho de delimitar normativamente los ámbitos de inteligencia a cargo de los servicios, deberá implicar diferenciar la naturaleza de la inteligencia necesaria para la conducción del país, de aquélla que, operando desde la ilegalidad, repercute negativamente en el Estado de derecho.

Mediante tal identificación de ámbitos específicos para las inteligencias, se logrará impedir operaciones discrecionales, así como aquellas otras operaciones que rayan en la ilegalidad, al desbordar los campos de acción asignados a los servicios.

Otra acepción del principio de la especialización es aquélla que establece que el sentido de los servicios de inteligencia se circunscribe a la ejecución del ciclo de producción de inteligencia.

De ello se deduce que las operaciones o ejecutorias a las que el producto resultante del ciclo en mención –la inteligencia– puede dar lugar, no deberán formar parte de las tareas propias de cualquier servicio de inteligencia.

La realización de capturas judiciales, la investigación en torno a casos criminales específicos y concretos, las operaciones encubiertas paramilitares y de acción psicopolítica, es decir, aquéllas que “tienen como cometido influir, alterar o conducir los procesos y las condiciones políticas, económicas, o militares, procurando obviamente en tal empeño que la autoría y dirección de tales operaciones no sea reconocida públicamente”, no deberán formar parte del quehacer de inteligencia¹.

No obstante lo anterior, el principio de la especialización no limita el desarrollo de la coordinación entre los servicios que componen un sistema de inteligencia. La especialización hace que la coordinación aludida sea un componente fundamental para llevar a término el sistema de contrapesos.

En el diseño del Sistema de Inteligencia, la coordinación entre servicios, regularmente se concreta en un espacio institucional que tiene como objetivo hacer coherente la acción de Estado en la materia, a través de una política de inteligencia y sus programas específicos derivados en los distintos ámbitos.

Es mediante dicho espacio de coordinación interinstitucional que deberá realizarse el intercambio de conocimientos, acciones y resultados de los diferentes ámbitos; la planificación conjunta de las inteligencias; y la asignación coordinada de tareas y programas de trabajo, entre otros aspectos de interés.

¹ Aportes para el estudio de la inteligencia de Estado en Guatemala. Grupo de Trabajo No. 4 Institucionalidad de la seguridad, controles democráticos y Sistemas de Inteligencia. Proyecto “Hacia una política de seguridad para la democracia”, FLACSO-MSP-IGEDEP, Guatemala, 2000, p. 6.

Todo ello, a fin de presentar conclusiones y recomendaciones ya coordinadas a una instancia de decisión sobre aspectos de seguridad del más alto nivel del Estado.

Cabe recalcar que –en el diseño institucional de los Sistemas de Inteligencia– la instancia de coordinación deberá estar subordinada a la máxima instancia de decisión en el ámbito del Sistema de Seguridad.

Pero la coordinación mencionada también se expresa en la cooperación entre servicios. Cuando un servicio adquiere información que no es de utilidad para su esfera de trabajo, deberá estar obligado a referirla al servicio correspondiente, de conformidad con la división de ámbitos.

Esta cooperación nunca podrá significar que un servicio desarrolle actividades fuera de lo establecido como ámbito de trabajo, lo cual desvirtúa el adecuado concepto de cooperación interservicios.

Finalmente, como parte de este punto, la política de inteligencia deberá guardar coherencia con la política de seguridad del Estado, como conjunto de apreciaciones estratégicas del entorno, la agenda de seguridad y las correspondientes directrices de política en los campos definidos por ésta.

II. Legalidad, supervisión y control

El control que sobre la actividad de inteligencia se lleva a cabo dentro del Estado de derecho es una tarea compartida entre los tres poderes del Estado, a lo cual se agregan diversas modalidades de control ciudadano.

El poder legislativo deberá jugar un rol trascendental, a partir de la creación del marco legal que regule el trabajo de inteligencia y su fiscalización.

Por su parte, el poder ejecutivo –en tanto responsable de la dirección y coordinación de la política de inteligencia– deberá mantener constantemente una política de control y fiscalización sobre sus propios servicios de inteligencia.

Todo el trabajo de inteligencia deberá estar sujeto a revisión por parte del poder judicial. La supervisión que deberá desarrollar el poder judicial estará dirigida a garantizar la legalidad del trabajo de inteligencia, con particular referencia a los derechos y garantías individuales de los ciudadanos. Éste deberá ejercerse mediante la exclusividad del derecho a la autorización para el empleo de medios encubiertos de obtención de información por parte de los servicios de inteligencia.

El poder judicial tendrá, además, un rol importante en todo lo relacionado con el control sobre la clasificación de información, el *habeas data* y el acceso a información pública. Al igual que en el caso de la comisión legislativa de supervisión de las actividades de inteligencia, a los jueces les asiste la potestad para tener acceso a materias declaradas secretas.

A los jueces les corresponde comprobar que los procedimientos empleados por los servicios de inteligencia se ajustan a los fines previstos y contienen las limitaciones establecidas.

Si al poder ejecutivo le compete implementar procedimientos de control externos e internos al Sistema de Inteligencia, los poderes legislativo y judicial ejercen los controles externos al sistema, desde sus respectivos ámbitos de responsabilidad.

El poder legislativo no sólo deberá llevar a término su primigenia labor de elaborar concertadamente las normativas para el Sistema de Inteligencia, sino que también deberá ejercer una supervisión y fiscalización constante sobre los servicios.

La inexistencia de normas legislativas es fuente de un sentido de discrecionalidad, que puede dar por resultado la falta de sometimiento de este campo de la administración pública al imperio de la ley.

Las bases orgánicas y funcionales del Sistema de Inteligencia deberán ser determinadas mediante normativas que pasen por el proceso de elaboración de la ley, propio del poder legislativo. Por tratarse de asuntos de Estado –antes que de gobierno– tales marcos jurídicos deberán ser el resultado de un esfuerzo de concertación interpartidaria.

En el régimen democrático, tal ejercicio de supervisión y fiscalización permanente deberá ser ejecutado por una comisión legislativa específica, a quien le competirán las tareas de control financiero, la realización de investigaciones propias sobre las operaciones realizadas por los servicios; y la valoración en torno a diversos informes que los servicios de inteligencia puedan someter a su consideración; pudiendo, además, realizar reuniones con los titulares de los servicios de inteligencia.

Para el eficaz desarrollo de las actividades de control desde el poder legislativo, ninguna causa de reserva para el acceso a información podrá argumentarse en contra de miembros del Congreso de la República, salvo que se tratara de asuntos de información e inteligencia que requieran reserva o secreto, supuesto por el cual tendrán acceso a tales materias exclusivamente los miembros de la comisión.

En general, el sentido de control y fiscalización no se limita a la detección de errores, ineficiencias o ilegalidades, sino también a facilitar el desarrollo de estándares elevados de eficacia –respecto de los objetivos y los resultados alcanzados– y de eficiencia –respecto de los procedimientos de inversión presupuestaria–. El control inclusive, puede ser de utilidad para destacar actos meritorios, demostraciones de eficiencia, y probidad por parte de los servicios de inteligencia.

Sobre quienes ejercen tareas de control deberán pesar normativas a fin de hacer que no revelen aquellas informaciones que son o fueron de su conocimiento durante el ejercicio de sus cargos. Empero, la necesidad de confidencialidad deberá acompañarse de la obligación de denuncia en torno a actividades ilegales cometidas

por los servicios de inteligencia, de acuerdo con el procedimiento especial que deberá contemplarse en la respectiva ley.

No obstante la amplitud de las modalidades y de las potestades de los poderes del Estado para el desarrollo del sistema de supervisión y control, éste deberá ser vital fundamentalmente en materia de control financiero y en el control de todas las operaciones; especialmente aquellas que impliquen el uso de métodos de recolección de información que vulneren o interfieran el derecho a la privacidad de la persona.

Otro de los presupuestos fundamentales del control reside en: a) el acceso a información contenida en archivos públicos por parte de los ciudadanos; y b) en una efectiva regulación jurisdiccional constitucional de la potestad del Estado de declarar secretos asuntos militares y diplomáticos de seguridad nacional y datos suministrados por particulares con la condición de confidencia.

- a) Acerca del *habeas data*, éste deberá comprender un procedimiento sencillo y funcional –sometido a control por parte del poder judicial– a efecto de que todo ciudadano pueda tener acceso a información que sobre él existe en archivos del Estado.
- b) Acerca del secreto, es preciso determinar, claramente, en una ley, que en ningún caso deberá invocarse el secreto de Estado para ocultar errores o ineficiencias de la administración pública; el entorpecimiento de investigaciones judiciales; limitar o demorar el acceso a información; o encubrir violaciones a las leyes ordinarias, la Constitución Política de la República, y demás tratados y convenciones de las cuales Guatemala es parte.

En ambos casos, es necesaria una ley que determine, categóricamente, los ámbitos de información de archivos, las facultades de los servicios en materia de datos, la temporalidad del carácter confidencial o secreto de los datos, la responsabilidad de la clasificación de información, la razón por la cual los datos no pueden ser del conocimiento público, y el procedimiento administrativo de clasificación.

En todo momento, el ciudadano deberá contar con un recurso judicial de impugnación de la eventual denegatoria o insuficiencia de los datos presentados.

No obstante lo anterior, el juez cuidará que el suministro de información no coloque en riesgo el desarrollo de investigaciones que impliquen o no el uso de métodos encubiertos de obtención de información; no se ponga en riesgo fuentes e identidades que vulneren el trabajo de los servicios de inteligencia y sus agentes; y no se ponga en conocimiento datos de otros ciudadanos.

Cierra el círculo de los controles la libre acción del ciudadano, quien por sí solo o de forma asociada, puede ejercer diversas modalidades de control sobre el trabajo de inteligencia en el régimen democrático.

El uso del recurso de *habeas data*, la actividad de las organizaciones de la sociedad civil, el debate que desde la academia puede realizarse, y el importantísimo papel de los medios de comunicación en éstos asuntos, junto a otras modalidades de incidencia, forman parte de este control ciudadano.

En tal marco, el Consejo Asesor de Seguridad, propuesto por el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, podrá jugar un rol de control ciudadano.

Como podrá advertirse, las modalidades en que la supervisión y el control sobre el trabajo de inteligencia pueden ejercerse son múltiples, como variada es la arquitectura institucional de los Sistemas de Inteligencia. Empero, el sentido del control es invariable: hacer de los servicios compartimientos de la administración pública eficaces y compatibles con el régimen democrático.

III. Profesionalización y carrera de inteligencia

Una de las principales características del recurso máspreciado dentro del trabajo de inteligencia –el recurso humano– es su sentido de carrera.

Como parte del ciclo de selección, formación, profesionalización, especialización y evaluación, el sentido de carrera deberá limitar la posibilidad que los servicios se vean comprometidos en operaciones ilegales.

Además, fortalecer el criterio que los profesionales de inteligencia responden a una política de Estado y no a intereses de gobierno, partidistas, corporativos, o personales. Se trata que los profesionales de la inteligencia estén consientes que son servidores públicos y que, por lo tanto, deben respetar el Estado democrático de derecho.

Hacer que sus profesionales alcancen una orientación de Estado es uno de los retos más complejos de todo servicio de inteligencia.

Una fuerte introyección de valores, una institucionalidad coherente, normativas regulatorias, un efectivo sistema de control y fiscalización y, desde luego un plan de carrera, son los puntales que coadyuvan al logro de tal objetivo. Sobre todo, en procesos de reforma de Sistemas de Inteligencia que tienen lugar en el marco de procesos de consolidación democrática.

Como se refiere en las observaciones introductorias, coadyuvará a alcanzar el sentido de carrera la observancia de otros criterios fundamentales desarrollados en el presente documento, principalmente lo que se refiere a la supervisión y el control.

El logro de tal propósito permitirá que el personal de inteligencia pueda profesionalizarse y especializarse en las diversas dinámicas internas de trabajo, atendiendo a los cánones de legitimidad y eficacia en el ejercicio de sus funciones.

Desde el entrenamiento de agentes, hasta la formación de analistas, los planes de carrera deberán incluir la realización constante de estudios en una instancia especializada en la formación, conforme un plan específico a nivel del sistema de inteligencia.

La profesionalización y la especialización del recurso humano de los servicios de inteligencia, no sólo mejorarán los estándares de calidad del producto inteligencia, sino que fortalecerán el sentido de servicio al Estado acorde a los fines y objetivos de la Constitución Política de la República, y no al partido en el poder.

En ello es vital partir de las definiciones estratégicas propias del servicio –con visión de Estado–, lo que luego permitirá definir los perfiles y el número del personal necesario, en coherencia con las definiciones estratégicas aludidas.

Ejecutar tal procedimiento a la inversa, puede implicar grandes costos si se desarrolla una posterior evaluación del personal, al constatar que el recurso humano no cumple con los perfiles deseados; pero si en cambio, la cultura de evaluación no forma parte de los procesos institucionales, el costo será mayor, ya que el producto inteligencia no contará con las calidades necesarias.

IV. Normativas para la protección de los derechos humanos

La posibilidad que en el accionar del trabajo de inteligencia se violen derechos ciudadanos –p.e., la privacidad y el acceso a información pública–, ha hecho que sea preciso contemplar dentro de la arquitectura de los Sistemas de Inteligencia todo un conjunto de normativas que disuadan la posibilidad de abusos a los derechos del ciudadano, derivados de la actividad de inteligencia.

Al comprender que los abusos aludidos pueden estar presentes en el desarrollo de la globalidad del ciclo de producción de inteligencia –en términos generales: dirección, recolección, procesamiento y distribución–, se advierte la necesidad de establecer en torno al trabajo de inteligencia, normativas que impidan la comisión de arbitrariedades.

Por ello, deberán normarse prohibiciones expresas de obtención de información de inteligencia sobre ciudadanos o instituciones por el hecho de su pertenencia o identidad con organizaciones sociales o políticas, su opinión pública, su actividad gremial y, en general, toda aquella actividad desarrollada legalmente.

No obstante, si la prohibición no se refleja en un régimen penal disuasivo, de poco puede servir. Por ello, a la par de las prohibiciones, deberán tipificarse los delitos relacionados.

Creación de figuras delictivas, como parte de las normas penales; establecimiento de procedimientos para la obtención encubierta de información normados y autorizados por el poder judicial; determinación de normativas que

excluyan materias sobre las cuales no es posible ejecutar operaciones de inteligencia, la declaración de secreto, ni el mantenimiento de archivos o registros de cualquier tipo; son aspectos que contribuirán a salvaguardar los derechos ciudadanos frente a abusos derivados de la actividad de inteligencia.

V. La transición de los Sistemas de Inteligencia

Indudablemente, en medio del proceso de reforma del Sistema de Inteligencia, existe un factor decisivo: la voluntad política.

La configuración, fuerza, capacidad y alianzas, juegan un papel de primer orden a fin de alcanzar los objetivos de la reforma. Para poder hablar con toda propiedad de la existencia de un proceso de reforma del Sistema de Inteligencia en Guatemala, se precisa de la decisión política que determine plazos indicativos y contenidos.

El proceso de reforma deberá enfrentarse a diversas resistencias al cambio. Tales resistencias se expresan en el acomodamiento que los diseños institucionales actuales puedan suponer para los propios profesionales de inteligencia; la tolerancia de los usuarios del producto inteligencia a ciertos métodos de obtención de información; así como los prejuicios que la clase política y la ciudadanía en general mantienen sobre el trabajo de inteligencia.

Este proceso deberá asumirse con acciones de corto, mediano y largo plazo, en el que se determinen de forma específica las tareas estratégicas y operativas.

El proceso integral de reforma incluirá aspectos tales como: la cultura organizacional; los temas de la adecuación –y en algunos casos inclusive la sistematización– de la doctrina de inteligencia de Estado; la transferencia de medios de obtención de información y archivos, de unos a otros servicios atendiendo a la nueva especialización de ámbitos; la selección de personal; la elaboración de las normas desde el poder legislativo y desde el poder ejecutivo; la creación del centro o los centros de formación. Temas todos trascendentales, propios del proceso de tránsito entre el estado de cosas actual y el futuro de la inteligencia.

La reforma del Sistema de Inteligencia también corre en paralelo con otros factores propios del proceso de democratización del régimen político del Estado.

El grado y las modalidades de control sobre las actividades de inteligencia dice mucho acerca del alcance de la democratización.

El trabajo de inteligencia no se encuentra exento de los climas políticos que determinan las posibilidades de cambio o de afianzamiento del *statu quo*.

Atendiendo al proceso de construcción de la política pública y a los escasos márgenes de legalidad que la tarea de inteligencia ostenta en la actualidad, la transparencia en la formulación del proceso de las propuestas de reforma y la creación de espacios reales de participación de la sociedad civil, son aspectos estratégicos que pueden marcar decisivamente el rumbo del proceso.

Consideraciones finales

Finalmente, se apunta que llevando a término los criterios precedentemente enunciados no se resuelven todos los problemas que los servicios de inteligencia representan para el Estado de derecho. El punto reside en asumir los enunciados anteriores como marcos de orientación de la forma en que el funcionamiento eficaz de tales compartimentos de la administración pública trata de acercarse a las características rectoras del régimen democrático.

El Sistema de Inteligencia a proyectarse para Guatemala deberá ser respetuoso de la Constitución Política de la República y demás normativas nacionales e internacionales ratificadas por el Estado.

En la misma línea, los Acuerdos de Paz, particularmente el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, constituyen un punto de partida, cuyos compromisos en la materia deberán ser implementados.

En tanto política de Estado, el Sistema de Inteligencia que se implemente deberá estar al servicio de los fines esenciales de la seguridad integral y el bienestar general.

Guatemala: fundamentos del Sistema de Inteligencia

Grupo de trabajo N° 4: Institucionalidad
de la seguridad, controles
democráticos y Sistema
de Inteligencia

1. **Definiciones generales.** Entendiendo que el Estado de Guatemala se ha organizado para proteger a la persona y su familia, respetar la dignidad y las libertades, cuyo fin es la realización del bien común, el Sistema de Inteligencia de Guatemala será respetuoso de la Constitución Política de la República y otros 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. **El papel de la inteligencia en el régimen democrático.** La inteligencia constituye un auxiliar para la toma de decisiones político estratégicas en diversos ámbitos de la gestión de gobierno, de manera especial, en lo que concierne a la conducción de las relaciones exteriores, la economía, la defensa nacional y la seguridad interior. El trabajo de inteligencia estará en función de los intereses del Estado, definidos de forma legítima y conforme al derecho.
3. **Coherencia con la política de seguridad del Estado.** El Sistema de Inteligencia será coherente con la política de seguridad del Estado, como conjunto de apreciaciones estratégicas del entorno, la agenda de seguridad y las correspondientes directrices de política en los campos definidos por ésta. Se comprende que dicha política es un esfuerzo mancomunado entre los órganos de gobierno y la sociedad. Asimismo, dicho sistema estará sujeto a las regulaciones legales de rigor, unido a una política de inteligencia de conformidad con las directrices impartidas por el Presidente de la República, a efecto de garantizar que el Sistema de Inteligencia no fije sus prioridades de forma autónoma.
4. **Determinación de ámbitos operacionales y funciones.** El Sistema de Inteligencia comprenderá una clara determinación de los ámbitos operacionales y las funciones de los distintos servicios que componen el Sistema de Inteligencia.
5. **Establecimiento de una normatividad legal.** Toda actividad de inteligencia estará regulada mediante una normatividad legal –es decir, cuerpos jurídicos que emanen del Congreso de la República–, como expresión del principio de legalidad de la administración. Las determinantes orgánico funcionales, la responsabilidad de la línea de mando, los procedimientos de obtención de información y los diversos tipos de control sobre tales servicios estarán normados en ley.

6. **Materias no comprendidas dentro del trabajo de inteligencia.** El Sistema de Inteligencia no estará facultado para recolectar información y producir inteligencia sobre los ciudadanos, por el solo hecho de su raza, fe religiosa, opinión política, su pertenencia a grupos étnicos, su adhesión a principios de movimientos sociales, organizaciones políticas, 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.
7. **Impedimento para el desarrollo de operaciones derivadas.** Aquellas operaciones (policiales, judiciales), a las que el producto resultante del ciclo de producción de inteligencia puede dar lugar, no formarán parte de las tareas propias de ningún servicio de inteligencia.
8. **Responsabilidad política y penal.** Los ministros y secretarios de Estado y los titulares de los Servicios de Inteligencia serán política y penalmente responsables de sus correspondientes cadenas de mando.
9. **Coordinación entre servicios de inteligencia.** La coordinación entre servicios se concretará en un espacio institucional, cuyo objetivo consistirá en hacer coherente la acción de Estado en la materia, a través del establecimiento de una política específica, y de sus derivados programas en los distintos ámbitos de las inteligencias.
10. **Cooperación entre servicios.** Cuando un servicio adquiera información que no es de utilidad para su ámbito de trabajo, o bien se presentara el caso de aquella información que –propia de un ámbito– puede resultar útil para varios servicios, estará obligado a referir la misma al servicio correspondiente, de conformidad con la determinación operacional de ámbitos. Dicha cooperación no significará que un servicio desarrolle actividades fuera de lo establecido en sus ámbitos operacionales. Para tales efectos, la información que sea útil para el conjunto de servicios que componen el Sistema de Inteligencia, podrá ser almacenada en bancos de datos, los que deberán contar con las protecciones de seguridad de rigor.
11. **Profesionalización y carrera en los servicios de inteligencia.** El sentido de profesionalización y carrera limitará la posibilidad que los servicios de inteligencia se vean comprometidos en operaciones ilegales. Asimismo, el sentido de carrera fortalece el criterio de que los profesionales de inteligencia responden a una política de Estado y no a intereses de gobierno, partidistas, corporativos, o personales. Los planes de carrera del Sistema de Inteligencia incluirán la realización constante de estudios en una instancia especializada en la formación, conforme programas específicos.
12. **Supervisión, control y determinación de normas para la protección de los derechos del ciudadano.** La supervisión y el control sobre la actividad de inteligencia se asumirá como una tarea compartida entre los tres poderes del Estado, a lo cual se agregan diversas modalidades de control ciudadano.

13. **Supervisión y control desde el poder ejecutivo.** El poder ejecutivo —en tanto responsable de la dirección y coordinación de la política de inteligencia— deberá implementar una política de control y fiscalización sobre sus propios servicios de inteligencia.
14. **Supervisión y control desde el poder legislativo.** Una comisión legislativa específica desarrollará la tarea de supervisión y control sobre el Sistema de Inteligencia. Para el ejercicio de sus funciones, dicho órgano estará facultado para llevar a cabo el control financiero de los servicios de inteligencia; la realización de investigaciones sobre las operaciones realizadas por los servicios; la valoración en torno a diversos informes que los Servicios de Inteligencia someterán a su consideración; pudiendo además, como parte de sus tareas de supervisión y control, citar a los titulares de los servicios de inteligencia, a efecto de sostener reuniones de trabajo.
15. **Supervisión y control desde el poder judicial.** El control judicial se ejercerá mediante la autorización para el empleo de medios encubiertos de obtención de información por parte de los servicios de inteligencia. El poder judicial controlará la clasificación de información, el *habeas data* y el acceso a información pública. Para ello, igual que en el caso de la Comisión Legislativa de Supervisión de las Actividades de Inteligencia, a los jueces les asiste la potestad de tener acceso a materias declaradas secretas. Además, es también a los jueces a quienes les corresponde comprobar que los procedimientos empleados por los Servicios de Inteligencia se ajustan a los fines previstos y con las limitaciones establecidas en ley. Coadyuvarán en tal ejercicio de supervisión y control la implementación de un régimen penal que disuada la comisión de abusos derivados de la actividad de inteligencia y la determinación de normativas que excluyan materias sobre las cuales no es posible ejecutar operaciones de inteligencia, la declaración de secreto, ni el mantenimiento de archivos o registros.
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 para éstos. El almacenamiento de datos estará limitado a lo estrictamente necesario, los que serán utilizados en estricto apego de las funciones de los servicios. Una ley específica establecerá un procedimiento seguro y sencillo para que los ciudadanos tengan acceso a información que sobre ellos conste en registros del Estado. Otra ley específica normará el derecho del Estado a declarar secretos asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional. Esta potestad nunca podrá ser utilizada para ocultar errores o ineficiencias de la administración pública, el entorpecimiento de investigaciones judiciales, limitar o demorar el acceso a información, o encubrir violaciones a las leyes

ordinarias, la Constitución Política de la República y demás tratados y convenciones de las cuales Guatemala es parte.

Para el manejo transparente de tales asuntos, el ciudadano contará con un recurso judicial de impugnación de la eventual denegatoria o insuficiencia de los datos presentados.

Estructura orgánica y carrera del sistema de inteligencia en Guatemala

Grupo de trabajo N° 4: Institucionalidad
de la seguridad, controles
democráticos y Sistema
de Inteligencia

Estructuras de inteligencia

1. La estructura del Sistema de Inteligencia¹

El Sistema de Inteligencia de Guatemala estará conformado por:

- a) El Consejo de Seguridad del Organismo Ejecutivo, CSOE, tal y como éste se establece en el punto dos de la presente parte del documento.
- b) El Consejo de Coordinación de Servicios de Inteligencia, CCSI, como órgano de coordinación, planeamiento conjunto e integración de las tareas de producción de inteligencia.
- c) Los órganos y organismos de ejecución del sistema son:
 - i. la Secretaría de Análisis Estratégico, SAE, que depende del Presidente de la República y actuará dentro del Sistema como un órgano asesor;²
 - ii. la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional DI-EMDN, que depende del Ministerio de la Defensa Nacional; y,
 - iii. la Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información, DICA, que depende del Ministerio de Gobernación.

¹ La Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República SAAS, creada por acuerdos gubernativos (32-2000 y 73-2000), es un ente usuario de inteligencia. Por sus características, fines, propósitos y funciones no es un organismo de inteligencia. Por tal motivo no forma parte y no figura en la estructura de inteligencia propuesto por el grupo de trabajo.

² Artículo 13, Ley de Organismo Ejecutivo. Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia. "La Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia tiene la función de proporcionar al presidente toda la información, asesoría, y recomendar la implementación de las acciones necesarias a manera de anticipar, prevenir y resolver situaciones de riesgo o amenaza de distinta naturaleza para el Estado democrático y sus habitantes, siendo su naturaleza estrictamente de carácter civil y podrá tener acceso a información, a través de fuentes públicas y a las que recaben los ministerios de Gobernación y de la Defensa Nacional. No tendrá la facultad de realizar ni de participar en investigaciones a favor de particulares, ni actuará de forma alguna para limitar o entorpecer el ejercicio de los derechos políticos y de libertad de emisión del pensamiento".

2. Consejo de Seguridad del Organismo Ejecutivo, CSOE

El Consejo de Seguridad del Organismo Ejecutivo, CSOE, es el órgano de máximo nivel de decisión en materia de seguridad, será presidido por el Presidente de la República, y tendrá por función la dirección del Sistema de Seguridad de Guatemala. Aprobará y supervisará el ciclo de elaboración de la política nacional de seguridad y las diversas materias específicas, p.e., las políticas, los programas y los planes en materia de seguridad exterior, seguridad interior y otros asuntos de planificación derivados de tales políticas específicas (por ejemplo, el plan militar o de guerra).

En relación con lo anterior, una de las primeras tareas del Consejo de Seguridad del Organismo Ejecutivo será la determinación de un sistema general de planeamiento de todas aquellas políticas de seguridad.

Entre otras, tales tareas serán llevadas a la práctica como parte de las acciones de política regular del Estado. En momentos de crisis, a convocatoria del Presidente de la República, el Consejo de Seguridad del Organismo Ejecutivo se convierte en Comité de Crisis.

Se busca con ello establecer una determinación clara de la manera de abordar aquellos asuntos que, por su carácter de urgencia y excepcionalidad, demanden una rápida respuesta del conjunto de compartimientos de la administración pública. Para estos casos que escapan de la regularidad, además de los miembros permanentes, el Presidente de la República, determinará la convocatoria de otros miembros *ad hoc*.

El Consejo de Seguridad del Organismo Ejecutivo, CSOE, será presidido por el Presidente de la República. Deberán conformar el mismo, en calidad de miembros permanentes:

- a) El Vicepresidente de la República.
- b) El Ministro de Relaciones Exteriores.
- c) El Ministro de Gobernación.
- d) El Ministro de la Defensa Nacional.
- e) El Secretario de Análisis Estratégico.

Otros funcionarios públicos, por la naturaleza de sus competencias, podrán ser miembros *ad hoc* del Consejo de Seguridad del Organismo Ejecutivo.

En materia de inteligencia, dicho órgano actuará como máxima instancia de decisión y control de todo el Sistema de Inteligencia, de la inteligencia producida, y de lo que esté por ingresar al ciclo de producción de inteligencia.

Una propuesta que desarrollará la naturaleza, las funciones, las competencias y la estructura del Consejo de Seguridad del Organismo Ejecutivo será elaborada por el grupo de trabajo cuando éste entre a considerar el tema institucionalidad de la seguridad y controles democráticos.

3. La instancia de coordinación

La instancia de coordinación de servicios de inteligencia estará constituida por la Secretaría de Análisis Estratégico, la Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información; y la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Una propuesta en torno a los objetivos, la coordinación, la composición, las pautas generales de funcionamiento, y las funciones y competencias de dicha instancia, será planteada en la tercera parte del presente documento.

4. Órganos y organismos de inteligencia

El Sistema de Inteligencia de Guatemala realiza una distinción entre órgano –servicio especializado en inteligencia, cuya misión consiste en la elaboración de la misma sobre la base de la información que le es provista por organismos de inteligencia, o de la que él mismo adquiera a través de fuentes públicas– y organismo de inteligencia –servicio dotado de medios propios de obtención de información, ya sea a través de fuentes públicas o de forma encubierta–.

Es mediante tal distinción que se concreta el numeral 49 del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, cuando establece que la Secretaría de Análisis Estratégico “No tendrá la facultad de realizar investigaciones encubiertas propias”, en clara diferenciación con las Direcciones de Inteligencia Civil e Inteligencia Militar.

De esa forma, la Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República constituye un órgano de inteligencia. La Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional y la Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información del Ministerio de Gobernación, son organismos de inteligencia.

Por aparte, a lo largo del documento, la denominación servicios de inteligencia (o, simplemente servicios) se refiere tanto a los órganos como a los organismos de inteligencia que componen el Sistema de Inteligencia de Guatemala.

A. SECRETARÍA DE ANÁLISIS ESTRATÉGICO

Actuando bajo la autoridad directa del Presidente de la República, la naturaleza de la SAE será estrictamente civil y tendrá como funciones específicas informar, asesorar y recomendar al Presidente de la República, a manera de anticipar y prevenir situaciones de riesgo o amenaza de distinta naturaleza para el Estado democrático provenientes tanto de dentro como de fuera del territorio nacional.

Para tales efectos, la SAE contará con una estructura flexible y funcional acorde con sus objetivos. Por ningún motivo, la Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República tendrá la facultad de realizar investigaciones encubiertas propias.

ESTRUCTURA ORGÁNICA Y CARRERA DEL SISTEMA DE INTELIGENCIA

Atendiendo a los cánones legales, la Secretaría de Análisis Estratégico formulará requerimientos de información en los términos siguientes:

- a) Por intermedio del CCSI.
 - 1. El Ministerio de la Defensa Nacional: información e inteligencia de carácter estratégico militar.
 - 2. El Ministerio de Gobernación: información e inteligencia relativa a:
 - i la delincuencia común y al crimen organizado;
 - ii las actividades de personas o grupos que violando el ordenamiento jurídico guatemalteco atenten contra el Estado constitucional de derecho;
 - iii información de contrainteligencia.
- b. Todos los ministerios e instituciones de gobierno, de acuerdo con su ámbito de trabajo, cumplirán con los requerimientos de información que les formule la SAE.

B. Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional DI-EMDN. La Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional tendrá a su cargo la obtención de información y elaboración de inteligencia y contrainteligencia estratégica militar, y táctica o de combate y operacional para la defensa nacional.

La DI-EMDN facilitará por el canal correspondiente a la Secretaría de Análisis Estratégico toda la información e inteligencia que a ésta le sea necesaria de acuerdo con su ámbito de trabajo.

C. Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información del Ministerio de Gobernación. La Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información del Ministerio de Gobernación tendrá bajo su responsabilidad recolectar, adquirir, procesar y sistematizar toda la información que sea necesaria para combatir el crimen organizado y la delincuencia común, sin por ello ejecutar investigaciones en casos criminales concretos. La DICAÍ será a la vez la responsable de la contrainteligencia en su ámbito de competencia.

En materias ajenas al crimen organizado y a la delincuencia común, el ámbito de inteligencia de la DICAÍ estará limitado a las actividades de personas o grupos que, violando el ordenamiento jurídico guatemalteco, atenten contra del Estado constitucional de derecho.

La DICAÍ facilitará, a través del Ministerio de Gobernación, a la Secretaría de Análisis Estratégico toda la información e inteligencia que, dentro de su ámbito de acción, a ésta le sea necesaria.

5. SUBSISTEMAS DE INTELIGENCIA

A. El Subsistema de Inteligencia en el campo militar. El Subsistema de Inteligencia Militar realizará las actividades de inteligencia propias de su ámbito, con pleno respeto de las leyes y reglamentos militares sobre la materia, a fin de contribuir a la Defensa Nacional.

Corresponde a la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional, DI-EMDN, dirigir y coordinar los esfuerzos de inteligencia estratégica militar conjunta (tierra-mar-aire). El Director de Inteligencia del EMDN dirige, planea, organiza, conduce y controla todo el Subsistema de Inteligencia en el campo militar.

B. El Subsistema de Inteligencia para la seguridad interior. El Ministerio de Gobernación conformará un Subsistema de Inteligencia Civil. Este Subsistema estará constituido por:

- a) La Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información, DICAI, como ente central y rector de este Subsistema.
- b) Los equipos especializados de combate al crimen organizado, la delincuencia común y la seguridad interna del Estado.
- c) Las sub-unidades de análisis de información.
- d) Los elementos operativos de la Policía Nacional Civil, provenientes del Servicio de Información, SIP, del Servicio de Investigación Criminal, SIC, el Departamento de Operaciones Antinarcóticas, DOAN, entre otros.

Los jefes de cada uno de estos elementos operativos, bajo la presidencia del Director de la DICAI, se constituirán en el Consejo de Coordinación de Inteligencia Civil, de acuerdo con lo que establezca el reglamento interno pertinente. Este subsistema, al igual que el Subsistema de Inteligencia militar, integrará el Sistema de Nacional de Inteligencia, de acuerdo con lo que establezca la ley orgánica correspondiente.

El Director de la DICAI será parte del Consejo Interno de Seguridad del Ministerio de Gobernación, al igual que los directores generales de la Policía Nacional Civil, el Sistema Penitenciario y Migración.

Los miembros del Subsistema de Inteligencia Civil cumplen las disposiciones impartidas a través del canal de inteligencia, y dan cuenta al comando jerárquico al que pertenecen por el canal correspondiente.

La DICAI dirigirá el esfuerzo de búsqueda de información de sus propios órganos y/o de la PNC. Recopilará la información necesaria y la evaluará en cuanto a su veracidad, precisión, credibilidad, exactitud, entre otros. Interpretará, analizará e integrará dicha información para establecer las conclusiones pertinentes.

Mediante este proceso producirá la inteligencia que difundirá o pondrá en conocimiento de las autoridades u organismos legales encargados de tomar las decisiones en su ámbito de trabajo.

Adicionalmente, la inteligencia producida puede contribuir al planeamiento de las actividades de investigación criminal por las autoridades pertinentes, con sujeción al debido proceso.

C. El Subsistema de Inteligencia Estratégica. El Subsistema de Inteligencia estratégica está constituido por los ministerios y demás instituciones del Estado que proporcionan información, estudios e investigaciones de carácter sectorial a requerimiento de la SAE, como producto final o como insumos para el cumplimiento de los fines de ésta.

Estos sectores se pueden referir a los campos económico, financiero, agrícola, comercial, diplomático, de política interna, psicosocial u otros que se requieran. Corresponde a la SAE dirigir, coordinar, centralizar e integrar la inteligencia estratégica en los campos anteriormente señalados.

Pautas generales de funcionamiento

1. Facultades del Consejo de Seguridad del Organismo Ejecutivo CSOE

El Consejo de Seguridad del Organismo Ejecutivo, CSOE, será el encargado de la dirección, coordinación y control general de la política de inteligencia, tal y como fue establecido en la primera parte del presente documento.

Le corresponde, impartir las instrucciones que considere necesarias para la organización y el funcionamiento de los servicios de inteligencia. Para tales cometidos, el Presidente de la República presidirá tal órgano de decisión política.

2. Red de comunicaciones

El Sistema dispondrá de una red de comunicación directa e integrada, que haga posible el enlace rápido de las informaciones y las disposiciones que sean determinadas en las estructuras de mando. Tal red funcionará para que la inteligencia sea oportuna, eficaz, ágil, controlada, y respetando los ámbitos de actuación y sus jerarquías.

3. Cooperación entre servicios

Los servicios de inteligencia podrán establecer relaciones de cooperación a través del Consejo de Coordinación de Servicios de Inteligencia, a fin de mantener intercambio de información que ayude a prevenir situaciones de riesgo o amenaza en contra del Estado constitucional de derecho.

El intercambio de información entre servicios nunca podrá significar que un servicio desarrolle actividades fuera de lo preceptuado en la división de los ámbitos de actuación, de sus funciones y tareas propias.

4. Separación de funciones, limitaciones operacionales y de obtención de información

Los servicios de inteligencia respetarán estrictamente la separación entre funciones de inteligencia e información, y las operaciones a que ellas pueden dar lugar, las cuales deberán ser ejecutadas por las entidades e instituciones del Estado designadas por la ley.

Los servicios de inteligencia no podrán ser requeridos para desarrollar actividades o investigaciones actuando como auxiliares del Ministerio Público. Quedará a juicio de los jueces valorar conforme al sistema de la sana crítica razonada y judicar la información de inteligencia proporcionada por dichos servicios, a fin de poder ser utilizadas como medios de prueba dentro de procesos judiciales.

Queda prohibida la ejecución por parte de los servicios de inteligencia –ya sea en el territorio guatemalteco o para tener efectos en dicho territorio– de operaciones encubiertas y operaciones paramilitares de inteligencia, destinadas a influir de cualquier modo en el proceso político guatemalteco, en su opinión pública, ciudadanos individuales, medios de difusión, o en asociaciones o agrupaciones legales de cualquier tipo.

Queda prohibida la obtención de información y/o la producción de inteligencia sobre los ciudadanos por el solo hecho de su raza, fe religiosa, opinión política, orientación sexual, su pertenencia a grupos étnicos, su adhesión a movimientos sociales, organizaciones políticas, 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 ley.

5. Facultades del Sistema de Inteligencia en materia de datos y clasificación de información

Los servicios de inteligencia podrán almacenar información, la que será utilizada con estricto apego a sus funciones, respetando los ámbitos de información de archivos.

Los archivos, fichas o cualquier otra forma de registro estatal relacionados con seguridad interna, estarán a cargo del Ministerio de Gobernación. Los archivos, fichas o cualquier otra forma de registro estatal relacionados con la defensa de la soberanía y la integridad del territorio estarán a cargo del Ministerio de la Defensa Nacional. Los archivos, fichas o cualquier otra forma de registro estatal relacionados con la inteligencia estratégica estarán a cargo de la Secretaría de Análisis Estratégico.

Dichas dependencias del Estado serán responsables del manejo y custodia de esta información. Queda prohibido que algún servicio de inteligencia almacene datos de vinculaciones políticas y sociales, e información sensible sobre los ciudadanos que de estos campos se deriven.

La declaración de clasificar documentos de carácter secreto se hará de acuerdo con la ley que para tal efecto promulgue el Congreso de la República. Salvo que previamente y por un lapso adecuado fueran desclasificados materiales secretos, éstos no podrán invocarse contra particulares.

Desde ninguna circunstancia podrá clasificarse información para encubrir violaciones a la Constitución Política y al marco jurídico, encubrir errores o ineficiencias administrativas, limitar o demorar el acceso a información, y obstruir investigaciones judiciales.

6 . Informes

De ordinario y por intermedio del Consejo de Coordinación de Servicios de Inteligencia, los servicios elaborarán un Informe Semestral de carácter secreto que brinde un detalle acerca de la ejecución del Plan Estratégico de Inteligencia de Actividades de Inteligencia, el que deberá comprender, además, información estadística acerca del número de autorizaciones judiciales para realizar operaciones de acopio de información a través de medios encubiertos, el número de informantes utilizados, y el número de operaciones implementadas o por implementar.

La omisión de información deberá ser sancionada de conformidad con la legislación en la materia.

Tal informe deberá ser del conocimiento del Consejo de Seguridad del Organismo Ejecutivo, para que éste lo presente ante la Comisión Legislativa de Supervisión de Actividades y Servicios de Inteligencia, la cual podrá requerir otros informes extraordinarios de materias vinculadas a las funciones de control legislativo.

7. Presupuestos

La naturaleza del Sistema de Inteligencia no exime a los servicios de la obligatoriedad de manejar con transparencia la ejecución de su presupuesto.

El Ministerio de Finanzas Públicas hará mensualmente efectivas las sumas de dinero que corresponden a los respectivos presupuestos de los servicios de inteligencia por los canales establecidos en la Ley de presupuesto.

La ejecución presupuestaria interna estará bajo la responsabilidad de las autoridades superiores de cada uno de ellos y sujeta al control de la Comisión Legislativa de Supervisión de Actividades y Servicios de Inteligencia.

Los ministros y el Secretario de Análisis Estratégico están obligados a rendir cuentas de la ejecución presupuestaria de los servicios de inteligencia de su ámbito de competencia, a la Comisión de supervisión de actividades de inteligencia. La Comisión determinará el nivel de detalle de la información para el cumplimiento de sus funciones.

La Dirección Técnica de Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas está obligada a remitir de oficio, a la Comisión, el detalle de los asignaciones presupuestarios para los servicios de inteligencia.

El Secretario de Análisis Estratégico, el Ministro de Gobernación y el Ministro de la Defensa Nacional, serán penal y patrimonialmente responsables por la realización de gastos por parte de los servicios de inteligencia que de ellos dependen.

Al respecto de control presupuestario, se considera que el papel de la Contraloría General de Cuentas de la Nación es una importante llave para la consolidación de un sentido de control en el actuar de los servicios de inteligencia.

Por ningún motivo se debe excluir del examen de cuentas a los presupuestos del Estado invertidos en actividades de inteligencia. Limitar la modalidad y la profundidad del examen de cuentas no sólo mantiene las dudas sobre la licitud de las erogaciones y sus administradores, sino que también hace que tales cuestionamientos alcancen al propio ente contralor de cuentas, al limitarse éste a calificar una información incompleta y de la cual además no puede –por la limitación procedimental de hecho impuesta– dar fe.

Deben, por tanto, establecerse procedimientos para que el examen de cuentas opere adecuadamente con este tipo de información.

Una alternativa puede consistir en limitar el número de participantes en el examen de cuentas, la responsabilidad directa del mismo y la difusión del informe de resultados, que podría ser parte del ya referido Informe de Ejecución del Gasto de las partidas relativas a los servicios de inteligencia como anexo con clasificación de seguridad de la rendición de cuentas del Estado.

De esa forma, no obstante que el examen es –en extensión y profundidad– ilimitado, la obligación de atender la naturaleza de la información que está examinando hace que se limite el número de personas comprometidas, la responsabilidad directa del examen y la difusión de los resultados.

Así, pensando en una reforma a la Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas, LOCC (Decreto 1126, del 21 de noviembre de 1956), la cual podría perfectamente estar comprendida dentro de la Ley Marco de Inteligencia, se tendría la posibilidad de establecer –como parte de las funciones del Contralor General de Cuentas de la Nación (LOCC: art. 13): “Presidir y conformar una comisión especial que realizará el examen de los presupuestos de egresos dedicados a sufragar las actividades de los servicios de inteligencia” (se adiciona un nuevo inciso ñ, bis del Artículo 13).

Como resultado de dicho examen, se elaborarán dos informes, uno de carácter público, que será integrado al informe que anualmente el Contralor presenta (LOCC: art. 13; inc. m), y otro de carácter secreto, que irá como anexo al informe anteriormente mencionado.³

Además de ello, los funcionarios integrantes de dicha comisión especial deberán acreditar, conforme la legislación en la materia, estar autorizados para manejar asuntos secretos y será una responsabilidad del Contralor que la información sea manejada con responsabilidad.

De esa forma, los gastos no escaparían de la fiscalización y el control, a la vez que se aseguraría el manejo de la información, lo que repercutiría en las capacidades de la administración pública para garantizar que sus presupuestos son manejados con economía, eficacia y probidad.

8 . Prohibición de otras instituciones, redes y grupos ajenos al sistema

Se prohíbe la creación y funcionamiento de instituciones, redes y grupos que ejecuten actividades y funciones asignadas a los servicios de inteligencia señalados en la primera parte del presente documento. En caso de existir, han de ser sujetos de persecución penal.

³ Podría pensarse que el informe secreto sea del conocimiento del Presidente de la República, el Ministro de Finanzas y los integrantes de la Comisión de Inteligencia del Congreso de la República, sin perjuicio que otros legisladores puedan solicitar su revelación a ellos mismos con exclusividad, aspecto éste último que deberá ser aprobado por mayoría absoluta de los miembros del Pleno del Congreso de la República. Detalles que podrían perfectamente ser parte de la normatividad sobre los asuntos secretos.

Mecanismos de coordinación

Observaciones introductorias

Vinculado con el principio de la especialización de ámbitos operativos, la coordinación entre servicios busca en primera instancia hacer eficiente la calidad del producto inteligencia y la diseminación a sus usuarios. Atendiendo a que la producción de inteligencia debe observar características de alta calidad, completa-comprensiva, oportuna y objetiva.

A su vez, es únicamente mediante la institucionalización de mecanismos funcionales de coordinación que el sistema de contrapesos –la limitación mutua y la actuación dentro del ámbito de competencia– puede funcionar.

Se busca con ello, además, hacer coherente la acción del Estado en la materia, saliendo al paso de diversos tipos de problemas internos propios de la actividad de inteligencia. P.e., la dispersión, la autonomía funcional, la trasposición de ámbitos, el ineficiente uso de los recursos presupuestarios y el incurrir en actividades ilegales.

A la par del desarrollo de las pautas de coordinación operativa –generalmente– los Sistemas de Inteligencia concretan la coordinación aludida, estableciendo una instancia de máximo nivel, la que es asistida por un equipo de trabajo.

La forma en la que se adoptan las decisiones es también un punto de especial relevancia, dados los tiempos en que –en situaciones reales– las estimaciones de inteligencia deben ser remitidas al poder político en función de la toma de decisiones.

Finalmente, otro de los aspectos principales acerca del tema consiste en el establecimiento de las funciones de la instancia de coordinación, las que permiten transparentar la actividad del Sistema de Inteligencia y sus procedimientos de rendición de cuentas. P.e., si eventualmente se establece que una de las funciones del Consejo consiste en la preparación de un informe anual de las actividades del Sistema, el que deberá ser evaluado por el Consejo de Seguridad del Organismo Ejecutivo y por la Comisión Legislativa de Supervisión de Actividades y Servicios de Inteligencia.

1. Los objetivos de la coordinación entre los servicios de inteligencia

A. Integración y eficacia. El objetivo principal de la coordinación consiste en integrar los esfuerzos de los servicios que componen el Sistema de Inteligencia de Guatemala, a efecto de dotarlos de estándares de eficacia técnico-funcional.

Tal integración se concreta, entre otros aspectos, en la elaboración del Plan Estratégico de Inteligencia. Éste, tras ser revisado y aprobado por el Consejo de

Seguridad del Organismo Ejecutivo, CSOE, es ejecutado por el Sistema de Inteligencia.

El Plan Estratégico de Inteligencia, como expresión integral del conjunto de los servicios de inteligencia reúne:

- a) Una evaluación prospectiva acerca de los escenarios internacional, regional y nacional.
- b) Los elementos esenciales de inteligencia.
- c) Las otras necesidades de inteligencia.
- d) Las órdenes y pedidos de información. Todo ello como un derivado de la Política Nacional de Seguridad.

B. Difusión e intercambio. A partir de la institucionalización de una instancia de coordinación, es factible también atender a la máxima de la difusión oportuna del producto inteligencia: la cercanía con los usuarios.

Ello puede lograrse al establecer mecanismos eficientes que posibiliten el uso adecuado del producto inteligencia por todos los niveles de conducción del Estado que lo requieran para su gestión.

Se comprende que la instancia de coordinación podría acceder a los usuarios de mejor forma, a como pudieran hacerlo los servicios aislados por sí solos. Asimismo, tales pautas favorecen el intercambio de información e inteligencia entre los Servicios, de acuerdo con su ámbito de competencia.

C. Legalidad y control. Finalmente, la instancia de coordinación debe asegurar que la ejecución de las actividades de inteligencia tenga lugar dentro de los límites de la jurisdicción y competencia de los respectivos servicios, en estricto apego a lo preceptuado en los marcos constitucionales, legales y reglamentarios.

A pesar de que el alcance de la integración, la cercanía con los usuarios y cierto tipo de controles internos no agotan los objetivos de la coordinación entre servicios, son estos tres los puntos más importantes que responden a la interrogante acerca de ¿por qué es importante la coordinación?

1. La institucionalidad de la coordinación: Consejo de Coordinación de Servicios de Inteligencia, CCSI

Además de las pautas de coordinación operativa –referidas en la segunda parte del presente documento–, el Sistema de Inteligencia requiere de una instancia de coordinación de máximo nivel, la que será llamada Consejo de Coordinación de Servicios de Inteligencia (en adelante, el Consejo de Coordinación, o simplemente el CCSI).

El Consejo de Coordinación de Servicios de Inteligencia, ccsi, será el canal exclusivo hacia el Consejo de Seguridad del Organismo Ejecutivo, csOE, de la inteligencia estratégica para la toma de decisiones en diversos campos de la gestión de gobierno. De manera especial, en lo que concierne a la conducción de las relaciones exteriores, la economía, la defensa nacional y la seguridad interior. La composición del Consejo será la siguiente:

1. El funcionario de la Secretaría de Análisis Estratégico, SAE, cuyo rango y funciones equivalgan al de los demás miembros del Consejo.
2. El Director de Inteligencia Civil y Análisis de Información, DICAL, del Ministerio de Gobernación.
3. El Director de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional, del Ministerio de la Defensa Nacional.

De común acuerdo, los miembros del ccsi designarán a un Secretario Técnico, quien participará en las reuniones con voz, pero sin voto. La Secretaría Técnica será la responsable de coordinar las reuniones, las agendas y la correspondencia, las minutas y, en general, todo el trabajo de carácter administrativo que sea requerido por los miembros del Consejo.

A más de ello, como en todo órgano de esta naturaleza, el Consejo puede invitar a participar –en sus reuniones ordinarias o extraordinarias– a funcionarios públicos y a personas individuales, cuya participación, por sus conocimientos, experiencia u opinión, se considere conveniente para el tratamiento de determinados temas.

Entre los miembros eventuales del sector público podría comprenderse a los jefes de secciones, subdirecciones, subdivisiones, entre otros, de los servicios de inteligencia, así como a los jefes operativos encargados de actuar sobre la base de la inteligencia producida. Los miembros eventuales serán convocados para tratar asuntos específicos, y tendrán derecho a voz pero no a voto.

3. Pautas generales de funcionamiento del ccsi

La forma en la que el Consejo tomará sus decisiones será por unanimidad en lo que se refiera a la elaboración de proyectos y planes. El moderador de las reuniones será rotativo. En la elaboración de apreciaciones de inteligencia nacional se reflejarán las distintas posturas prevalecientes.

De todas las reuniones del Consejo se levantarán actas. Las mismas serán documentos clasificados, sujetos al proceso de desclasificación que establezca la ley correspondiente.

4. Funciones y competencias del Consejo

Coordinación, elaboración de apreciaciones de inteligencia, planificación al más alto nivel, y el desarrollo eficaz de los mecanismos de control interno, son las cuatro funciones principales del Consejo.

A. Coordinación: La primera de las funciones se traduce en la formulación de aquellas pautas concretas de orientación y coordinación que logren vincular a los distintos servicios de inteligencia.

B. Elaboración de apreciaciones de inteligencia: De conformidad con el Plan Estratégico de Inteligencia, el Consejo elaborará las apreciaciones nacionales de inteligencia en torno a todos los campos de la agenda nacional de seguridad. Tales apreciaciones serán remitidas de forma oportuna a los usuarios del Sistema de Inteligencia .

Para tal fin, el Consejo puede integrar los equipos de trabajo que se consideren convenientes, formulando, además, a los diversos servicios, aquellos requerimientos de información e inteligencia necesarios para la elaboración de tales estimaciones y análisis.

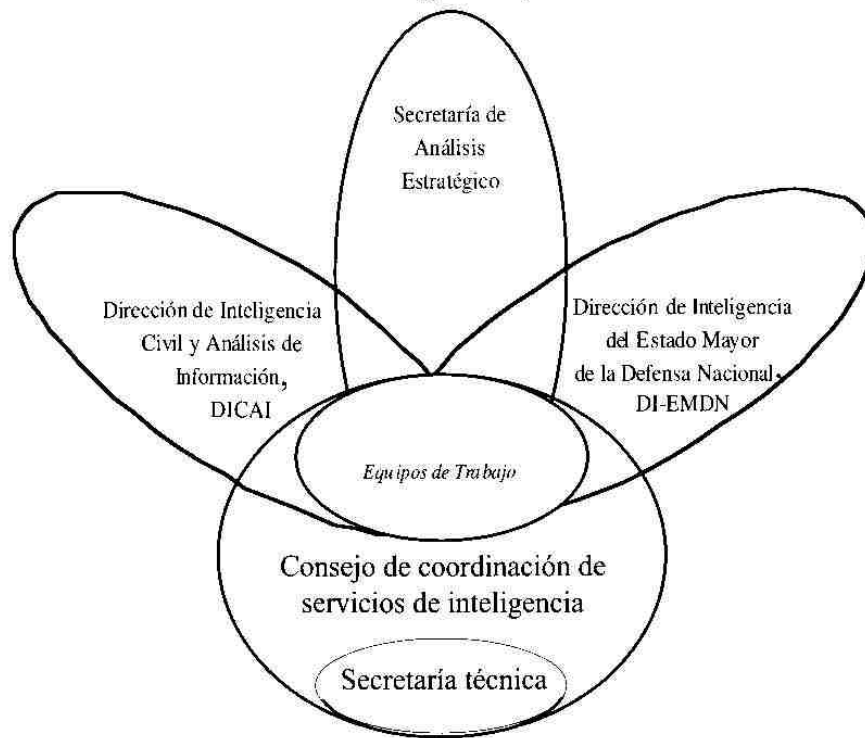
C. Elaboración de proyectos y planes: Entre otras de las funciones del Consejo de Coordinación de Servicios de Inteligencia se encuentra la elaboración de:

1. El Plan Estratégico de Inteligencia.
2. Lineamientos generales de la Doctrina de Inteligencia.
3. El Programa de Formación del Personal del sistema de inteligencia.
4. El proyecto de presupuesto del Consejo.
5. Las pautas de coordinación operativa entre Servicios de Inteligencia.
6. Participar en la definición de los términos de la relación de los servicios de Inteligencia con contrapartes de otros países.
7. Los siguientes informes:
 - i . El Informe Semestral Estadístico.
 - ii. El Informe de Actividades de Inteligencia.

Ambos informes tienen un carácter secreto, y serán del conocimiento de la Comisión Legislativa de Supervisión de Actividades y Servicios de Inteligencia.

D. Mecanismos de control interno: Otra de las funciones consiste en la elaboración de las pautas de control interno, las que incluyen la designación de la instancia que ejercerá dicho control. Los mecanismos de control se definirán más adelante, cuando el grupo de trabajo entre a considerar el tema Supervisión del Sistema de Inteligencia.

5. Gráfica del Consejo de Coordinación de Servicios de Inteligencia, CCSI



Profesionalización y carrera

1. carrera de inteligencia

El establecimiento de la carrera profesional de inteligencia es indispensable para la reforma del sistema, enmarcado en el modelo del Estado constitucional de derecho, con énfasis en el fortalecimiento de la capacidad civil en dicho campo. Lo anterior lleva a la especialización en la formación de los servidores públicos que laboran en materia de inteligencia, quienes están al servicio del Estado, y no de grupo alguno.

De acuerdo con la nueva Doctrina de Inteligencia, deberá definirse un proyecto de formación, profesionalización y especialización, congruente con las políticas de Estado.

Tanto el proyecto educativo, la escuela y la carrera en general, deberán contemplarse en la Ley Marco de Inteligencia. La Ley de la Carrera de Inteligencia normará todo lo relativo al ingreso, la profesionalización y formación, las funciones y responsabilidades de las diferentes escalas jerárquicas, la promoción, la retribución y la remoción.

A. Principios y aspectos doctrinarios de la carrera de inteligencia: Para garantizar la profesionalización de los servicios de inteligencia, además de los fundamentos de inteligencia, la formación de su personal deberá comprender los siguientes principios:

- a) Respeto al Estado de derecho.
- b) Respeto a los derechos humanos.
- c) Institucionalidad.
- d) Transparencia.
- e) Honestidad.
- f) Imparcialidad.
- g) Probidad.
- h) Rendición de cuentas.

B. Especialización: La especialización del personal de los servicios de inteligencia deberá atender los criterios de:

- a) **Ámbito:** Es decir, la competencia que le corresponde a cada uno de los servicios de acuerdo con la ley.
- b) **Funciones:** De acuerdo con las tareas y niveles de decisión de cada uno dentro del servicio.

El proyecto educativo que elabore el Consejo Coordinador deberá incluir las materias de especialización.

2. Aspectos administrativos

Cada servicio de inteligencia tendrá a su cargo la administración de sus recursos humanos y materiales. Todo esto debe estar contemplado en un marco regulatorio del Órgano Político de Decisión. Las relaciones laborales entre los servicios de Inteligencia y sus trabajadores, se regirán por los reglamentos internos de trabajo.

El personal de los servicios de inteligencia se cataloga dentro del servicio exento. Podrán ser sujetos de un régimen de seguro de vida y previsión social especial. Las escalas jerárquicas serán establecidas reglamentariamente.

Los servicios proporcionarán las condiciones más favorables para una adecuada promoción humana, social y profesional de los miembros de los servicios de inteligencia, de acuerdo con los criterios de objetividad, igualdad de oportunidades, tiempo de servicio, méritos y capacidad.

De entre una amplia gama de obligaciones, el personal de los servicios de inteligencia observará especialmente las siguientes:

- a) Respetar la dignidad de las personas, los derechos humanos y las leyes de la república, cualesquiera que sean las circunstancias en que haya de llevar a cabo sus funciones.
- b) Cumplir las órdenes e instrucciones emanadas de sus superiores jerárquicos, las cuales deben estar siempre ajustadas a la legalidad, en el entendido que la obediencia a una orden superior no exime la responsabilidad en la comisión de hechos punibles. En su actuación profesional deberán sujetarse a los principios de jerarquía y subordinación. La obediencia nunca podrá amparar órdenes que impliquen la ejecución de actos que manifiestamente constituyen delito o son contrarios a la Constitución.
- c) No recibir remuneraciones económicas adicionales, que no sean las inherentes al ejercicio de sus funciones. Antes bien, deberán abstenerse de todo acto de corrupción y oponerse a él resueltamente.
- d) Observar el principio de neutralidad política, el cual se traduce en la prohibición de afiliación a partidos políticos, así como la ejecución de actividades que favorezcan a parcialidad política alguna.
- e) Guardar secreto profesional de todas las informaciones que conozcan y obtengan con ocasión del desempeño de sus funciones conforme lo regule la ley.
- f) Hacer uso de los procedimientos administrativos y penales correspondientes en caso advirtiera hechos constitutivos de delitos en el entorno del desempeño de sus labores.

Con excepción de los cargos de dirección, a quienes se les tiene como funcionarios de inteligencia, el resto tendrá la categoría de servidor público para gozar de los beneficios derivados del régimen de su propio servicio civil, que deberá contemplar la protección y el reconocimiento de actos meritorios en el ejercicio de sus funciones. Todo ello para lograr la estabilidad y profesionalización del trabajo de inteligencia.

El derecho de los guatemaltecos a ingresar a cualquiera de los servicios de inteligencia podrá limitarse exclusivamente por razón de sentencia judicial firme, o por la existencia de antecedentes penales no rehabilitados conforme la ley. Todos los aspirantes deberán someterse a las pruebas de selección que cada uno de los servicios establezca para el efecto y cumplir con los requisitos de ingreso de forma satisfactoria.

Toda promoción dentro de la escala jerárquica estará condicionada al tiempo en el servicio, las evaluaciones anuales, la calificación profesional otorgada por la asistencia, la aprobación de los cursos de formación y especialización, y la aprobación de las pruebas de oposición que cada uno de los servicios establecerán.

La tipificación de las faltas, el establecimiento de sanciones disciplinarias y las competencias sancionadoras, estarán contenidas en los reglamentos que para

el efecto se determinen. Sobre la base de los principios de legalidad y celeridad, tales normativas cuidarán que al imputado le asistan las garantías legales de rigor.

Los servicios de inteligencia velarán porque en todas las situaciones y/o niveles de la carrera en el servicio de inteligencia de Guatemala, existan las normas adecuadas para mantener la disciplina en el personal que presta servicios dentro del Sistema. Estas normas estarán especificadas y contenidas en los respectivos reglamentos de funcionamiento de los órganos y organismos del Sistema.

Es necesario mantener una disciplina consciente para contribuir adecuadamente a la eficacia en el cumplimiento de las misiones de los órganos y organismos del sistema, así como para lograr que todas las actividades se desarrollen dentro de los márgenes de la legalidad.

Las sanciones a las faltas deberán ser proporcionales a la naturaleza de éstas, según la gravedad y el daño que causen al funcionamiento de las dependencias del sistema. Deberán, además, estar claramente especificadas y contenidas en las normas relativas a las faltas. La falta reviste mayor gravedad cuanto más elevado es el nivel jerárquico y/o antigüedad de quien lo comete. A fin de que conserven toda su eficacia, las sanciones deben ser impuestas con la necesaria medida y progresividad.

Las sanciones deberán ser impuestas por el jefe directo del sancionado, en la línea jerárquica o en el desempeño de un servicio, una función o misión específica. Obligatoriamente deberá ser refrendado por el jefe del órgano u organismo al que pertenece el sancionado y debidamente anotado por la oficina de administración de la carrera del personal de los servicios de inteligencia, para los fines consiguientes.

Detectada una falta, todo superior jerárquico tiene el deber de sancionarlo. Si es su subordinado, la acción disciplinaria la ejercerá directamente. Si el sujeto por sancionar pertenece a otro órgano u organismo, deberá comunicar por escrito al jefe del órgano u organismo donde presta servicios el sancionado, con copia informativa para éste. El jefe del órgano u organismo, refrendará la sanción y lo hará llegar al sancionado para el cumplimiento del castigo, así como la copia correspondiente para la oficina de administración de la carrera para los fines consiguientes.

Todo sancionado tendrá derecho a reclamar, si así lo considera conveniente, en los términos comedidos y respetuosos que conserve la disciplina en la institución, de acuerdo con las normas establecidas. El superior que sanciona deberá atender todo reclamo a sus castigos impuestos. Se establecerán los procedimientos adecuados, para dirimir estos reclamos, si fuera necesario y previamente normado, en un nivel superior al que sanciona y al sancionado.

Dentro del régimen de disciplina y como parte del espíritu de subordinación al régimen de derecho, los profesionales de inteligencia realizarán una declaración de lealtad hacia la Constitución Política de la República.

La declaración comprenderá, además, el compromiso con el respeto a las instituciones y los valores democráticos, y con los derechos humanos en el ejercicio de sus funciones. Los profesionales de la inteligencia observarán también el respeto al secreto y al principio de neutralidad política.

Los profesionales de inteligencia adquirirán, además, un compromiso de integridad, objetividad y evaluación imparcial de las informaciones, a efecto de fomentar confianza entre quienes formulan las políticas y los profesionales de inteligencia. Finalmente, la declaración deberá contener explícitamente el respeto de los profesionales de inteligencia hacia el conjunto de instituciones –del Estado y de la sociedad– que realizan actividades de supervisión, control o auditoría.

3. Sistema de formación profesional de los servicios de inteligencia

Como uno de los controles subjetivos sobre la actividad de inteligencia, el Sistema de Formación tiene por objetivo el alcance de altos estándares de profesionalismo en el ejercicio de las funciones del personal de los servicios y una introyección de valores coherente con los principios del régimen democrático en el que los funcionarios de inteligencia se desempeñan.

Los planes de carrera en el servicio de inteligencia incluirán la realización de estudios en los centros de formación que para el efecto cada uno de los servicios establecerá. El ingreso a la carrera de inteligencia y la especialización dentro de ésta se iniciará a través de los cursos aludidos.

Los servicios de inteligencia establecerán el procedimiento para el reclutamiento de personal que asegure la objetividad en la selección y una preparación profesional idónea.

Los planes de estudios de los diferentes cursos y los cuadros de profesores serán integrados en el Programa Anual de Formación del Personal del Sistema de Inteligencia, los que serán conocidos y aprobados por el CNI, quien luego los remitirá a la Comisión legislativa de fiscalización de actividades y servicios de inteligencia para su conocimiento.

Las instituciones de formación impartirán un curso básico para seleccionar el ingreso de los aspirantes a los servicios, cursos para el ascenso a las diferentes escalas jerárquicas, cursos de especializaciones y de idiomas.

Los cursos recibidos de instituciones extranjeras serán evaluados y reconocidos, conforme el Programa Anual de Formación del Personal del Sistema de Inteligencia. El Sistema de formación profesional de los servicios de inteligencia estará normado en reglamentos específicos para cada uno de los servicios.

Controles democráticos del Sistema de Inteligencia de Guatemala

Grupo de trabajo N° 4: Institucionalidad de la seguridad, controles democráticos y Sistema de Inteligencia

Introducción

Concluida la definición propositiva acerca de lo que en el futuro podría llegar a ser el Sistema de Inteligencia de Guatemala, el presente documento abre la discusión de los correspondientes controles democráticos para éste.

En tal sentido, el grupo ha abordado ya la discusión sobre el diseño institucional del Sistema, las estructuras, sus ámbitos y funciones, algunas de las más importantes pautas generales de funcionamiento, la realización de una propuesta para construir una instancia de coordinación y los mecanismos para el desarrollo de adecuadas relaciones inter-servicios, sin dejar de lado el tema de la carrera de inteligencia y la formación del personal dentro del Sistema propuesto.

El tratamiento de estas temáticas ha ido abriendo, paulatinamente, el tema que ahora nos ocupa. Como es imposible hablar de una propuesta de Sistema de Inteligencia sin hacer referencia a los controles que éste debe tener, en documentos anteriores se alude a los controles. No obstante, el tema se desarrolla con profundidad, con el presente material.

Se comprende, además, que la discusión y posterior regulación legislativa de los temas relativos al Sistema de Inteligencia, por sí sola, es también ya una forma de control y puede llegar a representar un avance en el caso de Guatemala.

La regulación legislativa de tales materias significará un paso adelante en contra de la discrecionalidad con la que regularmente los servicios aún operan en el país. El diseño institucional del Sistema de Inteligencia debe asegurar el establecimiento de adecuados mecanismos para el ejercicio del control democrático.

Normatividad y generación de políticas, en un marco de pesos y contrapesos –orgánicos, disciplinarios y penales– y el control del gasto público en materia de inteligencia, comprenden algunos de los controles que desde los tres poderes del Estado es posible desarrollar.

Además, el control debe dirigirse hacia el punto central de cualquier servicio de inteligencia: su recurso humano. El quid del control son los servicios y, dentro de los mismos, su personal, los sistemas y procedimientos.

Acerca de este punto, los procesos de selección, ingreso, formación, profesionalización, especialización y, en definitiva, la carrera en el servicio de inteligencia, juegan un papel trascendental.¹

En tal sentido, la labor de control desde el poder legislativo debe comprenderse como parte de un esfuerzo mayor. De no ser así, se corre el riesgo de magnificar un papel, el cual, actuando en solitario, quizá no resulte tan efectivo como si lo hiciera como parte de un entramado de controles. Por ejemplo, el control parlamentario resulta eficaz cuando existen normativas –leyes emanadas de la Asamblea Legislativa– que regulan las bases orgánico–funcionales de los servicios que componen un Sistema de Inteligencia.

A ello se une el papel del poder judicial, quien aplica aquellas normativas de control sobre las operaciones que requieren el empleo de métodos intrusivos en la privacidad de las personas, así como el régimen penal en torno a la comisión de abusos derivados de la actividad de inteligencia.

El control sobre la potestad del Estado para clasificar expedientes, actuaciones y registros; la existencia de mecanismos funcionales y sencillos para el acceso a información sobre datos e informaciones de ciudadanos en archivos del Estado; y, en general, el libre acceso a la información, forman parte del sistema de controles sobre la actividad de inteligencia.

Finalmente, la tarea será efectiva si el poder ejecutivo ejerce control de los Servicios de Inteligencia que le dependen. Los controles internos son, por definición, la primera forma, la más cercana a los servicios, y por tanto, la que puede ir resolviendo –dentro– las dificultades que puedan advertirse.

¹ En el documento Estructura orgánica y carrera en el Sistema de Inteligencia de Guatemala se afirma que: “Como uno de los controles subjetivos sobre la actividad de inteligencia, el Sistema de Formación tiene por objetivo el alcance de altos estándares de profesionalismo en el ejercicio de las funciones del personal de los servicios y una introyección de valores coherente con los principios del régimen democrático en el que los funcionarios de inteligencia se desempeñan”. Asimismo, dentro del tema del régimen de personal, el grupo vio la conveniencia de establecer como parte de las obligaciones comunes de todo profesional de la inteligencia: “a) respetar la dignidad de las personas, los derechos humanos y las leyes de la república, cualesquiera que sean las circunstancias en que haya de llevar a cabo sus funciones; b) cumplir las órdenes e instrucciones emanadas de sus superiores jerárquicos, las cuales deben estar siempre ajustadas a la legalidad, en el entendido que la obediencia a una orden superior no exime la responsabilidad en la comisión de hechos punibles; c) no recibir remuneraciones económicas adicionales, que no sean las inherentes al ejercicio de sus funciones; d) observar el principio de neutralidad política, el cual se traduce en la prohibición a la afiliación a partidos políticos, así como la ejecución de actividades que favorezcan a parcialidad política alguna; e) guardar secreto profesional de todas las informaciones que conozcan y regule la ley; y f) hacer uso de los procedimientos administrativos y penales correspondientes en caso advirtiera hechos constitutivos de delitos en el entorno del desempeño de sus labores”.

En el trabajo “Control democrático sobre las actividades de los servicios de inteligencia en la Argentina”, la doctora Florencia Fontán Balestra, indica que: “Las dificultades inherentes al control de actividades que por definición son consideradas secretas y el hecho que muchas veces los controles externos [...] dependen de la buena voluntad de la comunidad de inteligencia, hacen que el control de mayor efectividad sea el ejercido por [...] el Poder Ejecutivo. [...] los controles internos tienen el potencial de ser los más efectivos para inhibir ilegalidades dentro de los servicios de inteligencia. Tanto la posibilidad de acceso a información de primera mano como la confianza que los agentes tienen en las unidades de control interno, permiten que los mecanismos internos ejerzan un control completo y acabado sobre todas las actividades llevadas a cabo por la comunidad. En efecto, muchos especialistas consideran que éste debe ser el nivel en donde debe realizarse el control de mayor importancia” (16–17).

Del texto citado se desprenden con claridad dos ideas. La primera, señala de forma realista los límites que los controles externos pueden llegar a tener. Ello da pie –como segunda idea– destacar el papel de los controles internos, conceptuados como el control de mayor importancia.

Este documento de conclusiones generales, desarrolla una de las ideas contenidas en el texto “Guatemala: fundamentos del Sistema de Inteligencia”. Allí se externan que “La supervisión y el control sobre la actividad de inteligencia se asumirá como una tarea compartida entre los tres poderes del Estado, a lo cual se agregan diversas modalidades de control ciudadano” (num. 12; p. 4).

Tal sistema de controles tiene como propósito fundamental coadyuvar a que sean alcanzados los estándares de eficacia, eficiencia, legalidad y legitimidad con los que la actividad de inteligencia debe llevarse a cabo.

La estructura del documento se relaciona con la clasificación de los cuatro tipos de control democrático sobre el Sistema de Inteligencia: internos, parlamentarios, judiciales, y la labor de supervisión y auditoría ciudadana de la actividad de inteligencia.

I. Controles internos

Los controles internos del Sistema de Inteligencia deberán asegurar el control de los actores políticos sobre los profesionales de inteligencia: que el poder ejecutivo –al cual pertenecen los servicios– pueda aseverar, por ejemplo, que tanto los objetivos informativos, como los procedimientos de búsqueda y recopilación de información, se encuentran dentro de los parámetros del Estado de derecho.

La única forma en la que este tipo de control puede beneficiar a los usuarios del Sistema, e inclusive hasta a los propios profesionales de la inteligencia, se da cuando se asume que la política de inteligencia es una política de Estado, derivada de marcos normativos.

En contrapartida, las herramientas de control interno no se utilizan o, en el peor de los casos, no se crean, debido a que se asume que las estimaciones y reportes de inteligencia son tan imprescindibles, que no importa si se ajustan –en su contenido y método– a los estándares del Estado de derecho.

Se obvia con esto que aquello puede durar apenas el período de gobierno. Pasado el tiempo, tales prácticas pueden inclusive llegar a ser de utilidad para los propios adversarios políticos de antaño. Por tales razones, el tema no puede ser visto como política de gobierno, sino como parte de esas realizaciones de Estado aún pendientes para la democratización en Guatemala.

En este sentido, el documento “Guatemala: fundamentos del Sistema de Inteligencia” señala que “El poder ejecutivo –en tanto responsable de la dirección y coordinación de la política de inteligencia– deberá implementar una política de control y fiscalización sobre sus propios servicios de inteligencia” (num. 13; p. 4).

A. PAUTAS DE PLANIFICACIÓN EN MATERIA DE INTELIGENCIA: PUNTO DE PARTIDA DEL CONTROL

La formulación de la política de inteligencia es una responsabilidad ineludible del poder ejecutivo. Por ello se dice que no es un asunto propio de un servicio en particular o de la comunidad de servicios de inteligencia.

La definición de los objetivos informativos, las líneas directrices para el desarrollo de las misiones, y la constante y oportuna supervisión sobre las actividades y operaciones, son potestad del poder ejecutivo. Es éste el punto de partida del control interno. Al prescindir de él, otras modalidades de control pueden resultar ineficaces.

La clave de este tipo de control consiste en el establecimiento de unas pautas de planeamiento en materia de inteligencia. De esa forma, se consideró la conveniencia de transparentar algunas de las más importantes pautas de planificación:

- a) Programa Anual de Actividades de Inteligencia y sus correspondientes requerimientos presupuestarios.²
- b) Informe Anual de Actividades de Inteligencia.
- c) Informe Semestral acerca de la ejecución del Programa de Actividades de Inteligencia, el que deberá comprender información estadística acerca del número de autorizaciones judiciales para realizar operaciones de acopio de información mediante medios encubiertos, el número de informantes utilizados y el número de operaciones implementadas o por implementar.

² Como expresión del planeamiento conjunto de los servicios de inteligencia, dicho programa deberá reunir: a) un panorama prospectivo acerca de los escenarios internacional, regional y nacional; b) los elementos esenciales de inteligencia; c) las otras necesidades de inteligencia; y, c) las órdenes y pedidos de información. Todo ello como un derivado de la política nacional de seguridad.

CONTROLES DEMOCRÁTICOS DEL SISTEMA DE INTELIGENCIA

Tales informes deberán ser aprobados por el Consejo de Coordinación de Servicios de Inteligencia, CCSI, y remitidos para su revisión al Consejo de Seguridad del Organismo Ejecutivo, quien los hará llegar a la Comisión Legislativa de Supervisión de Servicios y Actividades de Inteligencia.

Entre otras funciones que el CCSI deberá desarrollar en materia de planificación se encuentran:

- a) La formulación y actualización de la Doctrina de Inteligencia de Estado.
- b) El Programa Anual de Formación del Personal del Sistema de Inteligencia.
- c) El proyecto de presupuesto del Consejo.
- d) Las pautas de coordinación operativa entre servicios de inteligencia.
- e) Participar en la definición de los términos de la relación de los servicios de inteligencia con contrapartes de otros países.

Este sistema de planificación en la materia parte del principio que en el campo de inteligencia el secreto no es sinónimo de ausencia de controles. La existencia de informaciones con clasificación de seguridad debe ser el punto de partida para el funcionamiento de un modelo de control compatible con la información que se maneja.

Explicar las pautas más importantes del planeamiento nacional en inteligencia permite que los decisores políticos asuman sus deberes como responsables de las definiciones de política pública en tales asuntos. No obstante, ello no es suficiente. Es tan sólo una muestra de un tipo de control que se dirige hacia la primera de las fases del ciclo de inteligencia (la planificación).

B. MODALIDADES, OPCIONES Y ESTRUCTURA DENTRO DEL CONTROL INTERNO

El poder ejecutivo es el responsable de establecer normas, procedimientos e instancias de control dentro de cada uno de los servicios que le dependen.

En tal sentido, el documento “Estructura orgánica y carrera del Sistema de inteligencia de Guatemala”, propone que el Consejo de Coordinación de Servicios de Inteligencia CCSI, elabore las pautas de control interno, lo que comprende, además, la designación de la o las instancias que ejercerán dichos controles. Acerca de estos aspectos se hace una distinción entre dos modalidades de control interno:

- a) En primera instancia, se distingue aquella práctica de control usualmente desarrollada por las oficinas de asuntos internos. Por su naturaleza, esta modalidad de control se encuentra vinculada con los titulares de los propios servicios, siendo así una imprescindible herramienta para determinar con precisión la existencia de faltas o incumplimientos en el servicio.

- b) En segundo término, se reconoce como necesario el desarrollo de una práctica de control vinculada al Organismo Ejecutivo. El Consejo de Seguridad del Organismo Ejecutivo requiere de la existencia de una dependencia que pueda desarrollar actividades de control.

Ambos tipos de control deben hallarse vinculados bajo el principio de la autoridad delegada, estar plasmados en una ley marco y en los demás cuerpos normativos de carácter administrativo, y articularse con otros procedimientos de control en la materia.

No debe olvidarse que, para cualesquiera de los casos, la idea principal que anima esta fórmula de control consiste en dotar al poder político de un procedimiento independiente y objetivo de evaluación. Dicho procedimiento deberá servir para dar cuenta acerca del estado de sus propios servicios de inteligencia.

C. INSPECTOR GENERAL PARA ASUNTOS DE INTELIGENCIA

Con referencia a lo antes dicho, se considera necesaria la creación de la figura del Inspector General para Asuntos de Inteligencia.³ Entre las funciones del Inspector General para Asuntos de Inteligencia se comprenden:

- a) Supervisar que en el Sistema de Inteligencia se cumplan los procedimientos y las reglas internas para la ejecución de todas las actividades del ciclo de inteligencia.
- b) El cumplimiento de las directivas que en relación con la materia emita el Organismo Ejecutivo.
- c) La existencia de adecuadas medidas para asegurar que las operaciones de inteligencia no impacten negativamente en la vida de los ciudadanos, violando los derechos humanos.

El Inspector General para Asuntos de Inteligencia es el encargado de supervisar que las capacidades y el funcionamiento global de los servicios de inteligencia se adecúen a las necesidades de seguridad del país; a la vez que supervisa el hecho que los objetivos se cumplan dentro del marco del Estado democrático de derecho.

³ Se refiere a que diversos países han establecido dicha fórmula de control: p.e., Nueva Zelanda (Inspector-General of Intelligence and Security: 1996), Australia (Inspector-General of Intelligence and Security: 1986) Sudáfrica (Inspector-general of Intelligence: 1994), Reino Unido (Security Service Commissioner: 1989), Canadá (Security Intelligence Review Committee, SIR: 1984), entre otras referencias.

Para tales fines, el Inspector General para Asuntos de Inteligencia desarrollará investigaciones por iniciativa propia, a solicitud del Consejo de Seguridad del Organismo Ejecutivo, CSOE, de la Comisión Legislativa de Supervisión de Actividades y Servicios de Inteligencia, o de todo ciudadano que presente una denuncia. El Inspector General y su personal auxiliar tendrán acceso a toda la información necesaria para el cumplimiento de sus labores.

La relación entre el Inspector General para Asuntos de Inteligencia y la Comisión Legislativa de Supervisión de Actividades y Servicios de Inteligencia, puede perfilar un ejemplo de cómo las modalidades de control pueden complementarse mutuamente. La Comisión podrá, por ejemplo, solicitar al Inspector General la realización de investigaciones e informes sobre temas especialmente sensibles que complementen investigaciones propias.

El Inspector General presentará un informe anual de carácter público, el cual mantendrá en reserva aquellos elementos cuya revelación esté restringida por la ley. La reserva se elimina cuando exista orden judicial firme, en atención a procesos judiciales a los que dicha información atañe.

El Inspector General también puede presentar al Organismo Ejecutivo y a la Comisión del Congreso diversos reportes temáticos que le sean solicitados, aplicando la figura de la secretividad según lo estipule la legislación vigente.

Los informes públicos cuidarán de no revelar información que pueda perjudicar la actividad de los servicios de inteligencia. Bajo ninguna circunstancia podrán revelarse identidades, fuentes y métodos, salvo que, como en el caso del informe de labores, lo estipule orden judicial competente, de acuerdo con los procedimientos establecidos por el Código Procesal Penal.

Es parte de las obligaciones del Inspector General para Asuntos de Inteligencia atender a todo ciudadano que denuncie la comisión de actos vinculados con la actividad de inteligencia que en su consideración vulneran sus derechos. Las conclusiones de las averiguaciones deben ser comunicadas al ciudadano y remitidas al Organismo Ejecutivo.

Cuando de las investigaciones realizadas por el Inspector General para Asuntos de Inteligencia se derivara la comisión de actos constitutivos de delito, el Inspector General para Asuntos de Inteligencia deberá presentar la denuncia ante los órganos jurisdiccionales correspondientes.

El Inspector General para Asuntos de Inteligencia será nombrado por el Presidente de la República en consulta con el Consejo de Seguridad del Organismo Ejecutivo, CSOE. Su período de labores coincidirá con el período de gobierno, a no ser que el presidente determine su remoción, la cual debe realizarse en consulta con el Consejo de Seguridad del Organismo Ejecutivo, CSOE.

II. Controles parlamentarios

Entre las conclusiones, se ha llegado a establecer la necesidad de que la actividad desarrollada por el Sistema de Inteligencia de Guatemala esté también bajo el control y la supervisión del Congreso de la República, como expresión del poder legislativo. En el documento “Guatemala: fundamentos del Sistema de Inteligencia” (num. 14: p. 5) se cita que “Una comisión legislativa específica desarrollará la tarea de supervisión y control sobre el Sistema de Inteligencia. Para el ejercicio de sus funciones, dicho órgano estará facultado para llevar a cabo el control financiero de los servicios de inteligencia; la realización de investigaciones sobre las operaciones realizadas por los servicios; la valoración en torno a diversos informes que los servicios de inteligencia someterán a su consideración; pudiendo, además, como parte de sus tareas de supervisión y control, citar a los titulares de los servicios de inteligencia a efecto de sostener reuniones de trabajo”.

En ese terreno, el control de la actividad de inteligencia se dirige, fundamentalmente, a asegurar la legalidad con la que las funciones de los servicios de inteligencia se llevan a cabo. Ello no supone olvidar la eficacia y eficiencia en el desempeño, aspectos que deben integrarse como parte de la dirección que el control parlamentario observa.

Para el buen desarrollo del control parlamentario en materia de inteligencia, diversos países han delegado esta tarea a una comisión de trabajo –específica y permanente– del poder legislativo.

A. FUNCIONES

En términos generales, las comisiones parlamentarias de control en materia de inteligencia tienen como funciones:

1. La actividad propiamente legislativa en la materia.
2. La acción de búsqueda de información y la realización de investigaciones en torno a las áreas de su competencia.
3. La acción de informar acerca de los resultados de sus actividades de supervisión y control.

1. La actividad propiamente legislativa en la materia. Se comprende que toda actividad legislativa que el Congreso se proponga realizar en materia de inteligencia deberá pasar por la Comisión.

No obstante, y atendiendo a la situación legal en la que se encuentra el trabajo de inteligencia –inexistencia de regulaciones– la Comisión debiera por sí sola desarrollar un trabajo de concertación alrededor de los marcos jurídicos básicos en la materia. Tal actividad tendría como objetivo construir un marco de control apropiado para los trabajos de la Comisión.

Tal actividad debiera partir del entendido de que –como ya se dijo– la legislación en torno al tema, antes que ser una actividad propia de una sola fuerza política, demanda un esfuerzo de concertación interpartidaria, así como con los actores de la sociedad.

2. La acción de búsqueda de información y la realización de investigaciones en torno a las áreas de su competencia. Cuando se alude a la acción de información y al desarrollo de investigaciones, se comprende que la Comisión requiere de un importante flujo de información proveniente de diversas fuentes, en especial, de los propios servicios de inteligencia.

Por ello, el acceso a todo tipo de información es un requisito para el buen desarrollo del control. El acceso a materias clasificadas con limitación de publicidad es fundamental para que la comisión pueda llevar a término sus funciones. Sin ello, la comisión quedaría a expensas de la discriminación de información que de ordinario le deseen suministrar los servicios.

Además, se requiere del establecimiento de pautas normativas que determinen el tipo de información y documentos, y las fechas en las que los mismos deben –de oficio– ser del conocimiento de la Comisión. Tal flujo de información entre los servicios y la Comisión coadyuvaría a perfilar un clima de confianza mutua.

Acerca de este punto, se ha considerado la conveniencia de que diversos elementos de planificación en materia de inteligencia sean del conocimiento de la Comisión, p.e., el Plan Anual de Actividades de Inteligencia, el Programa Anual de Formación del Personal del Sistema de Inteligencia, el Informe Anual de Actividades de Inteligencia, entre otros.

Es decir, que el Organismo Ejecutivo debe mantener permanentemente informada a la Comisión, acerca de toda actividad significativa de inteligencia, y con relación a toda actividad ilegal o error de cualquier naturaleza que se advirtiera por parte de los servicios.

Pero, además de los documentos que deberán ser remitidos a la Comisión, debe establecerse que mediante los mecanismos que la ley de la materia determina, se remitan a la Comisión los Proyectos de Presupuesto General de Egresos, así como los Informes de Ejecución Presupuestaria por período.

Es preciso recalcar la importancia del conocimiento de tales presupuestos, dado que entre las capacidades de una Comisión de este tipo se encuentran el control de las políticas y las normativas, y el control de los fondos para llevar adelante las políticas referidas.

Asimismo, como parte de la acción de control presupuestario, la Comisión dictaminará en torno al Informe de Ejecución del Gasto de las partidas relativas a los servicios de inteligencia, el cual deberá estar contenido dentro de la Rendición de Cuentas del Estado (CPRG: Art. 241).

Para el tema del acceso a información sobre presupuestos de instituciones públicas, se debe tener siempre en cuenta la norma constitucional que establece que “No podrán incluirse en el Presupuesto General de Ingresos y Gastos del Estado gastos confidenciales o gasto alguno que no deba ser comprobado o que no está sujeto a fiscalización. Esta disposición es aplicable a cualquier organismo, institución, empresa o entidades descentralizadas o autónomas” (CPRG: Art. 237).

Finalmente –aparte de que el Ministerio Público es el órgano encargado de la persecución penal– una fuente importante de informaciones para los trabajos de la Comisión será el propio ciudadano, el cual de individualmente o como grupo, puede acercarse a la Comisión a presentar denuncias sobre casos de abusos derivados de la actividad de inteligencia.

3. La acción de informar acerca de los resultados de sus actividades de supervisión y control. La Comisión está obligada a presentar informes que son una muestra del resultado de sus trabajos.

La Comisión presentará anualmente un informe de carácter secreto, dirigido al Consejo de Seguridad del Organismo Ejecutivo, CSOE, el que mínimamente deberá contener la revisión de los parámetros de:

- a) Eficiencia técnico-profesional y presupuestaria.
- b) Eficacia con la cual se realizaron las misiones derivadas del Plan Anual de Actividades de Inteligencia.
- c) Legalidad y legitimidad, es decir, apego a las normas constitucionales, legales y reglamentarias.

Dentro del mismo informe se comprenderán recomendaciones relativas a mejoras estructurales en todo el Sistema de Inteligencia, pudiendo también reconocer actos meritorios, demostraciones de eficiencia, o probidad de parte del personal de los servicios de inteligencia. Tales reconocimientos deben observar el principio que ordena la seguridad con la que deben manejarse las identidades, las fuentes y los métodos.

Otro informe –de carácter obligatorio– será público. La propia comisión establecerá las mejores formas de asegurar que su difusión sea la más apropiada. En todo momento, este informe deberá estar a disposición de cualquier persona interesada y omitirá todo detalle susceptible de perjudicar la actividad de los servicios de inteligencia, preservándose identidades, fuentes y métodos.

B. PAUTAS GENERALES DE FUNCIONAMIENTO

Generalmente, las Comisiones de control parlamentario observan dos obligaciones ineludibles: La confidencialidad y la obligación de denuncia.

1. La obligación de denuncia establece que en el caso que fueran descubiertas actividades ilegales cometidas por el personal de los servicios de inteligencia, la Comisión en Pleno o bien cualesquiera de los diputados miembros, está

en la obligación de denunciar las mismas al órgano jurisdiccional competente, tan pronto como fueren advertidas.

2. A la par de la obligación de denuncia, la confidencialidad establece la prohibición de revelar públicamente o suministrar información contenida en expedientes, documentos, notas, informaciones o material de cualquier tipo, cuyo acceso público se encuentre restringido y que por razón de sus funciones sean de su conocimiento.

En Guatemala, las infracciones a esta prohibición son sancionadas con la pena fijada en el artículos 366 y 422 del Código Penal.⁴ Se comprende que la temporalidad de dicha prohibición no concluye hasta que la información en conocimiento del funcionario sea desclasificada tal y como deberá establecerlo la legislación específica en la materia.

Otros de los puntos especialmente complejos del trabajo de la Comisión y que pueden clasificarse como pautas generales de trabajo son: los procedimientos de toma de decisiones y sus recursos.

3. Como en el caso de todas las Comisiones de Trabajo del Congreso de la República, las decisiones son tomadas por el procedimiento de votaciones para comisiones, comprendido en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo (Art. 36).

Tal procedimiento de toma de decisiones será exceptuado cuando se trate de los informes anuales, otros informes o dictámenes que la Comisión tenga por objeto preparar, o bien el caso de información en poder de los servicios de inteligencia que, a criterio de la Comisión, deba ser del conocimiento público. En tales casos, el procedimiento para la toma de decisiones será por mayoría absoluta de los miembros que la integran (LO-OL: Art. 41).

Asimismo, dentro del cuerpo principal del informe o dictamen se incluirán aquellas conclusiones que fueron alcanzadas por acuerdo de mayoría absoluta. En contrapartida, aquellas conclusiones que no alcanzaron tal estatus, podrían ser contenidas –además de serlo de oficio como anexo al acta correspondiente (LO-OL: Art. 101)– en un protocolo adicional, que como anexo al informe, dictamen o documento de que se trate, detallará las razones y sus ponentes.

⁴ Título XI. De los delitos contra la seguridad del Estado; Capítulo I. De la traición; comprende el delito de Revelación de secretos del Estado (Art. 366): “Quien, en cualquier forma revelare secretos referentes a la seguridad del Estado, ya comunicando o publicando documentos, dibujos, planos u otros datos relativos al material, fortificaciones u operaciones militares, será sancionado con prisión de dos a cinco años y multa de quinientos a tres mil quetzales”. Título XIII. De los delitos contra la administración pública; Capítulo II. De los delitos cometidos por funcionarios o por empleados públicos; comprende el delito de Revelación de secretos (Art. 422): “El funcionario o empleado público que revelare o facilitare la revelación de hechos, actuaciones o documentos de los que tenga conocimiento en razón de su cargo y que por disposición de la ley deben permanecer en secreto, será sancionado con multa de doscientos a dos mil quetzales”.

4. Acerca de los medios que son necesarios para el desarrollo de las actividades de control a cargo de la Comisión, se requiere de recursos de asesoría técnica en la materia, recursos de infraestructura, informáticos y documentales.

Todo ello hace preciso establecer que, dentro del presupuesto del Organismo Legislativo, la Comisión tenga recursos propios que le permitan contar a su vez con un trabajo de asesoría técnica de carácter permanente y profesional.

Los diputados de la Comisión, todo su personal, así como los medios –de infraestructura, informáticos, documentales y de cualquier tipo que se trate– con los que cuente la Comisión, deberán guardar las mejores condiciones de seguridad para el manejo de la información que por la naturaleza de sus atribuciones sea de su conocimiento en el ejercicio de sus funciones.

C. INTEGRACIÓN

La comisión se integrará por la fórmula de representación directa de bloques legislativos. Al inicio de cada período de sesiones, cada bloque legislativo designará directamente a una cantidad fija de representantes ante la Comisión.

Los integrantes de la Comisión de Supervisión de Actividades y Servicios de Inteligencia podrán ser reelectos por sus bloques legislativos para varios períodos de sesiones.

En caso de renuncia de uno de sus miembros, el bloque legislativo designará a otro o a otros representantes. En el transcurso de una legislatura, la presidencia de la Comisión será rotativa.

De esta forma, la Comisión podría integrarse por dos representantes designados por cada uno de los bloques legislativos representados en el Pleno del Congreso de la República.

La fórmula de integración debe servir, primero, para asegurar una pluralidad de fuerzas que pueda convivir en condiciones de confianza y respeto; y segundo, para asegurar que la Comisión lleve a cabo sus funciones.

III. Controles judiciales

El control judicial de la actividad de inteligencia está dirigido exclusivamente a asegurar la legalidad y legitimidad de este trabajo, con particular referencia a los derechos y garantías individuales de los ciudadanos.

A los jueces es a quienes corresponde comprobar que los procedimientos empleados por los servicios de inteligencia, se ajustan a los fines previstos y se desarrollan con las limitaciones establecidas en la ley.

No puede darse práctica alguna de control judicial si se carece de marcos jurídicos orgánicos y funcionales del Sistema de Inteligencia. El control judicial es quizá de los controles que más necesitan de la interacción de los otros tipos de control.

Al igual que en el caso de la Comisión Legislativa de Supervisión de las Actividades de Inteligencia, a los jueces les asiste la potestad de tener acceso a materias con clasificación de seguridad.

El control judicial se ejerce mediante tres formas posibles:

1. La existencia de figuras delictivas que sancionen la comisión de delitos derivados excesos de la actividad de inteligencia.
2. Procedimientos para la autorización de aquellas operaciones de obtención de información que requieren del empleo de medios encubiertos por parte de los servicios de inteligencia.
3. La existencia de marcos regulatorios que determinen claramente aquella información que entra y sale del ciclo de información que tiene clasificación de seguridad, el control del *habeas data* y del acceso a la información pública en general.

A. RÉGIMEN PENAL EN MATERIA DE INTELIGENCIA

El establecimiento de las figuras delictivas que puedan sancionar los delitos derivados de la actividad de inteligencia constituye un importante paso adelante en el tema de los controles judiciales.

La generación de normas hace que los profesionales de inteligencia comprendan que sus servicios funcionan como instrumentos del Estado. Como tales, responden a una institucionalidad que ha sido sancionada legalmente por la voluntad del pueblo, y que sólo pueden actuar dentro del marco legal. Tanto el poder político, como la propia sociedad, son capaces de hacer responsables a los profesionales de inteligencia frente a tal ordenamiento jurídico, mediante un sistema de penalización de aquellas faltas que dentro del servicio signifiquen excesos abusos derivados del trabajo de inteligencia.

Transparentar y legislar en torno a tales materias supone, pues, un primer y decisivo paso de la tarea de control.

Es en tales términos que tras haber realizado un balance de las figuras delictivas vinculadas de alguna forma con los abusos que eventualmente pueden derivarse de la actividad de inteligencia, se considera importante recomendar lo siguiente:

- a) Se reforma el Artículo 220 del Código Penal (Agravación específica), el cual queda así: “Las sanciones señaladas en los tres hechos delictuosos definidos en los tres artículos que preceden, serán de prisión de uno a seis años e inhabilitación especial para el ejercicio de empleo o cargo público, en los siguientes casos: 1°. Si el autor se aprovechare de su calidad de funcionario o empleado público para ordenar o cometer los hechos descritos. 2°. Si se tratare de asuntos oficiales. 3°. Si la información obtenida, el autor la hiciera pública por cualquier medio. 4°. Si la información obtenida tuviera como fin servir como elemento de coacción contra el libre ejercicio de los derechos y deberes cívicos y políticos”.
- b) En el momento en que los derechos y libertades contenidos en los artículos 30 y 31 de la Constitución Política de la República, incluyendo lo que al respecto se establece sobre el secreto de Estado, se desarrollen en leyes ordinarias, probablemente será necesario determinar nuevas figuras delictivas que pudieran sancionar; p.e., el acto de negar o de ordenar negar información de carácter público de manera manifiestamente ilegal, o también, negar aquellas informaciones que de carácter personal obren en un archivo o registro.

De la misma forma, podría pensarse en sancionar aquella clasificación de información que se realice con el objetivo de intentar ocultar la comisión de delitos o faltas administrativas, errores, ineficacias o malos manejos presupuestarios.

- c. Otro elemento a tomar en cuenta con relación a las sanciones debe considerarse como parte de los reglamentos disciplinarios correspondientes. Es allí, donde como ya dijimos en el documento “Estructura orgánica y carrera en el Sistema de Inteligencia de Guatemala”: “La tipificación de las faltas, el establecimiento de sanciones disciplinarias y las competencias sancionadoras, estarán contenidas en los reglamentos que para el efecto se determinen. Sobre la base de los principios de legalidad y celeridad, tales normativas cuidarán que al imputado le asistan las garantías legales de rigor”.

Es éste el primer nivel para garantizar la acción legítima y eficaz de los profesionales de inteligencia. El desarrollo de estas tres recomendaciones implicaría que el régimen penal y disciplinario sancionase las múltiples formas en que pueden presentarse hechos constitutivos de abusos derivados de la actividad de inteligencia.

B. LA AUTORIZACIÓN DEL USO DE MEDIOS INTRUSIVOS DE LA PRIVACIDAD

Acerca de este punto, se parte del principio constitucional que indica que las comunicaciones telefónicas, postales, de telégrafo o facsímil, o cualquier otro sistema de transmisión de imágenes, voces o paquetes de datos, cosas, así como los registros y documentos, son inviolables.

El Artículo 24 de la CPRG (Título II. Derechos Humanos; Capítulo I. Derechos individuales; Inviolabilidad de la correspondencia, documentos y libros) establece que: “La correspondencia de toda persona, sus documentos y libros son inviolables. Sólo podrán revisarse o incautarse, en virtud de resolución firme dictada por juez competente y con las formalidades legales. Se garantiza el secreto de la correspondencia y de las comunicaciones telefónicas, cablegráficas y otros productos de la tecnología moderna. Los documentos o informaciones obtenidas con violación a este artículo no producen fe no y hacen prueba en juicio”.

El procedimiento legal establecido dentro del Código Procesal Penal, CPP (Decreto 51-92; vigente desde el 13 de diciembre de 1993), determina que: Artículo 203 (Libro primero. Disposiciones generales; Título III. La actividad procesal; Capítulo V. Prueba; Sección segunda: Comprobación inmediata y medios auxiliares; Secuestro de correspondencia): “Cuando sea de utilidad para la averiguación se podrá ordenar la interceptación y el secuestro de la correspondencia postal, telegráfica y teletipográfica, y los envíos dirigidos al imputado o remitidos por él, aunque sea bajo un nombre supuesto, o de los que se sospeche que proceden del imputado o son destinados a él. La orden será expedida por el juez ante quien penda el procedimiento o por el presidente, si se tratare de un tribunal colegiado. La decisión será fundada y firme”.

La Corte de Constitucionalidad (Expediente 296-94) declaró inconstitucional parte del artículo anterior (203), el cual, hasta enero de 1995, estipulaba que: “En caso de flagrancia, el Ministerio Público podrá expedir la orden, pero deberá proceder según se indica para el caso de secuestro. La correspondencia o envío no les será entregada a los interesados, sino al tribunal competente. Si dentro de tres días la orden no es ratificada por el tribunal, cesará la interceptación y el secuestro y las piezas serán libradas a quien corresponda.”

En la misma sentencia, la Corte de Constitucionalidad declaró inconstitucional el Artículo 205 del Código Procesal Penal (Libro primero. Disposiciones generales; Título III. La actividad procesal; Capítulo V. Prueba; Sección segunda: Comprobación inmediata y medios auxiliares; Telecomunicaciones): “Telecomunicaciones. Las reglas anteriores se aplicarán análogamente al control y grabación de las comunicaciones telefónicas o similares. Su resultado y grabación sólo podrán ser entregados al tribunal que los ordenó, quien procederá según lo

Tras haber reflexionado con profundidad en torno al tema, se considera que frente a la problemática de seguridad actual y tomando en cuenta los avances tecnológicos de fácil acceso, es necesario que se modifique el ordenamiento jurídico para que la intervención de las comunicaciones se convierta en una práctica legal.

En el caso que se legalice la intervención de comunicaciones por cualquiera medio o método intrusivo de la privacidad de las personas, ésta debe ser regulada y controlada por el poder judicial. La regulación deberá determinar quiénes pueden llevar a cabo la interceptación de comunicaciones, la temporalidad en que tales actividades pueden dirigirse y el manejo de la información recabada.

IV. Supervisión y auditoría ciudadana de la actividad de inteligencia

A. SUPERVISIÓN Y AUDITORÍA CIUDADANA DE LA ACTIVIDAD DE INTELIGENCIA

La acción de supervisión y auditoría ciudadana de la actividad de inteligencia puede ser ejercida desde una variedad muy amplia de posibilidades. Dichas alternativas parten del libre ejercicio del ciudadano –individual o asociado– para llevar a la práctica el escrutinio de la administración pública.

Tan sólo para referir algunas de las acciones que pueden realizarse como parte de la supervisión y auditoría ciudadana de las actividades de inteligencia, citamos a manera de ejemplos:

- a) La labor periodística que puede llegar a revelar posibles anomalías derivadas de la actividad de inteligencia –las que pueden o no provocar reformas–.
- b) La acción del ciudadano que solicita a cualquier servicio de inteligencia la información que sobre su persona consta en archivos.
- c) La acción de agrupaciones o instituciones que se dan a la tarea de monitorear, documentar, investigar y darle seguimiento a violaciones a los derechos humanos en general, y dentro de éstas, aquellas derivadas del trabajo de los servicios de inteligencia.
- d) Agrupaciones ciudadanas cuyo objetivo consiste en desarrollar estudios relacionados con la materia como punto de partida para posteriores acciones de incidencia en el tema.

Otra alternativa consiste en la instalación temporal de plataformas de diálogo

“Art. 220.- (Agrabación específica). Las sanciones señaladas para los hechos delictuosos definidos en los tres artículos que preceden, serán de prisión de seis meses a tres años, en los siguientes casos: 1º.- Si el autor se aprovechare de su calidad de funcionario o empleado de la dependencia, empresa o entidad respectivas; 2º.- Si se tratare de asuntos oficiales; 3º.- Si la información obtenida el autor la hiciere pública por cualquier medio”.

—por iniciativa del Congreso, de alguna dependencia del Estado, o de las agrupaciones de ciudadanos— para discutir leyes o políticas relativas al tema.

Como ninguno de los controles opera en solitario y la norma nos indica que lo que en realidad se da son procedimientos de control que se apoyan unos a otros, otra de las posibilidades reside en la interacción entre el control realizado por el Congreso y las actividades de supervisión y auditoría ciudadana de las actividades de inteligencia.

De esa forma, el ciudadano —individual o asociadamente— puede presentar y documentar denuncias relativas a abusos derivados de la actividad de inteligencia, así como puntos de vista y análisis relativos a la forma en la que los servicios llevan adelante sus actividades.

Así como el ejemplo antes citado, existen otros casos en los que es clara la interacción entre una y otra modalidad de control.

Un aspecto de vital importancia en procesos de reforma de los Sistemas de Inteligencia consiste en la modificación de la percepción —de secreto y tema imposible de debatir— que sobre la actividad de inteligencia se tiene.

La discusión pública de los marcos de la reforma del Sistema de Inteligencia puede ser el punto de partida para que cada vez más organizaciones, instituciones y actores se interesen en la materia. Sólo de esa forma esta importante actividad de Estado tiene posibilidades de llegar a ser comprendida por los actores sociales.

Como vemos, si las posibilidades son muy amplias, valdría la pena pensar en una alternativa que haga posible la institucionalización de un espacio para el ejercicio de este tipo de control que fuera más allá de la buena voluntad de las autoridades del gobierno de turno.

B. POSIBILIDADES DE SUPERVISIÓN Y AUDITORÍA CIUDADANA EN EL ÁMBITO INSTITUCIONAL

De lo que se trata, entonces, es de comprender que a más de la existencia de múltiples iniciativas de carácter coyuntural, puede darse el caso de procesos permanentes que permitan un control de parte de los ciudadanos en materia de inteligencia.

Una alternativa en este caso podría consistir en el Consejo Asesor de Seguridad establecido en los Acuerdos de Paz.

Dicho Consejo podría integrarse como instancia consultiva del Órgano de Decisión en materia de seguridad. El Consejo Asesor, cuyo foco de atención no estaría en lo absoluto restringido al ámbito de inteligencia, podría eventualmente conocer temas relativos a la temática, así como también desarrollar las actividades de control y supervisión.

PALABRAS FINALES

Son éstas las modalidades, los parámetros y las instituciones encargadas del control sobre el Sistema de Inteligencia propuesto en el documento “Estructura orgánica y carrera del Sistema de Inteligencia de Guatemala”.

De esa cuenta, puede afirmarse que los documentos “Estructura orgánica y carrera del Sistema de Inteligencia de Guatemala” y “Controles democráticos del Sistema de Inteligencia de Guatemala” se complementan mutuamente, llegando a formar una unidad. Ambos constituyen la parte sustantiva de las definiciones más importantes para la reforma del Sistema de Inteligencia en Guatemala.

Subsistema de inteligencia civil del Ministerio de Gobernación

Sub-grupo de Trabajo N° 4. Inteligencia Civil.

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, DICAI, 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 sub-grupo de trabajo 4, obedece no sólo 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 la 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 con 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 cómo concebimos la organización de la inteligencia en el marco del Sistema de Seguridad, abordando también principios o fundamentos del Sistema de Inteligencia propuesto para Guatemala,¹ y se desarrolla una propuesta sobre el Subsistema de Inteligencia Civil en el Ministerio de Gobernación, estableciendo quiénes lo integrarían, su ámbito de trabajo, y las relaciones de coordinación funcional que deberán darse entre sus miembros y con otras entidades estatales y privadas.

¹ Ver Documento “Guatemala: fundamentos del sistema de Inteligencia”. Grupo de Trabajo No. 4 Proyecto “Hacia una política de seguridad para la democracia”.

En la tercera parte se desarrolla la propuesta específica sobre la creación de la DICAJ, 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 DICAJ 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 con relación a dos temas puntuales identificados por su especial importancia dentro del proceso de trabajo desarrollado, y que se refieren a posibles dilemas que se enfrentan y deben resolver con relación a los ámbitos de los servicios de inteligencia en contextos democráticos.

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 (DICAJ), plantea la necesidad de abordar una serie de conceptos claves 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

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 de 2001.

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 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 con 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 de bienestar. El término políticas de seguridad se limita a

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

⁴ Con 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 aquellos actos que por su misma naturaleza son superables mediante los mecanismos normales de seguridad ciudadana, salvo situaciones excepcionales de calamidad pública en que, según su naturaleza, intervienen otras instituciones del Estado. Ver Ferrajoli, Luigi. *Derecho y razón*. Ed. Trotta. Madrid, España, 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.

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 más 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 éste 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.

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

⁸ Concepto y agenda de seguridad. Grupo de trabajo No. 2. Proyecto “Hacia una política de seguridad para la democracia”. Guatemala, noviembre de 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 de 2002.

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

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.

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

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

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*. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 2000. p. 17-19

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

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

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 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 pueden 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 con 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

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.

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

De acuerdo con 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.

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*. SEDEM-WOLA, Guatemala, 2000, p. 40.

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

De lo anterior se deduce su naturaleza, la cual en terminología policial es eminentemente operativa, vinculada con 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 previsibles 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.

²⁰ Ugarte, José Manuel, en *Inteligencia policial: compilación de textos, op.cit.*, p. 116.

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.

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

Por ello sus investigaciones deben ser secretas, entendiendo como secreto el grado de resguardo que debe darse a la información de acuerdo con 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 hechos 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.*

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. Así, 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 Guatemala²⁵

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.

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.

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 de 2001.

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 éstos, 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 que 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 con 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, DICAÍ.

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, DICAÍ, como componentes específicos del andamiaje institucional para la seguridad en Guatemala, los cuales se abordan a continuación.²⁷

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".

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".

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 con 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".

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 con el 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 éste 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

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.

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; y finalmente, el Acuerdo Gubernativo 87-2000 del 22 de febrero de 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 con el 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 de 25 de octubre de 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 de 2001 con el objetivo de prevenir actos de terrorismo.

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 con los temas de la agenda a tratar, podrán participar otros funcionarios del ministerio que fueren convocados especialmente. El Consejo deberá reunirse ordinariamente cada 15 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 con lo establecido en el acuerdo ministerial ya referido, el ámbito de acción del Consejo Interno de Seguridad comprende aspectos relacionados con las tareas de inteligencia, así como otros temas que competen al Ministerio de Gobernación en materia de seguridad pública.

Por lo tanto, una vez creada la DICAI, su director deberá incorporarse al Consejo Interno de Seguridad del Ministerio, y 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 DICAL, 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, DICAL, 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, DICAL

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 DICAL se desarrolla más 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 DICAL a nivel de Dirección General dentro

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.

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 Antinarcoíticas, 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 con los temas de agenda a desarrollar en las reuniones, los miembros del Consejo podrán invitar 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 con 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 con 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.

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

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

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.

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 con 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 DICAL, 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.

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 de 2001.

³² Artículo 16 del reglamento de organización de la PNC y Artículo 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 de 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.

C. EL DEPARTAMENTO DE OPERACIONES ANTINARCÓTICAS, 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 con esta actividad delincriminal, 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.

Actualmente, el DOAN funciona únicamente con base en 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.

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.

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 delincriminales. Le corresponde al SIC como misión específica, según el Artículo 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 delincriminales; 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.

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.

Si en el futuro se decidiera la creación de Unidades de Información y Registro en las Direcciones Generales de Migración y Sistema Penitenciario, éstas 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 sometida 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.

La Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información, DICAÍ

1. Introducción

La creación de la Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información, DICAÍ, 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 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. 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 DICAÍ, 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 DICAÍ, 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.

³⁸ Ver los 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.

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, y 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 DICAJ desarrollar tareas de contrainteligencia en su respectivo ámbito para proteger la 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 DICAJ, 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 con 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

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 que conforman el Subsistema de Inteligencia para Guatemala". Documento 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.

SUBSISTEMA DE INTELIGENCIA CIVIL DEL MINISTERIO DE GOBERNACIÓN

La DICAÍ 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 DICAÍ, 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 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 DICAÍ 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 DICAÍ 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 Migración.⁴²

5. Funciones de la DICAÍ

En el marco del cumplimiento del ciclo de la inteligencia, la DICAÍ 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 y 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 con 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 orgánico funcional

Para el cabal cumplimiento de sus funciones, la DICAJ 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 DICAI 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 DICAI, y de acuerdo con 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 con base en el Plan de Distribución Anual aprobado. De acuerdo con 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, CCIC, 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 más 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 DICAJ para que alcancen el máximo grado de eficacia y eficiencia, mantener permanentemente informado al director general de todos los asuntos concernientes a la DICAJ, 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 DICAJ, 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 asimismo la fiscalización de la actuación de todo el personal que integra la DICAJ.

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 Asesoría 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 DICAJ, 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 con 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 que 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 DICAJ 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 DICAJ. 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 DICAJ, 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 a 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 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 DICAI. 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, y personal altamente capacitado en su especialidad, con formación básica en contra-inteligencia.

No está por demás mencionar que esta unidad es una de las de mayor importancia dentro de la DICAI, 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 DICAI, 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 DICAJ 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 DICAJ contará con los siguientes departamentos: de Información, de Análisis, de Registro y Archivo, y de Contra-inteligencia.

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, quien deberá 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 acordes 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.
- 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 especia-

lizadas 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, consignadas 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 DICAL, debiendo ejercer los controles correspondientes sobre las actividades de dicho personal. El jefe del departamento y las más 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 con el 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 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 DICAL.

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

⁴³ Estévez, Eduardo. A. Gallesio, Enrique. G. Pocino, Fernando. "Desarrollo de la capacidad anticipatoria para orientar la prevención". Dictamen de trabajo especial. Programa "Legislación y Políticas de Seguridad". Instituto de Política Criminal y Seguridad. La Plata, Provincia de Buenos Aires. Mayo de 1998.

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 con los 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.

7. Marco normativo de la DICA

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

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.

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 Artículo 183 inciso e) de la Constitución de la República.

Controles democráticos

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 debe 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 planes 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 DICAÍ 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 DICAÍ. Esta dirección estará obligada a mantener una comunicación constante con tales instancias y a facilitarles la información que requieran.

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

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.

⁴⁶ Ver Proyecto “Hacia una política de seguridad para la democracia” FLACSO-WSP-IGEDEP. 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.

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.*

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 ésta 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 DICAJ, 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 DICAJ se desarrolle en observancia de los derechos de los habitantes y en el marco del régimen de derecho.

De manera que entre las atribuciones del inspector general figura la supervisión, fiscalización e investigación sobre el accionar de la DICAJ, 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 DICAJ la información que considere necesaria, la cual deberá serle entregada.

Otra forma de control interno será la 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

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

⁴⁹ *Ibid.*, p. 11-14.

permanentemente la debida ejecución de planes, satisfacción de requerimientos y realización de actividades programadas en la DICAJ. 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 DICAJ, por orden del ministro. Entre sus competencias principales figuraría la realización de auditorías, particularmente con 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 deberán existir con el Inspector General de Seguridad e Inteligencia.

3. Controles internos a nivel de la DICAJ

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

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 DICAJ 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.

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 con relación a la comisión de faltas en el servicio. Ello permitirá al

⁵⁰ Fundación Myrna Mack. "La DICAJ 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.* *Op. cit.* p.48

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 DICAI, la cual deberá trasladar la información al Ministerio de Gobernación. Éste 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 con los controles externos –entre los que se incluyen los legislativos y judiciales, así como a la auditoría social–, éstos se aplicarán a la DICAI 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.

⁵¹ 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.*

Las comisiones legislativas específicas vinculadas a la actividad de la DICAJ, 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 DICAJ 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.

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 DICAJ, 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

Con 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 auditoría 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. Con relación al Servicio de Información Policial, SIP, de la Policía Nacional Civil, de acuerdo con la Orden General Número 07-01 de fecha 16 de julio de 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 (UCIS) 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 DICAÍ 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.

La función del ejército en una sociedad democrática

Grupo de Trabajo No. 5: Función del ejército en una sociedad democrática

I. Contexto condicionante

1. El propósito de este documento es estimular la reflexión en torno a lo que debería ser, en un futuro próximo, la función del ejército en la sociedad guatemalteca, redefinición que deberá darse en el contexto de la coyuntura que ha definido el proceso de transición hacia la democracia y la finalización del enfrentamiento armado interno, como paso previo para garantizar que el tránsito hacia la democracia será menos complejo; objetivo que obligatoriamente nos refiere al seguimiento de dos procesos: (1) el que busca la redefinición de la función militar como efecto directo de la finalización del enfrentamiento armado interno; y (2) el que pretende la construcción de una sociedad democrática a partir de su evolución desde estructuras autoritarias, civiles o militares.
2. El primero de ellos refleja los avances logrados durante las negociaciones de paz, efecto de cambios importantes en la mentalidad de oficiales del ejército identificados con la línea institucional, iniciados a partir del 23 de marzo de 1982, e influidos posteriormente por la dinámica de los procesos de cambio que se dieron a nivel mundial, y por un proceso de acercamiento e inducción entre los civiles y militares que participaron en estas negociaciones, haciendo evidente que uno de los efectos del proceso de paz sería un acuerdo que delimitaría a futuro sus nuevas funciones en un marco político democrático.
3. El segundo es mucho más complejo, ya que el surgimiento de la “democracia política”, más como erosión de lo autoritario que como una clara definición de fuerzas democráticas, lo que expresa es el advenimiento del umbral de lo que podría ser la etapa final de esta transición, que ha dejado como saldo la existencia de una institucionalidad incipiente que carece de los soportes básicos para su desarrollo y madurez, con lo cual pareciera como si el propósito democrático a veces se consolidara y, las más, retrocediera.

En todo caso, lo que si es seguro es la inexistencia, por el momento, del desarrollo institucional del Estado que deberá continuar garantizando que la subordinación de las fuerzas armadas a la autoridad política legítimamente constituida sea del todo irreversible, debiendo procurarse el procesamiento legal respectivo de los responsables materiales y/o intelectuales –civiles o militares– en caso contrario, ya que los efectos del desborde institucional militar dentro del aparato estatal y la sociedad trascendieron al Estado autoritario, quedando su influencia plasmada en las normas jurídicas, en

estructuras institucionales formales e informales, y en la cultura política con la que la sociedad inicia su tránsito hacia la democracia.

4. Es posible que el mayor reto en la actualidad se exprese en la necesidad de concluir la etapa de maduración de las fuerzas democráticas,¹ como resultante de la resolución de dos transiciones internas que le son inherentes, desiguales pero combinadas: (1) una que busca la consolidación de la institucionalidad democrática, y (2) otra que pretende la subordinación de lo militar a esa institucionalidad.
5. En un contexto de debilidad estructural en las instituciones del Estado y durante una etapa de consolidación democrática incompleta, en especial ante la persistencia de valores de cultura política autoritaria en todos los sectores de la sociedad guatemalteca, no es posible descartar las intenciones de ciertos actores de tratar de obtener la intervención militar, por lo cual, el objetivo del proceso de transformación de las relaciones entre la sociedad, el Estado y las fuerzas armadas, deberá orientarse hacia fortalecer el marco institucional en el cual la sociedad en su conjunto renuncie a buscar la utilización de la fuerza militar como recurso para la solución de las crisis de gobernabilidad. Es evidente que un Estado débil hegemónicamente se convierte de manera inevitable en escenario de juegos de poder de sectores sociales, políticos y económicos que aspiran a controlarlo, algunos de los cuales pueden ver en el poder coercitivo del Estado un recurso instrumental para sus fines. Deberá tratarse de un proceso de subordinación para democratizar y, para ello, será preciso asumir las medidas necesarias para garantizar que, aunque las fuerzas armadas se han desplazado de las esferas políticas y han sido sustituidas por autoridades civiles legítimamente constituidas, será preciso fortalecer la relación actual entre ambas, característica de una democracia consolidada. La conciliación social corre por la superación de la herencia del pasado, lo cual implica conocerlo, aceptarlo y afrontarlo con la verdad, como única posibilidad de adquirir autoridad moral para asumir el reto de la reconversión militar. Obliga a actuar con cautela el hecho de haber constatado que "... la ausencia de una clara política sobre este tema puede causar que en lugar de bases para la reconciliación, el reconocimiento de la verdad histórica se convierta en foco de enfrentamiento y polarización que aflore más tarde o más temprano dentro de la sociedad".²

¹ Arribar a la etapa de consolidación democrática significará para la sociedad guatemalteca estar en capacidad de aprovechar el ciclo de aparente apertura derivado de la firma del acuerdo final de paz, reconociendo que aún se encuentran latentes las causas estructurales que incubaron el autoritarismo y que, ante la inexistencia de soportes estructurales no autoritarios, será más difícil lograr la conclusión del salto cualitativo de transición a democracia.

² "Bases para la consideración de la cuestión militar en Guatemala", # 102; Proyecto "Hacia una política de seguridad para la democracia". WSP-TP, FLACSO, IGEDEP, UNOPS-PNUD.

6. La redefinición de la función militar, en el caso de Guatemala, es un proceso derivado de las transformaciones y los reajustes institucionales que se han generado desde el inicio de la transición política, buscando el control y la reversión del desborde institucional de las fuerzas armadas, y su profesionalización con base en funciones específicas asignadas en la Constitución Política de la República y en las leyes secundarias relacionadas con la materia, con el objetivo final de consolidar la subordinación de las fuerzas armadas a la autoridad política del Estado.

Al asumir la decisión de replegarse de las funciones gubernamentales en 1983, iniciando la etapa de liberalización del poder político, el ejército de Guatemala entró en un proceso de transformación institucional. La reconversión de la institución armada se inició con la transferencia del mando a favor del gobierno civil instalado el 14 de enero de 1986, a partir de la idea que toda redefinición de las funciones militares dentro del Estado, en el marco de un proceso de repliegue desde el desborde, constituye el inicio de una reconversión.

7. El proceso político vivido a partir de 1982 ha expresado una inusual dinámica en la historia reciente de nuestro país, en la que el riesgo es continuar avanzando hacia una democracia precaria, en la que las autoridades políticas no maduren las condiciones necesarias para el ejercicio de su autoridad sobre la institución armada, ni se logren superar las tendencias a la autonomía militar que se heredan del pasado.

Para superar esta situación será necesario que el Estado se convenza que su fortaleza no se encuentra cifrada en la capacidad militar instalada, sino en la certeza de que sus fuerzas armadas respetarán la Constitución y las leyes. Un Estado que esté seguro que la defensa de su territorio y la soberanía nacional será la obligación principal de un ejército profesional, donde cada soldado sea un ciudadano con uniforme, ajeno a la militancia partidaria, pero contando con la certeza que será tratado como ciudadano. Un Estado capaz de establecer estructuras de autoridad efectivas y eficientes, a las que los miembros de las fuerzas armadas se sientan obligados y estimulados a rendir subordinación y respeto.

II. Desarrollo conceptual

El producto de largos procesos de reflexión respecto a la realidad militar en América Latina, ha permitido ir generando un marco conceptual y metodológico aplicable al estudio de las relaciones que se establecen a nivel de la sociedad, el Estado y las fuerzas armadas, dentro de un marco analítico que considera las siguientes interpretaciones fundamentales:

8. La subordinación efectiva de una institución militar a la autoridad política estatal, se logra cuando existen los mecanismos que garantizan que esta

- institución estará controlada por la autoridades civiles legal y legítimamente electas, lo cual implica la creación y fortalecimiento de las capacidades estatales para ejercer estas funciones.
9. Debe considerarse con especial cuidado la probabilidad de la emergencia de niveles de resistencia militar a los procesos de redefinición de las relaciones entre la sociedad, el Estado y las fuerzas armadas, en especial cuando los procesos de reconversión militar no logran superar una serie de factores que pueden incidir en su paralización o en hacerlos fracasar; entre estos factores destacan: una visión diferencial en las percepciones que las autoridades civiles y militares posean respecto a los objetivos del proceso de redefinición institucional, y al alcance de las transformaciones necesarias; la solidez del liderazgo civil para proyectar una imagen de credibilidad a nivel conceptual y político; la calidad del liderazgo militar que apoye este proceso al interior de la institución armada; y el éxito en lograr conjuntamente –civiles y militares–, la formulación de roles institucionales alternativos.
 10. El punto central de una estrategia de redefinición de las relaciones entre la sociedad, el Estado y las fuerzas armadas, se ubica en la definición clara de las funciones que, en el marco del Estado democrático de derecho, se le deben asignar a la institución armada; en tanto política de Estado, esta definición debe obedecer a las características específicas que definen la función de defensa del Estado, a la problemática de seguridad que deba enfrentar, y a los antecedentes de la relación entre la sociedad, el Estado y las fuerzas armadas.
 11. La política de Estado que busque la redefinición de las funciones asignadas a las fuerzas armadas, deberá considerar el manejo de tres ámbitos de acción diferenciados pero combinados estructuralmente: la reconversión militar, el fortalecimiento institucional y el involucramiento social.
 12. La reconversión militar implica un esfuerzo de transformación a varios niveles institucionales: el de las percepciones militares sobre sus valores, misión dentro del Estado, funciones, e interacción con la sociedad, recogidos en el texto de la doctrina militar. La revisión de estos elementos se convierte en una tarea central para las autoridades políticas del Estado, a tal extremo que se considera que los procesos de reconversión militar concluyen cuando se ha alcanzado un verdadero cambio doctrinal.
 13. Un segundo nivel está identificado por la estructura organizativa de las fuerzas armadas, debiéndose analizar todo lo referente a: organigrama, marco normativo, equipamiento, despliegue, política de recursos humanos, pensa académica, y la orientación institucional respecto a la seguridad interna.
 14. En un tercer nivel se sitúa la necesidad de desarrollar, en la estructura política del Estado, la capacidad para afirmar la autoridad civil sobre la institución militar, la cual deberá estar basada en: la existencia de políticas públicas en

materia de seguridad, defensa y militar; un marco jurídico adecuado a los propósitos de la reconversión, así como la existencia de mecanismos institucionales claros, y recursos civiles calificados, en un contexto socio-político que garantice que la institucionalidad del Estado estará en capacidad de cumplir con sus funciones básicas de desarrollo, seguridad e integración.

15. En un cuarto nivel deberá considerarse el desarrollo de espacios de participación ciudadana en los temas de seguridad y relaciones cívico-militares, considerando esta participación como una tarea clave para la consolidación de la democracia, debiendo buscar el establecimiento de patrones institucionalizados de coordinación intersectoriales, que permitan la función de auditoría social sobre todo el proceso.
16. Los alcances de la transformación en las relaciones entre la sociedad, el Estado y las fuerzas armadas, estarían en función de la profundidad de los cambios que se logren en aspectos relevantes que, aunque algunos ya se encuentran considerados en la Constitución y en las leyes, se hace indispensable la formación de consensos al respecto; por ejemplo, en los siguientes casos:
 - a) La precisión constitucional de la relación jerárquica establecida entre el Presidente de la República y las fuerzas armadas.
 - b) El tipo de coordinación—civil o militar— que se daría al sector defensa.
 - c) La prohibición a la participación e influencia de oficiales en activo en el gabinete de gobierno—salvo el caso del ministro y viceministro de la Defensa—, en las demás instituciones políticas del Organismo Ejecutivo, y en las empresas estatales.
 - d) Los alcances de la participación de funcionarios civiles en el diseño y ejecución de las políticas de seguridad y defensa, incluida la posibilidad del nombramiento de un civil en la cartera de la Defensa.
 - e) Los controles democráticos respecto a los aparatos de inteligencia del Estado.
 - f) La regulación de la cooperación de las fuerzas armadas apoyando a las fuerzas de seguridad civil, mediante la actualización de la Ley de Orden Público.
 - g) La participación del Congreso de la República en la ratificación de los ascensos militares, a partir del dictamen de una comisión *ad hoc*.
 - h) Las funciones de la Comisión de Defensa del Congreso de la República.
 - i) Los alcances del fuero militar.
 - j) Los derechos cívicos de los miembros del ejército.
 - k) El sistema del servicio militar y social.
 - l) Las condiciones del estado de apresto.

- m) La supervisión general de las fuerzas armadas ejercida por el Congreso de la República.

III. Contexto histórico-estructural de las bases legales

17. Los acuerdos políticos logrados durante el proceso de negociaciones de paz, tuvieron como referente directo la existencia de un Temario General de las Negociaciones, aprobado el 26 de abril de 1991, mediante la suscripción del Acuerdo del Procedimiento para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos “Acuerdo de Querétaro”, en el cual quedaron consignados los siguientes temas: democratización y derechos humanos; fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática; identidad y derechos de los pueblos indígenas; reformas constitucionales y régimen electoral; aspectos socioeconómicos; situación agraria; reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado; bases para la incorporación de la URNG a la vida política del país; arreglos para el definitivo cese el fuego; cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos; y firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, y desmovilización. Estos temas constituyen, sin duda alguna, una agenda nacional.

En el numeral 35 del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática se establece que: “La misión del Ejército de Guatemala queda definida como defensa de la soberanía del país y de la integridad de su territorio; no tendrá asignadas otras funciones y su participación en otros campos se limitará a tareas de cooperación. Las medidas concretadas en el presente Acuerdo adecúan su doctrina, medios, recursos y despliegue a sus funciones y a las prioridades de desarrollo del país”.

Derivado de ello, en el numeral 36 del referido acuerdo, inciso a), se consigna la propuesta de reforma del Artículo 244 constitucional que, en la parte conducente establece: “... Tiene por función la defensa de la soberanía del Estado y de la integralidad del territorio”. Sin embargo, en el texto oficial propuesto en la Consulta Popular celebrada el 16 de mayo de 1999, se consignó: “Tiene por función la defensa de la soberanía del Estado, la integridad del territorio y la seguridad exterior”.

Nótese que, respecto al texto del Acuerdo, se agregó la seguridad exterior, pero respecto al texto de la Constitución vigente, se suprimió: “... mantener la independencia,... y el honor de Guatemala,... la paz y ... la seguridad interior...”.

18. La no aprobación a las reformas propuestas durante la Consulta Popular en mayo de 1999, convocada para aprobar las reformas constitucionales promovidas por los Acuerdos de Paz, ha determinado la continuidad de las

mismas bases legales que regularon la función militar en Guatemala durante la vigencia del enfrentamiento armado interno.

Este proceso de consulta se vio influido por una serie de aspectos objetivos y subjetivos que determinaron el resultado negativo a la pretensión de reformar la Constitución, a partir de lo acordado durante las negociaciones de paz, en especial:

De carácter objetivo:

- a) No haber existido regulación al respecto de parte del Tribunal Supremo Electoral.
- b) La presentación de múltiples propuestas de reformas para ser incluidas en la Consulta.
- c) Una población mayoritariamente analfabeta que desconocía el texto constitucional y no comprendía ni el contenido de las reformas propuestas, ni el procedimiento para su reforma.
- d) Algunas de las reformas propuestas distorsionaron el texto original acordado, y fueron introducidas otras reformas ajenas a los fines y propósitos de la negociación política.
- e) En su mayoría se incluyeron reformas demasiado reglamentarias, cuando lo conveniente hubiera sido limitarse a textos concretos con enunciados precisos y claros, trasladando lo reglamentario a leyes secundarias que podrían ser modificadas mediante procedimientos políticos más ágiles, cuando las circunstancias así lo ameritaran o demandaren.
- f) De las 47 reformas a artículos de la Constitución sólo 19 estaban relacionadas con los Acuerdos de Paz; 28 de ellas se referían a temáticas ajenas a la negociación; y 26 de las reformas propuestas podrían haber sido incluidas en leyes secundarias.
- g) Lo inadecuado de efectuar un proceso de consulta durante un año electoral.
- h) No haber logrado la aprobación del Congreso de la República para efectuar la consulta durante 1997.
- i) La resistencia de parte del principal partido de oposición y su posterior abandono del hemiciclo parlamentario el día de su aprobación.

De carácter subjetivo:

- j) No haber aprovechado el momento político adecuado, cuando podría haberse obtenido un resultado favorable.
- k) La articulación de una eficiente campaña a favor del NO, coordinada por los sectores que se opusieron a los Acuerdos de Paz, exacerbando una serie de prejuicios raciales con base en el discurso de una pretendida

segregación, revanchismo y confrontación interétnica, expresando los temores de los sectores oligarcas.

- l) La aplicación de un pre-test durante la consulta para medir el grado de deterioro del partido gobernante.
- m) La forma de presentar esas reformas provocó un amplio debate porque se pretendía su aprobación por grupos de artículos y no por artículos separados.
- n) La posición no neutral de parte de la cooperación internacional tratando de convencer que con esa consulta popular, y con la aprobación de las reformas propuestas habría concluido el proceso de paz.
- o) No haber tomado en cuenta que en materia electoral el guatemalteco ha reaccionado en anteriores eventos, expresando tendencia hacia la abstención electoral en comicios que no incluyen las elecciones presidenciales, al voto de oposición y castigo, y al alineamiento a favor de quien se presume ganador.

Concluyendo:

- a) Si hubiera ganado el SÍ el proceso de paz no habría concluido; el resultado mayoritario a favor del NO tan sólo expresa el derecho a disentir respecto a esas reformas y a la forma de proponerlas, pero en ningún caso significa eliminar la posibilidad de reformar la Constitución a partir de lo establecido en los Acuerdos de Paz.
- b) Sería conveniente que en el futuro se revisara el procedimiento establecido por la Constitución a fin de que una legislatura aprobara las reformas y, luego de su consulta a la Corte de Constitucionalidad, la siguiente legislatura ratificara su aprobación y vigencia.

19. Después del cambio de gobierno en enero de 2000, la declaración política del actual Presidente de la República de asumir los Acuerdos de Paz como acuerdos de Estado; el nombramiento de dos coroneles para integrar la estructura superior del mando militar, y la decisión posterior de su ascenso al grado de generales; al igual que la iniciativa del Congreso de la República de reformar la Ley Orgánica del Ejército para introducir la figura de un civil en la cartera de la defensa, planteó la intencionalidad de acelerar el proceso de reconversión militar.

Sin embargo, decisiones posteriores de las autoridades políticas (Decreto Legislativo 40-2000) han ampliado nuevamente las funciones militares para asignarle tareas en áreas de seguridad ciudadana, distribución de fertilizantes y vigilancia carcelaria, entre otras funciones, lo que pone en riesgo los objetivos de reconversión y modernización institucional.

IV. Bases legales de la función militar

La Constitución Política de la República de Guatemala

20. La historia contemporánea del desarrollo constitucional guatemalteco cubre una etapa de 56 años (1945-2001), período durante el cual han sido sancionados cuatro textos constitucionales (1945, 1956, 1965 y 1985), en los que se ha mantenido una línea central en lo relativo a la definición de la función militar: la defensa de la integridad territorial.

La Constitución de 1945 define en su Artículo 149 que: “El Ejército Nacional está instituido para defender la integridad territorial de la Nación, sostener el cumplimiento de la Constitución y el principio de alternabilidad en la Presidencia de la República. Es apolítico, esencialmente profesional, obediente y no deliberante. Se organiza como institución garante del orden y de la seguridad interior y exterior, y está sujeto a las leyes y reglamentos militares. Podrá ser llamado por el Ejecutivo a cooperar en obras de comunicaciones, reforestación e incremento de la producción agrícola.

Conforme al Artículo 154, al tomar posesión de su cargo el Jefe de las Fuerzas Armadas, por sí y en representación del Ejército, debía prestar juramento ante el Congreso de la República en los siguientes términos: “Juramos: Que las fuerzas armadas de la República jamás serán instrumento de arbitrariedad ni de opresión, y que ninguno de sus miembros acatará órdenes que impliquen la comisión de un delito. Que defenderemos al integridad territorial, la Constitución de la República y los derechos y libertades del pueblo. Que garantizaremos en nuestro suelo el imperio de la democracia y cumpliremos con lealtad y espíritu de sacrificio nuestros deberes militares. Que defenderemos los principios de sufragio libre y de no reelección, así como las leyes debidamente emitidas e instituciones políticas y sociales del país; y Que mantendremos al Ejército como una institución profesional, digna y absolutamente apolítica.”

Adicionalmente, de acuerdo al Artículo 115 inciso 11) el jefe de las fuerzas armadas por sí y en representación del ejército, prestaría en las primeras sesiones de marzo de cada año, juramento de obedecer al Congreso y de ser fiel al principio de alternabilidad en la Presidencia de la República.

Las normas constitucionales anteriores fueron derogadas por el Estatuto Político de la República de Guatemala emitido en noviembre de 1954, en donde se consigna en sus artículos 22 y 23 que: “El Ejército Nacional está instituido para defender la integridad territorial de la Nación y las instituciones democráticas. Se organiza como garante del orden y de la seguridad interior y exterior; es apolítico, obediente y no deliberante. El Ejército Nacional es uno e indivisible y no podrá dársele ningún otro calificativo.

El Estatuto Político fue derogado por la Constitución Política decretada el 2 de febrero de 1956, que en su Artículo 180 establece: “El Ejército de Guatemala está instituido para salvaguardar el territorio y la soberanía e independencia de la Nación; y para la conservación de la seguridad interior y exterior y del orden público. (...) Cuando el Organismo Ejecutivo lo requiera el Ejército prestará su cooperación en situaciones de emergencia o de calamidad pública en obras y actividades de utilidad nacional”.

Esta última disposición constitucional fue derogada al entrar en vigencia la Constitución Política decretada el 15 de septiembre de 1965, estableciendo en su Artículo 215 que: “El Ejército de Guatemala es la institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de la Nación, la integridad de su territorio y la paz en la República. Es único e indivisible, esencialmente apolítico y no deliberante; está integrado por fuerzas de tierra, aire y mar; su organización es jerárquica y se basa en los principios de disciplina y obediencia. Es punible la organización o funcionamiento de milicias ajenas al Ejército de Guatemala.

En su Artículo 219 establece que: “El Ejército deberá prestar su cooperación en situaciones de emergencia o de calamidad públicas.”

21. Las bases fundamentales que actualmente determinan las funciones legales del ejército se encuentran consignadas en el Artículo 244 de la Constitución Política de la República, en el sentido de que: “El ejército de Guatemala es una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior. Es único e indivisible, esencialmente profesional, apolítico, obediente y no deliberante. Está integrado por fuerzas de tierra, aire y mar. Su organización es jerárquica y se basa en los principios de disciplina y obediencia”. De conformidad con el texto del Artículo 249, el ejército está facultado para prestar su cooperación en situaciones de emergencia o calamidad pública.

22. En el Artículo 245 se prohíbe la existencia de grupos armados ilegales, estableciendo que es punible su organización y funcionamiento no regulados por las leyes de la República y sus reglamentos.

Dado el caso que esta norma constitucional otorga al ejército el monopolio en el uso de armamento de mayor calibre que las utilizadas por las fuerzas de seguridad policiales, al definir las funciones militares habría que establecer claramente a cuáles grupos se está refiriendo este artículo, los parámetros para su calificación, la autoridad llamada a calificarlos, y sobre el proceso que autorizaría su funcionamiento.

23. Respecto a los cargos y atribuciones del Presidente de la República en el ejército, según lo estipulado en el Artículo 246 de la Constitución, habría que reflexionar en torno a la interferencia de hecho que se da entre el despacho

presidencial y el Ministerio de la Defensa Nacional, por la virtual intermediación que en su funcionamiento ejecuta el Estado Mayor Presidencial.

Es sabido y comprobado que muchas de las decisiones políticas en materia militar que han asumido varios presidentes de la república, han provenído del asesoramiento del jefe de esta dependencia de la seguridad presidencial, frecuentemente violando la jerarquía y los principios disciplinarios contenidos en las leyes y reglamentos militares.

Pese a que el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática en su numeral 46 establece que el Presidente de la República sustituirá esta dependencia y organizará a su criterio otra entidad que se haga responsable de la seguridad presidencial, hasta el momento, importantes esfuerzos en este sentido han sido bloqueados por falta de una decisión del presidente a este respecto.

Desafortunadamente, el texto del Acuerdo no indica cuál debería ser el procedimiento para dicha sustitución; no limita ni autoriza la fusión de ambos organismos, como de hecho ha estado sucediendo; ni establece plazos para lograr el funcionamiento de una entidad responsable de la seguridad presidencial, vicepresidencial y de sus respectivas familias, totalmente ajena a procesos de decisión y asesoría políticas, y contando con un mando civil.

La Ley Orgánica del Ejército de Guatemala

24. La Ley Orgánica del Ejército³ hace referencia textual a lo ordenado por la Constitución Política, haciendo la salvedad en parte de su Artículo 4, que cuando deba prestar su cooperación en situaciones de emergencia o calamidad pública, el Ministerio de la Defensa Nacional dictará las medidas pertinentes de conformidad con la Ley de Orden Público, si fuere necesario.

Será indispensable reflexionar en torno a los contenidos de la actual Ley de Orden Público, en vigencia desde el 30 de noviembre de 1965, por considerar que refleja la intencionalidad política del momento contrainsurgente que se estaba viviendo en esa época, lo cual hace conveniente su revisión y actualización a la luz de los artículos 138 y 139 de la Constitución vigente.

La Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil

25. Las funciones previstas en el texto constitucional han sido ampliadas mediante la emisión esta Ley,⁴ para que: “ Sin carácter limitativo, la asistencia y cooperación referidas, incluye de manera especial el control y combate de la producción, fabricación, uso, tenencia y tráfico y comercialización de estupefacientes, psicotrópicos y demás drogas relacionadas con la narco-

³ Decreto número 72-90 del Congreso de la República.

⁴ Decreto número 40-2000 del Congreso de la República, Artículo 4.

actividad; los delitos de plagio o secuestro; el contrabando y la defraudación; la depredación de bosques; la conservación del patrimonio cultural; el trasiego de armas y demás hechos que por su gravedad y trascendencia se considere conveniente que requieran el apoyo del Ejército de Guatemala”.

26. Adicionalmente, en este mismo decreto legislativo,⁵ se amplían las funciones militares a prestar “... vigilancia en el perímetro de los centros de detención preventiva, de los establecimientos en que se cumplen las condenas penales, centros de rehabilitación y demás lugares de reclusión... sin afectarse el carácter civil propiamente de los centros penales”.

27. Podría aducirse que las funciones agregadas al ejército se enmarcan dentro de los parámetros que establece el mandato constitucional; sin embargo, no se hace referencia a lo establecido en el Artículo 4 de la Ley Orgánica del Ejército, en lo referente a que ese tipo de colaboración deberá darse de conformidad con la Ley de Orden Público, mediante la cual se regulan los estados de excepción.

En tanto no se logre el desarrollo y profesionalización de la institucionalidad civil responsable de la seguridad interna, los principios y valores que estimularon y justificaron las acciones del Estado durante el enfrentamiento armado interno seguirán presentes, expresando la intersección de dos momentos históricos: el que busca la vigencia de una política de seguridad para la democracia, y el que aún reproduce políticas derivadas de la Doctrina de la Seguridad Nacional derivada del contexto generado por la Guerra Fría.⁶

El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica

La iniciativa para lograr la suscripción de un Tratado Marco sobre seguridad regional surgió en momentos en que aún se daban los efectos del enfrentamiento armado interno en Guatemala, y de las guerras civiles en El Salvador y Nicaragua; sus antecedentes datan de la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa (diciembre de 1991); la instrucción de los presidentes centroamericanos para la reactivación de las negociaciones dirigidas a establecer un acuerdo regional en materia de seguridad, en el marco de la Reunión de Guácimo, Costa Rica (agosto de 1994); la adopción de la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica en Managua, Nicaragua, (octubre de 1994); y la Conferencia Internacional de Paz y Desarrollo de Centroamérica en Tegucigalpa, Honduras (octubre de 1994), en la que se decidió la

⁵ *Ibid.*, artículo 5.

⁶ Para mayor información respecto a la Doctrina de la Seguridad Nacional y a la acción militar en este contexto, consultar a: Arévalo, Bernardo. González, Patricia y Vela, Manolo: *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación*, FLACSO-CIID, pp. 5 a 8.

reactivación inmediata de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, a fin de concretar el nuevo modelo de seguridad democrática regional.

Con el propósito de ir de la seguridad militar a la seguridad humana, de la seguridad defensiva a la seguridad cooperativa, de la seguridad frente a las amenazas a la seguridad preventiva, de la seguridad basada en el territorio y la soberanía del Estado a la seguridad para la población o el ser humano, este Tratado Marco fue suscrito por los presidentes centroamericanos en San Pedro Sula, Honduras, el 15 de diciembre de 1995.⁷

28. En uno de sus considerandos este Tratado Marco establece que: "... durante los últimos años, a medida que se ha consolidado la paz y la democracia, los países centroamericanos han realizado importantes avances en la consecución de estos objetivos mediante la desmovilización y reducción de efectivos y presupuestos militares, la separación de las funciones policíacas de aquellas propias de la defensa nacional, la eliminación del servicio militar forzoso o, en su caso, la adopción de uno voluntario...".
29. En el inciso b) del Artículo 2 del mismo Tratado Marco, se establece que uno de sus principios será: ... la limitación del papel de las fuerzas armadas y de seguridad pública a sus competencias constitucionales ..., y en el inciso c) el principio de: "... la subordinación de las fuerzas armadas, de policía y de seguridad pública, a las autoridades civiles constitucionalmente establecidas, surgidas de procesos electorales, libres, honestos y pluralistas".
30. En su Artículo 4, el Tratado Marco establece que: "Cada una de las Partes establecerá y mantendrá en todo momento un control eficaz sobre sus fuerzas militares o de seguridad pública, por las autoridades civiles constitucionalmente establecidas; velará porque dichas autoridades cumplan con sus responsabilidades en ese marco y definirá claramente la doctrina, misiones y funciones de esas fuerzas y su obligación de actuar únicamente en ese contexto".
31. En el Artículo 7 de este mismo instrumento, las Partes reconocen la importancia de que sus autoridades públicas, fuerzas militares y de seguridad pública, orienten su actuación bajo los principios y recomendaciones contenidas en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en materia de seguridad.
32. En el Artículo 8, se establece que: "Para el fortalecimiento de la democracia, las Partes reafirman su obligación de abstenerse de prestar apoyo político, militar, financiero o de cualquier otra índole, a individuos, agrupaciones, fuerzas irregulares o bandas armadas, que atenten contra la unidad y el orden del Estado o propugnen el derrocamiento o la desestabilización del Gobierno democráticamente electo de otra de las Partes".

⁷ *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*; Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, Talleres Gráficos de Tipografía Offset Lase, S.A. de C.V., San Salvador, El Salvador, C.A., pp. 8-14.

33. Para garantizar la seguridad de las personas y sus bienes, el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se rige, entre otros, por el principio de: "... establecer o fortalecer los mecanismos de coordinación operativa de las instituciones competentes, para hacer más efectiva la lucha, a nivel nacional y regional, contra la delincuencia y todas las amenazas a la seguridad democrática que requieran el uso de fuerzas militares, de seguridad o de policía civil, tales como el terrorismo, el tráfico ilícito de armas, la narcoactividad y el crimen organizado".⁸
34. En cuanto a la seguridad regional, el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se orienta hacia la solución pacífica de las controversias, renunciando a la amenaza o al uso de la fuerza como medio para resolver sus diferencias;⁹ la renuncia a la amenaza o al uso de la fuerza contra la soberanía, la integridad territorial política de cualquier Estado de la región signatario del Tratado Marco;¹⁰ y la defensa colectiva y solidaria en caso de agresión armada de un Estado situado fuera de la región contra la integridad territorial, la soberanía y la independencia de un Estado centroamericano.¹¹
35. Complementariamente, plantea continuar los esfuerzos para el establecimiento de un balance razonable de fuerzas militares y de seguridad pública,¹² y la correspondiente adecuación de las fuerzas militares y presupuestos, tomando en cuenta lo establecido en la Constitución de cada una de las Partes;¹³ notificar por escrito a las Partes de cualquier maniobra, desplazamiento o ejercicio militar, terrestre, aéreo o naval, planificado, o de operaciones militares imprevistas frente a amenazas inmediatas a la seguridad del Estado que las lleve a cabo, e invitar a las demás Partes a que presencien el desarrollo de las maniobras, desplazamientos o ejercicios militares.¹⁴
36. En lo referente al control de armamentos, se comprometen a abstenerse de adquirir, mantener o permitir el estacionamiento o tránsito en sus territorios de armas de destrucción masiva e indiscriminada, incluyendo las armas químicas, radiológicas y bacteriológicas,¹⁵ habiendo ratificado las obligaciones asumidas en el Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de Armas Nucleares en la América Latina;¹⁶ así mismo se comprometen a presentar a la Comisión de Seguridad informes sobre la composición de sus instituciones armadas y de seguridad pública, su organización, instalaciones, armamentos, materiales y equipo, salvo aquellos aspectos que por su

⁸ *Ibid.*, artículo 11, inciso b), p. 22.

⁹ *Ibid.*, artículo 26, inciso b), p. 26.

¹⁰ *Ibid.*, artículo 26, inciso c), p. 26.

¹¹ *Ibid.*, artículo 26, inciso h), p. 26.

¹² *Ibid.*, artículo 27, inciso b), p. 27.

¹³ *Ibid.*, artículo 33, p. 28.

¹⁴ *Ibid.*, artículo 28, incisos a) y b), y artículo 29, p. 28.

¹⁵ *Ibid.*, artículo 34, pp. 28 y 29.

naturaleza se encuentren reservados en la Constitución de cada Estado;¹⁷ al igual que proporcionar información sobre sus respectivos gastos militares y de seguridad pública,¹⁸ y un informe sobre asesores y personal militar extranjero y otros elementos foráneos que participen en actividades militares o de seguridad pública en su territorio.¹⁹

37. Conforme a este Tratado, cualquier agresión armada, o amenaza de agresión armada de un Estado situado fuera de la región contra la integridad territorial, la soberanía o la independencia de un Estado centroamericano, será considerada como un acto de agresión contra los demás Estados centroamericanos;²⁰ y en caso de darse una agresión armada, los países centroamericanos, a petición del Estado agredido, asegurarán para el pronto restablecimiento de la paz, la defensa colectiva y solidaria frente al agresor.²¹ En la eventualidad de algún conflicto armado externo y para preservar las garantías y los derechos de la población, las Partes se comprometen a cumplir plenamente con las normas y principios del Derecho Internacional Humanitario.²²
38. A nivel de su organización e institucionalidad, el Tratado prevé la participación de los ministros de la Defensa en el asesoramiento y asistencia, en las áreas de su competencia, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores,²³ y su participación como delegados de los Estados centroamericanos integrando la Comisión de Seguridad en el ramo de la Defensa.²⁴ Al haber sido ratificado por el gobierno de Guatemala a finales de 1998, este Tratado Marco se ha convertido en ley de la República y en fuente legal de múltiples funciones para las fuerzas armadas guatemaltecas.

¹⁶ *Ibid.*, artículo 46, p. 32.

¹⁷ *Ibid.*, artículo 35, inciso a), p. 29.

¹⁸ *Ibid.*, inciso b), p. 29.

¹⁹ *Ibid.*, artículo 38, p. 30.

²⁰ *Ibid.*, artículo 42, p. 31.

²¹ *Ibid.*, artículo 43, p. 31.

²² *Ibid.*, artículo 44, p. 31.

²³ *Ibid.*, artículo 47, p. 32.

²⁴ *Ibid.*, artículo 51, p. 33.

V. Los probables efectos de los Acuerdos de Paz en la función militar

El Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática

39. Como ya vimos anteriormente, en el numeral 35 de este Acuerdo, suscrito en la ciudad de México el 19 de septiembre de 1996, se establece que: “La misión del Ejército de Guatemala queda definida como defensa de la soberanía del país y de la integridad de su territorio; no tendrá asignadas otras funciones y su participación en otros campos se limitará a tareas de cooperación. Las medidas concretadas en el presente Acuerdo adecuan su doctrina, medios, recursos y despliegue a sus funciones y a las prioridades de desarrollo del país”.
40. Derivado de ello, en el numeral 36 del referido Acuerdo, inciso a), se consigna la propuesta de reforma del Artículo 244 constitucional que, en la parte conducente establece: “... Tiene por función la defensa de la soberanía del Estado y de la integralidad del territorio”. Sin embargo, en el texto oficial propuesto en la Consulta Popular celebrada el 16 de mayo de 1999, se consignó: “Tiene por función la defensa de la soberanía del Estado, la integridad del territorio y la seguridad exterior.
41. La vigencia de este Acuerdo delimita el principio del final de las intervenciones de los mandos superiores militares en asuntos de políticas de Estado, ajenas a la política de defensa, y constituye una importante plataforma conceptual inicial a partir de la cual será posible avanzar en la definición de la relación entre Estado, sociedad y fuerzas armadas en el marco de una democracia.
42. En materia de reconversión el centro del debate se ubica en torno a la redefinición de la función militar durante la posguerra, es decir, identificar el procedimiento que garantice que las fuerzas armadas asumirán un nuevo rol en sociedades que están transitando hacia la democracia, tratando que no asuman funciones no militares y se limiten sólo a tareas de defensa nacional, regional, y/o extraregional.
Uno de los efectos más importantes de este Acuerdo en esa materia, es la clara delimitación de las funciones militares respecto a tareas de seguridad de aquellas que corresponden a instituciones civiles, y el compromiso de desarrollar la institucionalidad correspondiente.
43. Una de las primeras tareas que deberá abordarse, a fin de garantizar que los propósitos de este Acuerdo lleguen a cumplirse, es la superación de percepciones equivocadas existentes en la mentalidad colectiva guatemalteca, tales como las siguientes creencias:

- a) La existencia de una sociedad civil antagónica de una sociedad militar.
 - b) Lo acordado durante las negociaciones de paz garantizarán la subordinación del ejército a la sociedad civil; en lugar de plantearlo como la subordinación a la autoridad constitucionalmente establecida.
 - c) La subordinación de lo militar a lo civil automáticamente generará democratización.
 - d) La desmilitarización será el acto constitutivo de un nuevo poder civil, en lugar de captarlo como el fortalecimiento de una nueva estructura de autoridad civil a la cual se subordinarían las fuerzas armadas.
 - e) La creencia de que la eliminación de lo militar significará la supresión de todo lo autoritario.
44. Otra tarea importante hace referencia a la impostergable necesidad de crear, fortalecer y consolidar las estructuras de autoridad civil, a las que deberán subordinarse los mandos militares para que estas estructuras demuestren capacidad en el manejo de las crisis recurrentes que experimenta nuestro país, garantizando eficiencia y honestidad en la gestión del poder público.
45. El mayor obstáculo estriba en la existencia de pocos actores civiles capacitados para asumir estos roles; no sólo en cuanto a capacidad teórica, sino en tanto a su imagen ante la comunidad militar y la sociedad, que les permita poseer una imagen creíble y legítima, basada en un sistema político estable capaz de construir y sostener una institucionalidad que logre consolidar el control constitucional de las fuerzas armadas, totalmente ajeno a interferencias políticas.
46. La situación anterior plantea la necesidad de crear, como efecto de la definición de políticas públicas en materia de seguridad nacional, defensa y militar, las condiciones legales e institucionales que hagan factible el cumplimiento de este Acuerdo; en especial en los temas de la reforma a la doctrina militar y al sistema educativo, al igual que en la especificación de las modalidades de reconversión que se pretenden.
47. Es indispensable crear los mecanismos de control, legales e institucionales, que garanticen que detrás de la supresión de las instituciones y estructuras contrainsurgentes no se oculte la intención de disimular su actuación en otra forma, o el propósito de volver a hacerlas funcionar según las hipótesis de conflicto, externo o interno, que manejen en determinado momento los mandos militares.
48. En resumen, aunque la propuesta para modificar la misión y funciones militares es uno de los más importantes efectos derivados de las negociaciones de paz, la no aprobación de esta propuesta durante la Consulta Popular celebrada en mayo de 1999, no sólo ha puesto en evidencia la existencia de un sector de la sociedad que se opone a este tipo de cambios, sino que ha abierto el debate en torno a la inviabilidad de la redefinición de las funciones

militares, al dar por terminada la discusión al respecto, descartando cualquier nuevo intento que pretenda la aprobación de los cambios constitucionales necesarios.²⁵ A nuestro criterio, la no aprobación a las reformas propuestas tan sólo implica que cualquier medida adoptada para la implementación de este Acuerdo, deberá sujetarse estrictamente a lo estipulado en el texto constitucional vigente, o en su caso, solicitar una opinión consultiva a la Corte de Constitucionalidad.²⁶

Queda el recurso, a este respecto, de considerar lo no aprobado durante la consulta popular en el marco de leyes secundarias, como expresión de la voluntad política de lograr los cambios necesarios a la modernización del Estado, tal y como se ha hecho en algunos aspectos sin llegar a violar la Constitución ni la ley.

49. En el caso de la intención de que el fuero militar responda al criterio de la materia²⁷ (el delito o falta que se comete), y no al criterio de la persona (quien lo comete), debe tenerse en cuenta que el Decreto 41-96, del Congreso de la República, modificó el Artículo 2º. del Código Militar, estableciendo que “La jurisdicción en los delitos o faltas esencialmente militares corresponde exclusivamente a los tribunales que esta ley designa. En los casos de delitos o faltas comunes o conexos cometidos por militares, se aplicará el Código Procesal Penal y serán juzgados por los tribunales ordinarios a que se refiere la Ley del Organismo Judicial”. Dicha norma fue impugnada ante la Corte de Constitucionalidad, argumentando que violaba el Artículo 219 de la Constitución que establece: “Los tribunales militares conocerán de los delitos o faltas cometidos por los integrantes del Ejército de Guatemala. Ningún civil podrá ser juzgado por tribunales militares”. La Corte declaró sin lugar dicha inconstitucionalidad²⁸ en sentencia del 3 de marzo de 1997.²⁹
50. En lo que respecta a la pretensión de regular el libre acceso a la información en poder de la autoridad estatal, con el que se relaciona también la limitación del Artículo 30 de la Constitución relativa a asuntos de seguridad nacional tanto militares como diplomáticos, y a datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia, es indispensable promover legislación ordinaria que, con garantía del derecho de las personas a acceder a la información en poder de la autoridad estatal y el derecho de ésta a clasificar información,

²⁵ Intervención del licenciado Carlos Molina Mencos durante la celebración del VI aniversario de la Asociación de Veteranos Militares de Guatemala (AVEMILGUA), el 22 de septiembre de 2000.

²⁶ Más al respecto en: Bases..., *op.cit.*, # 91.

²⁷ Según el Decreto No.214, Capítulo I. Código Militar. De los Delitos y Faltas, Artículo 1: “Son delitos o faltas militares, las acciones u omisiones que se oponen a los fines del Ejército o a su moral o disciplina, y se hallan penados por la ley”. Secretaría de Guerra. Guatemala, sf. J.Rufino Barrios.

²⁸ Expedientes acumulados Nos. 1031-96 y 1155-96, *Gaceta* No.43, enero-marzo de 1997.

²⁹ Como antecedentes se debe mencionar que ya se han aplicado estos criterios en los tribunales ordinarios, en varios casos como el de Xamán, Alioto, Mack, etc.

cumpliendo con establecer los controles democráticos correspondientes, defina los alcances de aquellas limitaciones, al igual que las limitaciones específicas relacionadas con el ejercicio de las funciones de los órganos estatales de inteligencia legalmente establecidos, para cuyo efecto sería conveniente consultar previamente a la Corte de Constitucionalidad.

51. Con relación a la intención de agregar a las funciones del Presidente de la República disponer la movilización del ejército para el mantenimiento del orden público y la paz interna, se considera preferible atenerse a lo estipulado en el Artículo 246 de la Constitución vigente; las funciones de cooperación militar y la participación del ejército en la seguridad interna deberán limitarse a los estados de excepción regulados en la Ley de Orden Público, estableciendo con precisión el nivel de participación y temporalidad que podría llegar a tener según el estado de excepción decretado.

Del concepto de seguridad con que el Estado guatemalteco opere, se derivará la definición de una agenda de seguridad que incluiría la operativización de la respuesta institucional deseada, y conduciría al establecimiento, entre otras, de una política de defensa que acote y oriente la acción militar como institución con responsabilidad compartida en la seguridad exterior del Estado.³⁰

Se hace imperativo el estudio para la reforma de la actual Ley de Orden Público, poniendo el énfasis en la delimitación de la función militar en materia de seguridad interior, para conciliar los contenidos del texto constitucional (Artículo 244) orientándolo más hacia las tareas de cooperación (Artículo 249).

52. La consolidación de la subordinación militar a la autoridad civil enfrentará los retos de superar condicionantes legales y políticos, tales como el grado de aceptación que civiles y militares tengan respecto a la vigencia de un régimen democrático; la definición de una misión constitucional y legal para el ejército, determinada en la Constitución Política de la República de Guatemala; la participación civil en los sistemas de defensa nacional; la definición del monto y control presupuestario de los gastos militares; y la capacidad de fiscalización que posea el Congreso de la República frente a la intervención militar en asuntos de orden público, y efectivo control civil de los servicios de inteligencia, entre otros.
53. Es necesario fortalecer la capacidad de fiscalización del Organismo Legislativo, a efecto de que la comisión de Defensa del Congreso de la República cumpla, entre otras, con la función de supervisar el desempeño de las actividades de la defensa.

³⁰ Consultar en Bases..., *op.cit.*, # 96, cita # 45.

54. Evitar la posibilidad de nuevas intervenciones militares en materia política no sólo depende de lograr gobiernos fuertes, o de alcanzar un adecuado crecimiento económico, más bien depende de la consolidación de un sistema político en el que, superando las experiencias vividas en épocas pasadas, existan espacios públicos para tomar decisiones en forma democrática. Para lograrlo, se plantea la necesidad de efectuar un análisis objetivo de los contenidos doctrinarios y educativos, vigentes en las escuelas de formación para civiles y militares, buscando la definición de un proyecto educativo compartido, a fin de garantizar que los procesos de socialización de la población civil, de los soldados y nuevos oficiales incidan en su participación legítima en la sociedad, y en el respeto irrestricto al ordenamiento democrático, a los derechos humanos, y a la Constitución Política de la República de Guatemala.
55. Para garantizar el cumplimiento de la regulación legal que estipula que los militares en servicio activo no pueden participar en decisiones políticas, es conveniente que el Ministro de la Defensa sea un civil; el desempeño de un Ministro de la Defensa bajo mando civil, en este sentido, contribuirá a la construcción de bases de respeto y legitimidad para el cargo.
Para posibilitar el cumplimiento del propósito de nombrar a un civil en la cartera de la Defensa, en cumplimiento de los Acuerdos de Paz, debería profundizarse los alcances de los artículos 244, 246, 247, 248 y 250 de la Constitución, diferenciando a la institución del ejército de la institución propiamente ministerial y propiciando una eventual modificación del criterio al respecto emitido por la Corte de Constitucionalidad y, en caso negativo, propiciar la reforma constitucional pertinente.
56. En todo caso, debe considerarse que la capacidad y decisión de reacción de las fuerzas armadas ante una amenaza externa al Estado guatemalteco, estará condicionada por el estado de su moral interna. En este sentido, es fundamental garantizar que los mandos militares estarán dispuestos a asumir una identidad militar acorde a los términos de un proceso de reconversión democráticamente y técnicamente definido, lo cual conlleva la redefinición de su misión y funciones en un proceso conjunto entre autoridades civiles y militares.³¹
57. Convertir la transición política en democracia consolidada no sólo depende de desarrollar nuevas actitudes y prácticas en el pensamiento de los diferentes sectores de la sociedad; deberán superarse los grandes problemas estructurales e históricos del país, lograr una sociedad conciliada; y la aceptación de una identidad militar proclive a un proceso de reconversión; lo que demanda de civiles y militares la aceptación de nuevos referentes que permitan comprender

³¹ *Ibid.*, # 93.

que los retos del presente plantean problemas que no deben, ni pueden ser resueltos por medios militares. En el actual contexto hemisférico se expresa una nueva correlación de fuerzas y lealtades, donde la hegemonía ya no radica en el poder de las alianzas militares tradicionales, sino en la convergencia de los bloques económicos; ante esta realidad se hace indispensable imaginar al ejército en el contexto posterior al final del enfrentamiento armado interno y en la etapa de consolidación de la democracia.

VI. Bases políticas e institucionales (período 2000-2003)

El Plan de Gobierno del FRG

58. En este plan de gobierno se percibe la función militar consignando que: “El ejército, en una sociedad democrática de posconflicto y de construcción de la paz, debe circunscribir sus funciones a “... mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad exterior.”³² En este caso, únicamente se eliminó, en comparación con el texto Constitucional vigente, la mención a la función de la seguridad interior, y en comparación con el texto de los Acuerdos de Paz se le agrega: mantener la independencia,... el honor de Guatemala,... la paz y la seguridad exterior.

Las percepciones del Presidente de la República respecto a la función militar son:

59. En el discurso de toma de posesión el presidente anunció “... la aplicación de medidas de subordinación efectiva del ejército al poder civil, y de un proceso sostenido de reconversión institucional basado en una nueva doctrina militar que debe ser debatida con la sociedad civil”³³

60. Más adelante, el mandatario hizo referencia a que valoraba profundamente: “... la iniciativa tomada... por el Congreso de la República en el sentido de dotar a mi gobierno con la facultad de nombrar personal civil al frente del Ministerio de la Defensa, acto con el cual se dan pasos firmes en el indispensable proceso de modernización y profesionalización del ejército y se comprueba de manera clara la congruencia entre las acciones de nuestra gestión y lo preceptuado sobre la materia en los Acuerdos de Paz”³⁴ Adicionalmente aseguró que: ... el ejército está promoviendo una nueva generación de líderes para la nueva época y la nueva misión del ejército, agregando que: “... la reforma a la Ley Constitutiva del ejército tiene como

³² Plan de Gobierno 2000-2004, Frente Republicano Guatemalteco, p. 35.

³³ *Discurso de toma de posesión*; Licenciado Alfonso Portillo Cabrera, Presidente Constitucional de la República, 14 de enero de 2000, Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia, Guatemala, enero de 2000.

³⁴ *Discurso...*, *op.cit.* p. 19.

- objetivos fundamentales suprimir el Estado Mayor Presidencial y posibilitar que la institución armada pueda contar con un Ministro de la Defensa civil”.
61. En congruencia con lo afirmado por el Presidente de la República, el Presidente del Congreso afirmó en su discurso de toma de posesión, que propondría: “... la reforma a la Ley Constitutiva del Ejército para permitir que el nuevo Presidente de la República quede facultado a nombrar para la cartera de la Defensa Nacional a una persona civil ”.³⁵
- Producto de esta afirmación, el 14 de enero de 2000 fue presentada la iniciativa de ley que pretendía introducir reformas a la Ley Orgánica del Ejército,³⁶ la que después de haber sido analizada por la Comisión de Defensa Nacional del Congreso de la República, le fue efectuada una enmienda por sustitución total; con fecha 5 de octubre del mismo año, la Corte de Constitucionalidad resolvió que tal propuesta no procedía porque violaba la Constitución de la República.
62. En el discurso pronunciado por el presidente durante el acto de inauguración de la Conferencia Internacional sobre “Función Militar y Control Democrático”,³⁷ el mismo puntualizó en algunos aspectos relacionados con este tema; por una parte ratificó que su gobierno asumía: “... los Acuerdos de Paz como políticas de Estado”, aunque más adelante precisó que los tendría presentes en todas sus decisiones: “... de políticas públicas”. El mandatario fue enfático al recordar que, conforme lo había indicado en su discurso inaugural, “... aplicaría con firmeza medidas de subordinación efectiva del ejército al poder civil y que iniciaría un proceso de reconversión institucional basado en una nueva doctrina militar y otra política de defensa, que deberían ser debatidas con la sociedad civil”.
63. Más adelante, en este mismo discurso, hizo referencia a que: “... El Ejército de Guatemala está en proceso de adecuar sus funciones a las nuevas misiones que le corresponden en el mundo de hoy, ...en el marco que señala la Constitución Política de la República y el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática”.
64. Con referencia a la función del ejército, hizo mención de que: “... está compenetrado de la centralidad de su función de Defensa Nacional”. Posteriormente, haciendo mención al desarrollo de las diversas formas de seguridad colectiva, reafirmó que “... la mayoría de Estados del mundo siguen considerando que la Defensa Nacional es una función esencial del Estado y que los Ejércitos son las instituciones que permiten el ejercicio de esa misión fundamental”. Reiteró su voluntad de “... continuar impulsando la plena

³⁵ Discurso de toma de posesión del general Efraín Ríos Montt, 14 de enero de 2000; fotocopia sin referencias editoriales, p. 5.

³⁶ Congreso de la República, fotocopia de la iniciativa # 2213, del 14 de enero de 2000.

³⁷ Celebrada el 21 de junio de 2000.

reconversión de nuestras fuerzas armadas”, aseverando que “... en una democracia consolidada no debe existir ninguna duda de que las fuerzas militares estarán subordinadas al poder civil”.

65. En el discurso pronunciado durante las celebraciones del día del ejército, el presidente al hacer referencia a: “... la necesaria función de Estado que desempeña el Ejército de Guatemala”, recordó que “la Constitución Política de la República encomienda al ejército el cuidado de la independencia, la integridad de nuestro territorio, la soberanía y el honor de la nación, la paz y la seguridad de la República”, funciones que calificó como “... imprescindibles para el bienestar colectivo y para el logro de los intereses nacionales”, debido a lo cual, en forma diferente a las obligaciones de otras tareas públicas al servicio del Estado: “... a los militares se les pide que en cumplimiento de su función estén prestos, si ello es necesario, al sacrificio supremo, a la disposición de la vida por el interés de la nación”.
66. En este mismo discurso se afirma que “... Los enemigos que debemos vencer son los que impiden la felicidad en la vida cotidiana de nuestra población: la pobreza y, en general, la insatisfacción de las necesidades básicas, así como el azote de la delincuencia.” Un poco más adelante hace referencia a que “... si en los años pasados el objetivo era lograr la paz, ahora deber ser garantizar el desarrollo y la prosperidad”, para concluir estableciendo que: “Se trata de una nueva misión nacional”, en la que “el Ejército de Guatemala, como institución fundamental del Estado, debe, por supuesto, asumir un papel importante en el desempeño de esa misión”. Luego, afirmó que si durante el enfrentamiento armado interno el ejército fue llamado a cumplir tareas de guerra, ahora se le llama a las tareas de la paz.
67. Agregó, más adelante, que la parte central de las políticas de su gobierno sería “... el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, incluyendo en ellos los que se refieren a la función del ejército en una sociedad democrática. ... Estos acuerdos se han ido cumpliendo. ... Instalaciones de las fuerzas armadas están siendo reconvertidas y algunas están pasando a manos de la sociedad civil para fines educativos. Los pensum de estudios están siendo revisados. ... un 25% de los destacamentos militares que no cumplen funciones de defensa exterior han sido cancelados”.
68. En esa ocasión, el presidente especificó las nuevas funciones militares, ubicándolas en el contexto de la existencia de diversas amenazas no tradicionales a la seguridad exterior del Estado, ante las cuales deberían de actuar; siendo ellas:
- a) El cuidado de las fronteras y zonas de adyacencia del territorio nacional.
 - b) Evitar la penetración de depredadores de nuestras riquezas naturales, arqueológicas e históricas; y la presencia y respaldo del Estado en esas zonas.

- c) La defensa del territorio, mar territorial y espacio aéreo de jurisdicción nacional, frente a las violaciones efectuadas por el crimen internacional organizado, en especial por el narcopoder.
- d) El combate al tráfico de armas ligeras.
- e) La prevención del terrorismo.
- f) El apoyo a las misiones de paz de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales.
- g) La cooperación que las fuerzas armadas prestan en situaciones de desastres causados por hechos de la naturaleza.

69. Afirmó el presidente que esas amenazas requerían, total o parcialmente, la actuación de las fuerzas armadas, y que en tanto la Constitución lo permita, el ejército ejercería tareas de combate a la criminalidad interna. A criterio del mandatario, "... el debate que plantea la función militar debe referirse solamente a la seguridad externa, porque ... así lo disponen los Acuerdos de Paz. Sin embargo, la problemática de la seguridad ciudadana es en estos momentos de prioridad y por ello tomé la determinación ... de llamar a las fuerzas armadas a una colaboración en el combate al crimen organizado".

70. Lógicamente, a un aumento desproporcionado de funciones se asocia un requerimiento por más recursos; el mandatario argumentó que "Las nuevas funciones y la reconversión requieren inversiones para la renovación de material, nuevas modalidades de despliegue territorial, y la mejora del sistema educativo militar. ... No podemos pedir que el ejército se adecúe a las funciones del tiempo de paz si no se proporcionan los recursos para ello."

Es necesario efectuar algunos comentarios respecto a los contenidos de los discursos del Presidente de la República, en especial en lo referente a:

- a. No queda claro cuál sería el significado y el alcance del concepto reconversión institucional, ni las causas para asegurar que esa reconversión se basa en una nueva doctrina militar ya que, a nuestro criterio, el proceso debe darse precisamente en la dirección inversa: un proceso de reconversión que generaría cambios en las políticas públicas en materia de seguridad, defensa y militar, y obligatoriamente en una nueva doctrina militar.
- b. Al hacer referencia a una nueva doctrina militar a la disolución del EMP, hecho plenamente aceptado y apoyado por el ejército durante las negociaciones de paz, y el nombramiento de un ministro civil, no se hace alusión a si serán parte integrante de un proceso de reconversión militar. La pretensión de lograr el nombramiento de un civil en la cartera de la Defensa, fue anulada por la resolución en contrario emitida por la Corte de Constitucionalidad; en cuanto a la supresión del Estado Mayor Presidencial, no obstante la ambigüedad en la redacción del

numeral 46 del acuerdo respectivo, decisiones posteriores asumidas por el Presidente de la República parecen encaminarse al fortalecimiento de esa dependencia militar, en perjuicio del propósito de lograr la integración y funcionamiento de una estructura de seguridad presidencial no politizada y bajo mando civil.

Pese a los ofrecimientos del mandatario en el sentido de disolver el Estado Mayor Presidencial, EMP, para sustituirlo por la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia, SAAS, esta última no ha logrado aún asumir el control total de la seguridad presidencial, limitándose a prestar este servicio al vicepresidente y a su familia; el EMP sigue bajo mando militar siendo el único responsable de la seguridad del presidente y de su familia.

- c. En el discurso presidencial no se toma en cuenta que los resultados de la Consulta Popular de mayo de 1999 imposibilitan por el momento la introducción de cambios en la Constitución para asignarle al ejército nuevas funciones.³⁸
- d. La cita con relación al Artículo 244 de la Constitución no es textual; si bien podría decirse que es similar, la introducción de cambios en ciertos conceptos nos remite a imprecisiones conceptuales: por ejemplo, en el texto constitucional no se asigna al ejército la función de encomendar sino de mantener la independencia, como tampoco se indica que debe cuidar la independencia; igual sucede cuando se hace referencia al honor de la nación y lo correcto sería el honor de Guatemala; finalmente, al referirse a la seguridad de la República, no hace énfasis en que tipo de seguridad se está refiriendo: ¿la interior, la exterior, o a ambas?
- e. Producto de la emisión del Decreto número 40-2000 del Congreso de la República, de fecha 7 de junio de 2000, al que hemos hecho referencia anteriormente,³⁹ se ampliaron las funciones del ejército hacia campos de acción que no deberían estar bajo la jurisdicción militar; en especial esa amplia apertura y discrecionalidad que se le otorga en sus líneas finales.

Este nuevo e innecesario intento de retornar al ejército hacia el campo de las decisiones políticas, al garantizarles un amplio espectro de acción, similar al que gozó durante todos los años de la contra-insurgencia, no sólo es peligroso, sino que habrá de producirnos resultados negativos; al menos no abonará en beneficio del cumplimiento de lo acordado durante las negociaciones de paz, ni en el desarrollo de una institución profesional, jerárquica y no deliberante.

³⁸ A este respecto recomendamos leer de nuevo el #45 de este documento.

³⁹ Consultar #22 y 23 del presente documento.

Percepciones del Ministro de la Defensa Nacional

71. En el discurso inaugural del Seminario de Comandantes 2000, el Ministro de la Defensa Nacional aseguró que se disponía de "... un ejército joven y flexible con una visión renovada y sumamente comprometido en una modernización de las estructuras de defensa ...". Hizo énfasis en que "... debemos de consolidar ... los procesos de modernización y profesionalización de nuestra institución, que deberá de enfrentarse a los retos y amenazas del siglo XXI; ... para lograr la defensa de la nación, la integridad de su territorio y la paz de la República".
72. Aseguró que, "siendo la política de defensa una política de Estado, y por ende un esfuerzo integral de todos los estamentos de la nación ..., se busca... establecer parámetros de la política de defensa y sus connotaciones en el quehacer del ambiente militar..., para heredar... una institución militar sólida y fortalecida en su jerarquía y con una visión clara de su misión como ejército en tiempos de paz... imprescindible para el efectivo cumplimiento de nuestra misión fundamental: la defensa de la nación".

CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN INTERMINISTERIAL PARA EL FORTALECIMIENTO FORESTAL

73. Los términos de este acuerdo interministerial,⁴⁰ suscrito entre el Ministerio de la Defensa Nacional y el Ministerio de Agricultura, le asignan nuevas funciones al ejército al comprometerse ambos ministerios a llevar a cabo, en todo el territorio nacional, acciones que fortalezcan la cultura forestal, el desarrollo de un programa de reforestación nacional, el monitoreo y vigilancia forestal, y el control de incendios forestales, con el propósito de contribuir al resguardo, recuperación y desarrollo de los recursos forestales del país. Mediante los términos de este convenio, el ejército asume funciones no militares, tales como seleccionar las áreas de siembra y a los campesinos a los que se les dará capacitación; el control administrativo del 96% de los productores de subsistencia; y el acceso al 70% de los bosques del país, distribuidos en forma de tenencia comunal, municipal y en grupos retornados.

Manual de doctrina del Ejército de Guatemala

74. Este manual fue presentado oficialmente en diciembre de 1999; la formulación y publicación de la doctrina militar fue planteada como un paso decisivo en el proceso de profesionalización de la institución armada, al igual que de redefinición de la naturaleza y funciones del ejército de Guatemala, expresando claramente los principios y valores que fundamentan su razón de ser.

⁴⁰ Convenio Marco de Cooperación Interministerial # 547-99, suscrito entre el Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación, y el Ministro de la Defensa Nacional, el 22 de marzo de 1999.

En su prólogo⁴¹ se plantea que el ejército es la expresión militar del poder nacional; tiene como misión inmutable la defensa de la soberanía e independencia nacional y la integridad del territorio; apoyará, en lo que le compete, al objetivo supremo de la política de Estado de garantizar los intereses permanentes de la nación; no utilizará una política ofensiva de carácter bélico, promocionará relaciones armioniosas con todos los países, el establecimiento de medidas de confianza mutua, y la participación en operaciones de paz dentro del marco de la Organización de las Naciones Unidas.

En su introducción se afirma que cada una de las fuerzas posee su doctrina específica, que en ese documento se plantea tan sólo la visión general de "... los fundamentos, conceptos y políticas a partir de los cuales el Ejército de Guatemala desarrolla su función dentro del sistema democrático y como componente fundamental de la defensa nacional...".

En la parte identificada como propósito se plantea que "... se trata de reformular la función del Ejército de Guatemala, adecuando sus conceptos, de manera que la adecuada utilización de la expresión militar del poder nacional contribuya a alcanzar y mantener los objetivos nacionales permanentes, identificados en la Constitución de la República".

Plantean que, en el ámbito interno, la Constitución Política vigente destaca, de entre los objetivos nacionales permanentes, el referente a la supervivencia del Estado, identificado como el objetivo fundamental; derivado de ello, es que esta supervivencia del Estado se convierte en requisito indispensable para garantizar el desarrollo y la protección de la persona humana.

75. Conforme a su visión, emergen amenazas inéditas para la integridad y seguridad del Estado, generadas por la transnacionalización del crimen organizado y por el terrorismo y la narcoactividad, las cuales implican riesgos concretos para el Estado guatemalteco, demandando una organización de defensa de acuerdo con sus características y contexto.

76. Al definir sus principios y valores doctrinarios, identifica su función primordial en la defensa de la soberanía e independencia de la nación y de la integridad del territorio, conforme a algunos de los contenidos del Artículo 244 de la Constitución Política vigente.

Es conveniente comentar que el texto constitucional garantiza la supervivencia de la persona humana como el objetivo fundamental único y, derivado de ello, como misión fundamental, subordina la acción del Estado al logro de este fin. Dado lo amplio de sus contenidos, consideramos que más que un documento de doctrina se trata de un intento de redacción de un Libro Blanco de la Defensa para el caso guatemalteco; para los fines expresados creemos que, al igual que en el caso salvadoreño, hubiera bastado con publicar sólo la parte relativa a doctrina militar, es decir, de la página 6 a la página 8.

⁴¹ Corresponde a la declaración del comandante general del ejército, el entonces Presidente de la República Álvaro Arzú Irigoyen.

VII. La función del ejército en una sociedad democrática

77. Conforme a lo estipulado en el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, a todo Estado soberano le asiste el derecho a la legítima defensa, pudiendo ser ejercida sólo por cada Estado o mediante el concurso de otros Estados en forma colectiva. La política de defensa de cada Estado debe estar articulada con su política exterior, relacionadas ambas con las políticas de seguridad en los planos nacional, regional e internacional.
78. El ejercicio de la función de la defensa requiere de una definición conceptual, de la existencia de una normatividad específica y de una institucionalidad acorde a sus propósitos. Conceptualmente, la defensa militar es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las fuerzas armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo, a fin de garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la nación, su integridad territorial, la capacidad de autodeterminación, y la protección de la vida y la libertad de sus habitantes.
79. La defensa nacional es uno de los medios para alcanzar un nivel de seguridad externa, que permita lograr el cumplimiento de los objetivos nacionales libre de interferencias reales o potenciales provenientes del exterior; en tanto tal, es uno de los medios para la protección de los intereses vitales de la nación, identificados como aquellos que afectan sensiblemente a la nación y a su población, adquiriendo por ello el rasgo de inmutabilidad y de consenso social, siendo establecidos en la Constitución de la República y plasmados a niveles legales y reglamentarios.
80. La fijación y determinación de la institucionalidad requerida para ejecutar las funciones de la defensa nacional, estarán a cargo de las autoridades constitucionales. Esta institucionalidad deberá incluir a un conjunto de instituciones responsables de desarrollar los planes y acciones tendientes a prevenir o superar eventuales conflictos en materia de defensa nacional, tanto en tiempos de paz como de guerra, conducir las actividades bélicas, y colaborar en la consolidación de la paz una vez se haya concluido la contienda.
81. En el caso guatemalteco, el marco institucional de la defensa está determinado en la Constitución Política de la República (artículos 244 a 250), la Ley Constitutiva del Ejército, la Ley de Orden Público, el Código Militar, y el Reglamento para el Servicio Militar en Tiempo de Paz, destacando que de hecho existe un escaso marco legal aplicable a la función de la defensa nacional, evidenciando la inexistencia de una ley marco de donde se derivaría una política de seguridad para la democracia.
82. Las funciones comprenden, en esencia, una definición de escenarios o modalidades tipo en las cuales puede preverse el empleo de las fuerzas armadas; según nuestra Constitución en lo estipulado en su Artículo 244, las funciones del ejército son: mantener: (1) la independencia; (2) la soberanía;

(3) y el honor de Guatemala; (4) la integridad del territorio; (5) la paz; (6) la seguridad interior; y (7) la seguridad exterior.

Ante una definición de funciones tan amplias y ambiguas, lo conveniente es rescatar los contenidos del Acuerdo de Paz respectivo en esta materia.

83. Por ello, interpretando el espíritu de los Acuerdos de Paz y los propósitos del proceso de la consolidación democrática, las funciones ordinarias de las fuerzas armadas en un régimen democrático deberían limitarse a mantener la defensa de la soberanía del país ante amenazas militares, la integridad territorial, y la seguridad exterior, limitando su participación en otros campos a tareas de cooperación en el mantenimiento de la seguridad pública, bajo la autoridad civil y regulados por la ley y por los controles parlamentarios correspondientes, y a su participación en operaciones multinacionales de paz y humanitarias, dentro del marco de la Organización de las Naciones Unidas, de la Organización de los Estados Americanos, y de los tratados internacionales suscritos por Guatemala.
84. La misión principal del ejército sería actuar en forma disuasiva o empleando los medios de fuerza a su alcance en forma efectiva, a fin de proteger y garantizar de modo permanente los intereses vitales de la nación, consignados en la Constitución Política de la República, frente a agresiones de origen externo.
85. Otras misiones complementarias podrían considerar su participación en el desarrollo de medidas de cooperación militar y de fomento de medidas de confianza mutua, ya sea a nivel nacional, regional o internacional. En el ámbito nacional, podría considerarse en tareas de cooperación en la protección y auxilio a los ciudadanos en la salvaguarda de sus bienes y vidas; en tareas de búsqueda, salvamento y asistencia humanitaria en casos de desastres naturales y antrópicos; apoyo a la comunidad; y apoyo a las fuerzas de seguridad interior. En todo caso, estas misiones deberán regularse y controlarse dentro del marco de la cooperación prevista en el Artículo 249 de la Constitución Política de la República, respetando los principios de excepcionalidad, temporalidad y control, bajo la responsabilidad de las autoridades civiles correspondientes, considerando la participación de mandos civiles al frente de estas tareas.
86. Las misiones consideradas en el ámbito de la contribución a la preservación del medio ambiente deberán respetar el principio de la preservación de la biodiversidad con relación a las actividades de defensa y del adiestramiento militar; del medio marino por la eventual contaminación proveniente de los buques de guerra; de la atmósfera por el ruido y las emisiones de gases de las aeronaves militares; y del suelo por las operaciones terrestres. Para prevenir la presencia de efectos negativos en el medio ambiente, producto de las actividades antes referidas, deberán atenderse las normativas nacionales e internacionales al respecto; asumir un enfoque precautorio previendo el eventual impacto ambiental de las actividades militares, la contaminación

- derivada, todo lo relativo a las consideraciones ambientales en los procesos de adquisición y utilización de equipos y armas; y asumiendo la responsabilidad de restaurar las condiciones previas luego de la realización de un actividad militar.
87. La redefinición de las funciones militares debe garantizar que las fuerzas armadas asumirán un nuevo rol en sociedades que inician su etapa de consolidación democrática, limitándose prioritariamente a tareas de defensa nacional y/o regional; asimismo, delimitar las funciones militares respecto a la seguridad exterior, en el contexto de la política exterior del país, de aquellas que correspondan a la seguridad interior bajo responsabilidad de instituciones civiles, y asumir el compromiso de desarrollar la institucionalidad correspondiente.
 88. Con prioridad debe entrenarse, adiestrarse, organizarse y equiparse a las fuerzas armadas para que estén preparadas a desempeñar su función constitucional de defensa nacional, garantizando los recursos correspondientes para que cada uno de los oficiales, soldados, y especialistas, además tengan capacidad para desempeñar tareas de cooperación en una misión de paz, o de lucha contra el terrorismo, la delincuencia común y el crimen organizado, bajo los mandos civiles de la seguridad interior vinculados a la administración de la justicia.
 89. Deberán estar preparados para poder participar en operaciones de coalición y combinación interinstitucionales, como el caso de las operaciones humanitarias, las misiones de paz y de construcción/reconstrucción de infraestructura, en la prestación de apoyo en forma de transporte, comunicaciones, logística, o mantener el grado de seguridad necesaria para que las instituciones civiles puedan llevar a cabo sus programas exitosamente.
 90. El proceso de reconversión deberá significar una transformación activa y creativa que permita aprovechar las capacidades de los militares mediante su encausamiento hacia otras áreas de actividad profesional, para demostrar los efectos positivos de la desmovilización; cuando se trate de cuadros profesionales y concriptos sin formación en este nivel, será indispensable la revisión de la función militar para garantizar que el paso por las fuerzas armadas significará, para los soldados, una fase de formación técnica y profesional para su reincorporación a la vida civil.
 91. Finalmente, debe tomarse en cuenta que el enfoque contemporáneo se ha desplazado de una defensa tradicional estrechamente ligada, hacia una definición más amplia de los intereses de seguridad que abarcan una gama de misiones nuevas y no tradicionales, en defensa de los intereses nacionales. Sin embargo, el carácter transnacional de muchas de las nuevas amenazas plantea la necesidad de respuestas igualmente transnacionales, requiriendo de la intervención de la Organización de las Naciones Unidas coordinando e integrando respuestas de tipo coalición, en vez de esfuerzos individuales de parte de cada uno de los Estados-nación.

Doctrina militar

Enfoque de los aspectos constitutivos y consideraciones para la orientación de una nueva visión doctrinaria

Grupo de Trabajo: No. 3 Doctrina militar

Introducción

1. Como consecuencia del proceso de negociación que concluyó con la finalización del enfrentamiento armado interno, el tema de la Doctrina Militar cobró un interés especial. La suscripción de los Acuerdos de Paz marcó el agotamiento de una fase de transición muy importante para el país.
2. De forma específica, el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Papel del Ejército en una Sociedad Democrática, AFPC, expresa la aspiración de que se estructure una nueva doctrina militar que constituya la moderna forma de pensar de los hombres de uniforme. En atención a los compromisos adquiridos en el mencionado acuerdo, el Ministerio de la Defensa Nacional presentó públicamente el Manual de Doctrina del Ejército de Guatemala el 16 de diciembre de 1999. Sin embargo, ese documento fue considerado por líderes de la sociedad civil vinculados al proceso de paz como una propuesta unilateral que debería ser revisada.
3. La razón de poner atención a la doctrina militar se fundamenta en que, como parte de la transición política, el Ejército de Guatemala, como institución del Estado, ha tenido aparte de su rol fundamental un papel preponderante en la historia política del país. Para comprender el desempeño de esa función, el análisis y estudio de la doctrina militar se convierten en la piedra angular de ese esfuerzo.
4. Hasta ahora, el análisis del quehacer militar se ha hecho posible, en gran medida, por medio de la riqueza de conocimientos aportados a través de estudios sociológicos sobre las fuerzas armadas. Esto provee una visión explicativa de las acciones institucionales, tanto en el marco de las relaciones cívico-militares o político-militares. Las interpretaciones que se han dado como consecuencia de esa investigación científica en el campo social, provienen de una especialización sociológica que se ha puesto en boga en los últimos tiempos y que se ha dado en llamar: sociología militar.
5. No obstante, hace falta aclarar que hasta ahora, la comprensión de las actuaciones de los institutos armados en su interacción con las sociedades a las que pertenecen sólo ha sido facilitada por el enfoque sociológico. Hace falta la aproximación complementaria que permita comprender la actuación del individuo de acuerdo al contexto militar. En otras palabras, se necesita una perspectiva de sicología social.

6. Con la confluencia de ambos enfoques, se facilita mucho más el estudio de la doctrina, porque permite efectuar ambas interpretaciones: la del grupo social y la del individuo. Esta visión se hace importante toda vez que la sociedad ignora, en mucho, la naturaleza de la doctrina militar; para ello se hace necesario comprender el conjunto de valores, principios, ideas, símbolos, prejuicios y estereotipos.
7. Aquí se puede establecer el por qué del interés sobre un tema como la Doctrina Militar, ya que su contenido revela la interpretación misma de la misión constitucional, pasando por la normativa moral y ética hasta las concepciones sobre organización, entrenamiento y operaciones que rigen el funcionamiento de las fuerzas armadas. Es, desde esa perspectiva, que debe interesar a la sociedad el contenido de un cuerpo de doctrina militar, teniendo en cuenta que es éste el que rige, orienta y define el pensamiento, conocimiento, código de conducta, deontología y, por ende, todas las acciones del ámbito castrense.
8. La doctrina define el proceso de formación, especialización y profesionalización militar, y abarca a oficiales, especialistas y tropa; da la concepción del quehacer institucional y con ello se convierte en el referente esencial de la función de las fuerzas armadas. La existencia de una doctrina actualizada es la mejor garantía para que una institución esté a tono con las funciones específicas que le han sido asignadas, así como con los desafíos de los nuevos tiempos.
9. Esa ha sido la razón por la cual el Proyecto “Hacia una política de seguridad para la democracia” consideró como parte esencial de la temática de investigación la cuestión de la doctrina militar, porque los cambios que ha experimentado el mundo, la región y el propio país hacen tan necesaria como indispensable la discusión de este tema.
10. Dada esa importancia, se puede asumir con mucha firmeza que la revisión de contenidos, evaluación de conceptos y posibles reformas, no son responsabilidad ni tarea exclusiva del Ejército de Guatemala, sino de la sociedad en su conjunto. La institución armada le pertenece a la nación, no es propiedad ni de partidos políticos ni de sectores sociales, mucho menos de personas individuales.
11. De esa cuenta, la doctrina militar no debe ser ese tabú que algunos alimentan cuando sostienen que su contenido sólo debe interesar a los militares porque únicamente a ellos sirve, ya que ese tipo de pensamiento ha sido responsable en muchas ocasiones de haber divorciado a la institución armada de la sociedad a la que pertenece y que significa su razón de ser.
12. Por encima de todo, el Ejército de Guatemala, como brazo armado de la nación debe estar dirigido por los más altos ideales nacionales. Es, en este sentido, que la sociedad tiene el derecho ineludible e irrenunciable de participar en la definición de los marcos de referencia que normen, guíen y

fiscalicen el papel del ejército, con el propósito de asegurar que se encuentre siempre en óptimo grado de preparación con los recursos que necesite para el fiel cumplimiento de su misión.

13. A la luz de ese enfoque, las interrogantes que pueden servir para orientar la intencionalidad del presente trabajo se plantearían así: ¿Debe definirse la doctrina militar desde la sociedad? ¿Es la institución armada la que establece con total independencia su doctrina? O bien, ¿es viable un ejercicio conjunto sociedad-ejército para establecer las líneas generales de una nueva doctrina militar?
14. Finalmente, como parte de esta ronda de aproximación situacional, se cree necesario dejar bien claro, a efecto de facilitar el trabajo que se pretende desarrollar, que para una mejor comprensión, la doctrina militar debe ser dividida en dos áreas específicas. Una, que se refiere a la parte filosófica del quehacer militar y que establece el *ethos* de los miembros del ejército; la otra, que considera el conjunto de normas, principios y fundamentos que establecen la concepción estratégica, operacional, táctica y técnica, que orienta el empleo de la fuerza armada para el cumplimiento de su misión.
15. La parte que este trabajo aborda es la primera, toda vez que la misma define el código de conducta de los integrantes del ejército, a la vez que enmarca las bases político-jurídicas de funcionamiento institucional. La otra es eminentemente técnica y operativa, propia de las fuerzas armadas, razón por la que no es sujeto de discusión en este documento, más que con fines ilustrativos.

Marco conceptual

19. Para efectuar una adecuada como pertinente aproximación al tema de doctrina militar, se hace necesario buscar la más amplia conceptualización. En tal sentido, la interrogante elemental podría ser *¿qué es doctrina?*, ya que de acuerdo con lo que se ha tratado hasta ahora, el reto no se ha planteado en términos de considerar el amplio significado de la palabra sino, esencialmente, su trascendencia.
20. Se habla de la necesidad de transformar, de hacer entender la necesidad de renovación, de interpretar las señales de los nuevos tiempos, de identificar los desafíos, de definir cursos de acción de cara al futuro, de promover un nuevo pensamiento, de abrir los ojos ante una nueva visión, para que finalmente, se pueda llevar a cabo un cambio de acciones y actitudes.
21. La modernización de la mentalidad militar implica readecuar su naturaleza de cara a los retos emergentes con una prospectiva de mediano y largo plazos, que comprenda superar el concepto tradicional y ortodoxo para que la doctrina no sea considerada como un dogma inalterable e inamovible. Con el propósito de establecer un concepto claro de doctrina, se proporciona una serie de acepciones respecto de ese tema divididas en dos vertientes: la académica y la práctica.

22. En la línea academicista, el *Diccionario Pedagógico* de Alberto Merani, indica que doctrina es: “El conjunto o sistema de afirmaciones de orden teórico que sirven como armazón del pensamiento conceptual y que provisoriamente, se considera verdadero”. Nótese que el valor más importante del concepto anterior se fundamenta en la calidad provisoria de la verdad esgrimida por la doctrina.
23. El *Diccionario Militar, Estratégico y Político* de Fernando de Bordeje Morencos indica que doctrina es “un conjunto de normas de conducta y pensamiento, dogmas e ideas que dan soporte a una ideología”. Dice, además, que éstas, “orientan la trayectoria de una religión, filosofía política o institución”. Complementa todo el concepto al decir que: “...la doctrina militar se inspira en las finalidades políticas del país, formulando máximas y preceptos para la creación y actuación de sus fuerzas armadas”.
24. Por otra parte, el *Diccionario Militar, Aeronáutico, Naval y Terrestre* de Guillermo Cabanellas y Torres, dice respecto de la doctrina, que es “la enseñanza para instruir. Sabiduría, ciencia y conocimiento. Opinión de uno o más autores respecto de una materia. Teoría sustentada por varios técnicos de una especialidad”. Respecto de la doctrina militar, conceptúa que ésta es la “Enseñanza de las reglas de la ciencia y el arte militar, con aplicación preferente a la guerra”.
25. Como puede verse, en este enfoque se observa la confluencia de conceptos científicos, políticos y militares, propiamente dichos. Para completar la visión de conjunto, se hace referencia al concepto de doctrina desde el punto de vista práctico. Éste es el que contempla el pensamiento de doctrina militar que oficialmente está aceptado, que está autorizado, se practica y se enseña en ejércitos de diferentes naciones de forma general, principalmente, en el marco de alianzas militares.
26. La Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN, por ejemplo, indica que doctrina militar es: “El conjunto de principios fundamentales por medio de los cuales las fuerzas militares o sus elementos, guían sus acciones en apoyo de objetivos. Es autoritaria pero se requiere de juicio en su aplicación”. Como puede verse, se habla de conjunto de principios que guían acciones en apoyo de objetivos. Aunque el concepto puede resultar ambiguo, está clara la existencia de elementos políticos en la definición de propósitos. Esto amplía el ámbito de la doctrina militar.
27. De igual forma, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, DOD, y la Junta Interamericana de Defensa, conceptúan la doctrina militar como: “Los principios fundamentales por medio de los cuales las fuerzas militares o sus elementos, guían sus acciones en apoyo de los objetivos nacionales”. La claridad del concepto está mucho más definida acá, ya que los objetivos nacionales trascienden la esfera de acción estrictamente militar, dándole un contenido político a la doctrina. Este concepto tiene mucha importancia,

- toda vez que representa la definición adoptada por todos los países miembros de la Organización de Estados Americanos, OEA, razón por la cual su carácter se hace continental.
28. Por su parte, el *Manual de Doctrina Militar del Ejército de Guatemala*, presentado en diciembre de 1999, comprende una combinación de la visión academicista y práctica. Este manual establece que la doctrina militar es un conjunto ordenado de conceptos, preceptos y procedimientos esenciales enmarcados de las leyes y reglamentos que rigen el desempeño de los elementos que integran la expresión militar del poder nacional. El término “expresión militar del poder nacional”, le da una connotación política muy amplia al concepto de doctrina militar.
 29. Respecto de la Doctrina Militar del Ejército de Guatemala, indica que es “El conjunto de principios, valores, normas y sistemas que gobiernan la conducta del ejército en su participación en la búsqueda, consecución y preservación de los objetivos nacionales, en particular los relativos a la seguridad y defensa de la soberanía, independencia e integridad territorial”. Continúa indicando que “está fundamentada en el respeto de la Constitución de la República y demás leyes internas, así como los tratados internacionales que en materia de seguridad y defensa ha ratificado el Estado de Guatemala”. La amplitud de la definición de objetivos otorga funciones extendidas que no limitan la doctrina al ámbito de acción militar en el estricto sentido de la palabra.
 30. De igual forma, asevera que “también se inspira en el estudio de la historia de las guerras nacionales y en el análisis de la incorporación de las lecciones derivadas de sus propias experiencias o de las otras fuerzas armadas que puedan adecuarse a las condiciones particulares del país”.
 31. Finaliza diciendo que “la doctrina del Ejército de Guatemala está basada fundamentalmente en una política de defensa. Ésta se caracteriza por ser preventiva, desarrollando esfuerzos para evitar el enfrentamiento y, por ende, el uso de las armas, empleando medida persuasivas. Todo ello en permanente observancia a los derechos humanos y en concordancia con el Acuerdo de Paz Firme y Duradera”. La referencia a una política de defensa que aún no se ha discutido, refuerza también, el concepto de que la doctrina militar está reconocida más allá del escenario propio de las fuerzas armadas.
 32. Este marco conceptual sirve no sólo para un adecuado entendimiento de los diferentes conceptos de doctrina y doctrina militar, sino también –y eso es lo más importante–, para comprender que los aspectos doctrinarios para los ejércitos trascienden el ámbito estricto de lo operativo, razón por la cual no tiene asidero la afirmación que la doctrina militar sólo incumbe a las fuerzas armadas. En el caso particular de Guatemala, si se observa bien, en toda la concepción de doctrina militar aparecen fundamentos de políticas públicas

propias del debate nacional en el que el ejército no participa –más que en un papel técnico– por su calidad constitucional de institución apolítica y no deliberante.

De esa cuenta, como veremos más adelante, se divide la doctrina militar para su análisis y estudio, con el propósito de establecer el campo de acción de esa doctrina, cuya definición política compete a la sociedad, y la parte operativa a las fuerzas armadas por su carácter técnico.

Visión

33. La doctrina debe brindar una identidad institucional que provea principios, valores y normas con el propósito de establecer procedimientos que promuevan nuevas actitudes. Es la piedra angular que funciona como base para el desarrollo de un sentimiento de pertenencia a la sociedad que sirve. Por medio de ella se hace posible asegurar la funcionalidad institucional del ejército en concordancia con los desafíos de los nuevos tiempos a través de la construcción de nuevos paradigmas. La doctrina debe responder a interrogantes precisas: ¿Cuál es su filosofía? ¿Cuál su naturaleza? ¿Cuáles sus propósitos?
34. La importancia del tema radica entonces en tener bien claro que la doctrina militar conceptúa toda una organización, justifica su existencia y da vida a una imagen construida a través del tiempo. Ésta –la doctrina– tiene raíces históricas que la fortalecen, pero que a la vez, en determinadas ocasiones, pueden constituir peligrosos atavismos que no le permiten progresar.
35. Aunque la doctrina debe cumplir con el propósito de ser ese sistema de afirmaciones que orienta el quehacer de la institución armada, bajo ninguna circunstancia debe ser considerada infalible. La doctrina es dinámica en esencia, su revisión constante le permite hacer ajustes apropiados; a la vez que asegura procesos de incorporación de nuevos conceptos y procedimientos sin los traumas característicos de las transformaciones que se llevan a cabo como consecuencia de la improvisación.
36. La doctrina, por encima de todo, debe ser visionaria. En ese sentido, la responsabilidad de la sociedad política, sociedad civil y los mandos militares, está precisamente en garantizar que el cuerpo de doctrina del ejército sea la fiel expresión de una institución moderna, con sólidos conceptos en torno a la libertad, los derechos humanos, la democracia y la vigencia de un Estado de derecho. Ésa es la visión de futuro que se desea para la institución armada.

Interpretación del tema de doctrina militar

37. En el nuevo orden mundial, la humanidad se encuentra sometida a procesos de cambio en todos los órdenes, principalmente en materia política, económica, científica y tecnológica. La dinámica impuesta a todas las

- sociedades por esa acelerada transformación, obliga a las instituciones a revisar postulados, valores, principios y métodos con el propósito de adaptarse de la forma más conveniente y acertada a las exigencias de los nuevos tiempos.
38. En ese contexto –y por el hecho de no ser ajena a cuanto acontece en el mundo–, Guatemala vive un doble proceso de transformación política: 1) el que busca la redefinición de la función militar como efecto directo de la finalización del enfrentamiento armado interno; y 2) el que pretende la construcción de una sociedad democrática a partir de su evolución desde estructuras autoritarias, civiles o militares.
39. Desde esa perspectiva, es necesario identificar los factores que de una u otra forma inciden en la modernización de las instituciones armadas en el mundo. El propósito se ha sustentado básicamente en la necesidad de definir con mayor precisión, la intencionalidad plasmada en el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, AFPC, que se refiere la revisión y formulación de una nueva doctrina militar.¹
40. Inicialmente, se hace necesario precisar el significado de lo que entendemos como doctrina militar; luego, establecer los alcances que el acuerdo prevé para la reformulación en esta materia; seguidamente habría que comparar los alcances previstos con lo que ya existe en materia de doctrina, para luego proceder a recomendar las acciones pertinentes que podrían colaborar al cumplimiento de este propósito.

DEFINICIÓN CONCEPTUAL

41. La doctrina es entendida como una serie de conocimientos, teorías u opiniones que, trasladados a un cuerpo de creencias, principios y valores fundamentales, orientan un proceso de enseñanza-aprendizaje. Convencionalmente, se considera como doctrina militar al conjunto de creencias fundamentales que forman la identidad propia de la institución armada, así como, a los conocimientos, prácticas y normas que facilitan el cumplimiento de la misión que le ha sido asignada.
42. Esta concepción cubre al conjunto de creencias, principios, valores, conocimientos, procedimientos y prácticas en las que se instruye, adiestra y educa a los miembros de la institución armada, abarcando los niveles estratégico, operacional y táctico, con el fin de prepararlos para el cumplimiento efectivo de su misión, específicamente en términos del empleo de la fuerza.

¹ Numeral 38, AFPC, que indica que “Debe formularse una nueva doctrina militar de acuerdo con las reformas previstas en el presente Acuerdo. La doctrina estará orientada al respeto de la Constitución Política de la República, a los derechos humanos, a los instrumentos internacionales ratificados por Guatemala en materia militar, a la defensa de la soberanía e independencia nacional, a la integridad del territorio del país, y al espíritu de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera.”

ALCANCES DEL ACUERDO

43. En cuanto a los alcances del acuerdo respectivo, una primer condicionante establece que la nueva doctrina militar deberá formularse en coherencia con las reformas previstas en el texto del mismo, lo que significa que deberá tomarse en cuenta la intencionalidad integral del acuerdo y no solamente lo específico en esta materia.
44. Por ello, el acuerdo plantea la orientación de la doctrina hacia el respeto a la Constitución Política de la República, a los derechos humanos, a los instrumentos internacionales ratificados por Guatemala en materia militar, a la defensa de la soberanía e independencia nacional, a la integridad del territorio del país, y al espíritu de los Acuerdos de Paz.
45. Se trata de un contexto político en el que el Estado guatemalteco acepta plantear su reestructuración y la de sus instituciones, en el contexto del fortalecimiento del proceso democratizador evitando la exclusión política, la intolerancia ideológica y la polarización de la sociedad; un Estado reestructurado que sea capaz de cumplir con el cometido de servir a la justicia social, la participación política, la seguridad y el desarrollo integral de la persona.
46. Éste es el parámetro –político y valorativo– que el Estado traslada a sus fuerzas armadas, para acotar y colaborar con el cumplimiento de su misión y función constitucional; en tanto ese cumplimiento forma parte de la dimensión ejecutiva que corresponde al interno de las fuerzas armadas, hace referencia a tareas que corresponden en exclusiva a la organización militar, cuyos referentes doctrinarios deberán derivarse de los parámetros que le establezcan las políticas de seguridad, defensa y militar.
47. Cobra sentido, de esta forma, el contenido del acuerdo que hace referencia al sistema educativo militar, ya que deberá ser congruente y respetuoso del parámetro político que establezca el Estado, es decir, con la visión política de la doctrina militar, al redefinir su marco filosófico, sus correspondientes pensa de estudios, sus métodos y procedimientos de enseñanza-aprendizaje.²

INDUCCIÓN TEMÁTICA

48. El punto de partida para decantar el esfuerzo hacia el área específica en que debe tratarse la concepción de la doctrina comprende una tríada esencial: una visión pedagógica, una estructural, y, una funcional, con incidencia en todo el proceso educativo, práctico y experimental del ejército. De esa forma,

² Cada una de las etapas del proceso educativo (formación, profesionalización y especialización) se concatenan de forma lógica de principio a fin a lo largo del servicio y la carrera militar. El periodo de formación se da en la academia militar y comprende la ambientación y socialización de la persona de acuerdo con las normas, principios y valores propios del ambiente castrense. El periodo

- se identifica el carácter integral de la doctrina militar que incluye los aspectos operativos, axiológicos y político-jurídicos.³
49. Desde la visión pedagógica, la doctrina se refiere al “conjunto o sistema de afirmaciones de orden teórico que sirven de armazón al pensamiento conceptual y que provisoriamente se considera verdadero”.⁴ Para efectos de una aproximación adecuada, el valor de esta construcción radica en el reconocido énfasis sobre la naturaleza del pensamiento conceptual y la calidad de provisoriamente verdadero.
50. El reconocimiento del carácter provisorio de un conjunto de valores o principios, ratifica el hecho que ningún cuerpo doctrinario puede permanecer invariable en el tiempo. Esto proyecta la necesidad que cualquier doctrina, en su conjunto, deba ser adaptada o sustituida en concordancia con las exigencias de cualquier transformación social o política, propia de los procesos de transición. Con ello se reafirma el carácter dinámico que debe perseguir la doctrina y se niega a la vez la posibilidad de que ésta –la doctrina– sea considerada un dogma inmutable.
51. Desde una visión de Estado, la doctrina militar tiene otra aproximación estructural como parte del poder político. En esa categoría se enmarca el concepto definido por el Ejército de Guatemala en el marco de una convicción de relativo protagonismo político al decir que la doctrina militar es “el conjunto ordenado de conceptos, preceptos y procedimientos esenciales, enmarcados dentro de las leyes y reglamentos que rigen el desempeño de los elementos que integran la expresión militar del poder nacional.”⁵
52. Para completar la tríada, la doctrina militar también contempla una función de defensa de la sociedad a la que sirve, en atención a que el Estado se reserva el monopolio de la fuerza, y tiene como misión la defensa nacional. Es, desde ese sentido, complementario al concepto anterior, que la doctrina militar también se considera como “la enseñanza de las reglas de la ciencia y el arte militar, con aplicación preferente a la guerra”.⁶

que comprende la profesionalización se da durante todo el tiempo del ejercicio profesional, e incluye la preparación constante para el desempeño en funciones en toda la escala jerárquica para la conducción y administración de la organización militar. La especialización se refiere al adiestramiento particular que incrementa la capacidad técnica para el desempeño de funciones específicas en áreas de fuerzas especiales, inteligencia, entrenamiento, asuntos civiles, etc.

³ Si se coloca el concepto pedagógico como piedra angular, se podrá integrar una visión de doctrina militar desde dos perspectivas: 1) la formativa, que involucra la enseñanza de los deberes militares (valores y principios); y, 2) la operativa, que comprende la teoría y práctica de la ciencia y arte militar y de la guerra. Así se tendrá un concepto de doctrina militar general e integrada.

⁴ Merani, Alberto. *Diccionario de Pedagogía*. Ediciones Grijalbo, España.

⁵ Manual de Doctrina Militar del Ejército de Guatemala. Editorial del Ejército, Guatemala, 1995.

⁶ Cabanellas de Torres, Guillermo. *Diccionario militar, aeronáutico, naval y terrestre*. Editorial Claridad, S.A. Argentina, 1961.

53. Con el propósito de favorecer la comprensión de esa enseñanza de reglas que orientan el empleo de la fuerza, vale la pena ilustrar con brevedad los conceptos de ciencia y arte de la guerra, así como ciencia y arte militar, por cuanto se encuentran ampliamente extendidos en la profusa literatura militar universal.
54. El arte, como definición genérica, se dice que es “el conjunto de preceptos y reglas necesarios para hacer bien alguna cosa”. Se define además como: cautela, maña, astucia.⁷
55. Desde la perspectiva militar, el arte de la guerra se entiende como “el conjunto de conocimientos, aplicados a la práctica para organizar los hombres, los medios materiales de toda índole y disponer los elementos que a una nación y a su ejército permiten emprender una guerra o hacer frente a la provocation por otro Estado”.⁸
- Se define como arte porque si bien la conducción de la guerra tiene reglas, principios y preceptos que orientan las acciones estratégicas, operacionales y tácticas, en los ámbitos políticos, diplomáticos y militares, la diferencia en los resultados de esas acciones, se obtendrá a través del ingenio, la astucia y la creatividad superior con que los líderes políticos y militares conduzcan las operaciones en teatros de guerra o de operaciones. El empleo de la fuerza tiene principios y preceptos generales, pero la inventiva personal o grupal de los líderes hará la diferencia entre victoria y derrota. Eso es el arte de la guerra.
56. Respecto del arte militar, se dice que es “el conjunto de preceptos y reglas para la creación, organización, sostenimiento, progreso y empleo de las instituciones armadas de los Estados.”⁹ Como puede verse, la diferencia es obvia. Mientras en el arte de la guerra se tiene un concepto de empleo de la fuerza, en el arte militar priva la idea organizativa y funcional de las instituciones armadas.
57. Con relación a la ciencia, ésta se define como “el tipo de conocimiento sistemático y articulado que aspira a formular, mediante lenguajes apropiados y rigurosos, las leyes que rigen los fenómenos relativos a un determinado sector de la realidad”.¹⁰
58. La ciencia de la guerra, se conceptúa entonces, como “la serie de conocimientos doctrinales, históricos y experimentales relativos a la conducción de la lucha armada colectiva, teoría y principios de la guerra”.¹¹ La intención de dirigir un ejército sólo con el auxilio de la teoría sería un absurdo. El análisis de la historia y la experiencia de las guerras ha permitido desarrollar todo un conocimiento sistematizado mediante el cual se interpreta el fenó-

⁷ *Diccionario Océano de la Lengua Española*. Grupo editorial Océano, S.A., Barcelona, España.

⁸ *Diccionario Militar, Aeronáutico y Naval y Terrestre*. Argentina, 1961

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Diccionario Océano de la Lengua Española*. Grupo editorial Océano, S.A., Barcelona, España.

¹¹ *Ibidem*.

- meno bélico, se definen hipótesis y se experimenta para la adopción de doctrinas específicas de combate.
59. En lo que respecta a la ciencia militar, se dice que es “el conjunto de conocimientos de toda índole concernientes a las tropas y sus movimientos, al material de guerra, medios de lucha y posibles escenarios de la misma (el terreno, el mar, el espacio aéreo) en paz, tensión y en guerra, en lo defensivo y en lo ofensivo”.¹²
60. Sobre la base de todo lo anterior, se puede construir la caracterización de la doctrina militar atendiendo a los siguientes postulados:
- a) Toda doctrina implica enseñanza en función práctica y experimental.
 - b) La doctrina parte de la existencia de una identidad que transmite principios, define valores, establece normas, desarrolla procedimientos, orienta actitudes, provee una visión de pertenencia y asegura funcionalidad (Anexo “A”, Círculo Genérico de la Doctrina).
 - c) La doctrina militar tiene tres enfoques esenciales: el pedagógico, con atención a la enseñanza de teoría, práctica y experimento; el estructural, porque las armas forman parte del poder político del Estado; y el funcional, como consecuencia de que siempre se debe estar preparado para la defensa de la nación.
 - d) Dada esa naturaleza, la interpretación de la doctrina debe hacerse en forma integral.
 - e) La doctrina militar debe razonar la existencia de las fuerzas armadas y servir de guía para su accionar funcional en el seno de la sociedad a la que sirve.
61. Finalmente, para proponer un concepto ecléctico de la doctrina militar, que englobe tanto la visión propia del quehacer militar como la conjugación del conjunto de deberes militares con los valores propios de una sociedad abierta y democrática, la doctrina militar podría definirse en los siguientes términos: “Es el conjunto de principios, valores y virtudes que identifica los deberes propios del quehacer militar. Comprende la misión y función de las fuerzas armadas plasmadas en el ordenamiento jurídico nacional y militar. Refiere además, los conocimientos del arte y ciencia militar para el apropiado empleo de la fuerza en operaciones bélicas, de pacificación o de ayuda humanitaria. Como un sistema integrado, la doctrina militar se encarga de regir y orientar la conducta y desempeño de todos los miembros de las fuerzas armadas”.

¹² *Ibidem*.

Propuesta esquemática para el análisis de la naturaleza y composición de la doctrina militar

62. La dinámica desarrollada como parte del estudio, análisis y discusión de la temática relativa a la doctrina militar, permitió elaborar un esquema que permite analizar la naturaleza y composición doctrinaria en forma genérica, de tal suerte que la misma pueda ser empleada para la comprensión de la realidad doctrinaria de las fuerzas armadas de cualquier país. En ese sentido, el presente esquema permite identificar: a) las partes en que puede dividirse la doctrina, b) la definición de los componentes de esas partes, c) la identificación de los elementos que sirven a los propósitos de la formulación doctrinaria, d) los niveles de enseñanza, aplicación y experimentación de la doctrina, y, 5) la dinámica que da vida a la doctrina.

LAS PARTES EN QUE SE DIVIDE

63. Para efectos prácticos de estudio, se puede considerar una división inicial en dos partes: una axiológica, que contempla el conjunto de valores, principios y normas de conducta tanto institucional como individual, y otra operativa, que comprende todos los aspectos estratégicos, operacionales y tácticos que rigen el empleo de la fuerza armada en operaciones de guerra o paz. (Anexo B, Partes de la Doctrina).

64. La parte axiológica trata del conjunto de valores y principios que tipifican la naturaleza, función y ámbito de acción de las fuerzas armadas, así como el código de conducta de todos sus miembros, que se derivan de esos valores y principios.

65. La parte operativa es la que se define con la acepción que la doctrina militar es: “La enseñanza de las reglas de la ciencia y el arte militar, con aplicación preferente a la guerra”.¹³ Es decir, todo lo que comprende la estrategia militar, estrategia operativa, táctica, logística y liderazgo. De igual forma, la planificación y conducción de operaciones militares en teatros de guerra o de operaciones.

COMPONENTES DE LA DOCTRINA

66. Para una mejor comprensión, las partes de la doctrina (axiológica y operativa) se subdividen en componentes. La parte axiológica comprende dos: deontología militar y teoría política. La parte operativa considera sólo un componente, denominado también operativo.

¹³ Cabanellas de Torres, Guillermo. *Op. cit.*

67. Respecto de la parte axiológica, el componente deontológico contempla la teoría y práctica del conjunto de deberes profesionales propios del quehacer militar; de igual forma, las normas de la moral impuesta por la sociedad, así como por la ética militar universal. Esto define el conjunto de principios, valores y normas que rigen y orientan la conducta individual de los miembros de las fuerzas armadas.¹⁴ El componente teórico-político considera todos los principios, valores y normas que rigen y orientan la conducta de la institución militar en el marco del régimen político vigente.

En el caso particular guatemalteco, comprende los valores que identifican a la democracia,¹⁵ la libertad, la tolerancia y el Estado de derecho, plasmados en la Constitución Política de la República. Ambos componentes, complementados en su conjunto de forma integrada, podrían denominarse: doctrina política para las fuerzas armadas.

68. De forma sintética, los componentes de la doctrina se dan sobre las siguientes bases: el teórico político define el por qué de la existencia de la fuerza armada, el para qué de su uso y la función que debe jugar para el fiel cumplimiento de la misión, estableciendo el conjunto de valores propios del régimen político al que pertenece; el deontológico asegura los principios y valores que orientan la conducta del elemento humano que conforma la institución militar, y el operativo, establece todo el accionar estratégico, operacional y táctico para el empleo de la fuerza.

ELEMENTOS DE FORMULACIÓN DOCTRINARIA

69. Para completar el análisis de la composición de la doctrina militar, se puede definir los elementos de formulación doctrinaria como los fundamentos multidisciplinarios que sirven de base para sustentar, transformar o consolidar los componentes de la doctrina. Éstos pueden ser considerados como las diversas fuentes de las cuales fluye la parte conceptual que da contenido a los componentes doctrinarios. Los elementos han sido clasificados así: 1) jurídicos, 2) políticos, 3) básicos, 4) coyunturales, y, 5) operativos (Anexo D, elementos de formulación).

ELEMENTOS JURÍDICOS

70. Proviene fundamentalmente del ordenamiento legal del país y se complementan con los compromisos adquiridos por el Estado de Guatemala en materia de derecho internacional.

¹⁴ Un ejemplo de esta situación se ilustra con el hecho de que a cada soldado se le enseña que su principal deber es estar dispuesto a dar su vida por la patria. El siguiente lema habla por sí solo: "Morir por la patria no es morir; es vivir en la eternidad para seguir amándola".

¹⁵ En el Acuerdo Marco sobre Democratización se establecen como componentes de la democracia.

71. En el caso guatemalteco, el ordenamiento jurídico nacional contempla la Constitución Política de la República de Guatemala, en tanto que es la norma fundamental por la cual se rige la vida del Estado y que establece y limita las funciones de los organismos. Por ello, es la que instituye la función y misión del ejército. De igual forma, la Ley Constitutiva del Ejército, así como las demás leyes y reglamentos militares.
72. En cuanto al ordenamiento jurídico internacional, éste engloba principalmente al conjunto de instrumentos internacionales que contemplan el Sistema de Derechos Humanos,¹⁶ así como el Derecho Internacional Humanitario.¹⁷

ELEMENTOS POLÍTICOS

73. Tienen su origen en la definición estatal de políticas públicas en materia de seguridad. El punto de partida está constituido por la actualización de la agenda de seguridad por parte de la sociedad guatemalteca. Esta agenda, con fines de diagnóstico, serviría para identificar las amenazas y evaluar los desafíos, que deberá enfrentar el Estado de Guatemala, tanto presentes como futuros. De igual forma, definiría los objetivos nacionales que se pretende alcanzar.
74. Esa plataforma servirá de base para que en forma de cascada, se establezca una dinámica que permita definir por medio del debate político y social, las políticas públicas de seguridad, defensa y militar (Ver anexo “E” Formulación de políticas públicas de seguridad).
75. La política de seguridad,¹⁸ formulada por los diversos organismos del Estado, debe expresar la estrategia a seguir ante cada una de las amenazas y desafíos, para la consecución de los objetivos nacionales. De igual forma, deberá establecer las líneas generales para la definición de la política de defensa.¹⁹
76. La política de defensa, establecida en el nivel político, proporciona las directrices fundamentales de orden político, económico y militar para establecer la estrategia de defensa nacional en concordancia con la política exterior del Estado.
77. La política militar, definida por en el ámbito político-militar al más alto nivel, establece la relación entre el poder político de la nación y sus fuerzas armadas, con el propósito de asegurar su adecuada preparación, asignación de recursos, fiscalización y delimitación de sus funciones específicas para su eficiente desempeño y eficaz cumplimiento de su misión constitucional.

¹⁶ Fundamentalmente, la Carta Internacional de Derechos Humanos (Declaración Universal, Pacto de Derechos Civiles y Políticos, Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Protocolo Facultativo).

¹⁷ Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977.

¹⁸ Ver concepto de seguridad en documento del Grupo No. 2.

¹⁹ Ver documento “Agenda y concepto de seguridad”. Grupo 2, Proyecto “Hacia una Política de Seguridad para la democracia”.

El ejercicio del mando por parte del Presidente de la República, en su calidad de Comandante General del Ejército o el desempeño de la función de control que le compete al Congreso de la República, son un ejemplo de la amplia gama de actividades del poder político que deben estar orientadas por las líneas de acción, propias de una adecuada política militar.

ELEMENTOS BÁSICOS

78. Estos elementos constituyen la base genérica a todos los ejércitos del mundo. Son, en esencia, los que definen la existencia e identidad de las fuerzas armadas a partir de su génesis y evolución a través del tiempo, principalmente en cuanto a la misión primigenia de la defensa. Esto contempla la teoría del Estado, la historia, la ética militar, y la cultura propia de cada nación.
79. Dentro de la Teoría del Estado, se define la organización político-jurídica de la sociedad, la función de sus instituciones y las relaciones intra e intersociales. De esa cuenta, establece la función de defensa atribuida a las fuerzas armadas en concordancia con el régimen político prevaleciente. El papel que debe desempeñar la institución armada, así como los parámetros que definen su ámbito de acción, tienen sustento en el ordenamiento jurídico que da vida al Estado.
80. La historia se convierte en un elemento básico, porque su estudio provee doctrina desde varias perspectivas. La primera de acuerdo con la misión, funciones y papel protagónico que han desempeñado los ejércitos en el seno de las sociedades. La segunda es en términos de estrategia militar, estrategia operativa, táctica, logística y liderazgo. Desde esta perspectiva, este enfoque se hace sobre dos tipos de historia: la política y la militar. Ambas tienen dos áreas de acción bien marcadas: la universal y la nacional.
81. La historia política documenta la sucesión de hechos en el marco del desarrollo político de la sociedad. Desde esa visión, provee un contenido amplio de la evolución de la misión, función, naturaleza y ámbito de acción de la organización militar. Ejércitos públicos, privados, temporales, permanentes, coloniales, nacionales o revolucionarios, entre otros; el estudio de la transformación social permite comprender el desarrollo del papel de las fuerzas armadas, así como su adaptación a las exigencias de los nuevos tiempos desde una visión prospectiva. La experiencia de cada nación forma parte del grado de identidad de sus ejércitos.
La historia militar, desde la óptica universal, es la que provee todo el conocimiento sistematizado de la experiencia de la humanidad como consecuencia del fenómeno bélico.²⁰ El estudio de combates, batallas, campañas

²⁰ La guerra es un fenómeno consustancial a la existencia de la humanidad. Esa realidad se ve ilustrada por el Comité Internacional de la Cruz Roja, institución que documenta que en los aproximadamente 3,400 años de historia de la civilización humana, sólo han existido 200 años de paz total.

y guerras ha proveído el bagaje de soporte a las acciones armadas, algo que en el lenguaje militar se conoce como el arte y la ciencia de la guerra.

Los factores fundamentales y principios de la guerra son un ejemplo de ese estudio. El complemento a esa base genérica se obtiene de la experiencia de cada fuerza armada en particular, es decir, de la historia militar nacional. Las guerras propias constituyen no sólo un referente de concepción estratégica y operativa, sino también de identidad.

82. Respecto de la ética, en tanto que ésta es la “parte de la filosofía que se ocupa de la moral y las obligaciones del hombre”, en el ideario militar cobra mayor exigencia. Las costumbres distintivas de cada sociedad dan vida a la escala básica de valores sobre la cual se construye en forma potenciada la ética militar. De esa manera, se elaboran los juicios de valor que refieren la naturaleza del ámbito castrense, como una guía que orienta la conducta de los miembros de las fuerzas armadas.
83. Finalmente, los elementos distintivos de la cultura del país serán adoptados para conformar, en cierta medida, algunos de los rasgos de identidad nacional para caracterizar a las fuerzas armadas de una nación, respecto de otras.

ELEMENTOS COYUNTURALES

84. Tienen su esencia en hechos especiales que trastocan la vida de un país o región, o que, como consecuencia del influjo de tendencias, motivan a readecuar, reconvertir, reducir o modernizar las fuerzas armadas. Si bien el motivo de su adopción es coyuntural, su adaptación e incorporación al cuerpo de doctrina se convierte en estructural, situación por la que pierde su carácter inicial.
85. Entre los elementos más significativos que se pueden mencionar en la actualidad se encuentran el nuevo orden internacional, la universalización de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la generalización de la democracia como sistema político, la preponderancia de la solución negociada de los conflictos, la estructuración de nuevas alianzas políticas y económicas, así como el impacto producido por la tecnología en el desarrollo de la humanidad.
86. En cuanto al nuevo orden internacional, se deben considerar dos hechos relevantes que determinan su estructuración. Por un lado, el derrumbe del mundo socialista, con el cual se dio por terminada la Guerra Fría; por el otro, la mundialización de la economía, que impacta en los sistemas económicos nacionales. Como consecuencia, el nuevo escenario global se ve estructurado sobre la base de la unipolaridad militar estratégica y la multipolaridad económica.
87. El fin de la confrontación ideológica bipolar significó la asunción del nuevo papel de Naciones Unidas en el mantenimiento, construcción o restablecimiento de la paz constituye una forma renovada de procurar la estabilidad internacional.

La identificación de amenazas actuales como el terrorismo, la narcoactividad o el crimen organizado, marcará el rumbo de las nuevas tendencias de seguridad internacional.

88. El respeto absoluto de los derechos humanos, por parte de los gobiernos, se considera una condición *sine qua non* para hacerse acreedor al reconocimiento de la comunidad internacional. La utilización de la fuerza como medio para dirimir conflictos, las violaciones a las libertades fundamentales o la inobservancia de los compromisos adquiridos en el derecho internacional de los conflictos armados, significa el riesgo de enfrentar sanciones económicas, políticas y militares.
89. La adopción del sistema democrático y de los valores que lo sustentan, constituye en un factor obligado para la garantía de los derechos humanos y el desarrollo institucional de los pueblos. Cualquier medida que atente contra de la democracia constituiría una violación de la tendencia política más importante en la actualidad. Esto significaría para el Estado transgresor constituirse en el blanco de presiones internacionales.
90. Con relación a la solución negociada de conflictos, en la actualidad se considera inadmisibles el uso de la fuerza para dirimir diferencias. La tendencia mundial a favor del mantenimiento de la paz, su construcción o su imposición, viene a ser una línea de acción ya ensayada en múltiples ocasiones para la resolución de conflictos, tanto de naturaleza internacional como no internacional.
91. La reestructuración de nuevos bloques económicos y, de igual forma, alianzas militares, trastoca la identificación de amenazas, anteriormente en vigencia, y, en consecuencia, la de enemigos o aliados.
92. Los significativos progresos tecnológicos en los sistemas de informática y telecomunicaciones, han producido una verdadera revolución en cuanto al empleo de las fuerzas armadas, así como en la planificación, conducción y control de las operaciones militares. El acceso de recursos tecnológicos hace una gran diferencia entre los ejércitos del primer mundo y los del segundo o tercero.²¹

En el mundo actual, la ciencia y la industria desempeñan un papel determinante en el poder destructivo de las fuerzas armadas, lo que obliga a readecuar funciones y procedimientos.

ELEMENTOS OPERATIVOS

93. Los elementos operativos comprenden todo el conocimiento y práctica relativos al arte y ciencia militar que permiten el empeño de la fuerza en operaciones de combate, de pacificación o de ayuda humanitaria. Éstos son

²¹ La digitalización del campo de batalla, la integración y globalización de las comunicaciones, los juegos de guerra (simulaciones), la internet militar o la presencia de *hackers* en la red, son algunos ejemplos del impacto que ha tenido la tecnología en la experimentación y ejecución de ejercicios de guerra en el mundo moderno.

- en términos generales: estrategia militar, estrategia operativa, táctica, logística y liderazgo.
94. La estrategia está definida como el arte y la ciencia de desarrollar y emplear las fuerzas políticas, económicas, psicológicas y militares como sea necesario durante la paz o la guerra, con el propósito de apoyar al máximo las políticas, a fin de incrementar las probabilidades de obtener la victoria y disminuir las posibilidades de derrota.²²
95. En cuanto a la estrategia militar hay dos acepciones básicas. La del DOD y la IADB, que establece que la estrategia militar es el arte y la ciencia de emplear las fuerzas armadas de una nación para asegurar los objetivos de la política nacional por medio del empleo de la fuerza o la amenaza de su uso.²³ El otro concepto es de la OTAN, y en éste se establece que la estrategia militar es el componente de la estrategia nacional o multinacional que presenta la forma en que el poder militar debería ser desarrollado y aplicado para alcanzar los objetivos nacionales o los objetivos de un grupo de naciones.²⁴
96. La estrategia militar, entonces, comprende la forma o el modo en que se van a emplear las fuerzas armadas en tiempo de paz o de guerra para la consecución de los objetivos de una nación o de un grupo de naciones. Refiere el empleo de la fuerza en el marco de una decisión política al amparo del ordenamiento jurídico, nacional o internacional.
97. La estrategia operativa, llamada también arte operacional, comprende la forma de convertir las misiones, órdenes y objetivos planteados por la estrategia militar en operaciones tendentes a desarrollar combates, batallas o campañas militares, en teatros de guerra u operaciones. El propósito fundamental es volver en asequibles los objetivos establecidos por la estrategia militar.
- Así como la responsabilidad de la estrategia operativa recae en los comandantes de las diferentes unidades de maniobra, así como en sus estados mayores.
98. La táctica se refiere al empleo de las unidades en combate; al ordenado empleo y maniobra de las unidades con relación a otras, o al enemigo con el propósito de utilizar de forma completa todas sus capacidades.²⁵
99. La logística se entiende como la ciencia de planificar el aprovisionamiento de las tropas, de acuerdo al movimiento y mantenimiento de la fuerza. En su sentido más común, comprende todos los aspectos de las operaciones militares

²² *Dictionary of Military and Associated Terms*. Department of Defense, Washington, D.C., Departamento de Defensa y Junta Interamericana de Defensa.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Dictionary of Military and Associated Terms*. DOD, Washington, D.C.

que tienen que ver con los procedimientos realizados para llevar a cabo la adquisición, almacenamiento, movimiento, distribución, mantenimiento, evacuación y disposición de recursos.²⁶

El liderazgo se considera el elemento más esencial de la potencia de combate competente y confiable. Éste no es más que la capacidad desarrollada por el comandante para proveer el propósito, la dirección y la motivación de sus tropas para el combate. Es el líder quien determina el grado al que se maximizan la potencia de fuego, la maniobra y la protección; quien se asegura que se equilibren eficazmente, y quien decide cómo emplearlos contra el oponente.²⁷

NIVELES DE LA DOCTRINA MILITAR

100. Toda la temática de la doctrina militar se desarrolla en tres niveles básicos: estratégico, operacional y táctico. Éstos tienen que ver con el grado jerárquico de conducción y administración, así como con la estructura organizativa de las fuerzas armadas para mantenerlas en óptimas condiciones de apresto para el cumplimiento de la misión.
101. Al nivel estratégico corresponde el manejo de conceptos, métodos y lineamientos provenientes de las políticas de seguridad, defensa y militar, establecidas a través de las líneas de conducción de presidentes o jefes de estado. Éstos se convierten en estrategia militar y estrategia operativa por medio de los planes de guerra, campaña y operaciones que sea necesario implementar. De igual forma, contempla todo el marco jurídico –tanto nacional como internacional– que rige la conducta de las fuerzas armadas en campaña. En este escalón corresponde responsabilidad de conducción y administración para altos mandos: presidentes, primeros ministros o jefes de Estado, jefes de fuerzas armadas, ministros o secretarios de defensa, jefes de estado mayor conjunto o jefes de estados mayores generales. La magnitud de unidades está en el nivel de ejércitos o grupos de ejércitos. En términos de estudio y capacitación a este nivel se encuentran los cursos de altos estudios estratégicos o de defensa nacional.
102. Al nivel operacional corresponde el planeamiento y conducción de operaciones de gran escala, por medio de planes de campaña y operaciones. El rasgo principal de este nivel, también conocido como arte operacional, consiste en la combinación de las diferentes fuerzas: ejércitos de tierra, aire y mar. En este escalón se ocupa de la responsabilidad de conducción y administración para los mandos de brigadas, divisiones y unidades mayores, con sus respectivos estados mayores. En términos de estudio y capacitación, a este nivel se encuentra el curso superior de guerra y el de comando y estado mayor.

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ *Manual de Operaciones*, FM 100-5. Secretaría del Ejército, Washington, D.C.

103. Al nivel táctico corresponde el planeamiento y conducción de operaciones de unidades que se ven involucradas en el combate. En el empleo directo de la fuerza interviene la especialidad de las armas y servicios de las fuerzas armadas. Dependiendo del poderío militar de las naciones, este nivel puede comenzar en la brigada y descender a batallones y compañías o escuadrones, con sus respectivos estados mayores.

Dependiendo del poderío de la nación y la magnitud de los ejércitos, en términos de estudio y capacitación, a este nivel se encuentran los cursos básicos y avanzados de todas las armas y servicios, así como los de comando y estado mayor.

DINÁMICA DOCTRINARIA

104. La dinámica doctrinaria se ejecuta en estadios distintos. Por un lado la naturaleza jerárquica y disciplinada imprime una dinámica vertical; por otro lado, el carácter unitario de la institución imprime una relación horizontal. Como consecuencia de la responsabilidad institucional, las autoridades ejercen una dinámica de realimentación, cuyo esfuerzo radica en comparar teoría y realidad.

105. La doctrina no es solamente un cuerpo teórico, ya que de esta forma tendería a no ser positiva, requiere de un cuerpo normativo que coactan las autoridades para hacer coincidir ese cuerpo teórico con el cuerpo práctico (Anexo F). La dinámica doctrinaria es un proceso permanente que comprende varios pasos: Formulación, aprobación, difusión, práctica, comprobación y realimentación.

106. La formulación de procedimientos es ordenada por las autoridades, quienes además las aprueban y ordenan su difusión; la comprobación la ejecutan los usuarios que alimentan a las autoridades para una nueva formulación si fuera necesario.

107. En virtud que la doctrina contempla todos los aspectos de las funciones militares, se debe tomar en cuenta que ésta se desarrolla en dos planos esenciales: por un lado, para crear una cultura institucional y, por el otro, para establecer una metodología operativa. Esto sirve de base a todos los programas de estudio de las escuelas militares, razón por la cual incide en todo el proceso educativo.

108. En este sentido, la dinámica doctrinaria es un flujo constante que va desde los niveles más bajos hasta los más altos de la organización militar. Los contenidos temáticos de esa dinámica se encuentran dosificados dependiendo el nivel que corresponda, tanto en términos de conocimiento, como de magnitud de unidades y jerarquía de mando y administración.

Consideraciones

109. En materia de doctrina militar, el AFPC no definió con precisión las intenciones y alcances que corresponden a la misma. De esa cuenta, la discusión del grupo de trabajo centró sus esfuerzos en tratar de establecer el espíritu del mencionado acuerdo, situación que permitió concluir que la referencia a la doctrina militar se proyecta hacia su parte axiológica, con mayor énfasis en su componente teórico-político.
110. Durante el desarrollo de la investigación se planteó la necesidad de conocer el “Manual de Doctrina” presentado por el alto mando del ejército en diciembre de 1999, con el propósito de analizar y evaluar su contenido. Esta actividad se llevó a cabo de forma parcial, aunque motivó un amplio debate que sirvió de base para redefinir la agenda de discusión posterior. Las razones por las cuales no se completó el análisis del mencionado documento fueron las siguientes: la primera, porque las nuevas autoridades de gobierno anunciaron su revisión en enero de 2000; la segunda, porque su composición contempla una multiplicidad de temas y niveles que, no obstante su gran riqueza conceptual, forman parte de una discusión política mucho más amplia que deberá producir en el futuro las políticas de seguridad pública que aún se encuentran pendientes.
111. Como parte del encauzamiento inicial que se dio al tema, se trabajó intensamente en la aproximación histórica de los momentos políticos que incidieron en la formulación de doctrina para el Ejército de Guatemala. De ese trabajo surgieron dos documentos que no alcanzaron un nivel de consenso, pero que motivaron gran parte de la discusión en torno al tema.²⁸

Conclusiones

112. La doctrina militar se encuentra más allá del ámbito de acción estrictamente castrense toda vez que contempla elementos conceptuales que devienen de la definición de la agenda de seguridad, y, subsecuentemente, de la formulación de las políticas de seguridad, defensa y militar, las cuales se encuentran pendientes de ser discutidas por la sociedad.
113. La incorporación teórica de conceptos generales respecto de políticas públicas de seguridad, enriquecería el criterio militar, principalmente de sus mandos estratégicos y operacionales.
114. El Acuerdo Sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Papel del Ejército en una Sociedad Democrática, AFPC, no enfoca la parte operativa de la doctrina, ya que desde el punto de vista técnico, se considera propia del campo militar.
115. Desde la perspectiva axiológica, la revisión y actualización de la doctrina militar, tanto en su componente teórico-político como deontológico, debe ser realizada con la participación de la sociedad.

²⁸ Documento 1: Contexto histórico.

116. Es necesario desarrollar un proceso de análisis histórico de los momentos que incidieron en la formulación de doctrina militar, tanto en términos políticos como operativos.

Recomendaciones

117. Que se realicen seminarios como una actividad permanente y a todo nivel, con la participación de expertos en la materia, a fin de establecer en perspectiva la temática de doctrina militar acorde con los nuevos escenarios, tanto nacionales como internacionales.

118. Que el Gobierno de la República convoque a la formación de una comisión multisectorial, con participación de centros de investigación, universidades, sociedad civil, partidos políticos y otras instituciones del Estado, con el propósito de discutir el componente teórico-político de la doctrina militar.

Anexos

Anexo I

Seminarios, conferencias y cursos

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE FUNCIÓN MILITAR Y CONTROL DEMOCRÁTICO

Inauguración:

RENÉ POITEVIN

Director-FLACSO Sede Académica Guatemala.

LARS FRANKLIN

Representante Residente del PNUD.

ALFONSO PORTILLO

Presidente constitucional de la República de Guatemala.

Las sesiones se dividieron de la siguiente manera:

PRIMERA SESIÓN: *NUEVOS MARCOS DE CONTROL DEMOCRÁTICO: LA RESPONSABILIDAD DE LOS POLÍTICOS*

Corresponde a las autoridades políticas del Estado establecer el marco jurídico-institucional necesario para desempeñar la función de dirección y control del aparato militar y demás cuerpos de seguridad del Estado. Sin embargo, los efectos del desborde militar en la estructura estatal y social se convierten en serio obstáculo para sus esfuerzo: debilidad de las estructuras estatales, penetración de éstas por redes militares/civiles ligadas al pasado autoritario, escasez de recurso humano civil calificado; permanencia de tradiciones y visiones autoritarias; etc. En esta sesión se buscará identificar cuáles han sido los principales problemas que, en cada caso, se ha tenido que enfrentar para la gestación de los controles democráticos necesarios, y cuáles han sido las soluciones propuestas.

Participantes:

ELSA ESTHER LLENDEROSAS

Asesora de la Secretaría de Asuntos Militares, del Ministerio de Defensa de la Republica de Argentina.

ALEJANDRO MUÑOZ-ALONSO

Presidente de la Comisión de Defensa del Senado de España.

RUBÉN ZAMORA

Ex candidato presidencial de El Salvador y miembro del Consejo Directivo del WSP Internacional.

EDGAR GUTIÉRREZ

Secretario de la Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República de Guatemala.

Comentarista: Miguel Ángel Reyes, subsecretario de la Secretaría de la Paz.

SEGUNDA SESIÓN: *LAS FUERZAS ARMADAS FRENTE A LA TRANSFORMACIÓN:*

RETOS Y PROBLEMAS

La transformación del aparato militar del Estado como expresión de procesos de control y reversión del desborde militar plantea problemas no sólo a los políticos responsables de la conducción del mismo, sino también a un estamento militar que, tanto institucional como individualmente, deben reconfigurar su sentido de misión a un nuevo marco político en el que, por principio, no puede intervenir. Este reto es especialmente significativo para el liderazgo militar que debe ejecutar las directrices políticas en contextos en que los patrones de conducta del pasado marcan las actitudes de todos los actores, civiles y militares. Esta sesión buscará identificar los rasgos centrales de esta problemática, y exponer los alcances logrados en cada caso.

Participantes:

MARTÍN ANTONIO BALZA

Ex comandante en Jefe del Ejército Argentino.

DANIEL CARRASCO LEIVA

Estado Mayor de la Defensa Nacional de Chile.

HUMBERTO CORADO

Ex ministro de la Defensa de El Salvador.

JUAN DE DIOS ESTRADA

Ministro de la Defensa Nacional de Guatemala.

LUIS ALEJANDRE

Jefe del Gabinete Técnico del Ministerio de la Defensa de España.

Comentarista: René Poitevin,
director FLACSO sede Guatemala.

TERCERA SESIÓN: *BALANCE: SOCIEDAD, ESTADO Y FUERZAS ARMADAS EN LA TRANSICIÓN*

Más que producto de la planificación y ejecución desarrollada por alguno de los actores, el nuevo modelo de relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas es el resultado de la interacción en que entran los distintos actores en el marco de contextos específicos. Esta sesión intentará hacer un balance de cada caso, abordando preguntas como: ¿Cuáles han sido, en cada caso, los rasgos determinantes de los procesos de transformación institucional? ¿Cuáles han sido sus mayores logros y sus más evidentes limitaciones? ¿Qué papel han jugado en este escenario las organizaciones de la sociedad civil?

Participantes:

RUT DIAMINT

Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, Argentina.

PAZ MILET

Coordinadora adjunta del área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO Chile.

KNUT WALTER

Investigador en FLACSO, sede San Salvador.

JESÚS MARÍA RODÉS

Universidad de Barcelona.

GABRIEL AGUILERA PERALTA

FLACSO-sede Guatemala.

Comentarista: Stephen Baranyi

IDRC-Canadá.

CUARTA SESIÓN: *SEGURIDAD Y CONTROL DEMOCRÁTICO.*

La eficacia de los controles democráticos debe construirse y evaluarse en los diversos ámbitos específicos en que el Estado desarrolla sus funciones de seguridad. En el mecanismo preciso, en el detalle práctico, residen las claves de una efectiva función estatal en los ámbitos ejecutivo, legislativo y judicial. Y en la libertad de expresión y el debate abierto y responsable, reside la clave de la participación apropiada de esta problemática por parte de la sociedad. Esta sesión buscará identificar los principales retos en estos ámbitos.

JOSÉ MANUEL UGARTE

Abogado y Profesor de la Universidad Nacional de Buenos Aires y Católica de Santiago del Estero; asesor del Congreso de la Nación de Argentina en temas de defensa y seguridad.

ANDRÉS DOMÍNGUEZ VIAL

Asesor de Mando del Director General de la Policía de Investigaciones de Chile y está a cargo del Comité de Desarrollo Profesional Integral de esta policía.

HELEN MACK

Presidenta de la Fundación Mirna Mack.

ALEJANDRO MUÑOZ ALONSO

Presidente de la Comisión de Defensa del Senado de España.

JOSÉ RUBÉN ZAMORA

Presidente de *el Periódico* de Guatemala.

Comentarista: Juan Pablo Corlazzoli,

Jefe de Misión a.i. MINUGUA.

QUINTA SESIÓN: *PERSPECTIVAS Y PROPUESTAS*

La experiencia acumulada de actores políticos y sociales, militares y civiles, debe servir como base para la identificación de propuestas que permitan agilizar el avance en la construcción de controles efectivos. Esta sesión permitirá explorar sugerencias y advertencias para el camino que aún resta.

GABRIEL GASPAR TAPIA

Subsecretario de Guerra, Ministerio de Defensa Nacional de Chile.

DIRK KRUIJT

Universidad de Utrecht

JOHANNA MENDELSON FORMAN

American University/AID.

BERNARDO ARÉVALO DE LEÓN

Director del Proyecto “Hacia una política de seguridad para la democracia”.

OTTO PÉREZ MOLINA

ExJefe del Estado Mayor Personal del Ministro de la Defensa, Director de Inteligencia, Jefe del Estado Mayor Presidencial, Inspector General del Ejército y Jefe de la delegación de Guatemala ante la Junta Interamericana de Defensa. Se retiró del ejército en enero de 2000.

Comentarista: Lars Franklin, Representante Residente del PNUD.

SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE EXPERIENCIAS DE REFORMA A LOS SISTEMAS DE INTELIGENCIA Y PROCEDIMIENTOS DE SUPERVISIÓN Y CONTROL

La agenda de trabajo fue la siguiente:

DÍA 1:

- Tema: La inteligencia en el mundo de hoy: sistemas y prioridades.
- Expositores: Philip Heymann, Universidad de Harvard, y Sandy Africa, Academia de Inteligencia de Sudáfrica.
- Tema: Experiencias de reforma I: Los casos de Sudáfrica y Argentina
- Expositores: Sandy África, Academia de Inteligencia de Sudáfrica, y José Manuel Ugarte, asesor legislativo.
- Tema: Experiencias de reforma II: El caso de España y una visión general sobre diferentes casos de Europa del Este.
- Expositores: César Balguerías, Centro Superior de Información para la Defensa CESID, y Andrzej Rzeplinski, Federación Internacional Helsinki para los Derechos Humanos.

ANEXO 1

Día 2:

- Tema: Los fundamentos del control sobre los servicios de inteligencia en el régimen democrático.
- Expositores: José Manuel Ugarte, asesor legislativo y Andrzej Rzeplinski, Federación Internacional Helsinki para los Derechos Humanos.
- Tema: Los controles parlamentarios.
- Expositores: José Manuel Ugarte, asesor legislativo, y James Dempsey, Centro para la Democracia y la Tecnología.
- Tema: Los controles sobre la secretividad.
- Expositores: Philip Heymann, Universidad de Harvard; Kate Martin, Centro de Estudios de Seguridad Nacional, y James Depsey, Centro para la Democracia y la Tecnología.
- Tema: Experiencias de reforma III: Los casos de Estados Unidos de América y Canadá.
- Expositores: Kate Martin, Centro de Estudios de Seguridad Nacional, y Peter Russell, Universidad de Toronto.

Día 3

- Tema: Los controles internos.
- Expositores: César Balguerías, Centro Superior de Información para la Defensa CESID, y Oliver Ravell, ex subdirector del FBI.
- Tema: Los controles judiciales.
- Expositores: Philip Heymann, Universidad de Harvard; Oliver Ravell, Ex - subdirector del FBI, y Peter Russell, Universidad de Toronto.

Almuerzo de trabajo entre expositores (José Manuel Ugarte, James Dempsey, Kate Martín, Philip Heymann, y miembros de grupo de trabajo acerca de los documentos y la agenda de investigación del grupo (3 grupos).

- Tema: Los controles ciudadanos.
- Expositores: Kate Martin, Centro de Estudios de Seguridad Nacional, y Andrzej Rzeplinski, Federación Internacional Helsinki para los Derechos Humanos.

HACIA UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD PARA LA DEMOCRACIA

CURSO BÁSICO DE POLÍTICA DE DEFENSA

PRIMERA SEMANA: 24 al 28 de septiembre (módulos 1 y 2), 15:00 a 19:00 horas				
L U N E S	M A R T E S	M I É R C O L E S	J U E V E S	V I E R N E S
Inauguración Relaciones Internacionales Raúl Benítez México	Integración Reg. Tratado Marco de Seguridad Democrática Mauricio Herdocia Nicaragua	Relaciones civiles-militares Jesús Rodés España	Relaciones civiles-militares Jesús Rodés España	Políticas públicas y rendición de cuentas René Poitevin
Nuevo Contexto Raúl Benítez México	Contexto nacional Héctor Rosada-G.	Relaciones civiles-militares Jesús Rodés	Relaciones civiles-militares Jesús Rodés	Políticas públicas y rendición de cuentas René Poitevin
SEGUNDA SEMANA: 1 al 5 de octubre (módulo 3)				
L U N E S	M A R T E S	M I É R C O L E S	J U E V E S	V I E R N E S
Marco conceptual de la seguridad y defensa Gmo. Holzmann Chile	Marco conceptual de la seguridad y defensa Gmo. Holzmann Chile	Políticas de defensa comparadas Gmo. Holzmann Chile	Ejercicio: Técnicas de negociación y manejo crisis. Gmo. Holzmann Chile	Institucionalidad de la seguridad y defensa Gral. Luis Alejandro España
Marco conceptual de la seguridad y defensa Gmo. Holzmann Chile	Marco conceptual de la seguridad y defensa Gmo. Holzmann Chile	Org. y estructura de la defensa en Guatemala Ministerio de la Defensa Nacional	Ejercicio: Técnicas de negociación y manejo crisis. Gmo. Holzmann Chile	Institucionalidad de la seguridad y defensa Gral. Luis Alejandro España
TERCERA SEMANA: 8 al 12 de octubre (módulos 4 y 5)				
L U N E S	M A R T E S	M I É R C O L E S	J U E V E S	V I E R N E S
Institucionalidad de la seguridad y defensa. Crnel. Pedro Trujillo España (MINUGUA)	Economía de la defensa Ignacio Cosidó CHDS	Presupuesto de la defensa Ignacio Cosidó CHDS	Manejo y admón de recursos para la defensa Ignacio Cosidó CHDS	Ejercicio: Fundamentos para la política de defensa Dennys Cafrey CHDS
Ejercicio: Institucionalidad de la seguridad y la defensa. Crnel Pedro Trujillo España (MINUGUA)	Economía de la defensa Ignacio Cosidó CHDS	Presupuesto de la defensa Ignacio Cosidó CHDS	Manejo y admón de recursos para la defensa Ignacio Cosidó CHDS	Ejercicio: Fundamentos para la política de defensa Dennys Cafrey CHDS

**SEMINARIO SOBRE LA REFORMA DEL SECTOR SEGURIDAD EN DEMOCRACIAS
PREARIAS: LA EXPERIENCIA DEL PROYECTO “HACIA UNA POLÍTICA DE
SEGURIDAD PARA LA DEMOCRACIA” EN GUATEMALA.**

El Programa se desarrolló de la siguiente manera:

Inauguración:

DAVID WHITTLESEY

WSP International.

VÍCTOR GÁLVEZ BORREL

Director-FLACSO Sede Académica Guatemala.

JUAN PABLO CORLAZZOLI

Representante Residente para Guatemala

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PRIMERA SESIÓN (MIÉRCOLES 20 DE FEBRERO)

La reconversión militar en democracias precarias en América Latina

A. El debate conceptual

- ❖ Edelberto Torres-Rivas —PNUD. El contexto político y social del cambio de la función militar.
- ❖ Marcelo Fabián Sain —Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. La transformación necesaria de las fuerzas armadas.
- ❖ Juan Rial —Universidad ORT, Montevideo, Uruguay. La creación de los mecanismos de control sobre la función militar.

B. La vinculación entre la teoría y la política pública:

Bernardo Arévalo de León, director del Proyecto POLSEDE.

SEGUNDA SESIÓN (MIÉRCOLES 20 DE FEBRERO)

IAP como herramienta para la reforma del sector seguridad

- a) La investigación-acción participativa del WSP International
David Whittlesey, WSP International.
- b) Panel: IAP-WSP en la práctica: la perspectiva de los actores.

GABRIEL AGUILERA PERALTA

Secretario de la Paz, Presidencia de la República.

MARIO ARDÓN

Ministerio de la Defensa Nacional.

IDUVINA HERNÁNDEZ

Seguridad en Democracia, SEDEM.

❖ POLSEDE: Lecciones aprendidas.

JESÚS RODÉS

Equipo de evaluación externa PNUD-WSP International-DCAF.

SECUNDINO GONZÁLEZ

Equipo de evaluación externa PNUD-WSP International-DCAF.

TERCERA SESIÓN (JUEVES 21 DE FEBRERO)

La reconversión militar en América Latina: balance y escenarios

❖ Balance general: experiencia y perspectivas.

DIRK KRUIJT

Universidad de Utrecht, Países Bajos.

❖ Escenario 1: Perú

CARLOS IVÁN DEGREGORI

Instituto de Estudios Peruanos.

❖ Escenario 3: Nicaragua

ROBERTO CAJINA

Investigador asociado, CRIES, Nicaragua.

❖ Escenario 4: República Dominicana

DANIEL POU SUAZO

FLACSO República Dominicana.

Panel:

La IAP como recurso para la reforma de políticas públicas: sector seguridad y otros escenarios posibles.

❖ RUBÉN ZAMORA

Miembro del Consejo Directivo, WSP International

❖ WILFREDO LOZANO

Secretario general, FLACSO.

❖ LENA SINHA

Fundación PNUD.

❖ CARLOS RAMIRO MARTÍNEZ

Proyecto “Hacia una política de seguridad ciudadana”.

❖ COLLEEN DUGAN

Oficial de Programa para América Latina, Centro para la Investigación del Desarrollo, Canadá.

Anexo 2

Listado de documentos

GRUPO	DOCUMENTOS APROBADOS
Marco conceptual	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Marco conceptual: Bases para la consideración de la cuestión militar ❖ Sociedad, Estado y ejército en Guatemala a inicios del siglo XXI
Concepto y agenda de seguridad	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Concepto y agenda de seguridad
Doctrina militar	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Doctrina militar: Enfoque de los aspectos constitutivos y consideraciones para la orientación de una nueva visión doctrinaria
Controles democráticos	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Aportes para el estudio de la inteligencia de Estado ❖ Criterios generales para la reforma del Sistema de Inteligencia ❖ Guatemala: Fundamentos del Sistema de Inteligencia ❖ Estructura orgánica y carrera del Sistema de Inteligencia ❖ Controles democráticos del Sistema de Inteligencia ❖ El Sistema de Seguridad en Guatemala: apuntes para una reforma.
Inteligencia civil	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Subsistema de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación, DICAL.
Función del ejército en una sociedad democrática	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Función del ejército en una sociedad democrática

Anexo 3

Miembros del plenario

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA

Ministerio de Gobernación
Ministerio de la Defensa, MDN
Secretaría Administrativa y de Seguridad de la Presidencia, SAAS
Secretaría de Análisis Estratégico, SAE
Secretaría de la Paz, SEPAZ

CENTROS ACADÉMICOS Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Asociación de Investigación y Estudios Sociales, ASIES
Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO
Fundación Mirna Mack
Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, INCEP
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, IEPADES
Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, IPES
Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigación para la Paz, IRIPAZ
Centro de Acción Legal para los Derechos Humanos, CALDH
Seguridad en Democracia, SEDEM
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, ICCPG
Centro de Estudios de Guatemala, CEG
Universidad Rafael Landívar, URL, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala, USAC, Escuela de Ciencia Política
Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, CEUR

INVITADOS A TÍTULO PERSONAL

Gabriel Aguilera Peralta
Julio Balconi
Héctor Alejandro Gramajo
Mauricio López Bonilla
Mario Mérida
Guillermo Pacheco
Otto Pérez Molina
Álvaro Pop
Humberto Preti
Héctor Rosada-Granados

Anexo 4

Integrantes de los grupos de trabajo

Integrantes grupo 1

MARCO CONCEPTUAL

Ministerio de la Defensa
Ministerio de Gobernación
Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia, SAE
Secretaría de la Paz, SEPAZ
Asociación de Investigación y Estudios Sociales, ASIES
Centro de Estudios de Guatemala, CEG
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO
Fundación Myrna Mack
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, IEPADES
Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, IPES
Instituto de Relaciones Internacionales y Estudios para la Paz, IRIPAZ
Seguridad en Democracia, SEDEM
Héctor Alejandro Gramajo
Mario Mérida
Héctor Rosada-Granados
Guillermo Pacheco

Integrantes grupo 2

CONCEPTO Y AGENDA DE SEGURIDAD

Ministerio de la Defensa
Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia, SAE
Secretaría de la Paz, SEPAZ
Centro de Estudios de Guatemala, CEG
Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN
Escuela de Ciencia Política, Universidad de San Carlos de Guatemala, USAC
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, ICCPG
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, IEPADES
Guillermo Pacheco
Humberto Preti

Integrantes grupo 3

DOCTRINA MILITAR

Ministerio de la Defensa
Secretaría de la Paz, SEPAZ
Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia, SAE
Asociación de Investigación y Estudios Sociales, ASIES
Centro de Acción Legal para los Derechos Humanos, CALDH
Centro de Estudios de Guatemala, CEG
Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, CEUR
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Rafael Landívar, URL
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO
Fundación Myrna Mack
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, IEPADES
Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, IPES
Guillermo Pacheco
Héctor Rosada-Granados

Integrantes grupo 4

CONTROLES DEMOCRÁTICOS

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

Integrantes grupo 5

FUNCIÓN MILITAR

Ministerio de la Defensa
Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia, SAE
Secretaría de la Paz, SEPAZ
Asociación de Investigación y Estudios Sociales, ASIES
Centro de Estudios de Guatemala, CEG
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Rafael Landívar, URL
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, ICCPG
Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, IPES
Héctor Alejandro Gramajo
Mario Mérida
Guillermo Pacheco

Integrantes sub-grupo 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 Mirna 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

Anexo 5

Equipo técnico del proyecto

EQUIPO DE COORDINACIÓN

Director del Proyecto	Bernardo Arévalo de León
Coordinador de investigación	Carlos Ramiro Martínez Alvarado
Asistente de coordinación	Ana Glenda Táger Rosado
Desarrollo metodológico	Patricia González Chavez
Seguimiento y publicaciones	Manuel Rivera
Secretarías	Neli Rodríguez de Sicán
	Lucrecia de Gento
	Wendy Velásquez Blanco

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Grupo 1	Bernardo Arévalo de León
Grupo 2 ^a	Héctor Rosada-Granados
Grupo 3	Mauricio López Bonilla
Grupo 4	Manolo Vela -FLACSO
	Rodolfo Robles -Fundación Myrna Mack
Grupo 5 ^b	Héctor Rosada-Granados
Sub-grupo 4 ^c	Rosa María Wantland-IEPADES

MODERADORES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

Grupo 1	Carlos Ramiro Martínez
Grupo 2	Patricia González Chávez
Grupo 3	Marco Antonio Barahona
Grupo 4	Iduvina Hernández Batres
	Julio Balconi Turcios
Grupo 5	Héctor Alejandro Gramajo
Sub-grupo 4	Antonio Monzón Juárez

^a Durante la fase inicial de este grupo colaboraron como investigadores Patricia González Chávez y Guillermo Pacheco.

^b Durante la fase inicial de este grupo colaboró como investigador Gabriel Aguilera Peralta.

^c En este grupo colaboró como asistente de investigación Hugo Antonio Solares.

Anexo 6

Consultores nacionales e internacionales

CONSULTORES NACIONALES

Consultoría para analizar el estatuto legal del trabajo de inteligencia en Guatemala

ROSA DEL CARMEN BEJARANO GIRÓN

Asesoría en la Comisión de la Defensa del Congreso de la República

SR. SANDINO ASTURIAS

Asesoría en la Comisión de Legislación y puntos constitutivos del Congreso de la República

SRA. ILEANA ACUÑA

Coordinador del Curso de Política de Defensa

GUILLERMO PACHECO

Investigación sobre el estudio de la educación militar en Guatemala

SR. OTTO NOACK

Investigación sobre funciones militares no tradicionales en Guatemala

SR. ARNOLDO VILLAGRÁN

Consultoría sobre fortalecimiento institucional

MARCIE MERSKY

Consultoría en relaciones públicas

IDUVINA HERNÁNDEZ BATRES

CONSULTORES INTERNACIONALES

Consultor para la elaboración de la Ley Marco de Inteligencia

JOSÉ MANUEL UGARTE

Asesores de los trabajos del sub-grupo 4: Inteligencia civil

RICARDO SPADARO, EDUARDO ESTÉVEZ Y JOSÉ MANUEL UGARTE.

Sistematización de resultados del Proyecto

SECUNDINO GONZÁLEZ MARRERO

Consultor internacional líder del equipo evaluador

JESÚS RODÉS

Anexo 7

Participantes en los grupos de trabajo

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA

Ministerio de Gobernación

Sr. Elmer Aguilar
Sr. Daniel Aldana
Sr. Ronald Colindres
Sr. Florentino Mazariegos
Sr. Carlos Méndez
Sr. Nery Rolando Quiroa
Sr. Rolando Rodríguez Falla
Sr. Héctor Haroldo Salazar Ochoa
Sr. Juan Carlos Sett
Sr. Victor Hugo Soto
Sr. Guillermo Vides Flores

Ministerio de la Defensa, MDN

Sr. Mario Ardón
Sr. Mario Ayala
Sr. José Cabrera
Sr. Guillermo Cifuentes
Sr. Carlos Chavarría
Sr. Roy Dedet
Sr. Rualdo de León
Sr. Vidal Alejandro de León
Sr. Julio Roberto Echeverría Rosales
Sr. Erick Escobedo A.
Sr. Mario Figueroa Archila
Sr. Edgar Leonel Godoy Samayoa
Sr. Urias Vinicio Gudiel
Sr. Edwin Fernando Guzmán Ovalle
Sr. Raúl Illescas
Sr. Gustavo Inja
Sr. Edi Byron Juárez Prera
Sr. Carlos Lainfiesta
Sr. Rualdo René Leal Flores
Sr. Raúl Aurelio López Alfaro
Sra. Mayra Menjibar de Barrera
Sr. Raúl Oliva C.

Sr. Yefry Pacheco
Sr. José Fernando Paiz Prem
Sr. Juan José Recinos Hernández
Sr. Edgar Rueda
Sr. Francisco Rolando Sandoval O.
Sr. José Oscar Sandoval Salguero
Sr. Rocael Ovidio Santos de León
Sr. Leonel Sisniega-Otero
Sr. Otto Spiegelner Robles
Sr. Jaime Tánchez
Sra. Edith Vargas
Sr. Olmedo Aisar Vásquez Toledo
Sr. Julio Xicay Zacarías
Secretaría Administrativa y de Seguridad de la Presidencia, SAAS
Sr. Iván Carpio Alfaro
Sr. Carlos García
Sr. Edgar Ruano
Sr. Roberto Solórzano

Secretaría de Análisis Estratégico, SAE

Sr. Rony Abiu
Sr. Danilo de León
Sr. César del Valle
Sr. Jorge García Mancilla
Sr. Mynor Hernández
Sr. Francisco Jiménez
Sra. Aracely Lazo
Sra. Paola Matamoros
Sr. José Antonio Monzón Juárez
Sra. Claudine Ogaldes
Sr. Werner Ovalle
Sr. Rudy Santos Alvarado
Sr. Gerzer Santos
Sr. Nestor Siliézar

Secretaría de la Paz, SEPAZ

Sr. Luis Eduardo Escobar
Sra. Aracely Lazo
Sra. Yubisa Palma

CENTROS ACADÉMICOS Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Asociación de Investigación y Estudios Sociales, ASIES

Sr. Marco Antornio Barahona

Sra. Raquel Zelaya

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN

Sr. Manuel Antonio Menjivar

Sr. Hugo Amador Us

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO

Sra. Patricia González

Sr. Alexander Sequén-Mónchez

Sr. Manolo Vela

Fundación Myrna Mack

Sr. Celso Hernández García

Sra. Helen Mack

Sr. Rodolfo Robles Espinoza

Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, IEPADES

Sr. Christian Calderón

Sra. Carmen Rosa de León

Sra. Karla Olascoaga Dávila

Sr. Hugo Antonio Solares

Sra. Rosa María Wantland

Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, INCEP

Sra. Maritza Muralles

Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, IPES

Sr. Enrique Álvarez

Sr. Arnoldo Villagrán

Sr. Otto Zeissig Vásquez

Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigación para la Paz, IRIPAZ

Sr. Leonel Padilla

Centro de Acción Legal para los Derechos Humanos, CALDH

Sr. Frank La Rue

Sr. Miguel Ángel Sandoval

Sr. Paul Seils

Seguridad en Democracia, SEDEM

Sra. Iduvina Hernández

Sr. John Ramírez

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, ICCPG

Sr. Juan Pablo Arce Gordillo

Sr. Fanuel García

Sr. Alejandro Rodríguez

Centro de Estudios de Guatemala, CEG

Sr. Sandino Asturias

Sr. Hugo Cabrera

Sr. Ramón Nuila H.

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

Sra. Ana Margarita Castillo

Sra. Rosa Tock

Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, CEUR

Sr. Jorge Murga

Sr. Oscar Guillermo Peláez

Invitados a título personal

Julio Balconi

Héctor Alejandro Gramajo

Mauricio López Bonilla

Mario Mérida

Guillermo Pacheco

Humberto Preti

Héctor Rosada-Granados

Anexo 8

Participantes titulares en reuniones plenarias

Gobierno de la República

Ministerio de Gobernación

Sr. Ángel Conte Cojulún
Sr. Elmer Aguilar Moreno
Sr. Daniel Aldana
Sr. Carlos A. Méndez

Ministerio de la Defensa, MDN

Sr. Edgar Godoy
Sr. Rualdo Leonel Leal
Sr. Olmedo Vásquez
Sr. Mario Ardón

Secretaría Administrativa y de Seguridad de la Presidencia, SAAS

Sr. Héctor Rosada-Granados
Sra. Ana Mercedes de Lembque
Sr. Ricardo Marroquín Rosada

Secretaría de Análisis Estratégico, SAE

Sr. Edgar Gutiérrez
Sr. Víctor Moreira
Sr. Miguel Ángel Reyes

Secretaría de la Paz, SEPAZ

Sr. Rubén Calderón
Sr. Miguel Ángel Reyes
Sra. Raquel Zelaya
Sr. Gabriel Aguilera Peralta

Centros Académicos y Organizaciones de la Sociedad Civil

Asociación de Investigación y Estudios Sociales, ASIES

Sr. José Antonio Monzón Juárez
Sra. Raquel Zelaya
Sr. Marco Antonio Barahona

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN

Sra. María del Carmen Aceña

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO

Sr. René Poitevin

Sr. Víctor Gálvez Borrell

Fundación Myrna Mack

Sra. Helen Mack

Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, IEPADES

Sra. Carmen Rosa de León

Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, INCEP

Sr. Marco Antonio Barahona

Sra. Maritza Muralles

Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, IPES

Sr. Enrique Álvarez

Sr. Arnoldo Noriega

Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigación para la Paz, IRIPAZ

Sr. Leonel Padilla

Centro de Acción Legal para los Derechos Humanos, CALDH

Sr. Frank La Rue

Seguridad en Democracia, SEDEM

Sra. Iduvina Hernández

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, ICCPG

Sr. Luis Ramírez

Centro de Estudios de Guatemala, CEG

Sr. Sandino Asturias

Universidad Rafael Landívar, URL Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Sra. Karla Villagrán

Universidad de San Carlos de Guatemala, USAC Escuela de Ciencia Política

Sr. Vinicio González

**Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de San Carlos
de Guatemala, CEUR**

Sr. Oscar Guillermo Peláez

Sr. Jorge Murga

Invitados a título personal

Julio Balconi

Héctor Alejandro Gramajo

Mauricio López Bonilla

Mario Mérida

Guillermo Pacheco

Otto Pérez Molina

Álvaro Pop

Humberto Preti

Héctor Rosada-Granados

Listado de reuniones

Reunión	2000	2001	2002
Reuniones Plenarias	6	2	2
Reuniones Grupo 1	10	5	0
Reuniones Grupo 2	14	17	0
Reuniones Grupo 3	16	16	8
Reuniones Grupo 4	10	19	5
Reuniones Grupo Anteproyecto Ley ICIA	0	1	3
Reuniones Grupo 4-A	0	22	10
Reuniones Grupo 5	16	18	0
Reuniones Grupo FODA	0	2	1
Reuniones Internacionales	2	0	1
Total por año	74	102	30
Total	206		

La edición, diseño y producción de
Hacia una política de seguridad para la democracia, tomo I,
se realizó en Magna Terra editores, en diciembre de 2002.
El tiro sobre papel bond 80 gramos consta de 1,500 ejemplares.



UNOPS

Ambassade van het



Koninkrijk der Nederlanden

NORAD



Los trabajos reunidos en los dos volúmenes de esta obra recogen la experiencia desarrollada por el Proyecto “Hacia una política de seguridad para la democracia”, iniciativa conjunta de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Sede Guatemala; WSP Internacional; y el Instituto Guatemalteco para el Desarrollo y la Paz, IGEDEP, en el marco de un esfuerzo por realizar un abordaje constructivo en torno a la problemática de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas en Guatemala.

El Proyecto se desarrolló en nuestro país entre octubre de 1999 y febrero de 2002, con el objetivo de identificar, a partir de una investigación realizada de manera colectiva, los consensos básicos que pudieran utilizarse como base para recomendaciones operativas en la materia: una puesta en común que sirviera de cimiento para la construcción de nuevos marcos conceptuales y operativos para la función de seguridad en un Estado democrático de derecho.

Ello constituye una tarea urgente para Guatemala por la necesidad de construir los marcos de seguridad con nuevos contenidos y nuevos mecanismos que correspondan a las necesidades e intereses de una comunidad política democrática; porque sólo de esa manera será posible trazar una política efectiva que precluya la posibilidad que repitamos los errores del pasado.

ISBN: 99922-66-64-3



9 789992 266649