



Hacia una política de seguridad para la democracia

Guatemala, 2002



“Hacia una política de seguridad para la democracia”

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.

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
Tels: 238-0175, 250-1031

ÍNDICE

Índice de contenidos

PRESENTACIÓN	5
BASES PARA LA CONSIDERACIÓN DE LA CUESTION MILITAR EN LA GUATEMALA DEL SIGLO XXI	9
PROPUESTA PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD EN GUATEMALA	23
PROPUESTA PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE INTELIGENCIA DE GUATEMALA	55
PROPUESTA PARA LA REDEFINICIÓN DE LA FUNCION MILITAR EN LA GUATEMALA DEL SIGLO XXI	85
LA EXPERIENCIA DEL PROYECTO "HACIA UNA POLITICA DE SEGURIDAD PARA LA DEMOCRACIA"	97
ANEXO 1 MIEMBROS DEL PLENARIO	119
ANEXO 2 INTEGRANTES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO	121
ANEXO 3 LISTADO DE DOCUMENTOS	123

Presentación

Entre 1999 y 2002, un grupo de guatemaltecos provenientes de distintos órdenes de la vida social y política del país participaron en un intenso proceso de investigación y diálogo cuyo propósito era la formulación de recomendaciones operativas para temas centrales de la agenda de la seguridad de Guatemala: el Proyecto “Hacia una política de seguridad para la democracia”, POLSEDE. Políticos y académicos, civiles y militares, funcionarios públicos y miembros de organizaciones no gubernamentales, organizados en grupos de trabajo y reunidos periódicamente en sesiones plenarias, desarrollaron una agenda de investigación ambiciosa y compleja, que se planteaba un reto que en el contexto de una sociedad polarizada y desarticulada como la guatemalteca parecía insuperable: alcanzar recomendaciones operativas que tuvieran, a la vez, la calidad técnica que se requiere de propuestas de política pública, con un nivel de legitimidad política que se derivara de su aprobación por el consenso del conjunto de los participantes.

El resultado ha sido satisfactorio: en cada uno de los grupos, el esfuerzo intenso y sostenido que implicó más de 200 reuniones de trabajo –muchas de las cuales eran talleres de dos días en los que cada grupo de trabajo se aislaba para avanzar en la materia– fue coronado por resultados concretos. Recomendaciones sobre temas variados que van desde consideraciones conceptuales y reflexiones teóricas sobre aspectos de la función militar en una democracia, hasta propuestas concretas para el establecimiento de estructuras institucionales responsables de funciones como la inteligencia civil, que ahora se ponen a disposición de la sociedad guatemalteca y de las autoridades políticas del país, como una contribución sólida en el esfuerzo de establecer marcos de política de seguridad que correspondan a la naturaleza democrática del Estado que los guatemaltecos estamos construyendo.

Los temas que interaron la agenda de investigación que se desarrolló en el marco del proyecto, y en torno a los cuales se organizaron varios grupos de trabajo, fueron: marco conceptual; concepto y agenda de seguridad; doctrina militar; controles democráticos (incluyendo los temas de inteligencia y de institucionalidad de la seguridad); y función militar, a los que se agregó en el curso del proyecto un grupo especial para inteligencia civil. El trabajo de estos grupos permitió alcanzar los siguientes documentos:

- a. Bases para la consideración de la cuestión militar en Guatemala.
 - b. Sociedad, Estado y ejército en Guatemala a inicios del siglo XXI.
 - c. Concepto y agenda de seguridad.
 - d. Criterios generales para la reforma del Sistema de Inteligencia en Guatemala.
-

- e. Guatemala: fundamentos del Sistema de Inteligencia.
- f. Estructura orgánica y carrera del Sistema de Inteligencia en Guatemala.
- g. Controles democráticos del Sistema de Inteligencia de Guatemala.
- h. Sistema de Inteligencia civil del Ministerio de Gobernación.
- i. El Sistema de Seguridad en Guatemala: apuntes para una reforma.
- j. Doctrina militar: enfoque de los aspectos constitutivos y consideraciones para la orientación de una nueva visión doctrinaria.
- k. La función del ejército en una sociedad democrática.

Cada uno de estos documentos fue elevado a la consideración de la plenaria que reunía al conjunto de los participantes, y en los que las opiniones vertidas poseían un carácter institucional. En algunas oportunidades, la plenaria solicitó al grupo de trabajo una mayor consideración de algunos aspectos, enviando el documento de regreso para su análisis y eventual modificación. Finalmente, las versiones definitivas elaboradas por cada grupo de trabajo fueron aprobadas por consenso en la plenaria, convirtiéndose en recomendaciones de política avaladas por el conjunto de los participantes.

La presente publicación recoge las principales recomendaciones formuladas en dichos documentos de una manera resumida y ágil, rescatando aquellos elementos propositivos más relevantes. Se ha respetado la redacción original de cada documento, pero seleccionando párrafos e integrándolos de una manera que permitan una comprensión integral del sentido de las recomendaciones que los participantes en el Proyecto han formulado. Así, se ha logrado resumir los once documentos elaborados por los grupos de trabajo en cuatro propuestas organizadas en torno a temas clave:

- a. las bases conceptuales y el reconocimiento de las tareas pendientes para nuestro país;
- b. la reforma del Sistema de Inteligencia;
- c. la reforma del Sistema de Seguridad; y
- d. la redefinición de la función militar.

Estos resúmenes de ninguna manera sustituyen a los documentos originales. De hecho, aunque se ha respetado la redacción original, la selección de temas y párrafos necesariamente deja de lado una serie de aspectos y consideraciones que los miembros de cada grupo de trabajo, y las instituciones participantes en la plenaria, consideraron relevantes e importantes. Elementos de contexto histórico y político, consideraciones teóricas, detalles operativos, matices relevantes en cada uno de los temas y que constan en cada documento elaborado, no han sido incluidos en estos resúmenes con el ánimo de facilitar su difusión y conocimiento. La coordinación del proyecto asume la responsabilidad por este esfuerzo de selección y síntesis. Quienes estén interesados en estos temas, ya sea por interés académico, práctico o informativo, están invitados a consultar los documentos ori-

ginales –contenidos en el CD-ROM que se adjunta, versiones en español y en inglés– los cuales reflejan de manera fidedigna el trabajo realizado por los participantes, y constituyen el consenso arduamente construido.

Es menester reconocer que todo este esfuerzo no hubiese sido posible sin la colaboración de PNUD-UNOPS, y sin el generoso financiamiento de la Real Emabajada de Noruega, la Embajada Real de los Países Bajos, y la Agencia para el Desarrollo Internacional, USAID.

Vale la pena subrayar que, más allá de las recomendaciones de política señaladas, esta experiencia de investigación académica en un marco de diálogo intersectorial deja un importante legado para la sociedad guatemalteca: la confirmación de las posibilidades y conveniencia del diálogo como herramienta para la consolidación de la democracia, y la confianza en la capacidad de los actores nacionales para abordar tareas técnica y políticamente complejas. En efecto, la experiencia alcanzada dentro del proyecto evidencia que aun en contextos marcados por el legado de conflictos armados –o mejor dicho, precisamente en éstos–, el diálogo es una herramienta insustituible en la generación de condiciones que permitan la consolidación de la paz y la generación del desarrollo. Para los participantes en el Proyecto POLSEDE, esta experiencia ha conducido a la decisión de establecer espacios de coordinación intersectorial que les permitirán continuar en una dinámica de la que el Proyecto espera haber sido una simple semilla: allí están la Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática, y la Coordinadora de Instituciones de la Sociedad Civil para la Seguridad Democrática, como espacios de diálogo, investigación y participación política que desarrollarán la agenda de una temática que en Guatemala requerirá de muchos esfuerzos e imaginación. Una relación de esta experiencia, con los detalles del proceso que se implementó a lo largo de estos años, se incluye en la segunda parte de este documento.

Finalmente, es conveniente reconocer que los resultados producidos en este esfuerzo colectivo –desarrollado por actores nacionales, liderado por investigadores guatemaltecos, y desarrollado a partir de las percepciones y necesidades de nuestra realidad, está a la altura de cualquier trabajo académico o de desarrollo de políticas públicas en la materia, en cualquier parte del mundo. Y que no se trata del esfuerzo de una persona o de una institución, sino de una labor compartida por personas e instituciones provenientes de las distintas avenidas de la vida política y social de nuestro país. Confiamos en que la sociedad guatemalteca, sus líderes políticos y sociales, en ejercicio de la función pública o en práctica de la oposición política o la auditoría social, reconozcan el valor de estas contribuciones y las utilicen en la tarea conjunta de la construcción de una Guatemala mejor.

Ciudad de Guatemala, noviembre de 2002.

**BASES PARA LA CONSIDERACIÓN
DE LA CUESTIÓN MILITAR EN LA
GUATEMALA DEL SIGLO XXI¹**
Guatemala, 2002

¹ RESUMEN DE LOS DOCUMENTOS SIGUIENTES

Sociedad, Estado y ejército en Guatemala a inicios del siglo XXI. Proyecto "Hacia una política de seguridad para la democracia, POLSEDE. Grupo de trabajo sobre marco conceptual. Guatemala, 16 de noviembre de 2001. 19 páginas.

Bases para la consideración de la cuestión militar en Guatemala. Proyecto "Hacia una política de seguridad para la democracia, POLSEDE. Grupo de trabajo sobre marco conceptual. Guatemala, 31 de julio de 2001. 35 páginas.

I Marco conceptual

Al tratar de entender la problemática de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas² 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).³ Si bien es evidente que ambos factores (la naturaleza de la institución militar, y las características de contexto político inmediato) son importantes, es evidente que no alcanzan, por sí mismos, a explicar los patrones con que las intervenciones militares en la política tienen lugar en sociedades determinadas.

Las situaciones de desborde de la función militar y su reversión no suelen ser incidencias únicas en la vida política de un Estado. 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 el mismo se interrelaciona e integra en el marco más amplio de una realidad política regional e internacional.

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 la que es principalmente interna. 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

² 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.

³ 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.

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.

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. Existe una coincidencia entre los intereses 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.

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. 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.

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:

1. Promover el bienestar y el desarrollo social.
2. Brindar seguridad a la población.
3. 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 aquél que cumple efectivamente con dichas funciones. Un Estado débil es aquél que, por falta de capacidad o de voluntad, no lo hace. 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. 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. 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.

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.

Esta serie de factores (fortaleza estructural expresada en nivel de desarrollo socioeconómico, radio de poder coercitivo/hegemónico, naturaleza del orden 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 y 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 provienen del exterior. Al contrario, un Estado débil estructuralmente, con problemas de integración y con cuestionamientos a su autoridad provenientes de sectores de la población, enfrenta amenazas a su seguridad existencial que son la expresión de luchas de poder a su interior.

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

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 seguridad agravados. Esta percepción de amenaza de seguridad, en su doble característica de interna y política, genera dos efectos inmediatos.

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. 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.

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 con el 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.

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).

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.

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:

1. Liberalización es el proceso de apertura política que el Estado autoritario inicia mientras aún mantiene el control político. Independientemente de cual 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, y concluye con la llegada de nuevas autoridades políticas cuya clara intención es establecer la democracia.
2. 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.

3. Consolidación se denomina al período durante el cual las normas y valores que ya rigen formalmente al sistema político comienzan a permeare 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.

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.

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 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.

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 en un actor político, ya sea de manera manifiesta o latente.

Entre los factores para la gestación de un modelo de autonomía relativa de las fuerzas armadas, dos son determinantes:

1. La existencia de formas de resistencia militar a las transformaciones propuestas o al ejercicio de control político de las autoridades civiles.
2. 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. 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:

1. Medida de autonomía militar sancionada constitucionalmente.
2. Relación jerárquica de las fuerzas armadas con el jefe del ejecutivo.
3. Coordinación del sector defensa por civiles o militares.
4. Participación de oficiales de alta en el gabinete de gobierno.
5. Papel de la legislatura en cuestiones militares.
6. Participación de funcionarios civiles en el diseño e implementación de políticas de seguridad.
7. Control del aparato de inteligencia del Estado.
8. Participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública.
9. Participación de civiles (legislatura, gabinete) en evaluación de ascensos.
10. Participación de oficiales de alta en empresas estatales.
11. Alcances del fuero militar.

El objetivo de la subordinación efectiva de la institución armada a la autoridad política del Estado democrático de derecho implica la creación y 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. Los 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:

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

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.

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

1. El fortalecimiento institucional de la capacidad estatal para proveer el marco jurídico, la orientación estratégica, el liderazgo y conducción política, los medios de supervisión de la eficiencia y la eficacia de las fuerzas armadas en el cumplimiento de sus funciones, 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.
2. 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.
3. 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 auditoría social como reforzamiento del control social hacia el Estado –en el caso de la prensa y organizaciones de la sociedad civil.

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:

1. Un marco jurídico (desde el nivel constitucional hasta la revisión de las regulaciones internas de la institución).
2. Políticas adecuadas (de seguridad del Estado con su correspondiente agenda; de defensa; militar; etc.)
3. Mecanismos institucionales claros (en el poder ejecutivo, en el poder legislativo, en el poder judicial).
4. Recurso humano civil calificado para las distintas instituciones civiles involucradas.

El reconocimiento de 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.

II Sociedad, Estado y ejército en Guatemala

El 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 relegitimar el Estado mediante un proceso electoral en el que se eligieran autoridades civiles en comicios libres, abiertos y transparentes, llevados a 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.

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. De modo paralelo, 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.

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.¹ 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.

¹ 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. Sin embargo, 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.

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 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 contemple la definición de una misión y funciones para la institución militar, que sea el resultado de una acción colaborativa entre civiles y militares.

Para aproximarnos a una evaluación de la situación actual de las relaciones entre sociedad, Estado y ejército es necesario, por lo tanto, observar estos dos 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.
- b. La existencia e implementación de una política de Estado que establezca un marco de acción general para inscribir estas transformaciones dentro de un proceso de consolidación de la democracia en el país.

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. Es necesario reconocer claramente que el autoritarismo en Guatemala ni comienza ni termina en la institución militar. 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.

III

Cinco puntos para el futuro

El ejército se ha desplazado de la esfera política 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.

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.

De hecho, un análisis detenido del proceso de redefinición de 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 de 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.

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. Esta situación podrá evitarse mediante el diseño e implementación de una política clara e integral que conduzca a la insti-

tucionalización de un nuevo modelo de relaciones entre sociedad, Estado y ejército que contenga cinco componentes básicos:

1. 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.
2. Un concepto de seguridad que, fundado en el carácter democrático del Estado, identifique claramente los ámbitos de responsabilidad del mismo 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.
3. Una plataforma legal-institucional que operativice dicho concepto y desarrolle una agenda que responda a las circunstancias específicas que atraviese el país, y establezca 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.
4. 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 los ámbitos no estatales en los que se desarrollan las funciones de investigación académica y auditoría social.
5. Mecanismos de consulta que involucren en el proceso de formulación de políticas públicas a los distintos sectores pertenecientes a la sociedad civil y a 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.

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.

**PROPUESTA PARA LA REFORMA
DEL SISTEMA DE
SEGURIDAD EN GUATEMALA¹
Guatemala, 2002**

¹ **RESUMEN DE LOS DOCUMENTOS SIGUIENTES**

El sistema de seguridad en Guatemala: apuntes para una reforma. Proyecto "Hacia una política de seguridad para la democracia", POLSEDE, (Documento No. 6). Grupo de trabajo sobre controles democráticos y Sistema de Inteligencia. Guatemala, 7 de marzo de 2002. 117 páginas.
Concepto y agenda de seguridad. Proyecto "Hacia una política de seguridad para la democracia", POLSEDE, Grupo de trabajo sobre concepto y agenda de seguridad. Guatemala, 30 de noviembre de 2001. 44 páginas.

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 corresponda con el régimen democrático, pero que a la vez sea capaz de hacer frente a los diversos dilemas de la seguridad.

A. El concepto de seguridad

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.

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. 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.

B. El sistema nacional de seguridad

Todo sistema nacional de seguridad tiene por objeto el tratamiento de aquellos temas definidos –de forma explícita o implícita– como asuntos de seguridad. Se conceptualiza como 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. Es el instrumento a través del cual el Estado enfrenta los desafíos que en materia de seguridad se presentan.

El sistema está estrechamente relacionado con el concepto y la agenda de seguridad. Ambos definen las políticas resultantes en todos los niveles de actividad del Estado. Entre el concepto, la agenda y las políticas, existe una interconexión de múltiples vías y sentidos, que para efectos didácticos puede ser interpretada de forma secuencial.

C. Los asuntos 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. 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.

Los asuntos de seguridad 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.

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 cabo los intereses nacionales vinculados al 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 contrapone 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 establece 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. Desde esta perspectiva, las amenazas pueden ser las que detallamos a continuación.

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.

Problemas mayores: cuando de no ser corregidos oportunamente por el Estado, pueden convertirse en problemas vitales.

Problemas menores: cuando afectan el bienestar de la población pero no constituyen una amenaza mayor.

Tal esquema se integra al *continua* seguridad preventiva-seguridad reactiva. Por seguridad preventiva comprendemos la condición que se genera por la capacidad del Estado de promover bienestar para la sociedad, mitigando las vulnerabilidades que lo limitan. Por aparte, 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. 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.

Otra de las herramientas analíticas de la seguridad lo constituye el concepto de umbral. Esta herramienta de análisis permite definir cuándo un asunto de política regular puede pasar a ser considerado asunto de seguridad. El umbral es 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:

La identificación de una amenaza existencial.

La identificación de una acción de emergencia.

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.

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 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 aquél 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.²

² *Security: a new framework for analysis*. Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde. Lynne Rienner Publishers. United Kingdom-United States of America. 1998.

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 a los individuos y las sociedades, como lo ambiental, lo económico y social; en el afán de no circunscribir el tema de seguridad al componente político-militar, se corre el riesgo de relativizar el concepto de seguridad. Se trata 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.³

El riesgo de no delimitar el ámbito de las políticas de seguridad y desarrollo, o sea, 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 fuera 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 significara priorizar intereses del Estado contrapuestos a los intereses de seguridad de la población en su conjunto.

La identificación del desarrollo como objetivo de seguridad comprometería 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.

Tales renglones se complementan con una definición de la extensión territorial que determinada amenaza plantea, sea ésta exclusivamente nacional, regional o internacional.

³ "La seguridad internacional en las Américas" Rojas Aravena Francisco. En *Fuerzas armadas y sociedad*. Revista de FLACSO-Sede Chile. Año 13, No. 4. Octubre-diciembre de 1998, p. 24.

3. Clasificación conforme a la respuesta institucional frente a la amenaza

La definición de los asuntos de seguridad llega hasta un tercer momento, vinculada 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.

D. La definición de los asuntos de seguridad

Las decisiones principales de seguridad son una responsabilidad ineludible e indelegable del poder político legal y legítimamente constituido. 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. 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.

- a) Momento analítico (ver): Se realizan los diferentes pasos del análisis expuesto supra. Éste viene dado por esa compleja interrelación entre concepto, agenda y Sistema de Seguridad –instituciones, normativas, políticas y controles.
- b) 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.
- c) 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.

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:

- a) La previsibilidad de los actos de la administración pública.
- b) Parámetros de eficacia en el accionar de los órganos de control interinstitucional, 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.

II

Características generales del Sistema de Seguridad de Guatemala

A. Determinación de políticas y coordinación

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. La característica ha sido la formulación de políticas de gobierno que tienen una temporalidad limitada a lo que duran los períodos de gestión.

El Sistema de Seguridad de Guatemala carece de mecanismos inter-institucionales de coordinación entre los diversos compartimentos de la administración pública encargados de forma directa de la función de seguridad. Los gabinetes específicos establecidos por la Ley del Organismo Ejecutivo, carecen de una apropiada institucionalidad. Asimismo, se carece de una institucionalidad de máximo nivel que pueda determinar los procesos de planificación en materia de seguridad, y que tenga como objetivo promover la toma de decisiones sobre la base de exhaustivos análisis.

B. 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. Existen varias normativas que regulan el accionar de las fuerzas de seguridad⁴ y otras, que establecen parámetros para la cooperación entre varios ministerios de Estado.⁵ En su conjunto, dicho marco normativo se caracteriza por carecer de coherencia.

Como parte de las facultades del Organismo Ejecutivo, la Presidencia de la República ha emitido Acuerdos Gubernativos, por los cuales se

⁴ Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 (13XI1997); Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala, Decreto 72-90 (17II1991); Ley de la Policía Nacional Civil, Decreto 11-97 (4II1997); Acuerdo Gubernativo 522-2000 (25X2000) crea el Gabinete de Seguridad y Derechos Humanos; Acuerdo Gubernativo 429-2001 (17X2001), crea la Coordinadora Interinstitucional de Seguridad; Acuerdo Gubernativo 456-2001 (20XI2001), establece bases y procedimientos para el diseño de la Política de Defensa Nacional.

⁵ Decreto Número 8-2000 del Congreso de la República (7III2000), 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. Decreto Número 40-2000: Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil, 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. Acuerdo Gubernativo 87-2000 (22II2000), determina 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. Ley de Orden Público, Decreto Número 7(30XI1965) regula el accionar de las fuerzas de seguridad en momentos de excepción.

han creado servicios de inteligencia.⁶ En materia de legislación, 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 Gobernación. 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.

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 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. 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).

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 haya sido aplicado con discrecionalidad. Lo mismo ocurre con el derecho de *habeas data* contemplado en el artículo 31 de la Constitución.

C. 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 (30XI1965), determinan un conjunto de procedimientos a seguir. 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.

⁶ Acuerdo Gubernativo 154-2001 (2V2001), Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República. La Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional, creada mediante Acuerdo Ministerial 0-66 (23VIII1998), publicado en la Orden General No. 14-88 (30VIII1998), Reglamento General del Estado Mayor de la Defensa Nacional. El reglamento del Ejército en tiempo de paz (28XII1990), hace referencia en sus artículos 276-288 a las funciones del oficial de inteligencia. Acuerdo Gubernativo 462-2000 (22IX2000), crea el Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de Información del Ministerio de Gobernación.

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 conculcar una serie de derechos. 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).

E. Control democrático y principios básicos de actuación

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.

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.

III

Institucionalidad de máximo nivel en materia de seguridad:

Consejo Nacional de Seguridad, CNS

A. Funciones principales

- 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, constituyéndose en un mecanismo para la coordinación inter-institucional de todos los compartimentos de la administración pública comprometidos con la seguridad del país.
- c) Determinar y supervisar el funcionamiento de los controles democráticos internos a que las instituciones encargadas de la seguridad deben estar sometidas.
- d) Determinar y supervisar todo lo referente a los procesos de planificación en materia de seguridad, el ciclo de planeamiento de la Política Nacional de Seguridad, PNS, las Directivas Nacionales de Seguridad, DNS y las otras políticas y planes derivados.
- e) El control y el máximo nivel de decisión de todos aquellos asuntos relacionados con el Sistema de Inteligencia.
- f) Establecer una política para la consolidación de una Comunidad de Seguridad y Defensa.
- g) Revisar y concertar un apropiado marco normativo de la seguridad.
- h) Estudiar y dictaminar en torno a la ratificación de instrumentos internacionales.
- i) Proponer criterios y condiciones de utilización de áreas indispensables a la seguridad del territorio y opinar sobre su uso efectivo, especialmente en la franja de frontera y otras relacionadas con la explotación de los recursos naturales.
- j) Asesorar al Presidente de la República acerca de la pertinencia de la aplicación de la Ley de Orden Público.
- k) 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.⁷

⁷ 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 (30XI1965).

- I) De acuerdo con la última de las funciones señaladas, excepcionalmente, 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. Podrán incorporarse al CNS el gobernador o los gobernadores en caso se trate de un problema que reúna varias divisiones jurisdiccionales. Se recomienda una reforma a la Ley Constitucional de Orden Público.

B. Integración y estructura

1. La reunión de miembros permanentes del CNS

El CNS será presidido por el Presidente de la República. En ausencia de éste, preside las sesiones el vicepresidente. 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.

Cuando, atendiendo a la temática a abordar, el CNS lo considere apropiado podrá invitar a sus reuniones a otros funcionarios en general y a personas cuya presencia y opinión sean valoradas de interés para los asuntos en agenda. Los gabinetes se integrarán, cuando se determine que la temática y el tipo de decisiones así lo demanden.

2. Secretaría Técnica del CNS

La Secretaría Técnica del CNS será el órgano ejecutivo del Consejo. El presidente designará al secretario técnico. La Secretaría Técnica realizará todas las labores de carácter administrativo que las sesiones demanden y dará seguimiento a aquellas políticas, planes y directivas que se determinen. Asimismo, es responsable del mecanismo de comunicación entre los miembros del Sistema de Seguridad. El secretario coordinará a un equipo mínimo de asesores de alto nivel. 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. El equipo de asesores podrá incorporarse a las Comisiones Intergubernamentales que se constituyan.

3. Consejo Asesor de Seguridad, CAS, del CNS

Las funciones principales del CAS serán:

- a) 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.

- b) 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 a la función de seguridad.
- c) Conocer y pronunciarse en torno a leyes, reglamentos, manuales y otros instrumentos reguladores, vinculados a las temáticas de seguridad.
- d) Analizar y presentar propuestas para la reforma de instituciones vinculadas al sector.
- e) Formular, proponer y evaluar –por iniciativa propia– políticas, programas, planes, estrategias y procedimientos en materia de seguridad, con el objeto de coadyuvar 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.
- f) Evaluar, recomendar y dar seguimiento a estrategias que coadyuven al desarrollo de compromisos en materia de seguridad comprendidos dentro de los Acuerdos de Paz.
- g) Estudiar los referentes más significativos de la seguridad, promoviendo estudios y análisis de situación que coadyuven a la elaboración de políticas y estrategias.
- h) Coadyuvar con la revisión y fortalecimiento de los programas de formación y profesionalización de las fuerzas de seguridad y los servicios de inteligencia.
- i) Presentar anualmente un informe público que recogerá las apreciaciones del CAS en torno a sus labores de asesoría, opinión, supervisión y auditoría ciudadana relativas a la temática de seguridad. Además de este informe, el CAS está facultado para emitir cuantos informes estime conveniente para el cumplimiento de sus funciones.
- j) Mantener comunicación y coordinación con la sociedad, a efecto de recibir, estudiar y considerar diversos aportes relacionados con el tema de seguridad.

Esta propuesta plantea que el CAS esté conformado por ocho titulares y ocho suplentes, provenientes de forma específica de los sectores siguientes:

- a) Cooperativo.
- b) Empresarial (incluyendo a la grande, mediana, pequeña y micro empresa).
- c) De organizaciones de derechos humanos, seguridad y justicia.
- d) De confederaciones sindicales.
- e) De organizaciones campesinas.
- f) Institutos, centros, instituciones de investigación y académicas.
- g) De organizaciones de los pueblos indígenas.
- h) De organizaciones de mujeres.

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. Elaborados por los sectores, los listados serán presentados a la presidencia dentro del plazo de 60 días transcurridos desde la publicación de la convocatoria. 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 CAS. 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. Los integrantes del CAS durarán en sus funciones un período de cuatro años. Se cuidará que dicho período no coincida con el período gubernamental.

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. La participación en el CAS es a título personal, *ad honorem*, y sus integrantes gozarán de dietas sobre las sesiones atendidas. Dentro del perfil de los miembros, 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.
- b) Experiencia en asuntos relacionados con la seguridad en sentido amplio.

Como requisitos para ser considerado dentro del proceso de selección se consideran los siguientes:

- a) Ser guatemalteco.
- b) Hallarse en el goce de los derechos ciudadanos.
- c) Ser mayor de 30 años.
- d) Ser propuesto por las máximas instancias del sector.

El CAS 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 CAS contará con un secretario técnico, cuyas funciones serán la consecución de todas las labores que demanden las sesiones de trabajo. Tendrá a su cargo –junto con el coordinador– la preparación de las agendas de las sesiones. Cuidará también que los miembros del CAS estén asistidos de los mejores recursos técnicos de análisis e información para la toma de decisiones. 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 requerirá de la oposición curricular calificada por los miembros del CAS.

La estructura se complementa de las Comisiones de Trabajo que tanto ordinaria como extraordinariamente puedan conformarse. Las Comisiones estarán vinculadas a la agenda de trabajo y deberán ser coordinadas por uno de los consejeros. En dichos espacios de trabajo, el CAS podrá hacer uso del concurso de otras instituciones, así como de ciudadanos que deseen aportar en el debate de los temas abordados.

Gráfico No. 1
Organigrama del CAS

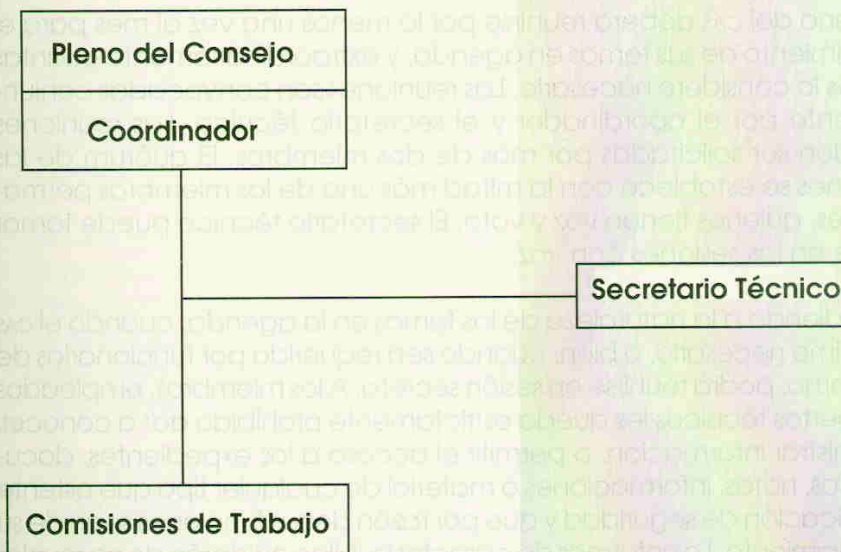


Gráfico No. 2
El pleno del CAS



El pleno del CAS deberá reunirse por lo menos una vez al mes para el seguimiento de sus temas en agenda, y extraordinariamente cuantas veces lo considere necesario. Las reuniones son convocadas conjuntamente por el coordinador y el secretario técnico. Las reuniones pueden ser solicitadas por más de dos miembros. El quórum de las sesiones se establece con la mitad más uno de los miembros permanentes, quienes tienen voz y voto. El secretario técnico puede tomar parte en las sesiones con voz.

Atendiendo a la naturaleza de los temas en la agenda, cuando el CAS lo estime necesario, o bien, cuando sea requerido por funcionarios de gobierno, podrá reunirse en sesión secreta. A los miembros, empleados y expertos técnicos 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. 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 inteligencia. Esta prohibición se mantendrá hasta la desclasificación de la información de conformidad con lo que una ley en la materia establezca.

Todas las decisiones del CAS 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. Comisiones intergubernamentales

El CNS 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. Serán coordinadas por funcionarios de alto nivel, pudiendo ser integradas por analistas de la administración pública y asesores del CNS.

5. Gabinetes específicos

Dentro de la administración pública guatemalteca se presenta la figura de los gabinetes específicos. Institucionalizados en la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97), estos gabinetes son los mecanismos de coordinación intergubernamental de la administración pública. 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. A continuación se señala la forma en la que dos de estos gabinetes podrían funcionar:

Gabinete de Seguridad Exterior, compuesto por los ministros y vicesministros 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.

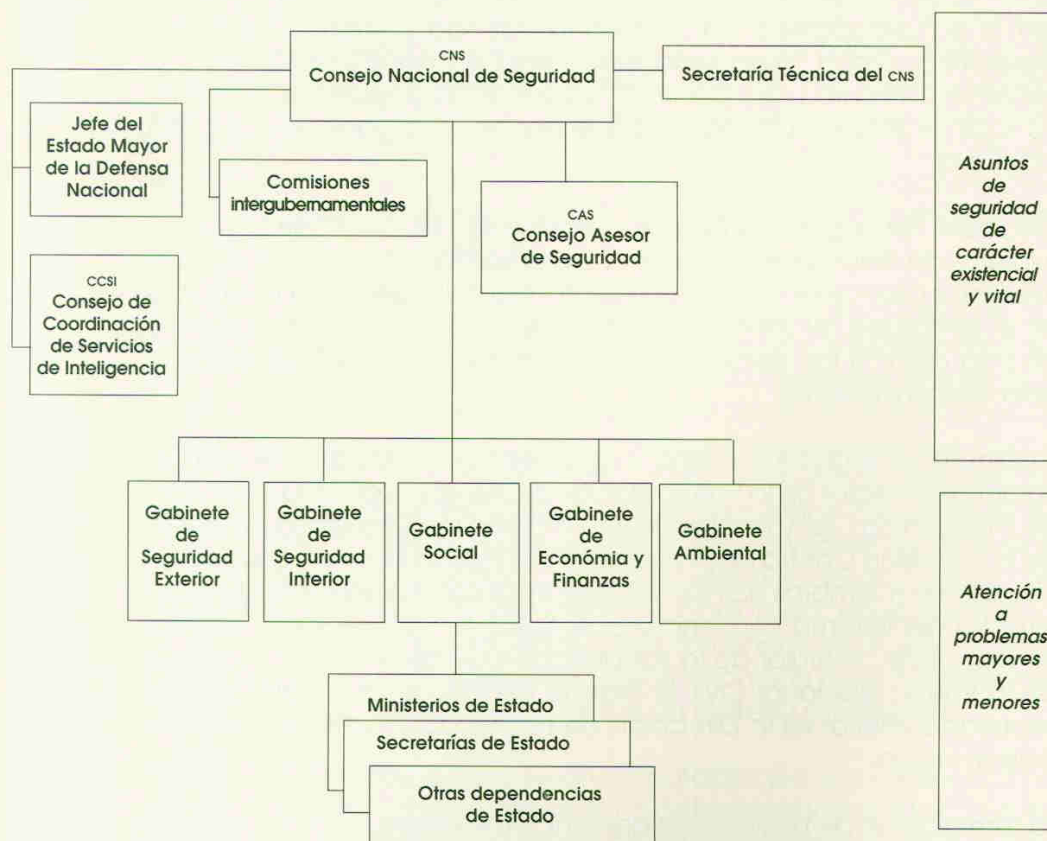
Gabinete de Seguridad Interior, compuesto por el Ministro de Gobernación, el Director de la Policía Nacional Civil, el Titular de la Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información y el Secretario Ejecutivo de la Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas. Se consideran miembros *ad hoc*, los gobernadores departamentales, el Director del Sistema Penitenciario, el titular de la Dirección General de Migración, 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, el Presidente de la República, a consideración del CNS, 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. Las tareas en materia de cooperación no podrán en ninguno de los casos implicar la restricción de derechos constitucionales. 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.

Gráfico No. 3

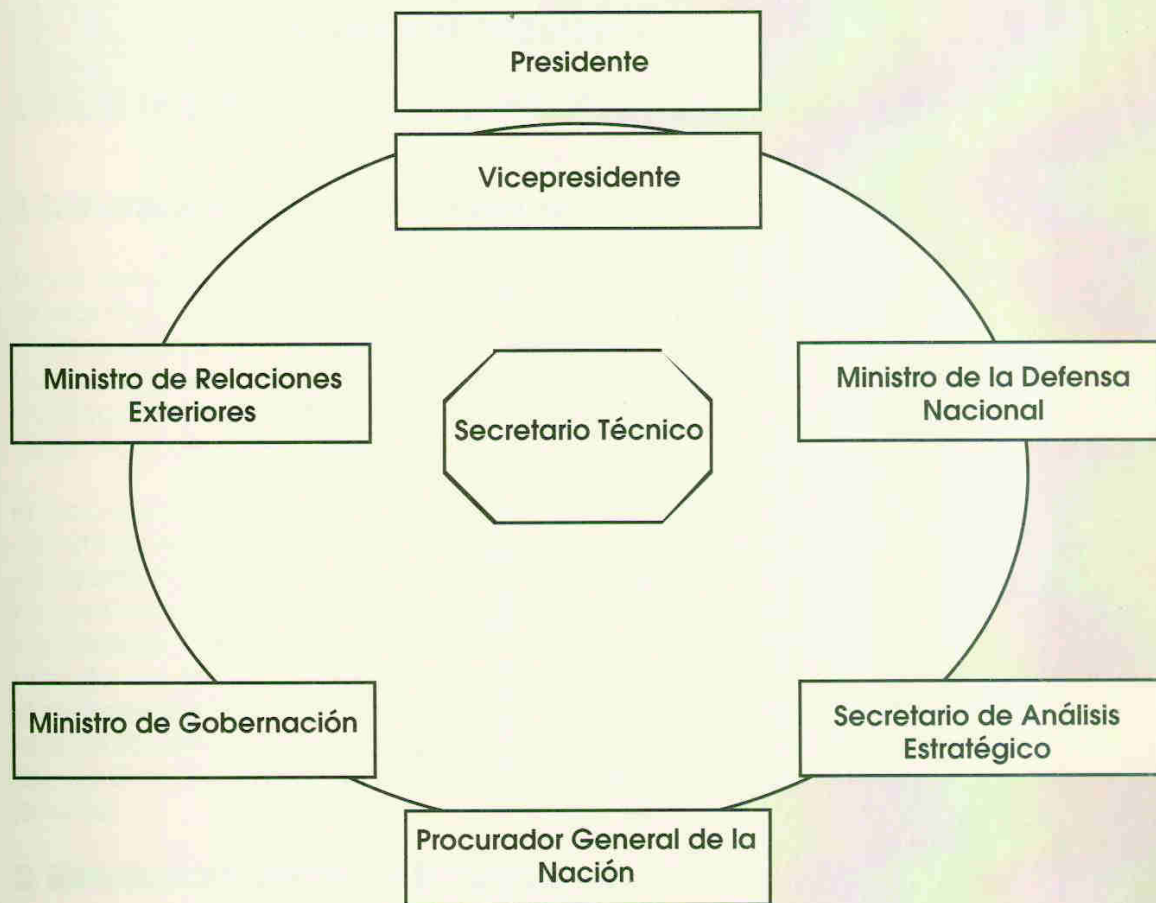
Organigrama general de la institucionalidad del Sistema de Seguridad de Guatemala⁸



⁸ 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. La Política Nacional de Seguridad, PNS

La PNS tendrá por objeto reunir –por lo menos cada cuatro años en situación de normalidad– el análisis de los escenarios nacional, regional e internacional, un balance de los intereses y los objetivos nacionales frente a una serie de amenazas. Presentará las directrices de política pública que se enumerarán atendiendo a los diversos ámbitos específicos de la seguridad.

El proceso de planeamiento da inicio en el CNS, quien establece un Comité de Alto Nivel encargado de elaborar el proyecto de PNS. Estará integrado por funcionarios de alto rango de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Gobernación, Defensa Nacional, Economía y Finanzas Públicas. Desarrollará sus actividades dentro de la Secretaría Técnica del CNS. Está facultado para desarrollar un proceso de consultas. El CCSI preparará un conjunto de insumos –entre los cuales se encuentra la apreciación político estratégica– para la elaboración del proyecto de PNS. El CNS estudiará y aprobará la PNS, la que será un documento público.

B. Directivas Nacionales de Seguridad, DNS

Las DNS constituyen la expresión de la PNS. Éstas son el mecanismo utilizado para revisar, analizar y tomar decisiones de carácter específico en asuntos de seguridad. Las DNS son de observancia obligatoria para la administración pública. Por su carácter público, coadyuvan a transparentar las decisiones.

Por iniciativa propia, o bien a propuesta de alguno de los componentes institucionales del Sistema de Seguridad, el CNS determina la necesidad y conveniencia de preparar un Proyecto de DNS. El 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. El Comité queda facultado para desarrollar un proceso de consultas. El CCSI, preparará los insumos que sean de utilidad para la elaboración del proyecto de DNS. El CNS, conoce, estudia y aprueba los proyectos de DNS.

C. Elaboración de políticas, programas y planes derivados

El CNS, 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 PNS se derivan un conjunto de políticas específicas. 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 CNS conoce, estudia y aprueba los proyectos de políticas específicas en materia de seguridad e inteligencia.

V

Controles democráticos del Sistema de Seguridad de Guatemala

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.⁹

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.

El control democrático opera de forma conjunta. Un único mecanismo puede que resulte ineficaz si no se ve acompañado de todo un conjunto de procedimientos. 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. 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

⁹ Acerca de esta distinción, ver: "Estructuras y su aplicación en policías en proceso de reforma". Eduardo Estévez. En: *Inteligencia policial: compilación de textos*. IEPADES. Guatemala, 2000.

ser comprobado o que no está sujeto a fiscalización. Esta disposición es aplicable a cualquier organismo, institución, empresa o entidades descentralizadas o autónomas". Es decir, todo gasto realizado por el Estado deberá ser fiscalizado y estar debidamente comprobado. Dentro del presupuesto no deberá existir partida alguna de carácter confidencial, o sea, aquella que no se comprueba o que no está sujeta a fiscalización.

El argumento del secreto de Estado 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.

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 siguiendo con los parámetros normales de contraloría. De acuerdo con el artículo en cuestión, la clasificación de seguridad que estas 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 categóricamente 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.

1. El papel del Congreso de la República

El poder legislativo opera regularmente en todas las fases del ciclo de gasto. Tiene 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. 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 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.

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.

C. 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.

- a) La adecuación del accionar de las fuerzas de seguridad y los servicios de inteligencia al ordenamiento jurídico del Estado democrático de derecho: 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. 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.

- b) 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 al área de seguridad del Estado adquieren un compromiso de integridad, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de su cargo.

- c) 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.
- d) Los conceptos de disciplina y obediencia en ningún caso pueden 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. 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.
- e) 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 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. Deberá hacerse uso de los procedimientos administrativos y penales en caso se advirtieran hechos constitutivos de delitos en el entorno del desempeño de sus labores.

- f) 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.

- g) La realización de sus funciones con absoluta dedicación profesional y responsabilidad: 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.

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.

D. Sistema de Información Pública

La finalidad de este sistema consiste en facilitar toda información relativa a actos administrativos, registros y archivos del Estado. El Sistema de Información Pública 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 Sistema de Información Pública facilita el ejercicio del derecho establecido en el artículo 30 de la Constitución Política de la República. Constituye un mecanismo de asistencia para la toma de decisiones del CNS. El Sistema de Información Pública será administrado por la Secretaría General de Programación y Planificación. Todas las dependencias del Estado suministrarán al Sistema de Información Pública las siguientes informaciones:

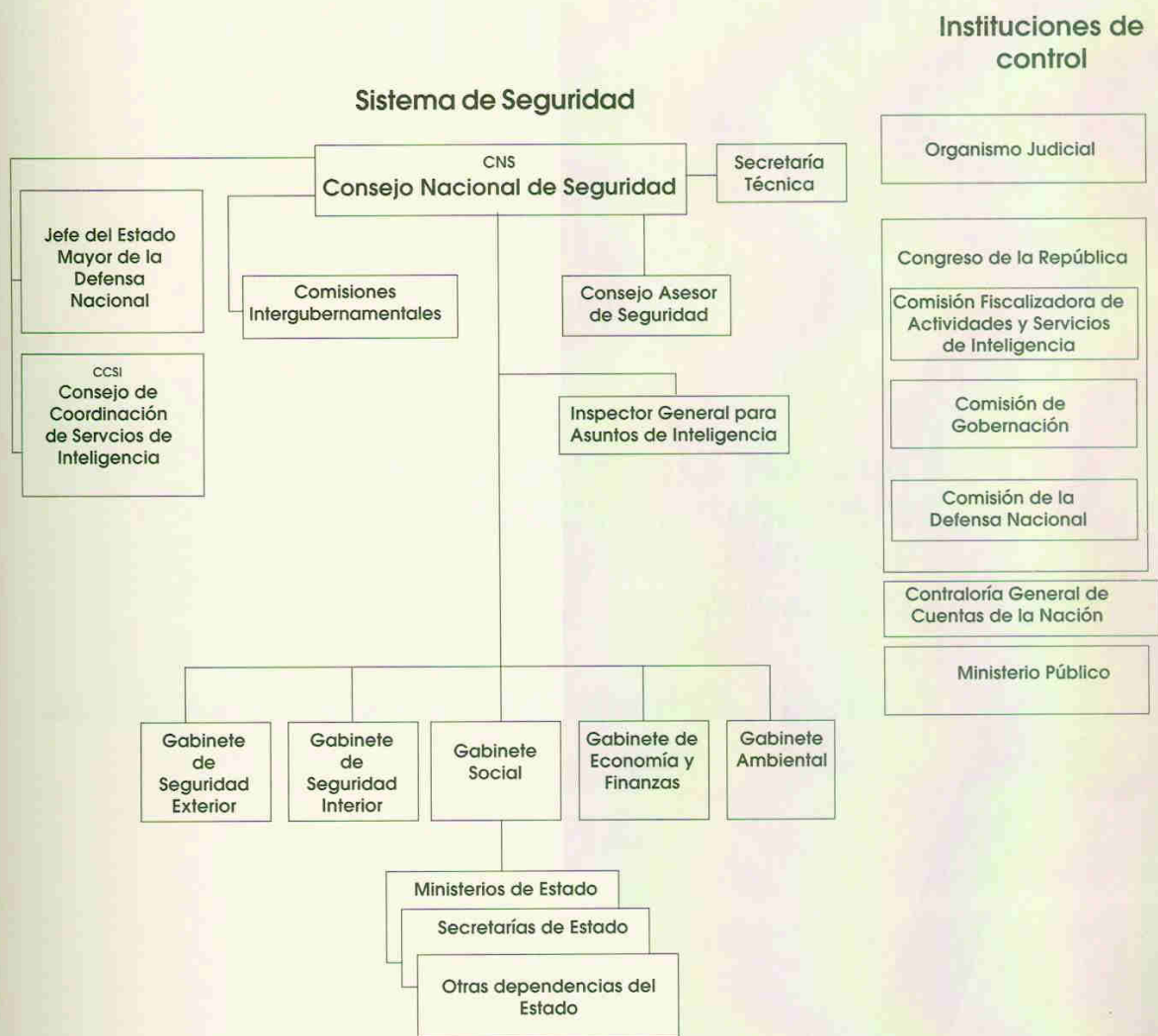
- a) Su estructura orgánica y el nombre de los funcionarios que ocupen los cargos.
- b) Actos administrativos definitivos, incluyendo, en el caso de órganos colegiados de dirección, votos y opiniones de cada uno de sus integrantes.
- c) Dictámenes e informes.
- d) Declaraciones que reflejen la adopción 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) Modificaciones, revisiones o anulaciones de cualquiera de los aspectos precedentemente enunciados.

El Sistema de Información Pública dispondrá de los medios más accesibles para la consulta de tales elementos de información. Cuando se presente el caso que la revelación de informaciones incluya datos sobre terceras personas que pueda constituir una invasión a la privacidad, el Sistema cuidará de que en la información se borren 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 impugnabile por las vías administrativas y judiciales correspondientes.

Gráfico No. 5

Organigrama general de la institucionalidad y los controles democráticos del Sistema de Seguridad de Guatemala¹⁰



¹⁰ Este organigrama no implica precisamente una línea de jerarquía respecto de la estructura actual del Organismo Ejecutivo.

PROPUESTA PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE INTELIGENCIA DE GUATEMALA¹ Guatemala, 2002

¹ RESUMEN DE LOS DOCUMENTOS SIGUIENTES

Criterios generales para la reforma del Sistema de Inteligencia en Guatemala. Proyecto "Hacia una política de seguridad para la democracia", POLSEDE. Grupo de trabajo sobre controles democráticos y Sistema de Inteligencia. Guatemala, 12 de febrero de 2001. 24 páginas.

Guatemala: fundamentos del Sistema de Inteligencia. Proyecto "Hacia una política de seguridad para la democracia", POLSEDE. Grupo de trabajo sobre controles democráticos y sistema de inteligencia. Guatemala, 9 de febrero de 2001. 8 páginas.

Estructura orgánica y carrera del Sistema de Inteligencia en Guatemala. Proyecto "Hacia una política de seguridad para la democracia", POLSEDE. Grupo de trabajo sobre controles democráticos y Sistema de Inteligencia. Guatemala, 31 de julio de 2001. 40 páginas.

Controles democráticos del Sistema de Inteligencia de Guatemala. Proyecto "Hacia una política de seguridad para la democracia", POLSEDE. Grupo de trabajo sobre controles democráticos y Sistema de Inteligencia. Guatemala, 31 de julio de 2001. 40 páginas.

Sistema de Inteligencia civil del Ministerio de Gobernación. Proyecto "Hacia una política de seguridad para la democracia", POLSEDE. Grupo de trabajo sobre inteligencia civil. Guatemala, 21 de marzo de 2002. 65 páginas.

I Criterios fundamentales del proceso de reforma

1. 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 a derecho.
2. 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. 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.
3. 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 lo componen.
4. 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 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.

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.

Asimismo, 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.

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.

5. 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.
6. Coordinación y cooperación 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.

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.

7. Profesionalización y carrera en los servicios de inteligencia. 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.
8. 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.

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.

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.

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.

9. 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. 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.

El ciudadano contará con un recurso judicial de impugnación de la eventual denegatoria o insuficiencia de los datos presentados mediante el procedimiento que para el efecto establezca la ley de *habeas data*.

La potestad de clasificar información 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.

10. 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.

II La nueva estructura de inteligencia

A. El Consejo Nacional de Seguridad, **cns**

El Consejo Nacional de Seguridad, **cns**, será el encargado de la dirección, coordinación y control general de la política de inteligencia. Le corresponde impartir las instrucciones que considere necesarias para la organización y el funcionamiento de los servicios de inteligencia. Ver documento "Sistema de Seguridad en Guatemala: apuntes para una reforma".

B. El Consejo de Coordinación de Servicios de Inteligencia, **ccsi**

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 **ccsi**, será el canal exclusivo hacia el Consejo Nacional de Seguridad, **cns**, de la inteligencia estratégica para la toma de decisiones en diversos campos de la gestión de gobierno.

Vinculado al principio de la especialización de ámbitos operativos, la coordinación entre servicios busca hacer eficiente la calidad del producto inteligencia y la diseminación a sus usuarios. En tal sentido, el **ccsi** 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.

La institucionalización de mecanismos funcionales de coordinación hace funcionar el sistema de contrapesos, la limitación mutua y la actuación dentro del ámbito de competencia. 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. 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.

Dentro de los objetivos de la coordinación, entre los servicios de inteligencia se encuentra el alcance de la integración, lo que se concreta en la elaboración del Plan Estratégico de Inteligencia. Dicho plan, tras ser revisado y aprobado por el **cns**, 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.

La composición del consejo será la siguiente:

- a) El funcionario de la Secretaría de Análisis Estratégico, SAE, cuyo rango y funciones equivalgan al de los demás miembros del consejo.
- b) El director de Inteligencia Civil y Análisis de Información, DICA, del Ministerio de Gobernación.
- c) El director de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional, del Ministerio de la Defensa Nacional.

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. De común acuerdo, los miembros del ccsi designarán a un secretario técnico, quien participará en las reuniones con voz, pero sin voto.

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. En la elaboración de apreciaciones de inteligencia nacional se reflejarán las distintas posturas prevalecientes.

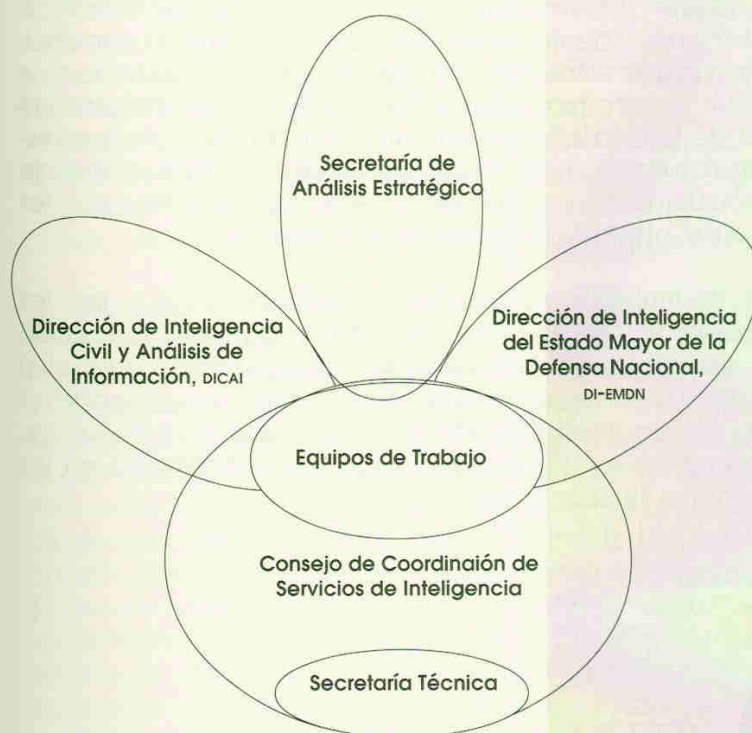
El consejo formula las pautas concretas de orientación y coordinación que logren vincular a los distintos servicios de inteligencia. De la misma forma, de conformidad con el Plan Estratégico de Inteligencia, el consejo elaborará las apreciaciones nacionales de inteligencia en torno a todos los campos de la Agenda Nacional de Seguridad. 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. El ccsi será el responsable de la elaboración de las pautas de control interno, las que incluyen la designación de la instancia que ejercerá dicho control. Entre otras de las funciones del Consejo de Coordinación de Servicios de Inteligencia se encuentra la elaboración de:

- a) La formulación y actualización de la Doctrina de Inteligencia de Estado.
- b) El Plan Estratégico de Inteligencia y su presupuesto.
- c) Lineamientos generales de la Doctrina de Inteligencia.

- d) El programa de formación del personal del Sistema de Inteligencia.
- e) El proyecto de presupuesto del consejo;
- f) Las pautas de coordinación operativa entre servicios de inteligencia.
- g) Participar en la definición de los términos de la relación de los servicios de inteligencia con contrapartes de otros países.
- h) El Informe Semestral Estadístico y el Informe Anual de Actividades de Inteligencia. Ambos de carácter secreto, serán del conocimiento de la Comisión Legislativa de Supervisión de Actividades y Servicios de Inteligencia. El primero brindará un detalle acerca de la ejecución del Plan Estratégico de Actividades de Inteligencia el informe 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.

Gráfica No. 1

El Consejo de Coordinación de Servicios de Inteligencia, ccsi



C. Los órganos y organismos de ejecución del Sistema 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 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.

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.

1. La Secretaría de Análisis Estratégico, SAE

La Secretaría de Análisis Estratégico, SAE, que depende del Presidente de la República, actuará dentro del sistema como un órgano asesor.² 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 adentro como de afuera del territorio nacional. 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. 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.

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. Corresponde a la SAE dirigir, coordinar, centralizar e integrar la inteligencia estratégica en los campos anteriormente señalados.

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. La Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional, DI-EMDN

La Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional, DI-EMDN, 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. Corresponde a la 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.

3. La Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información, DICAÍ, del Ministerio de Gobernación

La Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información, DICAÍ, es un organismo técnico, profesional, civil y apolítico, comprometido con los intereses nacionales, al servicio del Estado, sometido a controles democráticos y con una misión específica. Realizará sus funciones en coordinación con las instancias estatales que sea necesario, estrictamente por los medios y dentro de los límites establecidos por la ley, en función del fortalecimiento del Estado de derecho y del régimen democrático, así como de la observancia plena de los derechos humanos de la población.

La misión de la Dirección de Inteligencia Civil consiste en 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. Le corresponde desarrollar tareas de contrainteligencia en su ámbito.

El ámbito de competencia de la DICAÍ, será la recopilación y procesamiento de información y la 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. La DICAÍ sólo podrá realizar actividades estrictamente de inteligencia, encaminadas al logro de su misión y en el marco del ámbito anteriormente mencionado. 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.

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.

La DICAJ dirigirá el Consejo de Coordinación de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación, el cual será componente integral del Sistema de Inteligencia de Guatemala y su director formará parte del Consejo Interno de Seguridad del Ministerio de Gobernación.³

El Consejo de Coordinación de Inteligencia Civil estará constituido por la Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información, DICAJ; el Servicio de Información Policial, SIP, y el Departamento de Operaciones Antinarcóticas, DOAN, de la Policía Nacional Civil. Los miembros del consejo podrán invitar a participar en reuniones ordinarias o extraordinarias a funcionarios públicos. Este consejo garantizará la integración, coordinación funcional y eficacia de los servicios que lo constituyen, propiciar la difusión e intercambio oportuno de la información y productos de inteligencia de acuerdo a los respectivos ámbitos de competencia, y asegurar la legalidad y control de las actividades de los diferentes servicios. Sus funciones serán las siguientes:

- a) 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.
- b) Elaborar informes que integren las apreciaciones de los distintos componentes del subsistema.
- c) Elaborar y presentar informes semestrales de las actividades realizadas.
- d) Elaborar propuestas que serán elevadas al Ministro de Gobernación y a las instancias de coordinación del Sistema de Inteligencia Civil, sobre:
 - i. Plan Estratégico de Inteligencia para la seguridad interior.
 - ii. Programa de formación y capacitación profesional del personal del subsistema.
 - iii. Lineamientos doctrinarios sobre inteligencia interior.
 - iv. Lineamientos de coordinación operativa entre los servicios del subsistema.
- v. 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.

³ El Consejo Interno de Seguridad del Ministerio de Gobernación fue creado por medio del Acuerdo Ministerial 116-2000, del Ministerio de Gobernación, publicado en el *Diario de Centro América*. Tomo CCLXIV, Número 57, 21 de julio de 2000, p. 4. "Integración: 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. 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".

- vi. Términos de referencia de la relación con contrapartes externas.
- vii. Requerimientos presupuestarios.
- viii. Requerimientos de cooperación técnica externa, para el fortalecimiento de sus capacidades.

La creación de la DICA 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 DICA 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. 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. Una propuesta detallada acerca de la conformación y el funcionamiento de DICA puede verse en el apéndice número uno (página 79).

III

Formación y carrera en inteligencia

A. Carrera en inteligencia

El establecimiento de la carrera profesional de inteligencia es indispensable para la reforma del sistema. 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.

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.

Todos los aspirantes a ingresar a los servicios deberán someterse a las pruebas de selección que cada uno de los servicios establezcan para el efecto y cumplir con los requisitos de ingreso de forma satisfactoria.

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. Toda promoción dentro de la escala jerárquica estará condicionada al tiempo en el servicio, las evaluaciones anuales, la calificación profesional otorgada por la asistencia y 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.

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 igualmente 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. Obligatoria y necesariamente, 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.

Todo sancionado tendrá derecho a reclamar 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.

B. Formación profesional

El Sistema de Formación tiene por objetivo el alcance de altos estándares de profesionalismo 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.

IV

Controles democráticos de la actividad de inteligencia

A. 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. La formulación de la política de inteligencia es una responsabilidad ineludible del poder ejecutivo. La clave de este tipo de control consiste en el establecimiento de unas pautas de planeamiento en materia de inteligencia, mismas que ya han sido descritas en este documento.

El poder ejecutivo es el responsable de establecer normas, procedimientos e instancias de control dentro de cada uno de los servicios que le dependen. 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 a 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, lo que se concreta por intermedio del Inspector General para Asuntos de Inteligencia.

1. Inspector general para Asuntos de Inteligencia, IGA1

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 medidas adecuadas para asegurar que las operaciones de inteligencia no impacten negativamente en la vida de los ciudadanos, violando los derechos humanos.

El IGAI es el encargado de supervisar que las capacidades y el funcionamiento global de los servicios de inteligencia se adecuen a las necesidades de seguridad del país; a la vez que supervisa el hecho de que los objetivos se cumplan dentro del marco del Estado democrático de derecho.

Para tales fines, el Inspector General para Asuntos de Inteligencia desarrollará investigaciones por iniciativa propia, a solicitud del Consejo Nacional de Seguridad, CNS, 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.

El inspector general presentará un informe anual de carácter público, el cual mantendrá en reserva aquellos elementos cuya revelación esté restringida por la ley. Los informes públicos cuidarán de no revelar información que pueda perjudicar la actividad de los servicios de inteligencia. Cuando de las investigaciones realizadas por el IGAI se derivara la comisión de actos constitutivos de delito, éste 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 Nacional de Seguridad. 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 Nacional de Seguridad.

B. Control parlamentario

Este tipo de 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. 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. En términos generales, las comisiones parlamentarias de control en materia de inteligencia tienen como funciones:

- 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. A efecto de construir un marco de control apropiado para los trabajos de la comisión, ésta deberá realizar un trabajo de concertación alrededor de los marcos jurídicos básicos en la materia.
- 2 La acción de búsqueda de información y la realización de investigaciones en torno a las áreas de su competencia. 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. 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 cono-

cimiento de la comisión. 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.

Mediante los mecanismos que la ley de la materia determina, se deberán remitir 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. Así mismo, 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: artículo 241).

- 3 La acción de informar acerca de los resultados de sus actividades de supervisión y control. La comisión presentará anualmente un informe de carácter secreto, dirigido al Consejo Nacional de Seguridad, CNS, el que además 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. 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.

Queda prohibido a los diputados de la comisión 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.⁴ No obstante, en el caso que fueran descubiertas

⁴ En Guatemala las infracciones a esta prohibición son sancionadas con la pena fijada en el artículos 366 y 422 del Código Penal. *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 docu-

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.

Cuando se trate de informes o dictámenes de cualquier naturaleza, la comisión adoptará sus decisiones por mayoría absoluta de los miembros que la integran (LO-OL: artículo 41). 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: artículo 101)– en un Protocolo Adicional que, como anexo al informe, dictamen o documento de que se trate, detallará las razones y sus ponentes.

La comisión requerirá de recursos de asesoría técnica en la materia, recursos de infraestructura, informáticos y documentales. 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. 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.

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 dos diputados ante la comisión, quienes podrán ser reelectos. En el transcurso de una legislatura, la presidencia de la comisión será rotativa.

C. Control judicial

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. A los jueces les asiste la potestad de tener acceso a materias con clasificación de seguridad. El control judicial se ejerce mediante dos formas posibles:

mentos, 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". 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.

1. 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. Tras haber realizado un balance de las figuras delictivas vinculadas con los abusos que eventualmente pueden derivarse de la actividad de inteligencia, se considera importante recomendar lo siguiente:

- a) La 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: 1º. Si el autor se aprovechara de su calidad de funcionario o empleado público para ordenar o cometer los hechos descritos. 2º Si se tratare de asuntos oficiales. 3º. Si la información obtenida el autor la hiciera pública por cualquier medio. 4º. 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.

2. 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 (pago de impuestos). Los

documentos o informaciones obtenidas con violación a este artículo no producen fe no y hacen prueba en juicio”.⁵

Con base en ello se reconoce que de conformidad con el ordenamiento jurídico guatemalteco en la actualidad no se permite la interceptación de comunicaciones. Es, por tanto, una práctica ilegal que debe ser sancionada por la ley. Su uso, por parte de los servicios de inteligencia, como de cualquier fuerza de seguridad del Estado tiene un carácter ilícito, por lo que debe ser sancionada penalmente.⁶

Tras haber reflexionado con profundidad en torno al tema, se considera que frente a la problemática de seguridad 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.

D. Control presupuestario

La naturaleza del Sistema de Inteligencia no exime a los servicios de la obligatoriedad de manejar con transparencia la ejecución de su presupuesto. 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.

⁵ El procedimiento legal establecido dentro del Código Procesal Penal, CPP, determina que: Artículo 203: “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: “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 indicado en el artículo anterior, en lo pertinente. Podrá ordenar la versión escrita de la grabación o de las partes que considere útiles y ordenará la destrucción de toda la grabación o de las que no tengan relación con el procedimiento, previa noticia al Ministerio Público, al imputado y a su defensor. La persona a quien se le encomiende interceptar la comunicación y grabarla o aquélla que la escriba tendrá la obligación de guardar secreto sobre su contenido, salvo que, citado como testigo en el mismo procedimiento, se le requiera responder sobre ella”.

⁶ De conformidad con el Código Penal, las penas vinculadas a tal práctica son: “Art. 218.- (Intercepción o reproducción de comunicaciones). Quién, valiéndose de medios fraudulentos *interceptare, copiare o grabare* comunicaciones televisadas, radiales, telegráficas, telefónicas u otras semejantes o de igual naturaleza, o las *impida o interrumpa*, será sancionado con multa de cien a un mil quetzales”. “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 aprovechara 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 hiciera pública*, por cualquier medio”.

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.

Asimismo, por ningún motivo se debe excluir del examen de cuentas realizado por la Contraloría General de Cuentas a los presupuestos del Estado invertidos en actividades de inteligencia. Deben 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 de un 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.

Así, pensando en una reforma a la Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas, LOCC (Decreto 1126, del 21 de noviembre 1956), la cual podría 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: artículo 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: artículo 13; inciso m) y otro de carácter secreto, que irá como anexo al informe anteriormente mencionado⁷.

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.

7 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 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.

E. Supervisión y auditoría ciudadana

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.

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.

Apéndice número uno

Proyecto para la fundación de la Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información, DICA, del Ministerio de Gobernación

A. Funciones de la DICA

1. Funciones generales:

- a) Llevar a cabo sus labores en estricta vinculación y coordinación con el Sistema de Inteligencia de Guatemala del cual forma parte, como miembro permanente en el Consejo de CCSI y como entidad rectora del Subsistema de Inteligencia para la Seguridad a cargo del Ministerio de Gobernación.
- b) Ejecutar el Plan Estratégico de Inteligencia, en el marco de la política general de seguridad del Estado, cumpliendo así con las disposiciones impartidas a través del Canal de Inteligencia, presentando escenarios y alternativas ante los cursos de acción que planifique adoptar la autoridad competente.
- c) Colaborar con los tres poderes del Estado en todo lo que éstos requieran, en el ejercicio de los controles democráticos, podrá asimismo solicitar y recurrir a la colaboración de funcionarios y autoridades de instituciones estatales y privadas.
- d) 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.
- e) 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, asumiendo la responsabilidad de los archivos o cualquier otra forma de registro estatal de que disponga, manteniendo respeto y observancia absolutos con relación a los derechos de las personas y al ordenamiento legal vigente.

2. Funciones específicas:

- a) Colectar, adquirir, procesar y sistematizar la información necesaria para prevenir y apoyar el combate al crimen organizado y la delincuencia común, brindando la asesoría necesaria para la prevención.
- b) Recabar y centralizar las informaciones de utilidad para el cumplimiento de su misión, provenientes de los órganos del Ministerio de Gobernación y de fuentes públicas, facilitando el intercambio de la misma.
- c) 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.

- d) Con base en la inteligencia producida, colaborará con información para las actividades de investigación criminal y coordinará planes con el SIP.
- e) 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.
- f) Colaborar en el diseño y la implementación de métodos de investigación criminal orientados a investigar a empresas criminales u organizaciones delincuenciales.

B. Estructura orgánico funcional:

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. Se consideran requisitos básicos para ocupar el cargo: 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. El director general presentará al Ministro de Gobernación una terna de candidatos.

Corresponde al director general la responsabilidad del mando directo de la DICA 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. La difusión de la inteligencia a las autoridades y órganos de decisión política establecidos en la ley respectiva, se realizará de acuerdo al Plan de Distribución Anual aprobado.

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.

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. Le compete la coordinación del trabajo de todos los departamentos, de lo cual deberá mantener permanentemente informado al director general. 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 obli-

gatorio entre el director general y los jefes de unidades y departamentos, pues éstos 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.

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, determinará las sanciones disciplinarias internas y promoverá procesos judiciales contra quienes infrinjan el marco legal vigente. Le compete la fiscalización de la actuación de todo el personal que integra la DICAJ. Le corresponde recibir denuncias del público, sobre conductas y actuaciones del personal que pudieran lesionar derechos y garantías. Dependerá directamente del director general, quien a través del jefe que se nombre, deberá ser constantemente informado de todas sus actuaciones.

3. Asesoría jurídica

Brindará 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 éstas 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.

4. Unidades de Apoyo Administrativo

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 registros y controles. Realizará 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. Es encargada de implementar los planes de formación y capacitación de todo el personal.

4.2. Unidad de Finanzas y Presupuesto:

Se encarga de administrar los recursos financieros, para lo cual implementará registros y controles contables y financieros. Elabora la propuesta del presupuesto, supervisa la ejecución presupuestaria y –a través de los controles internos– garantiza el debido uso de los recursos asignados. Elaborará los informes de rendición de cuentas.

4.3. Unidad de Apoyo Logístico:

Encargada del control, supervisión y mantenimiento de los recursos materiales con que cuenta la DICA. 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, gestiona su adquisición, realiza la distribución según necesidades y requerimientos, y mediante el control correspondiente debe asegurar el uso adecuado de los mismos.

5. Unidades de Apoyo Técnico

5.1. Unidad de Planeamiento:

Encargada de elaborar el Plan Estratégico, los Planes Operativos y Tácticos de toda la Dirección en donde involucre a sus unidades específicas, en concordancia con el Plan Estratégico de Inteligencia, las directivas emanadas del Sistema de Inteligencia y de la autoridad superior del Ministerio de Gobernación. Dicho planeamiento deberá especificar la inteligencia requerida, las prioridades, el tipo de información que deberá ser reunida, y a la persona competente la responsabilidad de obtenerla. Elaborará, evaluará y retroalimentará la Doctrina de Inteligencia del Subsistema. Ésta 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. Apoyará también en la elaboración de los proyectos de normas y manuales de procedimientos de aplicación a las áreas y actividades de inteligencia y contrainteligencia.

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 podrán utilizarse, definiendo su forma de empleo en cada caso determinado, según requerimientos de apoyo y aplicando procedimientos de control. Facilita la operacionalización de las actividades de inteligencia. Este departamento incluye peritos especializados en diversas técnicas.

5.3. Unidad de Informática:

Estará directamente bajo la supervisión de la Dirección General y tendrá como función el diseño, implementación y mantenimiento del sistema informático. Dentro de su responsabilidad está la implementación y supervisión del cumplimiento de las medidas de seguridad necesarias para el resguardo de toda la información. Dada su especialidad, le compete asesorar y recomendar la adquisición del equipo adecuado para la actualización del sistema informático.

6. Departamentos

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.

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

6.2. Departamento de Análisis:

Encargado de procesar la información, referida a los temas prioritarios o importantes de acuerdo al grado de amenaza o riesgo que represente, con la finalidad de producir inteligencia. El procesamiento comprende el registro y la valorización de la información reunida, la interpretación de su significado y el análisis. Podrá realizar otros estudios que le sean requeridos. Se integrarán mesas de trabajo según los temas o unidades anteriormente identificadas. Le corresponde la reunión, coordinación y el control de todos los analistas de inteligencia. Este departamento 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.

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. 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 éstos se produzcan.

6.3. Departamento de Registro y Archivos:

Llevará el registro y archivo físico de los productos de inteligencia elaborados y elevados a la Dirección General. 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. Deberá garantizar el resguardo e integridad de la información y documentación asignada a su cuidado, mediante la implementación de medidas y procedimientos específicos. Podrá asesorarse de especialistas en la materia y de personal del Departamento de Contrainteligencia.

6.4. Departamento de Contrainteligencia:

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 delictivas contra la institución. Este departamento sugiere las acciones necesarias para corregir vulnerabilidades en las dependencias del ministerio que manejen información confidencial.

Consideraciones finales

Habiendo analizado la Orden General Número 07-01 (16VII2001), emitida por la Dirección de la Policía Nacional Civil, donde se establecen funciones del Servicio de Información Policial, SIP, de la Policía Nacional Civil⁸ el grupo de trabajo solicita la derogatoria del artículo segundo, por considerarlo atentatorio a los derechos y garantías establecidos en la Constitución Política. Es 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, 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 y se impulsen las reformas.

⁸ Artículo segundo: "Unidades Centrales de Información (uci): 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".

**PROPUESTA PARA LA REDEFINICIÓN
DE LA FUNCIÓN MILITAR EN LA
GUATEMALA DEL SIGLO VEINTIUNO¹
Guatemala, 2002**

¹ RESUMEN DE LOS DOCUMENTOS SIGUIENTES

Doctrina militar: enfoque de los aspectos constitutivos y consideraciones para la orientación de una nueva visión doctrinaria. Proyecto "Hacia una política de seguridad para la democracia, POLSEDE. Grupo de trabajo sobre doctrina militar. Guatemala, 21 de marzo de 2002. 25 páginas.

La función del ejército en una sociedad democrática. Proyecto "Hacia una política de seguridad para la democracia", POLSEDE. Grupo de trabajo sobre función del ejército en una sociedad democrática. Guatemala, 29 de noviembre de 2001. 27 páginas.

I La redefinición de la función militar

A. Redefinir la función para la democracia

En materia de reconversión, el centro del debate se ubica en torno a la redefinición de la función militar durante la posguerra. O sea identificar el procedimiento que garantice que las fuerzas armadas asuman un nuevo rol en sociedades que están transitando hacia la democracia, tratando de que no asuman funciones no militares y se limiten sólo a tareas de defensa nacional, regional, y/o extraregional.

La consolidación de la subordinación militar a la autoridad civil enfrentará los retos de superar condicionantes legales y políticos, entre los cuales figuran:

- a) El grado de aceptación que civiles y militares tengan respecto a la vigencia de un régimen democrático.
- b) La definición de una misión constitucional y legal para el ejército, determinada en la Constitución Política.
- c) La participación civil en los sistemas de defensa nacional.
- d) La definición del monto y control presupuestario de los gastos militares.
- e) La capacidad de fiscalización que posea el Congreso de la República frente a la intervención militar en asuntos de orden público, y el efectivo control civil de los servicios de inteligencia, entre otros.

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. La política que busque la redefinición de las funciones asignadas a las fuerzas armadas, deberá considerar el manejo de tres ámbitos de acción diferenciados: reconversión militar, fortalecimiento institucional e involucramiento social.

- a) 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. 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 cambio doctrinal.

- b) El fortalecimiento institucional parte de analizar lo referente a: organigrama, marco normativo, equipamiento, despliegue, política de recursos humanos, pensa académica, y la orientación institucional respecto a la seguridad interna.
- c) Involucramiento social, que implica la necesidad de desarrollar la capacidad para afirmar la autoridad civil: la existencia de políticas públicas; un marco jurídico adecuado a los propósitos de la reconversión; existencia de mecanismos institucionales claros; y, recursos civiles calificados. Deberá considerarse el desarrollo de espacios de participación ciudadana en los temas de seguridad y relaciones cívico-militares.

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, por ejemplo:

- 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 de las fuerzas armadas ejercida por el Congreso de la República.

B. La función militar

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. 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 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.

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.

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.

C. Elementos y recomendaciones para la redefinición

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.

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:

- a) La independencia.
- b) La soberanía.
- c) El honor de Guatemala.
- d) La integridad del territorio.
- e) La paz.
- f) La seguridad interior.
- g) 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. 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. 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.

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. 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.

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; igualmente, delimitar las funciones militares respecto a la seguridad exterior, en el contexto de la política exterior del país, de aquéllas que correspondan a la seguridad interior bajo responsabilidad de instituciones civiles, y asumir el compromiso de desarrollar la institucionalidad correspondiente.

Con prioridad debe entrenarse, adiestrarse, organizarse y equiparse a las fuerzas armadas con miras a su preparación para realizar su función constitucional de defensa nacional, garantizando los recursos correspondientes para que, además, se tenga capacidad de 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. 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.

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 conscriptos 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.

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 lugar de esfuerzos individuales de parte de cada uno de los Estados-nación.

II Hacia un nuevo marco doctrinario

A. La doctrina militar

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. 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.

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 sirve de 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.

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.

Asimismo, 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.

A 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. A nivel operacional corresponde el planeamiento y conducción de opera-

ciones 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. A 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.

Para completar el análisis de la composición de la doctrina militar, se pueden 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:

- a) Jurídicos: provienen del ordenamiento legal del país y de los compromisos adquiridos por el Estado en materia de derecho internacional. Este último engloba al conjunto de instrumentos internacionales que contempla el Sistema de Derechos Humanos² y el Derecho Internacional Humanitario.³
- b) Los elementos políticos: 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.
- c) Elementos básicos: constituyen la base genérica de todos los ejércitos del mundo. 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.
- d) Elementos coyunturales: 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.
- e) 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, en términos generales: estrategia militar, estrategia operativa, táctica, logística y liderazgo.⁴

² 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).

³ Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977.

⁴ Acerca de estos términos ver: *Dictionary of Military and Associated Terms*. Department of Defense. Washington; D.C.; y *Manual de Operaciones*. FM 100-5. Secretaría del Ejército. Washington, D.C.

B. Elementos para la redefinición doctrinaria

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.

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.

La incorporación teórica de conceptos generales respecto de políticas públicas de seguridad, enriquecería el criterio militar, principalmente de sus mandos estratégicos y operacionales. El Acuerdo sobre 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.

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. 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.

Con base en ello, el grupo de trabajo recomienda que se realice como una actividad permanente y a todo nivel, seminarios con la participación de expertos en la materia, a fin de establecer en prospectiva la temática de doctrina militar acorde a los nuevos escenarios, tanto nacionales como internacionales.

También se considera preciso 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.

**La experiencia del Proyecto
“Hacia una política de seguridad
para la democracia”**

Investigación -acción participativa para la
reforma del sector seguridad

Bernardo Arévalo de León

Director Proyecto POLSEDE
Mayo de 2002 Guatemala

Resumen

El Proyecto “Hacia una política de seguridad para la democracia” 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 los que se 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 redefinición 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 cumplidas 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 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

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.

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, FLACSO, Guatemala, 1998. Para un análisis comprensivo del proceso de implementación de los Acuerdos de Paz, ver Jonas, Susanne; *De centauros y palomas*. FLACSO, Guatemala, 2000.

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 la 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 gobernabilidad 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)-Guatemala,³ 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,

³ Siglas en inglés del proyecto War-Torn Societies Project.

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, UNRISD, 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 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.

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

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

- 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:
- b) 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.
- c) Un equipo de investigación, integrado por académicos nacionales, responsable de apoyar metodológicamente el trabajo de IAP, proporcionando los materiales relevantes y obteniendo la información necesaria.
- d) 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.
- e) 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 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, IAP, 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 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 de sociedades posbélicas y, en general, de 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 la 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.

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 de los fundamentos y las lecciones aprendidas en el marco del proyecto, ver Stieffell, Matthias; *Rebuilding after war: lessons from the war-torn societies project*, WSP-PSIS, Ginebra, 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, Ginebra 1999.

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 (ed.); *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.

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 patrocinantes procedieron a crear la plataforma política-académica que permitiera el debate de las políticas de seguridad en Guatemala.

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.

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.

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 por 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); e) función militar.

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

Fase de investigación-acción participativa (mayo de 2000-febrero de 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 subgrupo 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, 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 permita un diálogo simétrico en la materia.

Resultados a la fecha

El proceso de 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 del 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.

Subgrupo IV a: Inteligencia civil

El documento "Subsistema de inteligencia civil del Ministerio de Gobernación DICA", 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.

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.

3. La reforma del Sistema Inteligencia
4. La redefinición de la función militar.

Estas cuatro propuestas están siendo utilizadas como insumos para la formulación de la Política de Defensa de Guatemala. 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 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 académico 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 alcanzados 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; 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, 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.

Anexos

ANEXO 1

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 2

INTEGRANTES GRUPO 1

Marco conceptual

Ministerio de la Defensa
Ministerio de Gobernación
Secretaría de Análisis Estratégico, 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, SAE
Secretaría de la Paz, SEPAZ
Centro de Estudios de Guatemala, CEG
Escuela de Ciencia Política, Universidad de San Carlos de Guatemala, USAC
Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN
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, 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, 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, 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, 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 3

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, DICA.
Función del ejército en una sociedad democrática	<ul style="list-style-type: none"> Función del ejército en una sociedad democrática

Equipo técnico del proyecto

Equipo de coordinación

Director del proyecto
Coordinador de investigación
Asistente de coordinación
Desarrollo metodológico
Seguimiento y publicaciones
Secretarías

Bernardo Arévalo de León
Carlos Ramiro Martínez Alvarado
Ana Glenda Táger Rosado
Patricia González Chávez
Manuel Rivera
Neli Rodríguez de Sicán
Lucrecia de Gento
Wendy Velásquez Blanco

Equipo de investigación

Grupo 1

Grupo 2¹

Grupo 3

Grupo 4

Grupo 5²

Sub-grupo 4³

Bernardo Arévalo de León
Héctor Rosada-Granados
Mauricio López Bonilla
Manolo Vela, FLACSO
Rodolfo Robles, Fundación Myrna Mack
Héctor Rosada-Granados
Rosa María Wantland, IEPADES

Moderadores de los grupos de trabajo

Grupo 1

Grupo 2

Grupo 3

Grupo 4

Grupo 5

Sub-grupo 4

Carlos Ramiro Martínez
Patricia González Chávez
Marco Antonio Barahona
Iduvina Hernández Batres
Julio Balconi Turcios
Héctor Alejandro Gramajo
Antonio Monzón Juárez

¹ Durante la fase inicial de este grupo colaboraron como investigadores Patricia González Chávez y Guillermo Pacheco.

² Durante la fase inicial de este grupo colaboró como investigador Gabriel Aguilera Peralta.

³ En este grupo colaboró como asistente de investigación Hugo Antonio Solares.

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 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



La edición, diseño y producción de *Hacia una política de seguridad para la democracia*, se realizó en *Magna Terra editores*, en diciembre de 2002. El tiro sobre papel bond 80 gramos consta de 1,500 ejemplares.





Ambassade van het



Koninkrijk der Nederlanden

NORAD



Entre 1999 y 2002, el Proyecto “Hacia una política de seguridad para la democracia” desarrolló un ejercicio de investigación-acción participativa destinado a facilitar la transformación de los marcos de seguridad del Estado, requerida 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.

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 los que se analizaron diversos temas.

La presente publicación –que recoge las principales recomendaciones formuladas, rescatando los aspectos propositivos más relevantes– ha logrado resumir los documentos elaborados en cuatro propuestas organizadas en torno a los temas clave, los cuales son: las bases conceptuales y el reconocimiento de las tareas pendientes para Guatemala; la reforma del Sistema de Inteligencia; la reforma del Sistema de Seguridad; y la redefinición de la función militar.

El Ministerio de la Defensa Nacional ha solicitado a la Coordinación del Proyecto “Hacia una Política de Seguridad para la Democracia” POLSEDE que, en referencia a los Documentos Finales elaborados en el marco del proyecto, se haga constar lo siguiente:

1. La proximidad a ciertos eventos históricos consignados en los documentos, y las consiguientes limitaciones en la información disponible y en las posibilidades de objetividad en actores directamente involucrados en los hechos, impide considerar las opiniones alcanzadas en torno a los mismos como definitivas o categóricas. Consecuentemente, las menciones a hechos históricos deben ser consideradas como aproximaciones no concluyentes, y menos aún vinculantes, cuyo análisis deberá continuarse por generaciones presentes y futuras de historiadores guatemaltecos.
2. La consideración de hechos históricos dentro del proyecto ha servido como herramienta para alcanzar consensos en torno a las visiones que, sobre el futuro de las relaciones civiles-militares, deben establecerse en nuestro país. El Ministerio de la Defensa considera que estas visiones compartidas, que logran concreción en las propuestas formuladas sobre distintos temas operativos, constituyen importantes contribuciones para el desarrollo nacional, y reflejan el sentido fundamental del proyecto y su riqueza como método para la gestación de consensos intersectoriales.
3. El Ministerio de la Defensa reitera que, por tratarse el proyecto “Hacia una Política de Seguridad para la Democracia” de un ejercicio académico, no se debe asignar a las opiniones vertidas en el mismo carácter políticamente vinculante.

Guatemala, marzo de 2003