

Nota de los Editores

El Centro Para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas de Ginebra (DCAF) y Proyecto Sociedades Desgarradas por la Guerra (WSP) firmaron, en el año 2002, un Memorandum sobre cooperación en sus programas para América Central. Este libro es un de los frutos visibles de este acertado trabajo conjunto.

Los editores agradecen al Ministerio de Defensa del Reino de España su generosa contribución a esta cooperación. La publicación de este libro ha sido posible a la generosa contribución, entre otras, del Ministerio de Defensa español.

Los editores agradecen igualmente a Heather Fabrikant, Stefan Imobersteg y Amélie Baudot.

Prólogo

Helen Mack Chang, Fundación Myrna Mack, Directora

Esta obra *Hacia una política de seguridad para la democracia en Guatemala*, compilada por Bernardo Arévalo, José Beltrán y Philipp Fluri, es un meritorio esfuerzo que acredita varios logros; uno de ellos es el enriquecedor enfoque actualizado sobre diversos temas de las relaciones cívico militares, con la participación del Estado – Fuerzas Armadas – Sociedad, en forma de un rico debate en el que han intervenido fructíferamente especialistas civiles y militares de Guatemala y del extranjero.

Otro logro es, evidentemente, mostrarnos la madurez que un diálogo de esta naturaleza ha alcanzado a lo largo de los años; algo extraordinario comparado con los enconados abordajes de la temática que se hacían a principios de los años 90 para llegar a consensos que trasciendan; lo cual retroalimenta nuestro optimismo en el futuro del país. Constatamos haber alcanzado ya, como academia y como diálogo cívico militar, condiciones de producir reflexiones en profundidad y especialización sobre el campo de la seguridad, que efectivamente son sumamente esclarecedoras; desarrollos conceptuales de avanzada que actualmente están siendo tomados como insumos para la elaboración de políticas estatales en Guatemala y seguidos con mucho interés en otros países de Latinoamérica.

Debe destacarse que estos productos son resultado de la labor que en esta dirección han venido realizando diferentes instituciones y ONGs de la Sociedad Civil Guatemalteca a lo largo de la última década del siglo XX, como parte de una voluntad de cambio en el que, en iniciativas conjuntas o separadas, ha tenido destacada actuación el sector académico nacional con apoyo de instituciones solidarias del extranjero; que se inició cuando aún no había concluido el enfrentamiento armado interno, se vivía la intensa polarización que el mismo generó y las condiciones para estas reflexiones y discusiones eran sumamente difíciles. Sin embargo, la persistencia en avanzar en el fortalecimiento de espacios de encuentros civilizados entre militares y civiles y en el conocimiento de los temas de defensa y seguridad por éstos, con sanas intenciones propositivas, constituyó una de las dimensiones de la transición a la democracia.

En este contexto resalta por su trascendencia el desarrollo del Proyecto “Hacia una política de seguridad para la democracia” (POLSEDE), en el que se unieron la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Guatemala), el Instituto Guatemalteco para el Desarrollo y la Paz (IGEDEP) y el WSP-Internacional. Dicho proyecto se inició en octubre de 1999 en Guatemala, para ser aplicado en la temática de la función del ejército en una sociedad democrática; pero su metodología ya se había aplicado en Guatemala al igual que en otros dos países post-conflicto, como experiencia piloto a partir de 1994, bajo los auspicios del Instituto de Naciones

VIII

Unidas (UNRISD). Esta experiencia constituye el referente lejano, metodológicamente hablando, del POLSEDE.

Por otro lado, los *Acuerdos de Paz* y de forma especial el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC) firmado a fines de 1996, constituyen el primer esbozo completo de una reforma del Estado en la perspectiva de la construcción de un Estado democrático, siendo los gobiernos Arévalo-Arbenz¹, realmente su lejano y preciso referente histórico. Pero tres años después de la firma del AFPC, el balance de su cumplimiento se mostraba sombrío, semi-paralizado, por la disminución de la voluntad política de las autoridades, las resistencias de los sectores afectados y de la urgencia de nuevos asuntos en las agendas políticas. Un problema adicional es la generalidad y la ambigüedad de algunas de las disposiciones del AFPC, así como los límites conceptuales con que las partes signatarias abordaron el tema; variados aspectos quedaron sin definición y muchas veces se carecía de un método operativo que permitiera darle plena vigencia, aparte de los intereses en juego y las estrategias de las instituciones y actores implicados.

El proyecto POLSEDE surgió, por tanto, como una iniciativa orientada a romper la parálisis del afán reformista de los Acuerdos de Paz, particularmente de la reconversión de las Fuerzas Armadas y, en una perspectiva mayor, a dotar al Estado de un marco conceptual relativo a la política de seguridad democrática; lo cual queda claramente establecido, en su objetivo general: *“Contribuir a la consolidación del sistema democrático en Guatemala y a la gobernabilidad, mediante la atención focalizada a dos de sus elementos centrales: la sistematización y profundización del proceso institucional que busca ajustar la función militar a los requerimientos de un Estado Democrático de Derecho, y la gestación de la Política de Seguridad correspondiente”*.

POLSEDE es pues la necesaria articulación entre investigación científica y el diálogo político-social. Amalgama la metodología de investigación acción participativa (IAP) y la concreción temática, en torno a la seguridad y su preceptiva reforma democrática establecida en los Acuerdos. Esta nueva experiencia intelectual esta dotada de la suficiente profundidad y ha logrado, evidentemente, trascendencia nacional.

Una visión reflexiva y sintética de los excelentes trabajos planteados referentes al proyecto, compilados en la obra que comentamos, la podemos expresar de la manera siguiente:

En la primera parte referida al contexto, conceptualizaciones y experiencias; el ensayo de Edelberto Torres-Rivas, denominado **“IMPLANTAR LA DEMOCRACIA ES CONSTRUIR LA PAZ”**, presenta su trabajo como *“una revisión crítica”* y verdaderamente lo es; sobre todo en el uso Kantiano del término crítica, como análisis y descomposición en elementos para una síntesis interpretativa; agregaría aún más que también es propositiva en el sentido de aportar

¹ Se refiere a los Gobiernos de Juan Jose Arevalo (1945-1951) y Jacobo Arbenz Guzman (1951-1954)

una visión teórica novedosa a lo que conocemos como **Conflicto Armado Interno**, el cual en un sentido estricto para el autor, no lo fue.

Se destaca, la aportación interpretativa de los elementos históricos, generales es verdad pero no por ello menos significativos, los factores y formas de ejercicio del poder y su manifestación en la gestión funcional del poder coercitivo del estado, que el autor concibe como extensión de una reiterada y constante política de dominación represiva que crece en intensidad, de manera desmedida hasta el genocidio, pero que no constituye un fenómeno especial y transitorio, como podría ser un conflicto armado.

Esta noción sirve de marco explicativo para las oleadas de resistencia al poder desde la intervención norteamericana de 1954 y sus consiguientes manifestaciones represivas hasta el inicio de la construcción democrática, los acuerdos políticos que son los acuerdos de paz y su cumplimiento. De este último aspecto, el cumplimiento de los acuerdos, el Dr. Torres-Rivas ensaya una explicación teóricamente fundamentada de la poca probabilidad de verlos desarrollados en el futuro inmediato, aunque valorando su capacidad de referentes políticos hacia el futuro.

Es también notable el ensayo de interpretación del contexto de las relaciones civiles-militares al inicio del Proyecto POLSEDE, que bajo el título de “**OPORTUNIDADES Y ESTANCAMIENTOS**”, nos presenta Bernardo Arévalo de León. Iniciando su análisis con la situación de desborde militar que caracterizó al Estado Contrainsurgente que se desarrolló desde la década del 60, y al amparo del cual el Ejército se convirtió en el actor político más importante durante los siguientes 30 años, nos proyecta a la tarea vital de lograr la Reconversión Militar para asegurar la viabilidad de Guatemala en el concierto moderno de los Estados Latinoamericanos, con esencia y prácticas de una sociedad democrática. Esta Reconversión en visión del autor semeja las dos caras de una misma medalla, por un lado que la Institución Militar asuma por convicción los principios y valores de una democracia y por otro lado, que las autoridades civiles ejerzan con decisión su liderazgo político, intelectual y control real de las Fuerzas Armadas. Debe buscarse, como objetivo final, la efectiva subordinación de la institución militar al orden político legítimamente constituido.

Si bien, como señala, la Reconversión nace como iniciativa de las propias FFAA, a raíz de la crisis que atravesaba el Estado Contrainsurgente, a comienzos de los 80, su propósito era entregar el gobierno pero mantener el poder, dictando las reglas de una democracia tutelada, más bien una situación de co-gobierno. Estas previsiones fueron superadas como efecto de las dinámicas políticas y sociales consiguientes; particularmente por el inicio de las negociaciones de paz que escapó del control de los militares. Evidentemente estas negociaciones generaron un debate intenso, con énfasis en los temas militares, entre la insurgencia y los delegados gubernamentales, entre civiles y militares, y aún al interior de éstos entre oficiales institucionalistas “pro-democráticos” y oficiales “radicales” reaccionarios a conceder una salida política al enfrentamiento armado.

A mediados de la década del 90 referente al proceso de regresión del desborde militar, había disminuido la capacidad de veto militar y las autoridades civiles

habían logrado mayores cuotas de poder sobre ámbitos pertenecientes antes al “coto” militar; pero no había un control efectivo y real sobre las FFAA. El Ministerio de la Defensa seguía siendo la proyección o representación de las FFAA dentro del Gobierno y no el organismo del Gobierno para la dirección y control de la Fuerza Militar. Más bien había una “autonomía militar relativa” y no una subordinación. Recién a partir de 1996 asume un Gobierno sólido, enérgico, con mayor capacidad de maniobra política que los otros, con claro apoyo de la comunidad internacional, con mayoría parlamentaria. Que despertaba expectativas de una eficaz redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y FFAA, habida cuenta que mostraba un real liderazgo civil del gobierno más un liderazgo militar comprometido con visión política estratégica en la transformación militar o “modernización” de las FFAA que traslucía la afirmación paulatina de los Oficiales “institucionalistas” sobre los “radicales” lo que, incluso, se materializó en esa época con la depuración de éstos por incompatibles con el proceso de paz, así como otros elementos por corrupción e incompetencia.

Todos estos factores convergentes impulsaron la doble dinámica de transición/reconversión, iniciado una década antes, y se materializó en septiembre de 1996 en la firma del AFPC.

Aquí es importante resaltar, por la vigencia que mantiene, la visión del autor sobre una estrategia política que, partiendo de la implementación del AFPC, serviría para la construcción de un verdadero Estado Democrático de Derecho: a) la Reconversión Militar hacia una democracia y desarrollo real del control de las autoridades civiles sobre las FFAA; b) una nueva mentalidad militar para asumir con convicción su rol en una sociedad democrática; c) el involucramiento progresivo de los sectores políticos y sociales en temas de seguridad y defensa; y, d) un programa de capacitación de recursos humanos para un liderazgo civil democrático sobre el aparato militar del Estado. En resumen, esto significa una política pública clara y definida para lograr la subordinación efectiva de los militares a la autoridad civil legítimamente constituida.

Continuando con el contexto de 1996, lamentablemente pronto se haría evidente la falta de interés del gobierno en este problema y la orfandad política en que devino el AFPC: nunca se emitió un marco orientador y/o formal que impulsara los acuerdos para la redefinición de la Función Militar en Guatemala. Más frustrante aún, fue el inexplicable relevo de la cúpula militar en julio de 1997, del Ministro de Defensa y del Inspector General del Ejército, dos generales que habían tenido actuación solvente como negociadores de la paz, para encumbrar a un Jefe Militar y su equipo de oficiales que no habían participado en estas negociaciones. Estos relevos sólo entendible por la cercanía o amistad con el Presidente de la República y aprovechando situaciones de desentendimiento superficiales en la anterior cúpula, significaron un grave error estratégico para el avance de la Reconversión Militar y una muestra de las consecuencias nefastas que pueden acarrear al país decisiones basadas en cesarismos, amiguismos, compadrazgos, mezquinos intereses personales o de grupo, y con falta de respeto a la institucionalidad de las Fuerzas Armadas; ello repercutió en el debilitamiento de la corriente militar institucionalista frente al avance de la línea “recalcitrante” proclive a mantener vigente el control político-

militar sobre el Estado. Fue un duro golpe al proceso de reconversión militar y a la democratización del país.

En el Balance Final: De las oportunidades perdidas, Bernardo Arévalo, destaca que el Gobierno de 1996-1999 significó estancamiento en la redefinición de las relaciones entre la Sociedad-Estado-FFAA, pues al final de este mandato quedó evidente su mayor atención a la forma que al fondo de la problemática, patéticamente expresado en el Manual de Doctrina Militar que quiso pasar de contrabando como logro para el proceso, y que la sociedad civil y MINUGUA se negaron a considerar como cumplido el compromiso respectivo del AFPC. En esencia el aparente liderazgo y la imposición gubernamental no significó un avance en la Reconversión Militar tan necesaria para el proceso de democratización del Estado, sino solamente una expresión de “cesarismo” y del continuismo de una visión militar anclada en los paradigmas de la Doctrina de Seguridad Nacional.

Este estancamiento del proceso de redefinición de las relaciones entre Sociedad, Estado y FFAA, lo explica claramente el autor, se debe a dos factores: a) La falta de claridad conceptual del más alto nivel político sobre la importancia de la Reconversión Militar para el desarrollo democrático y la necesidad de los controles efectivos sobre las FFAA; y, b) No existió la voluntad política para estas transformaciones, de las cuales se despreocuparon los líderes del Gobierno y particularmente el propio Presidente.

Con razón el autor, explicando con suma claridad conceptual y contundencia las condiciones tan favorables que convergieron en este periodo y la falta de voluntad política para impulsar dicha transformación y redefinición, fundamentales para el afianzamiento de la democracia, la considera una oportunidad perdida.

En cuanto al enfoque metodológico del Proyecto POLSEDE, en su artículo **“INVESTIGACION ACCIÓN PARTICIPATIVA COMO HERRAMIENTA PARA LA REFORMA DEL SECTOR SEGURIDAD”**, Bernardo Arévalo, nos explica el eje central de la metodología IAP-WSP, vale decir la conjunción de esfuerzos entre los actores sociales (que aportaban su conocimiento de los temas relevantes) y los investigadores académicos (que aportaban la sistematización del conocimiento) con un propósito trascendente de materializarse en movilización política. Pero, en el caso de POLSEDE tuvo innovaciones sustantivas: se aplicó como metodología de mayor amplitud y alcance para la generación de consensos intersectoriales y visualizando todo el escenario nacional, a fin de superar el contexto post-bélico de Guatemala, caracterizado por una institucionalidad democrática precaria e incipiente, con el lastre de un mayúsculo fraccionamiento y polarización política, así como altos niveles de desconfianza y desarticulación social.

Es interesante e ilustrativo los detalles referentes a los objetivos de la metodología, el esquema organizativo del proyecto, las fases de la investigación y los pasos que se siguió para la implementación del POLSEDE en Guatemala. El enfoque integrado de WSP con la IAP desarrollado en el transcurso de múltiples sesiones sobre los cinco temas escogidos como agenda del Proyecto, durante más de dos años, en una esgrima intelectual de debates en ambientes de neutralidad y transparencia, generó

XII

procesos de construcción paulatina de conocimientos de avanzada sobre dichos temas; pero sobre todo generó procesos de construcción de confianza y una importante contribución a la capacitación de un núcleo de la sociedad civil que puede liderar en el futuro el rumbo del país al establecimiento de políticas de estado coherentes y a una institucionalidad democrática sólida en el sector de la seguridad.

Más allá de los productos de consenso alcanzados y la impresión de los libros consiguientes, el POLSEDE generó iniciativas de desarrollo de sus planteamientos y continuación de sus propósitos visualizando siempre sus objetivos iniciales, que se plasmaron en organizaciones como la “Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática” y la “Coordinadora de Instituciones de la Sociedad Civil para la Seguridad Democrática”, encargadas de coordinar esfuerzos y fortalecer su capacidad de incidencia, en un aporte sustantivo y trascendente para la construcción de la democracia y el Estado de derecho en Guatemala.

El artículo **“EL PROCESO POLSEDE - UNA MIRADA DESDE DENTRO”** de Iduvina Hernández, abarca principalmente el análisis descriptivo de la búsqueda de relaciones y diálogo intersectorial sobre los temas de Seguridad y Defensa, en el marco de una nueva concepción de seguridad y reforma del Estado, que propiciaran en Guatemala tanto los acuerdos de paz, como el Estado y la decisiva participación de sectores y personas de la sociedad civil en dicho proceso, que se vio materializado en parte por el proyecto POLSEDE, al que menciona como desarrollo y base de aterrizaje del esfuerzo descrito.

Es indudable que el trabajo descriptivo-evaluativo, desde su posición de participante, tiene un significativo valor referencial para esfuerzos metodológicos análogos en otros campos de las relaciones intersectoriales, tan necesarias en una realidad como la guatemalteca, aparte de constituir una fuente de invaluable experiencias para la comprensión del derrotero que el proceso de viabilización de este esfuerzo conceptual pueda tomar en el futuro.

La Segunda Parte de esta compilación se refiere al resultado de los Grupos de Trabajo; sus implicaciones, perspectivas y aportes. La referencia al Grupo de Trabajo No. 1 está plasmado en el ensayo sobre **“LA CUESTION MILITAR EN GUATEMALA”** de René Poitevin, quien haciendo mención al proceso de diálogo y construcción conceptual que significó POLSEDE, desde la perspectiva metodológica que aportara WSP-Internacional al proceso, no minimiza la importancia decisiva, que eventualmente, el proceso indicado pueda tener en el futuro en la construcción de una institucionalidad de seguridad democrática en el país.

Poitevin lo inicia con un recuento analítico de situaciones y procesos históricos que han derivado la cuestión militar en Guatemala, centrándolos en la explicación teórica de las relaciones estado – sociedad y la apreciación de la utilización del poder militar como viabilizador de las relaciones de poder en un estado, que como Guatemala, careció siempre de estructuras, relaciones sociales de construcción de institucionalidad y ciudadanía; preocupándose mas bien los actores de poder en la dominación e imposición de sus ventajas y privilegios, causas no mencionadas pero evidentemente manifiestas del enfrentamiento armado, en cuyo final se inserta el

dialogal que ocupa su atención, al mismo tiempo que le sirve de explicación teórico política para dar sustento a una interpretación de la situación que el llama “La Cuestión Militar en Guatemala”.

Una referencia al Grupo de Trabajo No. 2, se plasma en el artículo “**EL CONCEPTO Y LA AGENDA DE SEGURIDAD**”. Su autor Gabriel Aguilera **Peralta**, profundiza en la historia anterior sobre la concepción de seguridad prevaleciente en el país, también durante el desarrollo del conflicto armado interno, así como en los motivos que hicieron posible arribar, luego, a la construcción de la nueva conceptualización de seguridad y su agenda en la Guatemala post-conflicto; concluyendo con sus logros y consecuencias aún actuantes en el largo proceso de recambio conceptual e institucional de la nueva concepción.

Los aportes del Grupo de Trabajo No. 3, sobre la **DOCTRINA MILITAR**, son motivo de las reflexiones de Julio Balconi, como la visión de un ex-militar. Balconi resalta la trascendencia de este tema pues considera una garantía que la Institución cumplirá las funciones específicas y las misiones que le asigna la Constitución y el Ordenamiento Jurídico del país, si dicha Doctrina expresa fielmente los intereses y las tareas que provienen de la sociedad a la que sirve. De allí la importancia que la sociedad en su conjunto sepa definir los parámetros que guíen y fiscalicen al Ejército que desea tener.

Evidentemente la sociedad en su conjunto, civiles y militares, deben plasmar la parte axiológica y filosófica del quehacer militar, así como las definiciones políticas, habida cuenta que es la que rige el código de conducta de los integrantes del Ejército, y define las relaciones de la Institución con el Poder Político; dejando la parte técnica y definiciones operativas, es decir la concepción de lo estratégico, táctico y operacional, a los profesionales castrenses.

El autor hace un interesante análisis del contexto internacional y nacional, desde la Revolución de Octubre, el devenir del proceso histórico del país hasta la década del 90, ubicando en su última etapa el surgimiento del Proyecto POLSEDE. Al terminar de definir el contexto plantea reflexiones que debemos tomar en cuenta, pues considera que Guatemala aún no concluye la transición a una democracia plena, por cuatro razones fundamentales: a) El autoritarismo sigue vigente. b) la conflictividad social actual deviene de los años de guerra interna, c) el mercantilismo subsiste, y, d) el Estado se resiste a reconocerse multiétnico y pluricultural.

Además, coincidiendo en esencia con lo expresado por Bernardo Arévalo, pone en evidencia que la falta de conocimientos por parte de la dirigencia política sobre el funcionamiento de la fuerza militar, adicionado a los intereses partidarios y la manipulación política de las estructuras militares y paramilitares, pueden ser un factor de desestabilización institucional. Hace notar una alarmante realidad: actualmente el fantasma de la remilitarización de la sociedad vuelve al escenario nacional, poniendo en grave peligro la frágil democracia nacional.

El autor nos explica que, para encauzar a los integrantes del Grupo de Trabajo en la discusión de la temática fue necesario hacer una aproximación histórica de los momentos políticos que incidieron en la formulación doctrinaria del Ejército de

Guatemala; aunque los documentos surgidos de las intensas discusiones no alcanzaron el consenso deseado, sin embargo, se pudo lograr un documento después de encendidas discusiones, lentas y difíciles, por las posiciones encontradas de los participantes en el Grupo (años atrás pertenecientes a uno y otro bando del conflicto armado), en que se plasma una reinterpretación del concepto de doctrina militar, sus aspectos constitutivos y la orientación para una nueva visión doctrinaria. Este documento contiene muchas ideas y propuestas que tienden a la modernización de la mentalidad militar, quitándole sustento al argumento que la doctrina militar es un asunto exclusivo de militares.

El tema de la Inteligencia del Estado, desarrollado por el Grupo de Trabajo No. 4, es tratado en dos ensayos. En el primer artículo **“LA REFORMA DEL SISTEMA DE INTELIGENCIA EN GUATEMALA, CONTROLES DEMOCRATICOS”**, de Carmen Rosa de León Escribano, hace un recuento histórico de la Inteligencia en Guatemala desde su creación influenciada por los EEUU y cómo en la década de los 70 logran una autonomía respecto al poder político mediante el copamiento del mismo por los militares. Nos señala como la estructura: EMP (El archivo), DI-EMDN (D2) y de la policía de hacienda, policía judicial y la policía nacional manejaron la política contrainsurgente del Estado de Guatemala. Resume luego la estructura que se plantea en los *Acuerdos de Paz* (AFPC), enfatizando en lograr la especialización y delimitación de ámbitos en la ejecución de las labores a desarrollar por los organismos de inteligencia.

Hace referencia a la forma en que fue abordado este tema en el Proyecto POLSEDE, y como se fueron logrando los consensos; deja en claro aquellos puntos que generaron disensos, sustentados en la gran sensibilidad de estos temas para la sociedad, tales como las medidas de intrusión a la privacidad, habida cuenta que esta acción contraviene la Constitución de la Republica. Es interesante la narración de la metodología que guió el trabajo del grupo 4 partiendo por determinar los objetivos, claros y consensuados, sobre los que se debe de estructurar el sistema de inteligencia requerido por la sociedad guatemalteca.

Las propuestas, que surgen de este proceso, están plasmadas en diferentes libros como productos finales de este Grupo de Trabajo, las cuales enmarca las necesidades de inteligencia de Estado, desde una perspectiva conceptual, en el libro “Fundamentos del Sistema de Inteligencia”, y desde una perspectiva operativa y normativa, en los libros “Estructura Orgánica y carrera del Sistema de Inteligencia en Guatemala” y “Controles democráticos del sistema de Inteligencia”. Estas propuestas en resumen se sustentan en: un soporte legal; coordinación en la dirección y especialización en la ejecución del sistema; en la profesionalización e instauración de la carrera de inteligencia; y los controles democráticos a desarrollar para asegurar la protección de los Derechos Humanos por parte de los integrantes del sistema.

La autora destaca la importancia del subsistema de inteligencia civil del Ministerio de Gobernación como “contrapeso necesario” a la inteligencia militar mientras se aprueba una ley marco de inteligencia. Igualmente, considera que los retos a futuro serían: promover la voluntad política no solo de las autoridades sino también de las propias instituciones para generar el cambio; elaborar y promulgar la Ley Marco de

Inteligencia que conlleve estos planteamientos; y propulsar la ley de la DIGICI (Dirección General de Inteligencia Civil).

En el segundo ensayo **“LA REFORMA DE INTELIGENCIA EN GUATEMALA - EL APOORTE DE LA SOCIEDAD CIVIL A SOLUCIONAR PROBLEMAS FUNDAMENTALES DEL ESTADO”**, de José Manuel Ugarte, presenta una perspectiva de la evolución de la reforma al sistema de inteligencia en el marco del Grupo 4 con una visión desde el exterior. Recuerda que la inteligencia en Guatemala se relaciona con la aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional y que en la década de los 60 y 70 logra una preeminencia dentro de las estructuras del Estado, promovida desde dentro del Ejército Guatemalteco. Con referencia a los planteamientos del AFPC, destaca la separación detallada de las funciones a desarrollar por los diferentes órganos y organismos integrantes del sistema planteado: la DI-EMDN (D-2), para el ámbito de la función del Ejército, DICAI, para temas que desarrolle inteligencia criminal y; la suma importancia del análisis estratégico para *“prevenir, solucionar y anticipar amenazas y riesgos que atenten contra el Estado”* como función de la SAE.

En cuanto a POLSEDE, resalta que es un proceso único en Latinoamérica de investigación participativa en donde se congregaron sectores académicos, instituciones del Estado, sociedad civil interesada en el tema y expertos nacionales e internacionales, para consensuar políticas en materia de seguridad y defensa. A su juicio este proceso permitió el avance conceptual de los actores participantes quienes, conocedores de la realidad guatemalteca, tomaron las decisiones sobre las propuestas que plasmaron en el producto final.

Sostiene que en este producto se superan las limitaciones, que los acuerdos de paz adolecen, destacando el planteamiento de creación de un sistema integrado y coherente con un órgano de dirección política sobre la materia, un ente de coordinación de los ejecutantes, el trabajo especializado por ámbitos de acción en la ejecución de la labor de las agencias de inteligencia y del entramado de controles democráticos a implementar para lograr la legitimidad de la función del sistema dentro de la sociedad. A decir del autor: *“Creemos que se trata, en esta materia, de establecer una firme conducción política, un férreo control interno y externo y de limitar cuidadosamente las competencias en materia de Inteligencia y Contrainteligencia interior del País”*.

Se colige que visualiza como retos para el futuro: promover la voluntad política que viabilice las propuestas que surgen de este proceso, y que de ser así se estaría logrando el primer sistema de inteligencia consensuado en la sociedad a nivel latinoamericano. Elogia la participación de la sociedad civil en estos temas y el grado de desarrollo y especialización alcanzados, único a nivel latinoamericano.

El resultado del Grupo de Trabajo No. 5 está plasmado en el ensayo: **“LA FUNCION DEL EJERCITO EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA Y EL PROCESO DE RECONVERSION MILITAR EN GUATEMALA”**. Su autor, Héctor Rosada-Granados, introduce el tema con una reflexión sintético contextual que muestra la relevancia de la temática en general y, al mismo tiempo, insinúa las características específicas en Guatemala. Para el autor la importancia del tema es

decisiva, y lo es en tal nivel que demandó el esfuerzo de investigación participativa que se produjo entre 1999 al 2002; también lo entiende como un ejercicio básico para vislumbrar dos procesos necesarios para el tránsito hacia la democracia, a saber:... “...la redefinición de la función militar como efecto directo de la finalización del enfrentamiento armado interno...” y “...la construcción de una sociedad democrática a partir de su evolución desde estructuras autoritarias.”

Esta síntesis ofrece la ventaja de brindar el andamiaje conceptual de la problemática que el autor aborda y desde ella se pueden deducir y clarificar los siguientes temas que trata, pudiéndolos, el lector, relacionar más fácil y ordenadamente con el centro conceptual del trabajo. Se examinan la problemática señalada en el marco normativo legal en el cual está ubicado el Ejército de Guatemala y desde el que se puede hacer la necesaria redefinición de la institución, sin olvidar otros factores decisivos como políticamente son los *Acuerdos de Paz*. Se aborda con precisión, aunque no exhaustivamente, la reflexión sobre la función del Ejército en sociedades democráticas y finalmente, se examina largamente, una posible agenda de Reconversión Militar en Guatemala, la cual se desarrolla en once pasos descritos, aunque sucintamente por las características del trabajo, con suficiente precisión, coherencia y solidez teórica.

También la tercera parte de esta compilación incluye un interesante Informe de Consultoría que nos da un completo panorama de lo que fue y es el POLSEDE en Guatemala, titulado “**SISTEMATIZACION Y LECCIONES APRENDIDAS**”, sus autores son: J.M. Rodés, S. Gonazales, P. Sargisson (WSP) y Ph. Fluri (DCAF). El informe abarca una descripción detallada del contexto en el que se inserta el proyecto, los objetivos de POLSEDE, los vínculos de dichos objetivos con los Acuerdos de Paz y más específicamente, con el AFPC. Posteriormente describe la fase de articulación del proyecto, con las dificultades que debió afrontar y la manera en que quedó perfilado. Analiza el enfoque metodológico propuesto por POLSEDE, del que resalta que constituye uno de sus principales rasgos, junto con, obviamente, sus resultados teórico-normativos. Finalmente incide en la sistematización de las actividades realizadas por el proyecto (enfoque descriptivo-cuantitativo) que se complementa por último con un análisis cualitativo, producto en buena medida de las entrevistas sostenidas en el transcurso de la consultoría.

El Informe prevé que el impacto del proyecto ha de superar ampliamente el corto plazo para situarse en el medio y, aún, en el largo plazo; vislumbra la construcción de una especie de “comunidad de defensa”, sin duda que, desde el reconocimiento mutuo y el respeto de las posiciones respectivas, el proyecto ha permitido articular un núcleo de reflexión temática bien asentado sobre principios académicos que supone una ventaja comparativa respecto de otros ámbitos del sistema político guatemalteco, donde dichos núcleos o no existen o están encapsulados en posiciones rígidas y excluyentes.” Predice textualmente: “...*En cualquier caso, las bases para el establecimiento de dicha “comunidad de defensa” están ciertamente asentadas, pero su consolidación dependerá del grado de institucionalización que se logre con posterioridad al proyecto...*”

Efectivamente, hoy comprobamos la generación de Instituciones de sólido prestigio intelectual y técnico que van adquiriendo un gravitante respeto político en la escena

nacional, tales como la Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática, el Proyecto Fortalecimiento de Organizaciones Sociales en Temáticas de Seguridad (FOSS), el Programa de Estudios sobre Seguridad Democrática (PESD), la “Comunidad de Defensa” convocada e impulsada por el Ministerio de Defensa, con participación de instituciones y personalidades civiles, etc.

Los consultores en su informe elogian la calidad de documentos emanados de los diferentes grupos de trabajo, resaltando que a lo largo de sus distintas fases se ha procedido a la discusión y elaboración de un corpus documental considerable. Un comentario especial merece la referencia que hace el Informe sobre el trabajo del grupo 4 y del subgrupo 4-a, los cuales han desarrollado una enorme actividad expresada formalmente en los sucesivos documentos publicados y distribuidos. Al analizar el conjunto de los mismos, los consultores vislumbran una desviación de los objetivos iniciales, en los cuales el elemento sustantivo parecía radicar en los “controles democráticos”, aunque secundariamente pudiera incidir en “los mecanismos de la inteligencia del Estado”.

Los mismos Consultores indican, ensayando una respuesta, que la hipótesis que manejan es que el Grupo No. 4 ha partido de la realidad del estado actualmente existente, cuya debilidad estructural sí exige unos Servicios de Inteligencia que averigüen que cosas se cuecen en el seno de la sociedad civil, en lugar de establecer acciones sobre el Estado; en consecuencia, al no estar al margen del mismo sino en su centro neurálgico lejos de fortalecerlo, consolidan su debilidad.

Por haber participado con especial interés en este grupo de trabajo y por tener la convicción la Fundación Myrna Mack, que los servicios de inteligencia fuera de control se constituyen en núcleos del poder oculto e impunidad que rigen a las Instituciones encargadas de la Seguridad, consideró que era prioritario, para aterrizar en la realidad, estudiar primero las interioridades de dichos servicios y plantear propuestas de sistemas y subsistemas de inteligencia, bajo controles democráticos. Si no se encaraba con realismo estos sistemas, y no se llegaba a propuestas concretas y viables, sólo se hubiera movido el Proyecto en el terreno teórico y académico. Posteriormente debía inferirse la Institucionalidad de la Seguridad y sus respectivos controles democráticos. Así se hizo.

En cuanto a la relevancia de la experiencia guatemalteca del WSP y la investigación de acción participación en el marco del contexto de las relaciones cívico-militares, Dirk Kruijt nos presenta el trabajo titulado **“EL DIÁLOGO QUE POR FIN HUBO: RELACIONES CÍVICO – MILITARES EN GUATEMALA DESPUÉS DE LA PAZ”**. Dividido en cuatro partes principales en las que desarrolla un análisis descriptivo del contexto y, luego, los espacios específicos, así como los esfuerzos que hicieron posible un principio de diálogo que abriera relaciones cívico-militares en el período de post-enfrentamiento armado interno. La significación del trabajo es grande, pues se describen los fenómenos peculiares del tránsito de la sociedad guatemalteca, del estado autoritario al democrático, y que constituyen una experiencia única en América Latina, derivado del hecho que a la vez que se intentaba construir una democracia, al menos política, también se daba fin a un conflicto armado de treinta y seis años de duración y se iniciaba el largo camino de inclusión de las mayoritarias poblaciones de origen “Maya”, excluidas

XVIII

durante siglos de la participación política y social activa en la vida del país, por cuanto su papel había sido siempre en la vida de la República, el de mayoría discriminada y, de algún modo víctima de la sociedad, en la cual ocupa el último escalón de la estructura social.

La retrospectiva sobre la construcción de la democracia en países de gran significado político o simbólico en América Latina, ubica con más precisión el proceso guatemalteco y abre posibilidades para una valoración política significativa en el mediano plazo, que no esté mediada solamente por criterios utilitarios o empíricos de corto aliento.

En esta situación está situada la descripción del proceso de POLSEDE, tanto en sus antecedentes como en su desarrollo; y de ello se hace posible concluir, que dicho ejercicio ejemplifica en un ámbito específico, las posibilidades de diálogo, no solamente intersectorial, sino interinstitucional, que pudiera con diversos matices replicarse en otros espacios, materias y temas de la construcción de institucionalidad en Guatemala.

En la parte final del trabajo, hay una sintética y rica reflexión sobre las carencias y posibilidades de la democracia en Centro América. Señala el autor con mucha precisión las grandes dificultades que ésta habrá de enfrentar, en el tema específico de la Seguridad, que por supuesto no es un tema aislado de las posibilidades generales de la institucionalidad democrática, como los retos que la solución de estas carencias significan; pero caminando un poco más en sus reflexiones, a manera de conclusión, advierte sobre el riesgo en el largo plazo que significan para los fundamentos de la democracia: la exclusión social prolongada y la pobreza masiva, hasta ahora indeseables y lamentables acompañantes de la instauración de los regímenes de democracia política en la región.

Otro ensayo muy esclarecedor es **“EL PROYECTO POLÍTICO DE SEGURIDAD PARA LA DEMOCRACIA, DOS AÑOS DESPUÉS”** de Ana Glenda Táger Rosado. En este trabajo hay un esfuerzo de síntesis narrativo-analítico de mucho valor, por cuanto permite una mirada general a un proceso inédito en la historia de las relaciones institucionales en Guatemala; tanto la novedad del Proyecto POLSEDE, como de su síntesis, permiten un acercamiento integral a su conocimiento y abren la motivación para adentrarse en sus especificidades y desarrollos, pero desde una inducción que acrecienta su aprehensión y, en consecuencia, conocimiento del mismo.

Ana Glenda Tager, luego de una sucinta introducción, nos conduce de la mano por los temas principales del proyecto, utilizando para ello el análisis valorativo de las por ella llamadas *“recomendaciones operativas”*, que se explicitaron en documentos titulados: a) Las bases conceptuales para la consideración de la cuestión militar en la Guatemala del siglo XXI; b) Propuesta para la reforma del Sistema de Seguridad; c) Propuesta para la reforma del Sistema de Inteligencia; y, d) Propuesta para la Redefinición de la Función Militar.

Expone también las iniciativas derivadas de POLSEDE, su naturaleza, objetivos, funcionalidad y logros así como la valoración de su accionar en la construcción del

tipo de Seguridad aludido como finalidad de toda la iniciativa concretada a lo largo de los últimos seis años. El trabajo cierra con dos elementos importantes, primeramente una conclusión extensa y sólidamente construida que la autora llama “El alcance de los proyectos” en la cual analiza las múltiples iniciativas, relaciones, sinergias, resultados- productos, mecanismos y actitudes que se desprendieron del proceso y, aún mas, las que eventualmente se pueden crear a futuro. Segundo, se agregan anexos de cuadros temáticos de los diferentes productos que actualmente se trabajan o recién concluyeron en el tratamiento de las materias atinentes al proceso, incluyendo el “Convenio de Colaboración entre el Congreso de la República de Guatemala y el Proyecto de Fortalecimiento de Organizaciones Sociales en temas de Seguridad (FOSS)”, que corona de forma sustantiva las posibilidades de implementación de las propuestas para la institucionalidad del sector, que nacieron hace seis años con la visionaria iniciativa que desarrolló POLSEDE.

La Fundación Myrna Mack, como reflexiones generales y finales desea agregar que el POLSEDE en su etapa de desarrollo ha cumplido exitosamente y con mucha solvencia sus objetivos previstos; hay una encomiable coincidencia, casi absoluta, entre lo previsto y lo alcanzado en cuanto a producción documental. Ahora bien las dificultades previsibles para la formulación de políticas a partir de los documentos emanados de POLSEDE, no obstruyen otro de los logros del proyecto, es decir las comunicaciones intersectoriales (Estado y Sociedad, civiles y militares, academia y sector político) para la reflexión común, el debate alturado y la materialización de propuestas.

Se ha cumplido también, en gran medida, con el objetivo del proyecto de “contribuir a colocar la temática de la seguridad, la defensa, las relaciones cívico-militares y la reconversión militar como un tema de importancia dentro de la agenda política del país”. Evidentemente, en la actualidad, se ha logrado visibilidad social de los temas relativos a la Seguridad, entendida en el sentido amplio con que la concibe el proyecto y lo relaciona con la sostenibilidad democrática, y no como mero recuento de medidas contra la delincuencia común.

Este sigue siendo el reto. Y en lo que concierne a la seguridad y a la defensa, el proyecto ha contribuido como pocos a ponerlo de manifiesto.

Podemos decir, a manera de conclusiones, que los trabajos compilados, cuyo resumen sintético se presenta en este prólogo, dejan muy claro, en forma coherente y desde diferentes perspectivas, la trascendencia de estos procesos para Guatemala; evidentemente, son piezas de indudable valor teórico y explicativo para la construcción de los sectores de seguridad y defensa en Guatemala; y desde una perspectiva temática más precisa, la realidad institucional y acción como factor de poder político del Ejército de Guatemala, institución que por el peso específico que tuvo en los últimos ciento cincuenta años de historia en el país no puede analizarse de manera simplista, operativa y reductiva. Esta necesaria explicación está relacionada con el desarrollo conceptual de la Seguridad Democrática y sus posibilidades o intentos de ser institucionalizada como política de seguridad de estado.

XX

Ahora bien, como todo desarrollo conceptual, se enfrenta a la dificultad de su operativización en políticas públicas, legislación, instituciones, sistemas y finalmente práctica política e institucional cotidianas. ¿Cómo hacer posible que se materialice ese cuerpo conceptual en el funcionamiento de las instituciones gubernamentales de seguridad?, ¿Es ésta pretensión viable en el corto plazo?, y si no lo fuera, por causas diversas, incluida la manifiesta ausencia de voluntad política de hacerlo, ¿debe ser olvidada esta concepción por su inviabilidad temporal?, ¿existen alternativas verdaderamente integrales a ella en este terreno?

Señalar todas estas posibilidades es responsabilidad de quien analiza para tenerlas en cuenta por quien debe tomar las decisiones políticas al respecto; aventuraría una recomendación al respecto: que no se deje de lado su necesaria instauración, pero sin hacerlas objeto del desgaste que requieren las decisiones coyunturales inmediatas, visualizando implementar éstas pero en el marco de una institucionalización que a futuro posibilite la Seguridad Democrática como esencia y fundamento de la Seguridad Integral, que la entendemos como uno de los fines esenciales del Estado en su búsqueda permanente del Bien Común que es su Fin Supremo.

Primera Parte.

Conceptos, contexto y experiencia

Capítulo 1

Implantar la democracia es construir la paz

Edelberto Torres-Rivas

“La democracia es el resultado de una intensa y denodada experiencia social e histórica que se construye día a día, ante circunstancias variables”¹.

Introducción

Entre la implantación de la democracia política y la construcción de la paz en Guatemala encontramos una múltiple relación histórica y conceptual mediada por los Acuerdos. En este trabajo se alude a varios aspectos de esa conexión que establece un nuevo momento en la historia de este país. Se recuerda, de nuevo, la propuesta explicativa de que en Guatemala la democracia electoral no solamente antecedió a la paz sino que ésta sólo pudo alcanzarse porque el proceso de democratización se había venido profundizando². Así, la paz en su sentido negativo como ausencia de conflicto, es posterior a la democracia como proyecto. Hay en ello una relación de mutua correspondencia en la que las negociaciones y los Acuerdos que se fueron alcanzando favorecieron el desarrollo democrático y éste, a su vez, al avanzar permitió que los mencionados acuerdos adquirieran un sentido sustantivo y original. Simbólicamente se dice que la paz y la democracia se dan la mano para caminar mejor; en su ejercicio cotidiano lo que importa es la consolidación de la democracia como la mayor expresión del clima de paz.

Constituye una incomprensible originalidad que en la experiencia guatemalteca las negociaciones que finalmente condujeron al fin del conflicto armado en 1996 hayan permitido la firma de substantivos acuerdos entre

¹ *La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanos y Ciudadanas*. Informe PRODAL (Programa de Desarrollo Democrático en América Latina).

² Estas consideraciones han sido hechas en diversos trabajos, por ej. E. Torres-Rivas, *El Desarrollo Democrático a la luz de un lustro de paz*, en *A Cinco años de la firma de la paz en Guatemala, un balance crítico*, varios autores, editado por FLACSO sede Guatemala, Colección Debate 51, Guatemala, 2002.

representantes del Estado (y el ejército) y de la guerrilla. Los diálogos que condujeron a la paz fueron esencialmente actos políticos en los que se negoció un conflicto que prácticamente ya había concluido, de tal suerte que el interés se mueve hacia la definición de variados aspectos del futuro de la construcción de la paz. La originalidad reside en que el tiempo histórico se adelanta al tiempo político originando una distancia entre la calidad de los resultados obtenidos y la capacidad para honrarlos.

Pero lo incomprendible ocurre bajo el peso de una doble dificultad. Una, que debería estar bien documentada, se encuentra en la actitud íntima, esencial, con la que se sentaban en la mesa común los generales y los comandantes. Ni los militares ni los guerrilleros creían en las virtudes intrínsecas de la negociación, aquéllos porque nunca aceptaron una salida política al conflicto, y estos porque aceptar el diálogo les daba tiempo para imaginar una reorganización de sus filas. La otra dimensión, derivación de lo anterior reside justamente en la debilidad militar de la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y de una transitoria fuerza política derivada de sus apoyos internacionales y que le abrió espacios para participar, exigir y proponer como iguales con la representación oficial.

La primera parte del trabajo pone especial énfasis en los aspectos relativos a la implantación democrática, entendida como la oportunidad de servirse de instituciones formales, normativas y conductas políticas propias de democracias más avanzadas. Implantar alude, como metáfora, a la operación de ‘traer algo de afuera’ y sembrarlo en un terreno que no lo rechaza, donde se acomoda y ajusta. La transición democrática es el espacio político y temporal en que se prepara el terreno y se implantan las instituciones democráticas. En resumen, la transición es la implantación. En la segunda parte se analizan los ambientes, actores y procedimientos que condujeron a la aprobación de los Acuerdos de Paz y se valora su importancia política después de siete años de firmado el Acuerdo final. Se realiza una operación crítica del ambiente y de la retórica que acompañan hoy día el llamado a ‘salvar los Acuerdos’.

Primera parte: la crítica implantación de la democracia política

Revisar la historia es reinterpretarla

De hecho y no como un resultado de la sabiduría convencional, en Guatemala nadie habla de guerra civil para referirse al trágico período que va del inicio de la dictadura militar del coronel Peralta Azurdia (1963/66) hasta el gobierno civil que encabezó Álvaro Arzú (1996/2000). Se utiliza una denominación sucedánea, de tono menor, que ya ganó sentido común, como de un conflicto armado³. En esas tres décadas en Guatemala no hubo lucha de armas salvo en cortos períodos y si una profunda y extendida crisis política con represión alimentada por la Guerra Fría y en consecuencia, luchas cívicas contra dictaduras militares que tuvieron el pleno respaldo de la política norteamericana.

³ Debe recordarse que la Comisión de Esclarecimiento Histórico, creada conforme un Acuerdo de Paz y con el apoyo de Naciones Unidas, utiliza esta denominación, después de un inicial desacuerdo.

Como expresión de esa crisis hubo dos explosiones guerrilleras. Una, que ocurrió a la mitad de la década de los sesenta, y otra que apareció a comienzos de los ochenta. La primera fue una manifestación foquista del hondo descontento que dejó el fin de “la revolución de octubre” y el fracaso del programa nacional popular de Arbenz. Esta guerrilla fue derrotada hacia 1968. La segunda tuvo una dimensión mayor. Fueron 3 grupos cuya lenta implantación sólo termina, como ya se dijo, hacia finales de los setentas. Su ofensiva estratégica es derrotada por el ejército entre 1980/82, lo que hace retroceder a la guerrilla, unificada en la URNG después de la debacle, a tácticas propias de la etapa de la propaganda armada.⁴ Los grupos guerrilleros mantuvieron una presencia endémica hasta la firma de la paz.

La crisis política de ese período también se manifestó como un sostenido descontento social y político, pacífico y legal que adoptó diversas movilizaciones de sindicatos, cooperativas, ligas campesinas, organizaciones estudiantiles, culturales, barriales; el sentido antiautoritario de esa época se expresó también en luchas por la participación política, intentos de formar partidos políticos. En general hubo una amplia oposición democrática dividida y distante en grupos armados (casi siempre en el campo) y grupos políticos, pacíficos, de carácter cívico en el medio urbano. Esta distinción cualitativa es importante porque nos permite apartar una confusión semántica y retomar la calificación del carácter de lo ocurrido en la sociedad guatemalteca. Ni guerra ni conflicto armado sino represión permanente. Lo que se formó en ese trecho fue un poder contrainsurgente, un régimen militar definido teóricamente por la doctrina norteamericana de la seguridad nacional y justificado ideológicamente por el anticomunismo que exacerbó la Guerra Fría. El Estado contrainsurgente fue un poder implacable con toda forma de oposición. Llevó la intolerancia anticomunista hasta justificar la matanza de 50.000 indígenas y el tenebroso porcentaje de 90% de civiles lejanos de la línea de fuego sobre un total de 200.000 muertos.

En esta revisión de hechos, que empiezan a ser historia, es necesario puntualizar nuevas formas de verlos. No se pretende que sea ésta la verdad sino una forma de acercarse a ella. En Guatemala no ocurrió un conflicto armado sino el accionar de una forma de poder terrorista frente a la oposición de izquierda, armada o no. Por ello, cuando más que simbólicamente se firma el Acuerdo final del 29 de diciembre de 1996 se estaban enfrentando dos fenómenos discernibles. Uno, se alcanzaba la paz en el sentido menos expresivo⁵ que se traduce en la desmovilización de la URNG como guerrilla armada y su transformación en partido político. Otro, termina finalmente cualquier justificación para el ejercicio del poder contrainsurgente. La firma del Acuerdo sobre el papel del ejército en una sociedad democrática puede ser asumido como el fin de la justificación del régimen de terror que imperó en esos tiempos.

⁴ No conocemos un análisis objetivo de lo ocurrido a las fuerzas guerrilleras en este período, da tal manera que lo afirmado tiene un carácter provisional. La calificación debería hacerse mas técnicamente pero hay hechos históricos como que los tres grupos guerrilleros no actuaron bajo una sola dirección político-militar, nunca constituyeron una amenaza real al sistema social, nunca hubo combates militares como en El Salvador.

⁵ No es casual que el cese de fuego se haya logrado, sin negociaciones, en marzo de 1996, es decir, se puso fin a un ‘conflicto’ que nunca lo fue y en todo caso, ya había terminado.

El debilitamiento del poder contrainsurgente

En la perspectiva que nos interesa – la implantación de la democracia electoral – es bueno interrogarse sobre el momento y las circunstancias en que se inicia el fin del Estado contrainsurgente. Ocurre por la concurrencia de varios factores, nacionales e internacionales. Empieza con la ‘descomposición’ de la cúpula militar, con el golpe de marzo de 1982 contra el Presidente general Lucas García, sustituido por otro general, Efraín Ríos Montt. En agosto de 1983 un segundo golpe militar desplaza a éste a favor de su ministro de la defensa, general Mejía Víctores. Éste, convoca a elecciones de Asamblea Constituyente en 1984 y luego a elecciones generales en marzo de 1985. Si un grupo militar desplaza a punta de pistola a otro y esto ocurre en dos oportunidades, es que hay en el interior de los altos mandos una crisis de confianza. Las rivalidades entre generales era aguda, no solo por la nominación presidencial, también por la conducción del conflicto, por la asignación desigual y arbitraria de oficiales al frente de ‘guerra’. Se acentuó la corrupción interna y sobre todo ocurrió una derivación a actividades criminales por parte de varios altos oficiales, resultado de la extrema concentración del poder, sin control alguno.

Así el grado de desprestigio de los gobiernos militares llegó a su clímax: derechos humanos y código penal violados impunemente. La brutalidad de la represión durante el gobierno Lucas contra la oposición política y en general con la población civil había creado un clima de terror e inestabilidad que perjudicaba al funcionamiento de la sociedad y tenía efectos negativos para el crecimiento económico, el turismo y la inversión extranjera. Era evidente el aislamiento y el desprestigio internacional de Guatemala, por los rasgos criminales del régimen, al punto que la ayuda militar norteamericana se interrumpió desde 1977, durante el gobierno Carter, a raíz de las groseras violaciones a los derechos humanos.

¿La descomposición de la élite militar abre espacios a la liberalización del régimen?
¿Porqué los militares decidieron entregar el gobierno a los partidos políticos, a los civiles, en 1985? La celebración de elecciones en 1985 es el primer paso de la transición democrática. Hay varias razones que van más allá de la mera voluntad militar. Algunos analistas argumentan que con la gestión del general Lucas García⁶ se produjo finalmente el rompimiento del pacto entre militares y algunos grupos empresariales⁷. R. McCleary analiza extensamente este desencuentro y su posterior solución y lo convierte en el eje explicativo de la crisis militar, primero y de la transición a la democracia, después. La crisis y su superación pueden ser producidas por elites dominantes desunidas que compiten entre sí y/o que luego resuelven sus diferencias y establecen pactos de cooperación que explicarían el camino a la

⁶ Se dice que la elección del general Lucas fue abiertamente fraudulenta, probablemente el régimen más corrupto, pero sin duda, el más represivo, es decir, la suma acumulada de los peores vicios que tienen las dictaduras militares, ajenas a todo control legal, constitucional, legislativo, de la opinión pública.

⁷ En ese sentido también aparece el trabajo de Henry Frundt, “Guatemala in search of democracy”, *Journal of Inter American Studies*, No. 32, no. 3, 1990 y el excelente trabajo de J. Dunkerley, *Power in the Isthmus, A Political History of Modern Central America*, Verso, London, 1988. No obstante, hacen falta investigaciones en torno a las históricas relaciones del empresariado con el Estado.

democracia⁸. El golpe militar, en todo caso, puso fin a las relaciones militares-empresariales, acentuando la erosión del poder contrainsurgente, que tendría en esta etapa los rasgos de una transición acordada entre las élites dominantes⁹: militares y empresarios, partidos políticos, Iglesia.

Hay una hipótesis sobre el aterrizaje democrático elaborado por E. Wood que sugiere una democratización determinada 'desde abajo', como resultado de la fuerza de la movilización popular y especialmente de la lucha guerrillera. Así, la fuerza de la insurgencia armada tendría efectos en la erosión del poder militar y en la decisión de legitimar la autoridad del Estado a través de elecciones¹⁰. En la experiencia guatemalteca esta explicación tiene menos fuerza pues los golpes militares del 82/83 ocurren cuando se inicia la ofensiva militar exitosa que les permite pasar a la ofensiva y convocar a elecciones en 1984¹¹. En Guatemala, el argumento sería que la movilización popular de los años setenta y la ofensiva militar de comienzos de los ochenta, desnudó la brutalidad del poder contrainsurgente y de esa manera contribuyó a desacreditarlo interna e internacionalmente.

La causa eminente recae en la política norteamericana aplicada en los ochenta en la que aparece clara su intención no de democratizar estos regímenes políticos, sino legalizar gobiernos amigos en una evidente visión geopolítica¹². La táctica se resolvió en favor de sustituir las dictaduras militares por gobiernos civiles amigos y desmontar así la excusa izquierdista de su lucha por la democracia, aislar de esta manera a los sandinistas y justificar la ayuda militar a regímenes cuyo compromiso era terminar con la amenaza guerrillera. J. Coatsworth documenta esta perspectiva y la solución bipartidaria del Senado norteamericano, que permitió votar créditos militares y elegir en 1984 a Duarte en El Salvador y en 1985 a Cerezo en Guatemala¹³, apoyándose en un centro político confiable, sumiso y manejable, la Democracia Cristiana. En apoyo de esta salida contrainsurgente, se sabe que el

⁸ Rachel M. McCleary, *Dictating Democracy, Guatemala and the End of Violent Revolution*, University Press of Florida, Gainesville, 1999, pgs.41-47 y sigs. Hay versión en español de este libro.

⁹ Este tema lo analiza de manera convincente S. Jonas. Durante algún tiempo parecía difícil aceptar esta explicación que reduce la política a un acuerdo entre 'élites'; pero las razones que aporta la autora son importantes de considerar. Véase su excelente libro *De Centauros y Palomas, El Proceso de Paz Guatemalteco*, FLACSO-Guatemala, 2000.

¹⁰ Elisabeth J. Wood, *Forging Democracy from Below, Insurgent Transitions in South Africa and El Salvador*, Cambridge University Press, New York, 2000.

¹¹ Ver, Miguel Angel Reyes, *Patrimonialismo y Participación, del control del Estado a la lucha de los pueblos, Guatemala 1970-1984*, FLACSO Guatemala, 1998. Este libro contiene una valiosa información sobre los acontecimientos sociales, políticos y militares que desembocaron en la crisis de 1982; y sobre todo tiene un recuento de la situación de la lucha guerrillera en Centroamérica, que influyó sin duda en el desenlace que ocurrió en Guatemala.

¹² La influencia norteamericana en la política centroamericana es algo más que eso. Adopta formas de control, por momentos, de carácter colonial. En Guatemala hubo elecciones, implantación democrática y todo lo demás porque ello formó parte de una nueva política exterior, menos sobredeterminada por el enfrentamiento con la URSS, Véase, L. Whitehead, *Three International Dimensions of Democratization*, en *The International Dimensions of Democratization, Europe and the Americas*, Oxford University Press, New York, 1996.

¹³ John H. Coatsworth, *Central America and the United States, The Clients and the Colossus*, Twayne Publishers, New York, 1994, p. 205.

gobierno del general Mejía Vítores “dio garantías al deseo de Washington de que se restaurase el gobierno civil y que se hiciese de manera disciplinada, conservando toda la independencia operativa para los militares y excluyendo a las fuerzas izquierdistas de la apertura”¹⁴.

La transición democrática: primera etapa

Las elecciones convocadas por el Ejército, en 1984/85, no fueron fraudulentas y aunque no pudieron incluir a fuerzas de izquierda, reunieron las condiciones mínimas de ser competitivas, plurales y equitativas. Dada la historia previa, fueron las primeras elecciones democráticas desde 1950. Pero los motivos militares poco tenían que ver con propósitos democráticos, pues por esta vía buscaron una recomposición interna para continuar la guerra, ordenar la estrategia contrainsurgente, ‘adecentar’ los mandos superiores y dejar el gobierno y la administración de la crisis económica a cargo de los políticos. Con la creación de las Patrullas de Acción Ciudadana (PAC) el ejército proyectó apoyarse en la población rural para vigilar y combatir a la guerrilla, dividir a los campesinos convirtiendo una parte de ellos de víctimas en gendarmes, creando así una forma de complicidad forzosa con los civiles y reforzando la militarización de la sociedad. Claramente los militares retuvieron el poder de forma autónoma y la decisión de continuar la guerra según sus propios intereses.

Ni los golpistas ni la institución militar elaboraron en forma alguna una iniciativa democrática. Buscaron crear ciertas y limitadas condiciones de liberalización política bajo hegemonía militar en un escenario violento exacerbado por el genocidio indígena de 1982/83. La creación de las PAC, una decisión que debilita cualquier proyecto democrático, es sólo una muestra de una voluntad explícita de control del poder y de permanencia en el mismo. Este contradictorio inicio del deterioro del Estado contrainsurgente resulta decisivo porque estableció las condiciones -¡y los límites!- del futuro desarrollo democrático del país. La experiencia confirmó que se trató de una lógica explícita en el sentido de que era mejor dirigir y ganar la ‘guerra’ con un gobierno civil, legal y obediente, como parte de un operativo contrainsurgente.

Constituye un tema de debate reconocer en las elecciones constituyentes de 1984 el momento inicial del recorrido democrático en Guatemala; sin duda es una manera anómala de procesar el cambio político que calificamos como una modalidad de transición autoritaria a la democracia pues la convocatoria electoral la hacen los militares implantando una nueva legalidad¹⁵, las elecciones transcurren en un ambiente de terror, durante el gobierno democristiano el conflicto armado se mantuvo y las violaciones a los derechos humanos sólo disminuyeron levemente. Estos aspectos negativos para la vida democrática ocurren en el interior del inicio de un escenario distinto: un gobierno civil electo sin fraude, con fuerzas políticas de

¹⁴ James Dunkerley, “Guatemala”, en L. Bethel (ed), *Historia de América Latina, 14: América Central desde 1930*, Cambridge University Press y Editorial Crítica, Madrid, 2001, p.85. y Thomas M. Walker and Ariel Armony, *Represión, Resistencia and Democratic Transition in Central America*, SR Books, Wilmington, 2000, cap.1.

¹⁵ Nos referimos a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Tribunal Supremo Electoral, Reglamento de Votaciones, etc.

oposición organizadas, con el inicio del ejercicio de los derechos civiles y políticos y de la activación de la ciudadanía, de la prensa no autocensurada e independiente y, en general, un nuevo clima cívico¹⁶. Es este un escenario asaz contradictorio que no corresponde al dibujo del ideal democrático. Si las experiencias históricas se califican por comparación con modelos ideales, no habría nunca una realidad satisfactoria¹⁷. La teoría ilumina la realidad empírica y permite ordenar hechos y datos, que son finalmente los que cuentan.

Hay una perspectiva histórica ineludible. De varias maneras el Estado contrarrevolucionario era a comienzos de los ochenta una anomalía del poder burgués, que sofocaba los procesos de modernización económica exigidos por la crisis de la deuda externa, no dio nunca estabilidad a la sociedad ni estableció un orden político interno confiable, al que por lo demás las fuerzas guerrilleras no amenazaron nunca¹⁸. La crisis económica agravó aún más los efectos negativos que producía el dominio autoritario y terminó por crear condiciones para que otros actores, especialmente los políticos y los grupos empresariales, ocuparan posiciones protagónicas. El clima internacional no favoreció un cambio más a fondo sino apenas un cauto reajuste de responsabilidades y funciones: mantener la contrainsurgencia en un ambiente donde pudieran funcionar nuevas oportunidades para la acumulación en el marco de un mercado liberalizado, que requería a su vez lo que algunos politólogos llaman 'una democracia-de-procedimiento'¹⁹.

La necesidad de enfrentar la crisis económica y al mismo tiempo superar los obstáculos para la modernización productiva a tono con los imperativos de la globalización, como venía ocurriendo en casi todos los países de América Latina, hicieron necesario y posible un desarrollo democrático bajo control militar: elecciones en el interior del pluralismo anticomunista, apelando a las mismas fuerzas conservadoras que venían actuando desde tiempo atrás. Al aceptar las reglas del juego de una democracia electoral en un escenario contrainsurgente, la victoria de las fuerzas de derecha resultaba inevitable. ¿Fue acaso una casualidad que los tres partidos políticos ganadores de la elección constituyente se hubiesen originado en el pasado autoritario y pudieran actuar con libertad en el interior de una cultura fuertemente intolerante? La Democracia Cristiana, la Unión del Centro Democrático

¹⁶ Fueron las elecciones donde la abstención fue menor en relación con todas las siguientes elecciones; y el periodo en que empiezan a funcionar varias instituciones democráticas como la Corte de Constitucionalidad, la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos, el TSE. La libertad es mala conviviente con la intolerancia represiva, pero se arreglaron por cierto tiempo.

¹⁷ Es frecuente en círculos políticos negar toda virtud democrática a los primeros gobiernos de la transición. En nuestro caso preferimos hablar de desarrollo democrático y de sus difíciles inicios; de otra manera, ¿cuál es el inicio de y cuándo calificar como democrático un régimen político? Como siempre, el sectarismo se alimenta de la ignorancia.

¹⁸ De nuevo, se trata aún de un tópico que provoca diferentes apreciaciones y que más que un debate fundado en el análisis convoca al anatema. La guerrilla no constituyó nunca una real amenaza al orden constituido, ni aún en su ofensiva más importante, en 1981/82, cuando el EGP obtuvo la simpatía y algún apoyo logístico de una importante fracción de población indígena, que nunca se incorporó a la guerra.

¹⁹ En numerosos trabajos referidos a Centroamérica se habla de una 'procedural democracy'.

y el Movimiento de Liberación Nacional eran actores políticos de centro derecha el primero y de extrema derecha el último.

La cohabitación de procesos contradictorios promovidos desde el Estado, el impulso al desarrollo democrático vía electoral y las políticas violentas de la contrainsurgencia produjeron por lo menos dos efectos negativos. Por un lado, limitaron poderosamente la emergencia generalizada del ciudadano que ejercita plenamente su participación política, bajo los efectos del miedo. Por el otro, confunde al contrincante con el enemigo y desdibuja sus fronteras, situación que se produjo de manera generalizada en las zonas rurales donde el enfrentamiento armado era una realidad cotidiana. Es cierto que el proceso electoral y la participación política tienden a reforzar la figura del ciudadano como contrincante político en demérito del enemigo, pero el clima ideológico del anticomunismo apoyó la lógica de castigar al opositor. En esta experiencia hubo momentos en que como lo dice Krunwiede, uno sustituye al otro por fusión de escenarios.

La transición en su segundo momento

En el interior de un espacio tan ambiguamente democrático se han realizado procesos electorales democráticos en 1985, 1990, 1995, 1999 y 2003 todos ellos favorables a diversas expresiones de la derecha política²⁰. Las fuerzas de izquierda aparecen finalmente en las elecciones de 1995 como el Frente Democrático Nueva Guatemala, con un 12.5% del voto; la URNG ya participa en las de 1999 como una alianza con otros grupos y en las del 2003 van divididos y alcanzan una débil representación parlamentaria. No tienen en el futuro visible ninguna posibilidad. Con la participación electoral de una representación de izquierda y el fin formal del ‘conflicto armado’ comienza un segundo momento de la transición que tiene como eje algunos cambios en las relaciones civil-militares y el definitivo abandono, como política de Estado, del irrespeto a los derechos humanos. Solo así tienen sentido las reflexiones siguientes.

A partir del primer gobierno civil resultado de elecciones libres se destapó el ánfora y el genio de la democracia representativa que estaba en su interior se salió definitivamente. Puesto en marcha el mecanismo electoral y las oportunidades que establece, se producen ‘efectos disruptivos’, autónomos, situaciones que por sí mismas debilitan la visión militar de la política y la lógica de la guerra que impulsa el régimen. Es el retorno a la política entendida como la economía de la violencia, que propone otro tipo de acceso al y ejercicio del poder: la competencia de partidos políticos por el poder a través de medios políticos. En la situación de Guatemala, la política quiere ser la continuación de la guerra por otros medios. Hacer política es la disputa por el poder por intermedio de los partidos y de la participación ciudadana, que busca moverse libremente en los espacios públicos. En el juego electoral el

²⁰ El gobierno Portillo/FRG ofrece algunas dificultades para caracterizarlo, pues el Presidente utiliza en oportunidades una retórica antioligárquica, pero el FRG es un partido fuertemente influido por militares contrainsurgentes y grupos evangélicos ‘apolíticos’ de derecha. Si hubieran dudas habría que juzgarlos, como lo quiere el precepto bíblico, por sus obras. Y en esa dirección el gobierno y el Partido son una perversa expresión de incoherencia. Este es un *incoherente partido de derecha*, lo cual es aún peor.

ciudadano se mueve en referencia directa con un interés básico, alcanzar pacífica y legalmente el poder.

Se sabe que las primeras elecciones en situaciones posautoritarias producen efectos previsibles si ellas son democráticas. Es posible distinguir por lo menos cuatro efectos que fortalecen el poder civil y, *pari passu*, debilitan la conducción militar. El primer efecto es que coloca a los actores políticos (casi siempre de tradición autoritaria) en el terreno desconocido de la competencia electoral. En la experiencia guatemalteca, sitúa a la oligarquía en un escenario donde nunca quiso estar, el espacio donde se juega el poder según la decisión de las mayorías. El segundo, es que como efecto de la decisión de organizarse y participar ocurre una primera aunque tal vez provisoria definición de intereses político-sociales arropados por un intento de perfilar diferencias ideológico-políticas. Es la fuerza de la pluralidad constituyéndose en un escenario inédito.

Un tercer efecto es que la legalidad de una elección se basa en la oportunidad de la libre participación, y, en consecuencia, en la necesidad de aceptar la organización política y social de las masas, de todos, lo que nunca antes se aceptó. La democracia anticomunista no fue ni plural ni competitiva²¹. Y en cuarto lugar, el mas importante, una elección abierta y libre es el sitio donde se juega el poder en competencia con otros, y si es democrática, tanto se puede ganar como perder. O como lo recuerda Przeworski, la democracia es un sistema en que se pueden perder las elecciones. Otro tema es que, en las actuales condiciones centroamericanas, la democracia electoral esta situada en un contexto histórico favorable a la victoria de las fuerzas de derecha²².

El proceso de transición es la puesta en marcha de mecanismos de cambio de régimen. Es a la luz de esta teoría que adquiere mas sentido lo ocurrido en el país. A contrapelo del peso de lo militar y de la violación de los derechos humanos persistente, la experiencia de Guatemala vuelve a demostrar que los procesos electorales introducen modificaciones substantivas en el acceso y en el ejercicio del poder. Vale decir, del régimen político. Con elecciones libres, parlamento integrado por partidos políticos competitivos incluyendo los de oposición, respeto a los derechos político-sociales, el poder se define, por incipiente que sea, a través del ejercicio de la voluntad popular. Las instituciones políticas se fortalecen con la participación ciudadana en condiciones de igualdad, resultado de la libre organización de los intereses sociales.

Es decir todo lo contrario del régimen contrainsurgente que se estructuró con rasgos especiales: un sistema de diferenciación de la ciudadanía en virtud de la cual unos son amigos y otros enemigos a los que hay que aniquilar. En consecuencia una instrumentalización de las instituciones públicas al servicio de la violencia

²¹ Se alude a los procesos electorales autoritarios, que son analizados en general en A. Schedler, "Elections without Democracy, the menu of manipulation", en *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2, april, 2002.

²² Se trata mas de una constatación que de una predicción. No es que los sistemas electorales estén sesgados a favor de un determinado tipo de voto. Lo que ahora cuenta son las determinaciones del sistema de dominación, por todas partes favorable a la movilización conservadora. Y también por la fuerza de la cultura neoliberal que no deja alternativas en la oferta electoral. Este es un tema que merece un tratamiento mas cuidadoso, pero las izquierdas no llegaron al gobierno por su propia cuenta en los próximos tiempos.

armada²³, una definición del orden político basado en la desmovilización social y en la despolitización de la participación, sumado a expresiones ideológicas (el anticomunismo) que califican una visión conspirativa de la historia.

La participación electoral, por limitada que sea, estimula la búsqueda de identidad. Es ésta una referencia a mecanismos individuales, primero y grupales, después por los cuales los actores sociales atribuyen sentido a sus acciones, teniendo siempre como referencia algún atributo cultural que les pertenece o que los caracteriza. El más general es el sentido de pertenencia a una comunidad mayor, la nación. Pero puesto el proceso participatorio en marcha también surgen otras identidades culturales que en importantes espacios públicos sirven para articular la organización social y la movilización política. Así aparecen identidades étnicas, religiosas, regionales, ideológicas, gremiales, etc. Las identidades fomentan expresiones ciudadanas de conciencia grupal, agrupamientos y tensiones eventualmente conflictivas. Surgen aquí también vivencias y valores, desencantos y temores que forman la dimensión subjetiva de la política.

La transición va terminando gradualmente. Ahora se está en el más complejo período, el de la consolidación democrática que requiere una extensión efectiva de los derechos de la ciudadanía política. Numerosos factores la dificultan. En primer lugar, en la reconstitución del sistema político ocupa una posición central un Estado democrático de derecho que tiene como condición ser un Estado fuerte. Pero el guatemalteco es un Estado débil, que sale del conflicto con deficiencias de fondo, poco consensual, fiscalmente moroso, baja capacidad operativa y con adherencias corporativas. Su falta de autonomía relativa es sin duda su mayor debilidad. El Estado como la manifestación de la autoridad pública es sólo la punta del iceberg del sistema de dominación de la sociedad.

El sistema de dominación es una extensa trama de intereses, hábitos, costumbres, valores que determinan las relaciones de super/subordinación (supremacía, predominio, superioridad), que se producen en todos los ámbitos donde el poder se ejerce; poder social y cultural que la tradición sostiene con ánimo de permanencia. En Guatemala las relaciones sociales que forman la dominación íntima de un vigoroso sistema tradicional, están marcadas por modalidades diversas de racismo y discriminación étnica, por desigualdades de todo tipo expresando una estratificación social polarizada, por manifestaciones cotidianas de exclusiones étnicas, clasistas, de género, donde impera la fuerza. ¿Un Estado democrático en una sociedad con profundas asimetrías étnicas y clasistas?

Una segunda razón remite a las raíces autoritarias de larga longitud que cruzan la historia nacional, de dictaduras primitivas apoyadas en el uso permanente de la coacción y la violencia. El Estado contrainsurgente que convocó a las elecciones fue la última manifestación de la razón autoritaria, que el clima de la Guerra Fría y el anticomunismo configuraron en Guatemala. ¿Un Estado democrático en una sociedad de fuerte tradición autoritaria? Una tercera razón se relaciona con la condición de pobreza y desigualdades que afectan a más de la mitad de la población nacional junto a la ausencia de factores socioeconómicos y educacionales favorables a la participación ciudadana. ¿Un Estado democrático con una sociedad llena de heterogeneidades y desigualdades?

²³ No solo es la policía y el ejército, sino el sistema judicial, el poder electoral, los partidos políticos y cualquier otra expresión institucional, que terminan por hacer del Estado un aparato represivo.

Finalmente, una cuarta razón es la ausencia de un movimiento popular, de organizaciones y partidos políticos que desde la base de la sociedad exigieran elecciones y democracia. La criminal represión de los años anteriores a 1985, que eliminó centenares de cuadros políticos, dirigentes sociales, hizo imposible el surgimiento de fuerzas democráticas que encabezaran la demanda de la construcción democrática. En Guatemala la participación social y política se tornó débil después de las matanzas de los años de conflicto. Aquí se está demostrando las dificultades para construir la democracia sin fuerzas sociales y políticas progresistas. Tal vez no sea totalmente cierto que la democracia solo la construyen los demócratas, pero sin duda, son ellos los que dan el tono decisivo. Las oportunidades democráticas pueden redimir a algunos actores que vienen del pasado, pero alguna fuerza democrática los tiene que acompañar.

En las democracias postautoritarias es imperativo el surgimiento de una cultura política²⁴, entendida en este caso como un conjunto de principios normativos, de actitudes positivas derivadas de las experiencias negativas que el conflicto estimuló, tales como la adhesión a los valores de la tolerancia ideológica y política, la utilización permanente del recurso al diálogo y a la concertación, el rechazo elemental al uso de la fuerza y la discrecionalidad, el respeto a los derechos humanos y en el repudio de todas las prácticas clientelísticas. El manejo clientelístico y patrimonial en el funcionamiento del Estado es frecuente cuando, como en nuestro caso, se acentúa el plano político-electoral²⁵.

Segunda Parte: los acuerdos y la paz

El enredo de los actores

Como se anunció en el inicio de este trabajo, el problema de la implantación democrática está vinculado al de las negociaciones de paz de varias maneras, de las que señalamos tres. Una primera es que las posibilidades de iniciarlas estuvieron en función inversa de la presencia de las fuerzas armadas en el control del Estado²⁶. Se produjo claramente una creciente relación de causalidad entre el avance de la democratización política y las posibilidades de alcanzar la paz, lo cual significa que con los militares en la dirección del gobierno no habría habido ninguna posibilidad

²⁴ Los medios de comunicación ayudan a la formación de una cultura democrática. Es bien conocido el martirologio del periodista independiente y crítico en la historia reciente de Guatemala. Pero también debe recordarse la siniestra complicidad de numerosos dueños de medio de comunicación con las dictaduras militares. En estos años de desarrollo democrático, su desempeño es desigual y ambiguo. No siempre 'los medios' contribuyen a fortalecer la formación de una cultura política democrática, a orientar a la ciudadanía, a formar una vigorosa opinión pública optimista.

²⁵ La política clientelar tiene sus orígenes en las relaciones que la oligarquía establecía con sus socios menores, con sus servidores y aliados. Su origen rural se prolonga. Era una forma de alcanzar legitimidad que se practica también en ambientes urbano/industriales. Pero es también una fuente de corrupción.

²⁶ Este y otros aspectos de las relaciones civil-militares aparecen en el libro de Bernardo Arévalo, *Sobre Arenas Movedizas: Sociedad, Estado y Ejército en Guatemala, FLACSO-Guatemala, 1998*.

de diálogo. Las cosas empezaron a cambiar lentamente en la dimensión práctica de pérdida militar de 'presencia' en el sentido directo del ejercicio del poder. El proceso democratizador los marginó de manera relativa y no prevista. En este aspecto, recuérdese las diferencias en el peso de los militares en el gobierno Cerezo y del de Serrano²⁷. Es esa diferencia no contingente lo que explica que fue éste el que inició las negociaciones de paz.

Estando el país en una situación de 'conflicto armado' sin combates y donde el frente de guerra más importante era la represión violenta contra la oposición civil, los militares se aseguraron en el comienzo de la transición un tipo de poder que en opinión de Linz deslegitima la eventual calidad democrática del régimen: el monopolio de la fuerza sin control civil²⁸. De manera general, cuando la decisión de usar la fuerza militar es tomada sin consulta o autorización de la autoridad política, el gobierno civil enfrenta una seria pérdida de legitimidad. El presidente Cerezo sufrió las limitaciones de ser el primer gobierno de la transición²⁹; perdió legitimidad por el escaso margen de autonomía frente a los militares en relación con la que por ejemplo tuvo Arzú³⁰. No obstante, Cerezo es iniciador y firmante de Esquipulas II y organizó la Primera Comisión Nacional de Reconciliación.

La segunda dimensión apunta a que el inicio y posterior éxito de las negociaciones fue un resultado de cambios en la percepción de los actores sociales, como los empresarios y los cuadros políticos importantes acerca de su condición en un ambiente democrático que los podía beneficiar. La paz pudo alcanzarse porque importantes fuerzas sociales y políticas del país percibieron la magnitud de los cambios habidos en la situación internacional y que la continuación de una 'situación de conflicto' perdía sentido y era perjudicial para la economía y los intereses de todos. En este 'juego de percepciones' de lo real, militares y guerrilleros marcharon con notable lentitud por el 'bloqueo' en la racionalidad cognitiva que es propio de una mentalidad guerrera.

Y una tercera razón es que en los escenarios políticos de la década de los noventa fueron influyentes en favor de la paz los cambios del contexto internacional, donde resultó decisiva la contradinámica que produjo el fin de la Guerra Fría y el renovado prestigio de la democracia liberal. De las llamadas "guerras del subdesarrollo" Guatemala fue el último país en alcanzar la paz.

²⁷ Tres meses después de tomar posesión Serrano presentó su Propuesta para una Paz Total e integró la primera comisión gubernamental (COPAZ) que incluyó oficiales del ejército. Se sabe (testimonio de Mario Solórzano) que la reacción inicial de los militares fue NO integrar esa Comisión. Solo la decisión vigorosa de Serrano aseguró que la Comisión los incluyera. Una útil información sumaria sobre este proceso aparece en Dinorah Azpuru, "Peace and Democratization in Guatemala", en *Comparative Peace Process in Latin America*, C.J. Arnson (ed), Wodrow Wilson Center- Stanford University Press, Washington, 1999, p.106.

²⁸ Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias*, Alianza Editorial, Madrid, 1993, p. 107.

²⁹ Tales restricciones son bien conocidas a pesar de, o propiamente porque tenía en el General Gramajo su Ministro de la Defensa, un buen aliado. Recuérdese que sufrió dos conatos golpistas.

³⁰ En los primeros meses de su gobierno, procesó a Moreno, jefe de una cofradía aduanera mafiosa y destituyó ocho generales y altos oficiales del Ejército, acusados públicamente de corrupción. Fue un arranque sin continuidad, una larga espera que no fue acompañada de nuevas medidas depuradoras.

De hecho todos esos factores influyeron y a su vez reflejaron un nuevo momento en las relaciones internacionales con la llamada Iniciativa de Contadora y cuya valoración no se ha hecho suficientemente. Al margen de la oposición norteamericana y del servilismo de varios gobiernos centroamericanos, la Declaración de Contadora³¹ (1986) planteó un fresco enfoque acerca de los conflictos internos en Centroamérica y la necesidad de impedir su regionalización. El llamado espíritu de Contadora se mantuvo internamente y facilitó las primeras reuniones de los presidentes centroamericanos, por vez primera, todos electos democráticamente. La cumbre convocada por Guatemala culmina con la Declaración de Esquipulas, el 7 de agosto de 1987 y en la que afirman que “la paz en América Central sólo puede ser fruto de un auténtico proceso democrático, plural y participativo que implique la promoción de la justicia social, el respeto a los derechos humanos, la soberanía e integridad territorial de los Estados y su derecho a la libre determinación”. Contadora y Esquipulas II establecen el ambiente de moral pública, con un enfoque renovador, que hizo posible la paz.

El gobierno Cerezo no pudo ejecutar las recomendaciones que Esquipulas II sugirió, salvo que en octubre de 1987 por su iniciativa se formó la Comisión de Reconciliación Nacional encabezada por Monseñor Quezada Toruño, que operó con independencia del gobierno. La Comisión realizó importantes reuniones internacionales después de 1998 que sirvieron para legitimar la presencia de las organizaciones insurgentes. Fue sólo un primer paso pues en esos encuentros no hubo representación oficial.

La política exterior norteamericana que tanto poder de decisión interna tiene en la región no expresó ningún interés por contribuir a terminar con la guerra en Centroamérica sino hasta 1990. Se opuso abiertamente a las negociaciones de paz, al punto que estuvo en contra de las iniciativas fuera de la OEA, como Contadora y Esquipulas y sólo tardíamente aceptó sus resultados. Ocurría mas bien lo contrario, como lo exhibe con particular claridad su compromiso multidimensional al financiar la guerra mercenaria en Nicaragua y propiciar la reorganización del Ejército Nacional en El Salvador. Pero al mismo tiempo, como se vio en la primera parte de este trabajo, su interés por tener regímenes civiles y electos contribuyó por un ‘efecto de rebote’ a la democratización política de estos países.

Hay de nuevo un par de preguntas inquietantes: ¿Por qué aceptaron los militares y los guerrilleros sentarse en una mesa común para terminar con el conflicto? ¿Cómo se comportaron los otros actores, los empresarios, los partidos políticos, las organizaciones populares? Dada la magnitud de las respuestas, sólo es posible intentar algunos análisis provisionales. En relación con la primera pregunta vale la pena recordar la boutade de Kissinger, de que la guerrilla gana, si no pierde; y el ejército convencional pierde si no gana³². La paz interior habría sido posible una

³¹ Como es ya sabido, el Grupo de Contadora se forma en 1983 por iniciativa de los gobiernos de Panamá, Colombia, México y Venezuela. Los cancilleres de estos países trabajaron con loable iniciativa y lograron obtener en su misión pacificadora el apoyo de las NN.UU., de la Unión Europea y del Grupo de Apoyo formado por Brasil, Chile, Uruguay y Perú. La OEA no apoyó nunca a Contadora. El Acta final solo fue firmada por Nicaragua.

³² Citado por L. Pásara en su libro *Paz, Ilusión y Cambio en Guatemala, el proceso de paz, sus actores, logros y límites*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Univ Rafael Landívar, Guatemala, 2003, p. 7.

década anterior si la URNG hubiera en efecto convertido su derrota estratégica de 1982 en una ganancia histórica: su sobrevivencia y si el ejército hubiese derivado de su ofensiva de esos años una evidencia de victoria, la imposibilidad de un triunfo guerrillero. Pero no ocurrió así y de hecho la guerrilla no tomó el poder, que era su razón de ser y los militares no pudieron acabar con la guerrilla, que era su misión institucional. No hubo ganadores, pero al perder, causaron profundos daños a la sociedad. En este juego criminal, donde por un lado se postulaba la “guerra popular prolongada” –engendro teórico solo susceptible de aplicarse en la China de Mao -- y por el otro se buscaba la misión de “la pacificación nacional” -argumento que se sostuvo como justificación- se prolongó la anormalidad con un saldo de decenas de miles de muertos.

La estructura de la negociación de una relación de violencia armada es esencialmente política y no militar. En consecuencia sus ejecutores deben ser políticos y/o actuar como tales. El ‘conflicto armado’ en Guatemala pudo terminar hacia mediados o finales de los ochenta si factores políticos hubiesen tenido la fuerza para proponerlo. Donde el factor norteamericano estaba presente en un contexto de guerra, Nicaragua y El Salvador, las negociaciones ocurrieron antes y fueron menos prolongadas. Sin guerra fría internacional perdieron sentido las guerras calientes locales. En Guatemala el ‘conflicto’ estaba debilitado después de 1983 pero la influencia norteamericana era menor.

Hacia finales de 1982 la dirigencia cubana encargada de los asuntos centroamericanos convocó, discutió y aconsejó a los jefes guerrilleros de la región considerar la nueva situación creada con la victoria sandinista que alteraba el escenario en que se movía la insurgencia. Se dice que se pensaba en alguna opción que incluyera negociaciones de paz³³. Era ese un razonamiento político oportuno y maduro que no fue aceptado por la URNG. Por otro lado, la estrategia de la pacificación del país, es decir, la derrota de la subversión bloqueó por un buen tiempo la iniciativa política del gobierno. Paz y pacificación son conceptos que se repelen. La noción de pacificación es otra aberración ideológica que supone la derrota del enemigo, de la misma naturaleza pervertida de que la guerra prolongada supone la victoria del insurgente.

La victoria sandinista bloqueó la posibilidad salvadoreña de repetir una victoria guerrillera en el traspatio norteamericano. La URNG experimentó una derrota militar estratégica, no fue destruida y mantuvo cierta importancia política. El Ejército conservó su fuerza militar que por lo visto no le servía sino para reprimir³⁴. El escenario democrático y el fin de la guerra fría debilitaron la naturaleza de este largo desencuentro absurdamente prolongado hasta 1996. Tuvo que pasar más de una década para que la fuerza de los factores mencionados cambiaran la percepción de los rijosos. Cuando la negociación se logra seriamente (1995) el conflicto interno había dejado de tener significado alguno³⁵.

³³ Información cruzada y obtenida en varias entrevistas.

³⁴ Las razones que Pásara obtuvo en su investigación sobre el papel del ejército no son convincentes (declaraciones de Otto Pérez Molina, Mauricio López Bonilla y otros). Y menos aún el argumento de que el ejército que había convocado a elecciones no podía ejecutar un operativo para liquidar totalmente a la guerrilla. ¿Entonces, a que se jugaba? Véase Págs. 6 y 7 de Paz, Ilusión y Cambio... op. cit.

³⁵ Es esta una diferencia notable con lo ocurrido en El Salvador. De hecho, las diferencias son muchas e importantes, pero esta es oportuno mencionarla ya que explica por qué el fin de la guerra en aquel país fue recibida con entusiasmo popular.

Acuerdos de paz, posibilidades e ilusiones

Después del primer gobierno de la ‘transición’ democrática, las relaciones entre el gobierno civil y la autoridad militar fueron cambiando como se ha dicho, y con ello aumentaron las posibilidades de iniciar/profundizar las negociaciones de la paz. El proceso estaba en marcha y lo prueba de manera bien conocida los sucesivos avances habidos durante los gobiernos de Serrano, De León y hasta culminar con el cuarto, el gobierno de Arzú. Fue un proceso ascendente y positivo. La negociación fue ganando autonomía en relación con los intereses de los actores que la realizaban y su riqueza propositiva es la mejor expresión de tal independencia, como también lo fue de la correlación de fuerzas sociales y políticas del interior del país.

Es este aspecto probablemente lo más importante de la naturaleza de las negociaciones después de 1991: el nivel de autonomía en relación con los propósitos iniciales, la búsqueda de la paz que derivó a la posibilidad de discutir algunos de los problemas estructurales de la historia del país. Fue un intento por buscar las raíces del conflicto como expresión de una crisis social y del cual el ‘conflicto armado’ sólo fue su manifestación maligna. Ocurrió de manera original tal posibilidad en tanto que no reflejaba el peso real de los actores democráticos que se movían en ese momento en la sociedad guatemalteca. Suele ocurrir, por lo general, por la influencia cultural/ideológica de una coyuntura internacional. La distancia entre la fuerza de los intereses sociales y políticos presentes y los actuantes habría de tener graves efectos en la etapa del cumplimiento.

Las negociaciones de paz sólo después de la reunión de Oslo (III/1990) y de México (IV/1991) empezaron a tomarse seriamente por las partes. En México se aprobó el Acuerdo de Procedimiento para la búsqueda de la paz por medios políticos y la agenda de las negociaciones. Así se iniciaron negociaciones directas entre las partes, resultado entre otros, de las poderosas presiones de carácter internacional³⁶. Ellas concluyeron el 29 de diciembre de 1996 con doce Acuerdos aprobados. Para entonces ya habían transcurrido doce años de incierto desarrollo democrático y seis largos años de negociación. Después de ocho años es suficiente la oportunidad temporal para emitir juicios sobre la naturaleza de los Acuerdos y su significación política en el momento en que la institucionalidad democrática atraviesa una nueva prueba³⁷.

A partir de 1990 y durante los años que se demoró la firma final, tuvo lugar un debate público sobre aspectos diversos de la vida nacional estimulado por los temas que se estaban negociando. Éste es un aspecto positivo de lo que puede atribuirse a las consecuencias del ambiente democrático que fomentaba el proceso de paz. En el tratamiento de los temas negociados algunos grupos políticos de la sociedad se involucraron críticamente. Aunque no lo hicieron con la profundidad necesaria el debate público es clave para la vida democrática. La formación de una opinión pública es parte de la gimnasia democrática que es una oportunidad que da una dirección y sobre todo un contenido a los enfrentamientos políticos de la

³⁶ D. Azpuru, op. cit. 107 y Juan Jonas, diversos trabajos pero especialmente su magnífico libro *De Centauros y Palomas, El Proceso de Paz en Guatemala*, FLACSO, Guatemala, 2000.

³⁷ Este trabajo es una revisión a fondo de algunos aspectos considerados en un trabajo escrito cuando estaba a punto de ocurrir las celebraciones del V Aniversario, mencionado en la cita No. 1. Éste, ha sido escrito en marzo de 2004.

coyuntura. Las negociaciones que se hicieron todas en el exterior y el debate interno, no siempre guardaron la esperada correspondencia.

Los Acuerdos de paz fueron el resultado de una negociación a veces innecesariamente difícil entre la Comandancia guerrillera y los representantes de los cuatro gobiernos de la 'transición'³⁸. Son pactos políticos carentes de formalidad jurídica³⁹; que no sean acuerdos legales no significa que carezcan de legitimidad. La tienen plenamente en el ámbito más decisivo del compromiso histórico, en tanto obligaciones políticas del Estado y cuyo carácter vinculante lo es con el conjunto de la sociedad. Poner fin al 'conflicto armado', al Estado contrainsurgente, dotar a la nación de objetivos para su reconciliación y reconstitución trascienden el sentido común de lo legal para adquirir una dimensión de moral pública y una razón de futuro.

También contribuyó a darle una legitimidad pública la decisiva mediación de las Naciones Unidas y de los Países Amigos. Finalmente, hay que calificar la intervención de Naciones Unidas como original y excepcionalmente distinta, solo explicable por el nuevo ambiente que produjo el fin de la Guerra Fría. La mediación 'primaria', tradicional sirve de canal de comunicación entre las partes, promueve el intercambio de información, juega al péndulo de opiniones encontradas, en suma, crea un básico ambiente de confianza. La mediación del Secretario General de Naciones Unidas a través de su representante, en la experiencia de Guatemala, fue más allá y desarrolló capacidades de propuesta, no sólo sobre los procedimientos sino en aspectos sustantivos⁴⁰. El extraordinario servicio prestado a la negociación de la paz por parte de Naciones Unidas no sólo se concretó en su dinámica de iniciativas, sino también en la creación de MINUGUA, organismo que se convirtió en un actor de excepcional influencia en los espacios decisivos de la política nacional.

Pero a esta dimensión internacional se sumó también el papel legitimador que jugó 'la mesa clandestina', la situada en el interior de Guatemala. Hay numerosas crónicas de esta situación, como lo presentan, entre otros Reyes Illescas y Rosada Granados⁴¹; interesante como reflejo de una realidad de diálogo pero con propuestas diferentes es interesante la oposición de los terratenientes sobre el Acuerdo Socioeconómico. En muchos de los temas hubo debate, concesiones, unanimidades. ¿Acaso no es esta una raíz de legitimidad?

En efecto, los Acuerdos fueron preparados y debatidos en dos instancias claves. Una, en el exterior del país y con un carácter (¿innecesariamente?) confidencial en su método de trabajo, pero pública en sus resultados. Otra en el interior de esta sociedad, donde operó una dimensión a veces clandestina de las

³⁸ La llamada 'fase de apertura' fue particularmente difícil, como lo analiza G. Aguilera en su ensayo "Realizar un Imaginario, la paz en Guatemala", en E. Torres-Rivas y G. Aguilera, *Del Autoritarismo a la paz*, FLACSO, Guatemala, 1998, pgs. 126-127. Aspectos íntimos, de naturaleza casi anecdótica, aparecen en M. A. Reyes I. *Los complejos senderos de la paz*, INCEP, Guatemala, 1997, especialmente en pgs. 56 a 70.

³⁹ Algunos aspectos sustantivos habrían alcanzado esta condición, de aprobarse favorablemente la Consulta Popular de mayo de 1999.

⁴⁰ Un excelente relato de estos aspectos aparece en Enrique Sánchez, *Guatemala y Mozambique ante el reto de la paz. Un análisis comparativo de los procesos de mediación*, FLACSO-AECI-URL, Guatemala, 2000.

⁴¹ Reyes Illescas, *Los complejos...* op. cit y Héctor Rosada Granados, *El lado oculto de las Negociaciones de Paz*, Fundación F. Ebert, Guatemala, 1998, Cap. 8.

negociaciones al ser consultados por parte del gobierno de turno, de manera permanente (aunque extremadamente confidencial), actores importantes de la vida nacional: los militares, los empresarios⁴², la iglesia. Los sectores populares organizados no fueron técnicamente consultados y sus opiniones no se hicieron presentes ni en todo el espacio temporal ni en todas las dimensiones que tomaron las negociaciones; la presencia de la mal llamada Asamblea de la Sociedad Civil fue importante en el debate socioeconómico y en el relativo a la identidad y derechos de los pueblos indígenas. De hecho, no hubo debate público in extenso y no se involucró ni a los partidos políticos, a las Universidades, a las instituciones académicas, lo que revela debilidades en la sociedad y deformaciones en la estrategia democrática del proceso.

El conjunto político e ideológico de los Acuerdos está constituido por algunas propuestas doctrinarias, por recomendaciones de políticas de diversos aspectos relativos al cambio social y numerosos puntos prácticos de carácter operativo. No forman un cuerpo homogéneo ni reflejan una visión de nación. Mas bien, ocurre lo contrario en aspectos estratégicos que tienen un manejo incompleto y superficial tal como finalmente quedó, por ejemplo, el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria⁴³. Tienen un valor extraordinario como un proyecto para el sistema político. Esta dimensión sustantiva va mas allá de lo tradicionalmente negociado en cualquier otra experiencia internacional, incluyendo El Salvador. En la medida que se trata de una radical originalidad su cumplimiento se vuelve difícil.

Es justamente su naturaleza excepcional lo que introduce factores positivos y negativos en lo relativo a su cumplimiento, acerca del cual se hacen algunas consideraciones finales mas adelante. Pero cualquiera que sea su destino futuro como un exitoso ejercicio de concertación, permanecerá siempre como un texto político de carácter normativo que establece un punto de partida en el desarrollo posbélico de la sociedad guatemalteca. No se puede volver atrás de lo que puede exigirse a partir de los Acuerdos, salvo que una regresión autoritaria que no parece posible en el horizonte previsible lo impida. De los muchos, destacamos tres temas claves.

El tema militar. El Acuerdo por una Paz Firme y Duradera que pone fin al conflicto armado termina por desautorizar las funciones militares referidas a la seguridad interior. Justamente el Acuerdo sobre el papel del ejército en la democracia está referido directamente a señalar la majestad del poder civil frente al militar; de nuevo, hay que recordar que el monopolio sobre la violencia legítima lo

⁴² Ningún Acuerdo hubiese sido aceptado por la parte gubernamental de no haber sino informado y aceptado por el CACIF y el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Esta es la *dimensión clandestina de las negociaciones*, que probablemente no se sabrá nunca. No obstante, el Acuerdo Socio Económico experimentó una lamentable 'jibarización' por la férrea oposición al proyecto original, por parte del CACIF, como lo registra H. Rosada en su libro citado, p. 108 y 109. El Acuerdo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas fue una propuesta de la ASC. El Acuerdo sobre el papel del ejército en una sociedad democrática fue, de hecho, redactado por asesores militares, discutido y aceptado por la alta oficialidad.

⁴³ La oposición de los finqueros a negociar el tema de la tierra merece una crónica que refleje el atraso cultural de este sector. El negociador oficial H. Rosada fue procesado en Octubre del 95 por un grupo de terratenientes como lo recuerda Reyes I., en su libro citado.

ejerce el poder civil, que delega en los militares una función esencialmente irrenunciable. Si el poder civil no controla esa delegación, pierde legitimidad. De hecho, las funciones policíacas del ejército contradicen su sentido funcional y deslegitiman su existencia en marco del desarrollo democrático. La existencia de una 'situación-de-conflicto-armado' fue el subterfugio para justificar la presencia militar y paramilitar como factor de poder⁴⁴. El fin del poder contrainsurgente es menos resultado de la conclusión del 'conflicto' y más de los avances democráticos. No lo fue ni en su constitución ni en su final, pues obedeció propiamente a la estrategia militar de control de la sociedad en la perspectiva trazada por la Guerra Fría, el anticomunismo y la tradición autoritaria de las fuerzas armadas.

Los derechos humanos. Otro momento igualmente decisivo fue la aprobación del Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, México (29-marzo-94). Su amplio contenido sobre los compromisos del Estado para respetar los derechos humanos, las instancias de protección de los mismos, los compromisos contra la impunidad y otros, pese a su tono declarativo, constituyen una importante contribución a la construcción de una cultura política democrática. Este Acuerdo tiene fuerza de moral pública al margen de cualquier cronograma temporal. En rigor, es una declaración de principios y metas que se mueve en el ámbito permanente de los valores democráticos. Los Acuerdos de Paz establecen otras recomendaciones, como los de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, que de cumplirse convertirían no sólo al Estado sino a la sociedad guatemalteca en una democrática y progresista, fundando así las bases de un futuro político estable. Se alcanzaría así, en el lenguaje convencional, una democracia consolidada.

Son medidas cuya realización no obedece a la lógica del cumplimiento "por las partes" sino del desarrollo político, que suponen y requieren un Estado fuerte, un poder moderno y democrático. La noción de 'partes' ya no existe con el debilitamiento de la URNG. Ahora quedan el Estado y la sociedad como fuerzas impulsoras. Este nuevo escenario corresponde a una nueva etapa política que debe asumirse como tal.

La sociedad multicultural. Finalmente un tercer aspecto decisivo es el reconocimiento del carácter multiétnico de la nación guatemalteca. El Acuerdo correspondiente establece esta condición a partir de la cual las diferencias culturales entran a jugar un papel decisivo hoy día y en el futuro: la cultura es el instrumento a partir del cual se codifican y reconocen tales diferencias. De las diferencias se derivan derechos y políticas que el Estado debe codificar y aplicar y la sociedad asimilar activamente. La división étnica de Guatemala no es un problema de culturas, como el Acuerdo lo estableció sino de algo más complejo, la explotación y dominación histórica de que han sido sujetos y que sitúa a los indígenas en el fondo social. No obstante, todo ello debe considerarse como un problema total del desarrollo social, de la cultura, del crecimiento económico y de la democracia en la que el pueblo maya tiene que participar. El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas es un parte-aguas cultural, político y emocional en la sociedad guatemalteca.

⁴⁴ A manera de ejemplo, recordemos que formó parte del poder contrainsurgente –y fue una amenaza para la democracia política- la militarización de la policía, la Policía Militar Ambulante, la red de más de cincuenta mil comisionados militares y una cifra variable, siempre superior al medio millón de patrulleros rurales.

Palabras finales: el cumplimiento de los Acuerdos

A ocho años después de firmado el último de los Acuerdos hay que preguntarse qué ha sucedido con ellos. La sensibilidad para analizar los hechos que permitan formular algunas respuestas deben apartarse de la tendencia a mitificar los Acuerdos, propio de una actitud que sobre realidades construye leyendas. Hay tres fenómenos sociológicos que influyen en el tema del cumplimiento. El primer reconocimiento es que el proceso de negociación de los Acuerdos no estuvo acompañado, paralelamente, por una intensa participación popular en el debate aunque en algunos momentos los sectores más militantes de la sociedad lo acompañaron. El Acuerdo Marco (México, enero, 1994) recomendó la creación una Asamblea de la Sociedad Civil que fuese representativa y formulara recomendaciones consensuadas; esta se organizó y lo hizo pero con poco éxito en sus propuestas, salvo en ciertos aspectos puntuales⁴⁵. A pesar del juego de oposiciones/apoyo que fue más visible con el tema socioeconómico, por ejemplo, no puede reconocerse que hubo una vinculación influyente entre la sociedad guatemalteca y los negociadores⁴⁶.

El segundo reconocimiento es que los Acuerdos aprobados, salvo grupos especiales, no han sido utilizados como instrumentos de estudio y movilización por parte de las organizaciones sociales, del gran público que tantas penas experimentó con la represión. Es más, numerosas encuestas comprobaron que los Acuerdos son desconocidos y/o que su conocimiento era marginal o minoritario. El Capítulo II, Participación Social en el proceso de paz, de Pásara argumenta abundantemente esta debilidad. Aún más, el desconocimiento es desinterés, lo que conduce a la incierta situación de que la sociedad guatemalteca no se apropió de los Acuerdos como se suponía. Esto sólo puede ser comprendido a la luz de un rasgo del proceso de desarrollo democrático iniciado en 1985, la 'ausencia de masas' persistente en estos años⁴⁷. La cuota de participación en las primeras elecciones posautoritarias, en todas partes, es muy alta como expresión de fiesta cívica. Aquí no sólo no lo fue sino que ha venido bajando.

Las masas o los partidos que las representen están ausentes en la construcción democrática (¿Qué partido político es una definida fuerza electoral progresista?), lo que explica que no hayan celebrado el advenimiento de la paz. Y que no confíen no sólo en el cumplimiento de los mismos⁴⁸ sino en las eventuales

⁴⁵ De los diversos trabajos citados, la versión más detallada la realiza Pásara; de igual manera son abundantes sus citas relativas al desinterés público, desconocimiento de los Acuerdos y desconfianza sobre su cumplimiento, cf: L. Pasara, Paz, Ilusión y Cambio, citado.

⁴⁶ Karin Ponciano C, *El rol de la sociedad civil en Guatemala y El Salvador, procesos de negociación comparados*, INCEP, Temas y Documentos 4, Guatemala, 1996, p. 91 y sigs.

⁴⁷ En los años anteriores y de manera muy señalada en los setenta, la crisis política estuvo acompañada por un altísimo activismo popular, incomprensible a la luz de la brutalidad de la represión militar. Para el entierro de Robin García, Alberto Fuentes Mohr, Manuel Colom Argueta y otros (1976-79), desfilaban más de 50.000 personas *convocadas por canales informales*. En su marcha e ingreso a la capital de los Mineros de Ixtahuacán participaron más de 100.000 personas.

⁴⁸ Varias encuestas nacionales, con diversos propósitos, han incluido preguntas sobre la paz y sus efectos favorables; las respuestas traducen una mezcla de ignorancia y pesimismo.

ventajas que se puedan derivar para sus vidas. Ese retiro de la vida pública de los sectores populares, impropio de las oportunidades democráticas, constituye el tercer reconocimiento. El 29 de diciembre de 1996 NO fue una fiesta nacional por la paz.

En consecuencia, el problema del ‘cumplimiento’ de los Acuerdos de Paz debe ser replanteado radicalmente a la luz de dos realidades que no es frecuente que se tomen en consideración. ¿Qué es cumplir los Acuerdos de Paz? ¿Todos, algunas partes, cuáles? A la altura del año 2004 debe hablarse de una nueva época en el período posconflicto, un nuevo momento en la vida política de Guatemala. En rigor, cumplir *ipsis literis* los Acuerdos de Paz es virtualmente imposible por su naturaleza intrínseca, porque ellos tienen un valor propositivo propio de documentos de carácter programático. Y es muy difícil, también, por el carácter de la sociedad en que se aplican, donde juegan un papel negativo los tres ‘reconocimientos’ que se presentaron líneas arriba. En verdad, la negociación no necesariamente fue sobre la paz sino sobre algunos aspectos referidos al cambio social y político que debía impulsarse en Guatemala cuando aquella se alcanzara. Es decir, a lo que en el lenguaje de los expertos se llama ‘la construcción de la paz’. Para lograrlo es necesario la existencia en la amplitud y organización necesarias, fuerzas sociales y políticas dispuestas a ello. Ellas no están presentes en esta coyuntura.

De hecho, los Acuerdos de paz comprenden tres tipos de recomendaciones. i) Las de carácter inmediato, operativo, directamente vinculadas con el cese de fuego, la desmovilización de las fuerzas combatientes (guerrilleros, militares y paramilitares) y su adaptación a la vida civil. Ellas se han cumplido satisfactoriamente. ii) Hay otras de carácter técnico mas complejo pero susceptibles de satisfacerse en un plazo también inmediato, tales como la creación de la Policía Nacional Civil, reubicación de las fuerzas militares, creación de las Comisiones Paritarias (sobre diversos problemas vinculados con reivindicaciones étnicas), la reforma constitucional, lo relativo al Estado Mayor Presidencial y a los servicios de inteligencia, la reforma fiscal, reforzamiento de las políticas sociales etc. iii) Y hay otros, probablemente los Acuerdos más importantes, cuyo cumplimiento es extremadamente difícil, solo imaginable en un larguísimo plazo, como el Acuerdo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas o muchas de las recomendaciones del Acuerdo Socioeconómico.

Júzguese la posibilidad de cumplimiento in toto de los Acuerdos a la luz de las exigencias que se continúan haciendo y, que a manera de ejemplo, se han tomado de un reciente documento de la ONU: “El Comité se preocupa por el insuficiente avance realizado por el Estado en la implementación efectiva de los Acuerdos de Paz del año 1996 (incluso el Acuerdo Global de Derechos Humanos, el Acuerdo de Asuntos Socioeconómico y Agrario) lo que ha implicado problemas serios persistentes, tal como la violencia a nivel nacional, intimidación, corrupción, impunidad, y la falta de reformas institucionales, reforma fiscal, reforma educativa y reforma agraria. Todo esto ha tenido un impacto adverso a la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en el Pacto, en particular

La encuesta hecha por la Fundación Ebert (abril, 2001) exhibió el alto grado de desconocimiento y desinterés de más de dos terceras partes de la población urbana entrevistada.

en relación a los pueblos indígenas”⁴⁹. Puede algún gobierno satisfacer o resolver los problemas que están subrayados? Seguir pidiendo el „cumplimiento-de-los-Acuerdos“, en general, es retórica innecesaria. Son cuatro los aspectos sustantivos de la agenda nacional democrática: la seguridad, la reforma fiscal, políticas rurales y multiculturalidad. Conviene concluir el juicio crítico enfatizando que la construcción de la paz es alcanzar la democracia política. La lucha por la democracia es la demanda toral en Guatemala.

Por ello, lo que interesa es el valorar con realismo si los Acuerdos de Paz han ayudado a lo que de todas maneras ya venía caminando en el país, la democracia política. Hay varios planos en que el análisis puede realizarse. Uno, más general, es que desde comienzos de los noventa, el inicio de las negociaciones crearon paulatinamente expectativas y compromisos que tienen relación directa con el reforzamiento de la democracia política⁵⁰. El fin del conflicto abrió nuevas opciones de organización y participación, mayores espacios para el ejercicio de los derechos políticos, rebajó la temperatura del terror que tanto le sirvió al Estado contrainsurgente como recurso de orden, permitió completar el pluralismo político con la presencia de las fuerzas de izquierda, volvió menos intolerante el clima de la competencia que en su momento el anticomunismo exacerbó. El Acuerdo de Paz Firme y Duradera del 29 de diciembre de 1996 que “pone fin a más de tres décadas de enfrentamiento armado en Guatemala y concluye una dolorosa etapa de nuestra historia” constituye el acto final en que tales expectativas dejan de serlo para convertirse en una invitación a realizarlas. Es ésta una magnífica contribución al ánimo democrático.

Hasta ahora dos gobiernos, Arzú y Portillo, han hecho esfuerzos menores por satisfacer aquellos aspectos puntuales en que bastaba un mínimo de voluntad política. El gobierno Berger intenta su relanzamiento como parte de su proyecto de renovación. De todas maneras, Los Acuerdos están en un trance difícil, porque no hay fuerzas sociales que los apoyen, por las mismas razones que las fuerzas de la democracia son también débiles. Su cumplimiento hoy día paralizado hace pensar que después de ocho años la hora de la paz ha llegado y que ésta se llama democracia. Con la inspiración de los Acuerdos pero con nueva perspectiva se puede seguir luchando por el desarrollo y la democracia. Algunos analistas han argumentado si no hubiese sido mejor suscribir acuerdos simples, con los contenidos tradicionales de un acuerdo de paz⁵¹. En ese caso, el cumplimiento habría sido inmediato, pero sin duda los logros alcanzados no serían los que hoy día, pese a todo, tenemos.

La sociedad guatemalteca de los años ochenta fue capaz de alcanzar la firma de tales Acuerdos, pero en los noventa demostró no estar preparada para cumplir compromisos estructurales. La democracia guatemalteca está construyéndose con enormes dificultades; su desarrollo económico también. Si el apoyo a los Acuerdos llegase a terminar, afirmamos que la democracia podrá sobrevivir a la muerte de los mismos. Aunque ciertamente viviría mejor si ellos

⁴⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Consejo Económico Social, Sesión 31, 28 Nov. De 2003, punto 10. El subrayado es nuestro, solo para señalar los temas incumplidos y de lo cual se reclama.

⁵⁰ Este tema se desarrolla de manera sugerente en el trabajo de S. Jonas, *De Centauros y Palomas*, op. Cit. Cap. IV.

⁵¹ L. Pásara, op- cit., p. 13.

prendieran en la conciencia de los actores sociales populares, de los partidos democráticos y de los intelectuales y su espíritu se convirtieran en una poderosa fuerza cultural y política en la sociedad guatemalteca.

Capítulo 2

Oportunidades y estancamientos. El contexto de las relaciones civiles- militares al inicio del proyecto POLSEDE

Bernardo Arévalo de León

Resumen

Para finales de 1999, el proceso de redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas en Guatemala estaba estancado. La reconversión del aparato militar del Estado – funciones, misiones, valores, estructuras- se había detenido. Las mismas autoridades civiles que condujeron con agilidad y decisión la última etapa de la negociaciones de Paz y negociaron el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Democracia, uno de sus componentes, no lograron desarrollar una política clara en torno a los objetivos y requerimientos de la transformación institucional, ni se desarrollaron las estructuras administrativas y políticas que permitieran realizar, desde los distintos poderes del Estado, la función de control democrático. La institución militar estaba desorientada como resultado de la crisis de liderazgo que se desató en su interior y que impidió la consolidación de la corriente institucionalista, y ante la ausencia de una clara directiva por parte de las autoridades políticas sobre el sentido y objetivos de su transformación institucional. En su conjunto, estas condiciones constituyeron una situación de autonomía militar, derivada no de la fortaleza de la institución militar fuerte frente a unas autoridades políticas débiles, sino de la debilidad relativa de ambas en el contexto de un estado en proceso de transformación.

Antecedentes: Transición Política y Reconversión Militar¹: 1982-1995

Uno de los rasgos característicos del Estado Contrainsurgente que se estableció en Guatemala a partir de los años sesenta fue el desborde de la institución militar dentro de la estructura del Estado y de la sociedad. Por efecto de la dependencia progresiva

¹ Un análisis detallado del proceso de reconversión militar en el marco del proceso de democratización del país y de las negociaciones de paz ha sido realizado en Arévalo (1998^a). Otras fuentes importantes son Gramajo (1995), Aguilera y Torres-Rivas (1998), Rosada (1999), Schirmer (1999), Jonas (2000).

en el poder coercitivo como recurso para garantizar la supervivencia del régimen, el Ejército de Guatemala se fue convirtiendo de manera paulatina en el actor político más importante – aunque nunca el único - dentro de la configuración del poder autoritario, desempeñando funciones públicas ajenas totalmente a la temática militar. En el curso de los más de treinta años de enfrentamiento armado interno, el Ejército de Guatemala pasó de ser guardián de un orden político en cuya definición participaba marginalmente, concentrado en funciones militares-policiales, hasta convertirse en el pivote de un Estado atrapado en una lógica contrainsurgente, con un cuerpo de oficiales dedicados a ejercer las más disímiles funciones dentro del Estado.

Es evidente que el proceso inverso –el de control y reversión del desborde institucional del Ejército dentro del Estado y de la sociedad, conocido también como proceso de desmilitarización- es uno de los elementos clave para la democratización de las estructuras políticas y sociales de Guatemala. Como tal, constituye una tarea ineludible para el liderazgo político que asuma la conducción del Estado y la consolidación de la democracia en el país. La reconversión de las fuerzas armadas para adaptar sus valores, orientaciones, estructuras y métodos al nuevo marco político democrático, y el fortalecimiento de la capacidad de las autoridades civiles para ejercer las funciones de liderazgo político e intelectual, supervisión y control de las fuerzas armadas, son las dos caras de este proceso cuyo objetivo final es la efectiva subordinación de la institución militar al orden político legítimamente constituido.

La reconversión militar en Guatemala nace de la mano de un proceso de democratización del sistema político que es iniciativa de las propias fuerzas armadas. En efecto, la decisión de iniciar una apertura destinada a trasladar a civiles electos en procesos electorales la función de gobierno hasta entonces ejercida directamente por la institución armada fue el resultado de una discusión interna dentro de las filas castrenses en torno a la crisis que se encontraba atravesando el Estado Contrainsurgente (finales de los 70 y comienzos de los 80) y sobre cómo resolverla, y a la decisión de un grupo de oficiales de adueñarse del poder político – en manos de otro grupo de altos oficiales militares - para desde allí promover las reformas políticas que consideraban necesarias.

En el marco de la debilidad de los sectores civiles – clase política y sociedad civil – en aquel momento, que era el efecto perverso de la aplicación arbitraria, sistemática y desaforada de la violencia estatal y de la corrupción del sistema político característicos del poder contrainsurgente, esta decisión prefiguraba la figura modélica de “desmilitarización del gobierno sin desmilitarizar el poder”²: un repliegue a posiciones menos visibles sin renunciar al control político del Estado. En efecto, más que la transformación sustantiva de las relaciones de poder dentro de la sociedad mediante la aplicación de nuevas reglas democráticas, esta ‘apertura militar’ lo que buscaba era la relegitimación del Estado con el objetivo de permitirle mayor eficiencia y efectividad en lo que continuaba siendo, a ojos militares, su orientación estratégica fundamental: la lucha contrainsurgente. Se trataba de una apertura cuyos alcances estaban limitados por la concepción que de democracia privaba entre las elites militares, y por la intencionalidad instrumental con que se asumía.

² Varas (1988).

Consecuentemente, la institución militar continuaba ejercitando espacios de poder político que limitaban de manera efectiva y clara el margen de maniobra de las nuevas autoridades electas. Los primeros ocupantes civiles de los cargos públicos no llegaron a ser rehenes de las autoridades militares, pero sí huéspedes a menudo incómodos de un anfitrión celoso de ciertas reglas básicas: ninguna concesión a la insurgencia; ninguna negociación directa con el enemigo interno; ninguna injerencia civil dentro de las políticas de seguridad que la institución armada considerara necesarias. De hecho, una situación de co – gobierno.

No obstante las intenciones limitadas de la apertura, éstas fueron superadas por las dinámicas políticas y sociales que se desataron como efecto acumulado de una conjunción de factores exógenos y endógenos, expresados en las acciones de actores nacionales y extranjeros que impulsaron al país a un proceso efectivo de transición política del autoritarismo a la democracia. Ya para el segundo gobierno electo democráticamente, las fuerzas armadas habían perdido cuotas de poder efectivo frente a las autoridades políticas de turno: el inicio de las negociaciones de paz constituyó una expresión concreta del desplazamiento de poder que, por efecto de la transición, estaba teniendo lugar al interior del aparato del Estado. Era la manifestación de una reconversión que ya había trascendido la intención y el control de sus iniciadores.

La naturaleza sustantiva de la agenda de las negociaciones entre Gobierno e insurgencia convirtió a este proceso en uno de los motores centrales de la reconversión: el alcance del desborde militar dentro el Estado guatemalteco hacía inevitable que en cada uno de los temas abordados se tocara la problemática de la relación entre sociedad, Estado y fuerzas armadas. Las negociaciones en torno a los acuerdos sobre derechos humanos, refugiados, esclarecimiento histórico, se convirtieron en escenarios para el debate explícito e implícito en torno al papel histórico y futuro de las fuerzas armadas que, dado el complejo escenario político del país, se conducía no sólo entre la insurgencia y la delegación gubernamental, sino al interior de esta última entre civiles y militares, y al interior del Ejército mismo, entre oficiales proclives y reacios a las concesiones implícitas en la búsqueda de una salida política al enfrentamiento.

Si bien es cierto que una vez abierto el dique de la transición las fuerzas armadas no pudieron contener el flujo de las transformaciones, su peso político relativo al interior del Estado les permitió manejar los ritmos de su avance. Los espacios de maniobra obtenidos mediante su incidencia en las posiciones gubernamentales fueron utilizados para desarrollar estrategias de adaptación a las reformas que ya se perfilaban como inevitables: desmovilización de las patrullas de autodefensa civil, cambios en el fuero militar, etc. Esto les permitió mitigar el impacto de las transformaciones en la institución, y al mismo tiempo gestar un proceso interno de adaptación en el que los oficiales que participaron en las negociaciones de paz jugaron un rol determinante al promover posiciones institucionales compatibles con los objetivos políticos de las autoridades civiles. A las presiones extra-institucionales para la reconversión, pasaban a sumarse nuevas motivaciones intra-institucionales que, aunque evidentemente distintas en intención y alcance, convergían en el sentido general del proceso³.

³ Una visión del proceso de paz desde la perspectiva de uno de sus actores clave puede encontrarse en Rosada (1997).

Esta doble dinámica –la de la transición y la de la reconversión- fue puesta a prueba por el intento de restauración autoritaria que Jorge Serrano Elías quiso llevar a cabo con el apoyo de un sector de las fuerzas armadas, como recurso ante una crisis de gobernabilidad en gran medida desatada por su propia ineptitud política. La creación de un amplio frente político y social de rechazo a la pretensión autoritaria que incorporaba a sectores de ideología e intereses diversos y hasta contrapuestos, y la amenaza de un levantamiento armado por parte de sectores castrenses tajantemente opuestos al rompimiento constitucional demostró que, al margen de sus ambigüedades, contradicciones y lentitud, el proceso de transformación de las instituciones políticas del país estaba avanzando⁴.

El Gobierno de De León Carpio que surge tras la intentona golpista fue un Gobierno de emergencia. La crisis política impulsó a la presidencia, mediante una elección de segundo grado, a una personalidad que gozaba de una importante autoridad moral en virtud de su desempeño como Procurador de los Derechos Humanos, pero que no contaba con el apoyo organizado de un partido o un movimiento político que en el Congreso de la República, en los medios de prensa, en la sociedad, le brindara el respaldo orgánico necesario que una enérgica acción reformadora requiere. El proceso de negociaciones de paz continuó, pero en el contexto de un escenario marcado por un poder Ejecutivo consciente de sus limitaciones políticas e incluso auto-debilitado por una percepción magnificada de su propia vulnerabilidad, escenario que las fuerzas armadas supieron aprovechar para sus esfuerzos de adaptación institucional al ya para entonces inminente escenario político de posconflicto.

No obstante, para finales de 1995 la transición, como fenómeno de desplazamiento del control político efectivo del Estado de las fuerzas armadas a manos civiles, se encontraba en un momento crucial. La existencia de nuevos parámetros de legitimidad política derivados del gradual desarrollo de la democratización y del proceso de negociaciones de paz, la incidencia en el ruedo político de actores de la sociedad que recuperaban paulatinamente su voz, y la presión internacional ejercida en torno a la problemática de derechos humanos y sobre las negociaciones mismas, habían logrado mantener el curso general del proceso de reversión del desborde militar. Los espacios de veto y decisión de las fuerzas armadas dentro de la arena política se habían venido reduciendo sensiblemente y, en contrapartida, las autoridades civiles habían expandido su ejercicio del poder hasta ámbitos anteriormente bajo control militar.

Este desplazamiento, sin embargo, no implicaba que las autoridades civiles hubieran pasado a controlar de manera efectiva y real a la institución militar. La creación de mecanismos de control democrático, requisito básico para ejercer una efectiva dirección política y supervisión de las fuerzas armadas por parte de las autoridades civiles, no había sido abordada. En el Ejecutivo, el Ministerio de la Defensa continuaba siendo una proyección de las fuerzas armadas dentro del aparato político, más que la dependencia gubernamental por medio de la cual las autoridades políticas desarrollan sus funciones de dirección y supervisión del aparato militar. En el Congreso, la Comisión correspondiente no pretendía siquiera aparentar alguna medida de iniciativa sobre la temática que en teoría le correspondía atender.

⁴ Para un análisis sobre el período de Jorge Serrano Elías y la crisis política de 1993, ver McCleary (1999).

De hecho, la debilidad relativa de las autoridades políticas frente a las fuerzas armadas, tal y como se evidenciaba en las negociaciones internas que entre unas y otras tenían lugar en torno al proceso negociador, sugerían más un modelo de autonomía militar relativa que uno de efectiva subordinación al poder civil. El Ejército de Guatemala se replegaba más como resultado de una autoadaptación a un entorno político y social que ya no estaba en capacidad de controlar, que por efecto de una enérgica acción de las autoridades políticas del Estado.

Era evidente que la institución armada estaba atravesando transformaciones como resultado del contexto político en el que se ubicaba. Menos evidente resultaba, sin embargo, la dirección en que estas transformaciones la impulsaban. Sin embargo, los alcances estructurales de dicho re-posicionamiento militar dentro del Estado dependerían, en el futuro inmediato, de dos factores críticos ligados a la marcha del proceso de transición: la naturaleza del Gobierno que asumiría el poder en enero de 1996, y la modalidad que asumiría el proceso de negociaciones de paz con la insurgencia.

El tramo final de las negociaciones de Paz: 1996.

La elección de Alvaro Arzú a la Presidencia de la República gestó nuevas condiciones políticas claramente favorables al objetivo de la afirmación de la autoridad política civil sobre el estamento militar. La legitimidad derivada del ejercicio electoral, los vínculos directos del gobernante Partido de Avanzada Nacional (PAN) con el sector privado, y el dominio político que esta organización tenía en el Congreso de la República, permitían entrever un Gobierno sólido, con una capacidad de maniobra política evidentemente superior a cualquiera de los gobiernos democráticos anteriores, y con un discurso que parecía augurar una clara agenda modernizadora de la anquilosada estructura estatal guatemalteca.

A estas propicias condiciones internas se sumaba el claro apoyo político con el que la comunidad internacional había reaccionado a la determinación de las nuevas autoridades de continuar y acelerar el proceso de negociaciones de paz. Gobiernos de países amigos, organizaciones multilaterales, organizaciones no gubernamentales, ofrecían a las nuevas autoridades además de los réditos políticos inmediatos de su respaldo, la posibilidad de fuertes flujos de cooperación financiera destinados a la implementación de los Acuerdos, una vez se firmara la paz.

En este marco, la decisión del Gobierno de abrir un canal de comunicación directo con la insurgencia, paralelo a la mesa de negociaciones, constituyó una demostración de los alcances con que las nuevas autoridades estaban dispuestas a aprovechar las nuevas condiciones políticas para el ejercicio de su autoridad. Durante el Gobierno anterior, esta posibilidad era considerada como inaceptable por la Comisión de Paz gubernamental, y era resistida en particular por las fuerzas armadas, para las que la apertura de canales de comunicación paralelos implicaba el riesgo de una mayor pérdida de control sobre el proceso negociador. Al establecer un canal paralelo, las nuevas autoridades políticas pasaban a adoptar decisiones críticas sin consultar con las fuerzas armadas en lo que, como expresión de una proyección de la política contrainsurgente, se había constituido para el Ejército de Guatemala en el último bastión de su intervención política: las negociaciones de paz. El cambio de estrategia negociadora, resultado de una decisión de las nuevas autoridades políticas, avisada y no consultada a las fuerzas armadas, evidenciaba un

nuevo desplazamiento de la relación de fuerzas entre civiles y militares al corazón del Estado. La transición política parecía estar llegando a su fin⁵.

La reconversión del Ejército, por su parte, continuaba adelante dentro de la lógica desarrollada en el curso del proceso de transición y acelerada por la inminencia de la firma de la paz y de la entrada en vigencia de una serie de compromisos sustantivos contraídos a lo largo de las negociaciones. Los parámetros generales de la transformación de la institución militar estaban sugeridos ya por los acuerdos contraídos en otras áreas –derechos humanos, refugiados, esclarecimiento histórico, etc.- que, con el propósito de controlar expresiones del desborde contrainsurgente, había comenzado ya a delinear los contornos de sus nuevas funciones, y por la discusión pública de la problemática de las relaciones cívico – militares en vísperas de su discusión en la mesa de negociaciones. Sin embargo, un acuerdo específico sobre las fuerzas armadas, cuyo objetivo fuera definir claramente los parámetros de la función militar tras la finalización del enfrentamiento armado interno, estaba previsto como hito inevitable en el camino hacia la firma de la Paz.

De manera que el sentido general de la política de la administración del Partido de Avanzada Nacional (PAN) sobre el tema de la redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas estaba dado inicialmente por la continuidad con que había decidido asumir la doble dinámica de transición política / reconversión militar que se había desarrollado en el Estado guatemalteco desde 1986, y en la que convergían los intereses de los diversos sectores de la sociedad, con excepción de algunos sectores recalcitrantes, tanto civiles como militares. Sin embargo, el contenido preciso que las nuevas autoridades imprimirían a esta dinámica dependería de las acciones específicas que adoptaran en el marco de las nuevas condiciones políticas en las que el país entraba.

De manera muy rápida se hizo evidente que las nuevas autoridades políticas estaban aprovechando con determinación las nuevas y mejoradas condiciones para el ejercicio de su poder. La firma del Acuerdo de Paz firme y duradera antes de fin de año se convirtió en el interés prioritario de la acción gubernamental en la materia, subordinante de cualquier otro interés de grupos o sectores dentro del partido y la administración pública. La conducción de la política gubernamental en esta materia se dejó en manos de un pequeño grupo de asesores – notablemente Gustavo Porras Castejón, Eduardo Stein Barillas, Ricardo Stein Heinemann- que, no obstante no pertenecer al partido de gobierno y poseer antecedentes ideológicos claramente contrastantes con la matriz conservadora del PAN, disfrutaban de la confianza plena del Presidente en la materia⁶.

A este liderazgo desde las estructuras civiles del Gobierno se sumaba un liderazgo militar claramente comprometido con el objetivo de una transformación institucional para un escenario posconflicto. Desde el fracaso de la intentona golpista en 1993 la línea ‘institucionalista’ de las fuerzas armadas, favorable a una redefinición de la función militar que bajo el rótulo de una ‘modernización’

⁵ Para los conceptos de democratización, transición, consolidación, ver Garretón (1988) y O’Donnell (1983).

⁶ La tensión desatada al interior del PAN y con sus simpatizantes por la participación de estas figuras en la campaña presidencial y en el Gobierno, bajo el argumento de que se trataba de supuestos izquierdistas y ex -guerrilleros, fue motivo de comentario público desde la campaña electoral misma, como lo fue el incuestionable respaldo que, no obstante estas críticas internas, les dio el primero candidato y después Presidente.

implicaba el abandono de la injerencia en la arena política y la profesionalización de las fuerzas armadas para el cumplimiento de sus funciones de defensa, se había venido afirmando frente a los militares nostálgicos de la función política – arbitral y rectora – que el Ejército había llegado a desempeñar en el pasado.

La coincidencia de ambos liderazgos -civil y militar- en torno a la necesidad de definir un nuevo papel para las fuerzas armadas, y la capacidad y voluntad de ejercicio del poder por parte de las nuevas autoridades civiles, se manifestaron de manera clara en el curso de los primeros meses de la nueva administración. La investigación de actos de corrupción e ineficiencia en el servicio se combinó con el interés en consolidar a la línea ‘institucionalista’, dando lugar a la purga de una serie de elementos que, a juicio de las autoridades políticas y militares, estaban seriamente comprometidos con actividades anómalas o manifestaban posiciones radicales incompatibles con el proceso de paz⁷.

El conjunto de las acciones de los diversos actores –civiles y militares, nacionales y extranjeros, estatales y sociales-, dieron un claro y definitivo impulso a la doble dinámica de transición / reconversión que se había abierto desde el momento mismo en que, más de una década atrás, - y mas por necesidad política que por convicción ideológica- el Ejército decide liberalizar el sistema político y restaurar su versión de democracia en el país. En cuanto a la reconversión, esta dinámica cristaliza en el **Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una democracia (AFPC)**, firmado en septiembre de 1996, nueve meses después de haber asumido las nuevas autoridades políticas, y que había sido considerado como la prueba de fuego para la demostración de la voluntad de transformación –o la capacidad de resistencia- de las autoridades políticas del país y de las fuerzas armadas.

Más que la definición precisa y exhaustiva de un modelo operativo para el funcionamiento de las fuerzas armadas en el nuevo escenario político creado por la próxima firma de la paz, el **AFPC** estableció de manera general y sin agotar la temática, las bases para la continuación del proceso de reconversión militar que requería la redefinición de sus funciones dentro del Estado. Los compromisos contraídos en torno a los distintos aspectos de la problemática –tanto lo relativo a su estructura y despliegue (reducción del número de efectivos, desmovilización de los Comités Voluntarios de Autodefensa Civil y de la Policía Militar Ambulante y de la Guardia de Hacienda, reorganización del despliegue de fuerzas, acotación de los ámbitos de operación de la inteligencia militar), como lo referente a los ámbitos de y controles a su funcionamiento (acotación a la seguridad externa, supervisión legislativa, doctrina militar, cambio del fuero militar, ministro civil)- constituían el eje central de la transformación de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas.

Para unas autoridades políticas cuya única mención programática sobre este tema había consistido en una generalísima referencia a la necesidad de efectuar un cambio en la función militar en concordancia con la inminente paz, y una indicación de que este tema sería abordado en el marco del proceso negociador, el Acuerdo se constituía en el fundamento de su política en la materia. La determinación que las autoridades gubernamentales demostraron en torno a las negociaciones de paz durante su primer año de gestión evidenciaba, a ojos de observadores nacionales y

⁷ En el marco de este proceso se dio de baja a 33 oficiales en 1996 y a 65 oficiales en 1997.

extranjeros, el nivel de compromiso político con la agenda sustantiva de transformaciones político-institucionales que venían discurriendo desde la década de los ochenta y, muy concretamente, en el control y reversión del desborde militar dentro del Estado. Adicionalmente, dentro de las filas militares existía un liderazgo comprometido – en menor o mayor medida - con el proceso de paz en general y con la transformación institucional en particular, y que en el curso del último tramo de las negociaciones de paz había evidenciado una actitud claramente cooperativa hacia las autoridades políticas. Este conjunto de condiciones parecía augurar la profundización del proceso de transformación de las relaciones entre sociedad, estado y fuerzas armadas en Guatemala.

El proceso de implementación del AFPC y la reconversión militar: 1997-1999

La firma de los Acuerdos de Paz en diciembre de 1996 constituyó el hito definitivo en el proceso de transformación de las estructuras estatales heredadas del Estado Contrainsurgente. La desmovilización de la insurgencia y su incorporación a la legalidad en el marco de un sistema político que cumplía con las reglas mínimas de una democracia electoral eliminaba cualquier vestigio justificatorio de la lógica contrainsurgente que había estructurado al poder estatal por más de tres décadas. La llegada de autoridades políticas con capacidad y deseo de ejercer sus espacios de autoridad frente al Ejército señalaba el fin de la tutela militar sobre las estructuras políticas del Estado. La transición llegaba a su fin: la consolidación comenzaba. Y en este marco de consolidación debía seguir transcurriendo una reconversión militar que, aunque aún inconclusa, contaba ya con un marco pactado para su desarrollo.

Evidentemente, el cumplimiento de la letra y el espíritu del AFPC constituían el eje central del proceso de redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas. Pero de ninguna manera el único. La transformación de la institución militar para corregir y contener los efectos del desborde histórico y proporcionarle el perfil funcional y operativo necesario para su función en la democracia sólo es factible si se complementa con el desarrollo de la capacidad política del Estado para asumir y desarrollar las funciones de liderazgo –político y conceptual -, supervisión y control sobre las fuerzas armadas que le corresponden: el fortalecimiento del poder legítimamente constituido, o en términos del AFPC, del poder civil.

Resultaba evidente que la conjugación de ambos ejes en un proceso de construcción de un verdadero estado democrático de derecho requería del establecimiento, por parte de las autoridades de gobierno, de una clara estrategia política que, partiendo de la implementación del AFPC, a) impulsara la transformación de las instituciones militares y civiles del Estado para ajustar la función militar a los requerimientos de un Estado democrático de derecho y desarrollara su capacidad institucional para ejercer control sobre las fuerzas armadas; b) fomentara la gestación de una nueva visión militar que asumiera conscientemente los principios de subordinación institucional al poder legítimamente constituido, complementando así a los controles objetivos sobre la función militar dentro del Estado; c) promoviera el establecimiento de un proceso de involucramiento progresivo de los distintos sectores políticos y sociales en la problemática de la seguridad y la defensa, y d) estableciera un programa de

capacitación de recursos humanos destinada a crear los técnicos profesionales civiles imprescindibles para llevar a cabo las funciones de dirección, control y supervisión del aparato militar del estado.

Es decir, una política pública clara y detalladamente definida, expresada en el desarrollo de acciones precisas engarzadas en un marco de claridad conceptual que identifique inequívocamente el objetivo a alcanzar (la subordinación efectiva) y la ruta crítica correspondiente.

La forma como las autoridades de Gobierno fueron enfrentando distintos eventos relacionados a los ámbitos de la seguridad y de las funciones militares dentro del Estado evidenció, sin embargo, que nunca existió tal marco orientador. Más allá de declaraciones generales, las autoridades políticas no demostraron ninguna intención de desarrollar una estrategia que, apoyada en el acuerdo recién firmado, permitiera avanzar en el proceso de reconversión de las fuerzas armadas. Tampoco surgió, dentro de las filas gubernamentales, ninguna personalidad que se asumiera como abanderado de un tema de crucial importancia para la transformación política del Estado, y se erigiera como referente gubernamental en la materia. Los intereses y preocupaciones que algunos funcionarios de Gobierno expresaban en privado sobre el tema, no alcanzaron expresión pública ni dieron lugar posicionamientos de la política oficial. La reconversión militar, como tema de agenda política, quedó en situación de orfandad.

Esta situación se hizo evidente desde los primeros meses después de la entrada en vigencia de los Acuerdos de Paz, cuando la crisis de seguridad pública se convirtió en la primera prueba para la determinación de las autoridades gubernamentales de asumir los principios y orientaciones explicitados en el *AFPC*. En efecto, la magnitud de la ola criminal a partir de 1996 enfrentó a las autoridades con la evidencia de la incapacidad de las recién creadas fuerzas policiales - a cargo de autoridades civiles - para enfrentar su embate, y la necesidad de encontrar recursos institucionales para enfrentar esta crisis: el Ejército de Guatemala.

La decisión gubernamental de involucrar al Ejército en la seguridad ciudadana tuvo algunos resultados iniciales favorables, tanto en el ámbito de las percepciones de inseguridad como en el caso de algunos crímenes específicos, como el secuestro y el asalto bancario. En ambos casos, sin embargo, este efecto desapareció rápidamente: para finales del período presidencial de Alvaro Arzú, tanto en los índices de criminalidad común como en la percepción de inseguridad ciudadana, la acción gubernamental en la materia aparecía como menos que satisfactoria. Desde el punto de vista de la seguridad ciudadana, el problema residió en la carencia de un marco de política de seguridad pública que acomodara estas acciones de corto plazo en un marco de mayor alcance, sustentado en objetivos claros que permitieran el desarrollo institucional necesario para dotar a la acción pública en la materia de efectividad y sostenibilidad.

Desde el punto de vista de la reconversión militar, la ausencia de una visión política que inscribiera este problema en el marco general del esfuerzo de transformación de las estructuras estatales del autoritarismo a la democracia, incidió en que las modalidades que se adoptaron - en especial, la realización de actividades de inteligencia y operativas por el Estado Mayor Presidencial - fueran contrarias a los objetivos mismos de controlar y revertir el desborde militar dentro del Estado: en condiciones normales, la participación militar en campañas de seguridad ciudadana muy poco puede aportar a la solución de los problemas de criminalidad común, y bastante puede afectar el nivel de especialización y entrenamiento que las fuerzas

armadas requieren para el cumplimiento de sus funciones institucionales. En condiciones de transición política y reconversión militar, su involucramiento en estas tareas conlleva adicionalmente un riesgo para el proceso general de consolidación de la democracia y la subordinación efectiva de la institución militar a las autoridades legítimamente constituidas, al asignarle a las fuerzas armadas tareas que no le corresponden y para las que no están preparadas.

La ausencia de una orientación de largo plazo, la carencia de controles políticos efectivos dentro del Ejecutivo o en los demás poderes del Estado, y la debilidad institucional y conceptual de las autoridades civiles responsables, constituyeron a estas medidas en una re-funcionalización de hecho del aparato contrainsurgente: nuevas misiones, nuevos enemigos internos, asignados a las mismas estructuras operativas que anteriormente coordinaban la represión política del Estado. En el escenario de un proceso de re-fundación institucional, para el que uno de los rasgos centrales era la reversión de la presencia militar en áreas de la vida política y social del Estado que no le correspondían en atención a sus labores de seguridad externa, la ligereza con que se definieron las modalidades de participación de las fuerzas armadas en el combate a la criminalidad dio lugar a un nuevo obstáculo.

Adicionalmente, en la medida en que las autoridades civiles no reaccionaban enérgicamente ante los excesos cometidos en el curso de los operativos realizados por estos grupos especiales, reportados regularmente por la prensa nacional y constatados discretamente por la Misión de Verificación de Naciones Unidas (MINUGUA), a la re-funcionalización institucional se sumaba una convalidación de métodos y hábitos mas claramente emparentados con las prácticas contrainsurgentes que con la letra y el espíritu de los Acuerdos de Paz.

Por otra parte, el relajamiento de los procesos de reclutamiento y capacitación para la nueva Policía Nacional Civil evidenció la facilidad con que las autoridades civiles sacrificaban los intereses estratégicos implícitos en la creación de un nuevo cuerpo policial en aras de objetivos de índole plenamente coyuntural. Ante la escasez de recursos humanos calificados, las autoridades decidieron aceptar en las filas policiales a ex-miembros de las fuerzas armadas –especialmente de la desmovilizada Policía Militar Ambulante- y de la antigua Policía Nacional, a menudo sindicados de participar en violaciones de derechos humanos o actos de corrupción, así como recortar significativamente los procesos de formación correspondientes.

Con el correr de los meses se hizo evidente que las limitaciones a la acción política de la Administración del PAN en lo referente a la redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas no derivaban exclusivamente de la crisis de seguridad pública. En el marco del proceso de implementación del *AFPC* fue notorio que, tras un impulso inicial desarrollado alrededor de una serie de medidas destinadas a reducir el número de efectivos militares (reducción del 33%, desmovilización de la Guardia de Hacienda y de la Policía Militar Ambulante, desmovilización de los CVDC) y a la reconversión de algunas instalaciones (el cierre del Comisariato del Ejército⁸ y la reestructuración del Instituto Geográfico Militar) el interés del Gobierno en lograr transformaciones sustantivas dentro de la institución había desaparecido.

⁸ El Comisariato del Ejército era una tienda que permitía adquirir productos de consumo libre de impuestos a los militares y a sus familiares.

Los iniciales movimientos de reorganización del dispositivo militar fueron abandonados muy rápidamente, manteniendo en esencia el mismo perfil que había desarrollado antes de la firma de la paz: un despliegue territorial en el que el objetivo de control de población frente a una amenaza interna dictaba la lógica de distribución de personal y equipamiento. De igual manera, la tarea de transformación de los ámbitos de la acción de la inteligencia del Estado no fue emprendida: el desborde de la inteligencia militar a ámbitos no militares y la acotación legal de ámbitos de operación, la creación de estructuras civiles responsables y de las estructuras de control legislativo, la regulación de la tenencia de archivos y del acceso a la información, fueron compromisos diferidos indeterminadamente.

De hecho, pronto se hizo evidente la 'orfandad' política en el que el *AFPC* había caído. Frente a la decisión de establecer Comisiones que desarrollaran los diversos compromisos asumidos en el marco del proceso de paz, resaltaba la ausencia de un marco formal destinado a promover y agilizar el cumplimiento de los acuerdos relativos a la redefinición de la función militar, así como la falta de interés gubernamental en abordarla problemática.

Esta situación no derivaba de la pérdida de la capacidad de las autoridades civiles de ejercer poder sobre las fuerzas armadas. Al contrario: la voluntad de mando presidencial sobre el aparato militar del estado continuaba intacta, y desde las filas castrenses no se evidenciaban resistencias significativas. Sin embargo, en la ausencia de un marco de política pública sectorial, ante la falta al mas alto nivel político de una comprensión sobre la necesidad y la naturaleza de la reconversión militar, y en presencia de concepciones sobre la naturaleza del poder presidencial que más respondían a visiones de mundo cesaristas que a las necesidades de la consolidación democrática, su efecto era contraproducente. En tales condiciones, la ascendencia del mandatario civil sobre la estructura militar no servía a los intereses del fortalecimiento del poder civil.

El ejemplo mas claro de este problema fue la decisión presidencial, asumida en julio de 1997, de nombrar una nueva cúpula militar. En este cambio de mando se relevó al liderazgo militar que venía desarrollándose en la institución a lo largo de la etapa de negociaciones de paz por un nuevo mando en el que la figura claramente dominante era el nuevo Jefe de Estado Mayor de la Defensa Nacional. La característica de este nuevo equipo militar era que ninguno de ellos había participado directamente en las negociaciones de paz, lo que en el marco de la etapa de implementación de las negociaciones de paz, no dejaba de ser sorprendente⁹.

En efecto, la sustitución de oficiales superiores experimentados en y comprometidos con el proceso de negociaciones de paz – involucrados en su etapa final y signatarios de los acuerdos - por un liderazgo cuyo nivel de compromiso político con el proceso negociador y sus resultados era significativamente menor, constituía un error estratégico en términos de las necesidades de reconversión institucional. La voluntad política en torno a las transformaciones necesarias en el marco de la democratización, y el nivel de liderazgo profesional dentro de la institución, son rasgos de la cúpula militar que inciden de manera directa sobre las posibilidades de éxito de una reconversión, especialmente cuando, como en el caso

⁹ Los Generales Julio Balconi Turcios, Ministro de la Defensa, y Oto Pérez Molina, Inspector General del Ejército, del mando saliente, fueron integrantes de la comisión gubernamental de Paz y signatarios de los Acuerdos.

guatemalteco, es previsible cierto nivel de resistencia dentro de las filas militares. Desde ese punto de vista, el desplazamiento del liderazgo militar proclive a la transformación institucional no se entiende sino desde la perspectiva de la superficialidad de las consideraciones que, de acuerdo a informaciones de prensa, originaron la medida¹⁰.

Estos efectos se magnificaron con la llegada del ya para entonces General Espinosa al cargo de Ministro de la Defensa. En efecto, el nombramiento de un oficial de la Fuerza Aérea como Ministro de la Defensa constituyó una seria alteración de normas no escritas según las cuales el Arma de Tierra, que constituía más del 90 % de los efectivos militares, tiene preeminencia sobre las otras dos. Adicionalmente, el nuevo Ministro llegaba con una carrera militar desarrollada más en aulas académicas y en asesorías técnicas, que en puestos de comando y combate. Para un ejército que acababa de salir de un enfrentamiento armado desarrollado a lo largo de décadas, un currículo de esta naturaleza no constituía un crédito a partir del cual se podía concitar autoridad profesional sobre sus compañeros de armas: el cuestionamiento a su liderazgo dio lugar a la filtración a los medios de prensa de información descalificatoria sobre diversos aspectos del servicio pasado y actual del Ministro, que se sumaron a las reservas manifestadas por distintos sectores de la sociedad dados los antecedentes de su reciente paso por la jefatura del Estado Mayor Presidencial y del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Independientemente de las causas, dentro de los efectos nocivos que estas medidas tuvieron para el proceso de reconversión, dos tienen relevancia especial para nuestra discusión. El primero fue la introducción de un elemento de incertidumbre dentro de las filas militares derivado de la percepción de vulnerabilidad de la institución a la manipulación política por parte de las autoridades civiles. En efecto, la 'intromisión' civil en las decisiones relativas a la cadena de mando militar es invariablemente una de las principales fuentes de molestia para las fuerzas armadas - especialmente en situaciones en las que hasta hace poco tiempo eran las fuerzas armadas las que intervenían directamente en la política. Al mismo tiempo, es evidente que esta capacidad de intervención es una de las herramientas centrales de que disponen las autoridades civiles en el marco de procesos de reconversión institucional. Consecuentemente, su utilización debe darse en el marco de una prudente política de estado que establezca claramente su necesidad en términos de los objetivos identificados -y haga evidente su sentido político a la institución militar-, y que generen un contexto de respaldo político que permita llevarla a cabo incluso en caso de resistencia institucional.

Ninguna de estas condiciones se cumplió en este caso: los cambios en la cúpula militar no evidenciaron una intención de fortalecer el proceso de transformación institucional requerido en el marco de la consolidación democrática, sino su utilización al servicio de intereses personales de los políticos y militares implicados. El nivel de respaldo político que concitó en los distintos sectores políticos fue, consecuentemente, nulo. La reacción interna dentro de la institución militar fue adversa, y generó tensiones y resquemores que elevaron el nivel de

¹⁰ De acuerdo a informaciones de prensa, las rencillas personales entre el Ministro Balconi y el Jefe de Estado Mayor de la Defensa Nacional Camargo habrían sido la razón del arranque de ira presidencial que terminó con la carrera militar de ambos. Alimentando la animosidad presidencial habría estado, de acuerdo a las mismas fuentes, el Jefe de Estado Mayor Presidencial Espinosa, beneficiario directo de la decisión presidencial.

inseguridad personal e institucional de los militares y fomentaron un mayor nivel de resistencia al principio de subordinación institucional a las autoridades políticas.

El segundo efecto nocivo fue el debilitamiento de la corriente militar proclive a la transformación institucional. En efecto, el desplazamiento de los generales que participaron en las negociaciones de paz interrumpió un proceso que se venía desarrollando desde 1993, mediante el cual la línea institucionalista, favorable a la profesionalización militar como estrategia de adaptación al nuevo marco político que estaba surgiendo por efecto de la transición, iba fortaleciéndose frente a la línea recalcitrante, reacia a abandonar las posiciones de control político sobre el estado. Cualquier impulso de transformación sobre la institución armada promovido desde los niveles políticos requería de una contraparte militar encargada de promover y facilitar su aceptación por una institución hasta hace muy poco tiempo enfrascada en un esfuerzo contrainsurgente. La selección de un oficial ajeno a este proceso inhibió las posibilidades de articular un discurso militar reformista como alternativa a las percepciones contrainsurgentes que se desarrollaron en la institución armada a lo largo de las últimas décadas, y consecuentemente hizo más difícil el proceso de implementación de los compromisos derivados de los acuerdos de paz.

El distanciamiento gubernamental del espíritu de los Acuerdos de Paz fue más evidente aún en el caso de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, establecida en los *Acuerdos de Paz* para rendir un informe de las violaciones de derechos humanos y los hechos de violencia cometidos en el marco del enfrentamiento armado interno. Durante el curso de su trabajo, la resistencia del Ejército de Guatemala a brindar información repetidamente solicitada por la Comisión encontró el tácito respaldo de las autoridades civiles, que optaron por no ejercer sobre la institución militar la capacidad de mando de la que sabían hacer gala en otras oportunidades. La Comisión operó, en consecuencia, sin el beneficio de un respaldo gubernamental categórico a sus investigaciones, lo que no fue obstáculo para la elaboración de un informe serio, exhaustivo, y detallado del horror y la violencia que azotaron el país durante más de tres décadas, y de una serie de recomendaciones en torno a la forma de enfrentar este trágico legado.

El ánimo del Ejército en torno a la labor de la Comisión era evidente: la única voz militar que se atrevió a sugerir que el Ejército debía enfrentar el pasado y reconocer los errores y abusos cometidos en el marco del enfrentamiento armado interno, fue sancionada con arresto recurriendo a previsiones reglamentarias rara vez utilizadas, y posteriormente asignado a funciones que implicaban la congelación de su carrera militar¹¹. La reacción oficial ante el informe *Guatemala Memoria del Silencio* expresó también esta actitud: la disculpa pública que el Ejército pronunció en torno a los excesos cometidos en el marco del enfrentamiento fue protocolar y ambigua, y la declaración del Gobierno de la República se caracterizó por un intento de minimizar la significación del informe y afirmar, ante el señalamiento de medidas

¹¹ Declaraciones del Coronel Oto Noack Sierra a Radio Netherland, que fueron recogidas por la prensa nacional, le acarrearón el arresto bajo el argumento de que había emitido opinión en forma inconsulta con sus superiores. Tras el cumplimiento del castigo, se le destinó como subdirector de la academia militar de educación secundaria Adolfo V. Hall en Jalapa y luego en Mazatenango, puestos de servicio de importancia marginal que contrastaban con una hoja de servicios distinguida. Finalmente, el Cnel. Noack solicitó su retiro temprano en el año 2000.

específicas para fomentar la reconversión militar, que estas transformaciones ya se habían realizado¹².

Ya para mayo de 1999, mes en el que se celebró la Consulta Popular sobre las reformas constitucionales derivadas de los Acuerdos de Paz, el proceso de redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas se encontraba francamente estancado. De las reformas propuestas para el tema militar, dos tenían un carácter central: en primer lugar, la eliminación de la función de seguridad interior como tarea propietaria del Ejército de Guatemala, y la regulación de su utilización para situaciones de excepción a esa norma. En segundo lugar, la eliminación de la determinación de que sólo un militar puede ser designado al cargo de Ministro de la Defensa, posibilitando la designación de un civil al cargo.

La importancia estratégica de la primera era evidente: la circunscripción de la función militar a la seguridad externa posee un carácter estratégico en el desarrollo de la institucionalidad democrática del país, al cerrar la posibilidad de interpretaciones sobre la función militar que, a la luz de valores y conceptos forjados en el marco de la Guerra Fría, los convierte en árbitros políticos latentes para casos de ingobernabilidad e inestabilidad política. La segunda reforma se constituía en el corolario del proceso de reconversión institucional, al simbolizar el principio de subordinación de la institución militar a las autoridades civiles del Estado, y separando la función técnica del oficial militar de mayor rango en el país, de la función eminentemente política que se cumple en un gabinete de gobierno.

El rechazo al conjunto de reformas propuestas, impidió su realización. Sin embargo, aún en caso de haber sido aprobadas, su impacto hubiera sido menor ante la realidad de un proceso de implementación del AFPC parcial y fragmentario, con mayor atención a la letra que al espíritu. Ambas hubieran sido reformas que satisfacían el formalismo del cumplimiento de los Acuerdos, pero que no hubieran satisfecho las necesidades de un cambio sustantivo¹³. Sin embargo, a finales del mandato presidencial de Alvaro Arzú, la idea de que el Ejército de Guatemala había ya cumplido con el AFPC y que, consecuentemente, era una institución renovada, alcanzó carácter de dogma de fe proclamado por el Ministro de la Defensa Espinosa, para quien la presentación de la nueva Doctrina Militar en diciembre de 1999, a pocas semanas de la transmisión de mando presidencial, era el cierre simbólico del ciclo de regeneración institucional establecido en los Acuerdos de Paz.

En efecto, los elementos axiológicos de una Doctrina Militar constituyen la base del control subjetivo que, en un régimen democrático, debe autorregular la acción militar. Este aspecto es especialmente relevante en los casos en que, por efectos de contaminación ideológica, la doctrina que orientaba la aplicación del poder militar del Estado justificaba la incursión de las fuerzas armadas en la política y la administración pública¹⁴. Su reforma, por lo tanto, tiene claras connotaciones

¹² Comisión para el Esclarecimiento Histórico (1999). Jonas (2000). Una visión crítica a este informe desde la perspectiva de un militar retirado puede encontrarse en Mérida (2000).

¹³ Para una lectura de los distintos aspectos implícitos en las reformas, y de las razones de su rechazo en la Consulta Popular, ver Woodrow Wilson International Center for Scholars (1999).

¹⁴ No se trata, evidentemente, de las doctrinas que definen técnicamente el empeñamiento de las fuerzas militares en escenarios de batalla específicos: doctrina de las fuerzas navales, doctrina del apoyo aéreo a operaciones infantería, etc. sino de aquellos aspectos

políticas que convierte en responsables de su elaboración y aprobación a las autoridades políticas del Estado, con el concurso técnico de los especialistas militares.

El proceso que se siguió fue, sin embargo, totalmente distinto. Inicialmente, su elaboración recayó, desde 1997 a 1999, en un equipo totalmente militar constituido en un Comando de Doctrina, con sub-comandos por arma. No es sino hasta el segundo semestre de 1999 cuando, bajo presión ejercida por la Secretaría de la Paz –preocupada por el incumplimiento del compromiso correspondiente en el AFPC, y a pocos meses del cambio de gobierno- que el Ministro Espinosa accede, después de mucha resistencia, a “abrir” el proceso, incorporando a algunos asesores civiles para hacer retoques cosméticos al texto, y compartiéndolo con un número muy limitado de miembros del Gabinete de Gobierno, pero negándose tajantemente a un proceso más amplio de participación de instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales interesadas en la materia. Finalmente, a finales del mes de diciembre, a pocas semanas de entregar el poder al partido de oposición, el Gobierno de la República presenta públicamente un texto extenso y confuso, que incorporaba desde ensayos sobre historia del Ejército de Guatemala y sobre filosofía de la guerra, hasta consideraciones operativas sobre el empleo del dispositivo militar, redactadas en ausencia de una nueva política de defensa, marco técnico necesario para la definición de los aspectos técnico-militares de la doctrina ¹⁵.

Como acto público final del Gobierno de la República en lo referente a la redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas, la presentación de esta nueva Doctrina Militar ejemplificó la tónica de la acción gubernamental en la materia a lo largo del período: mayor atención a cumplir las formas que a atender al fondo de la problemática; ausencia de una política clara que orientara la acción de las diversas instituciones del Estado; un desinterés presidencial que dejaba librado el terreno a negociaciones y juegos de poder interministeriales; y la total falta de participación de las organizaciones de la sociedad civil en la materia. Triste final de período presidencial que se inauguró bajo la expectativa de un cambio sustantivo necesario.

Balance Final: De las oportunidades perdidas

Para finales del período presidencial 1996-1999, el proceso de reconversión de la institución militar se encontraba francamente estancado. En un tránsito que parte del desborde de la institución militar dentro de la sociedad y sus instituciones políticas, y termina en la subordinación efectiva de la institución a las autoridades civiles legítimamente constituidas, Guatemala se encontraba a mitad de camino. Ya las fuerzas armadas no controlaban el escenario político, ni estaban en condiciones de

doctrinarios que atañen al papel de las fuerzas armadas dentro del cuerpo político del estado y dentro de la sociedad.

¹⁵ MINUGUA tuvo acceso al texto días antes de su presentación pública, y sostuvo una negociación intensa en torno a las modificaciones que recomendaba, la mayoría de las cuales fueron incorporadas al texto final. Su insatisfacción con respecto al procedimiento seguido, sin embargo, se expresó en su negativa a considerar como cumplido el compromiso contenido en el AFPC, ante la ausencia de una validación de la sociedad civil.

imponer vetos o condicionamientos a las autoridades civiles. Pero tampoco estaban efectivamente subordinadas a las autoridades civiles en la medida en que éstas no ejercían las funciones de liderazgo, supervisión y control del aparato militar del estado. Una situación que, en la literatura técnica, recibe el nombre de autonomía relativa¹⁶.

Normalmente, las situaciones de autonomía relativa se explican en términos de la incapacidad de las autoridades civiles para afirmar su autoridad ante una estructura militar que mantiene y ejercita espacios de poder, los que aunque no suficientes como para incidir en la conducción política del Estado, le permiten resistir los intentos civiles de afirmar su autoridad sobre cuestiones relativas a las fuerzas armadas. La autonomía militar sería, por lo tanto, una función directa de la capacidad de la institución militar de resistir las presiones que las autoridades civiles realicen para la reconversión institucional. Lo ocurrido en Guatemala durante el cuatrienio 1996-1999 obliga, sin embargo, a revisar estos supuestos.

En efecto, las circunstancias políticas del Gobierno de Alvaro Arzú Irigoyen no son las de un poder civil débil y timorato frente a las fuerzas armadas. Al contrario, ni en sus condiciones contextuales – una mayoría parlamentaria clara, vínculos directos con el sector privado, pleno respaldo internacional, expectativas positivas de sectores políticos democráticos- ni en su estilo de gobierno – enérgico y de tonos autocráticos -, pueden entresverse asomos de debilidad que explicaran posibles atemorizamientos ante actitudes militares recalcitrantes. De hecho, durante su mandato, Arzú demostró los alcances que habían tenido lugar en el desplazamiento del poder político de las fuerzas armadas sobre el Estado desde 1986, al tomar decisiones radicales como el defenestramiento de la cúpula militar completa en julio de 1997 y su sustitución por un mando seleccionado a dedo¹⁷.

Sin embargo, y no obstante contar con el AFPC como programa básico de trabajo en la materia, estas medidas – así como otras que se adoptaron sobre el tema - no fueron integradas en una acción coherente y clara que promoviera avances en la redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas. Estas limitaciones pueden medirse en dos ejes: a. los alcances de la reconversión militar; y b. el establecimiento de controles democráticos sobre la función militar.

En el primer eje, más allá del recorte en el número de efectivos planteado los Acuerdos de Paz, poco fue el avance: el despliegue – que es la evidencia de las hipótesis de conflicto que organizan a una fuerza militar - continuó siendo esencialmente el mismo. No tuvo lugar ningún esfuerzo serio de re-estructuración institucional o de profesionalización que evidenciara nuevas orientaciones sobre la función militar en la sociedad, y salvo el esfuerzo de redacción de la nueva Doctrina Militar –que más allá del facilismo declarativo, ilustra la continuidad y no corte con el pasado contrainsurgente- no existió revisión alguna de los supuestos básicos de la

¹⁶ Varas (1988). Aguilera (1994).

¹⁷ Esta actitud tuvo claros antecedentes en el marco de la transición: Jorge Serrano Elías forzó a las fuerzas armadas a participar en las negociaciones de paz, cambió al Ministro de la Defensa que había externado resistencias a esta decisión, y pasó a retiro a un Comandante de la Fuerza Aérea por una operación contrainsurgente realizada durante una visita del Experto Asesor de la Comisión de Derechos Humanos de las NNUU al país. Ramiro De León Carpio pasó a retiro al Ministro de la Defensa como resultado de la masacre de Xamán.

función militar dentro del Estado, o de su papel histórico en la historia política reciente del país¹⁸.

En el segundo eje, la inacción gubernamental fue más notoria aún: no se preparó un programa de acciones ni se identificó ninguna dependencia o funcionario civil responsable del tema –mas allá de una Secretaría de la Paz agobiada por el conjunto de la Agenda de la Paz-. No se buscó utilizar la mayoría parlamentaria para activar la Comisión de Defensa y promover acción legislativa en la materia. No se procuró el involucramiento de actores no estatales –políticos o civiles- en la discusión de los distintos aspectos del problema ni la inscripción del tema en la agenda política nacional. No se atendió a la necesidad de que los funcionarios políticos revisaran el marco axiológico de la función militar en la sociedad, ni se buscó preparar cuadros civiles en materias que habían sido históricamente coto cerrado militar pero que eran imprescindibles para cumplir con las funciones de dirección y control político de la institución militar.

En resumen: poco. Poco en términos de políticas explícitas, y poco en términos del interés y la voluntad de desarrollarlas. Pero sí la falta de iniciativa demostrada por las autoridades civiles ya limitaba las posibilidades de avance, algunas decisiones críticas incidieron incluso en el arresto de tendencias que estaban desarrollándose por efecto de la inercia acumulada por los procesos estructurales de transición y reconversión que se desarrollaron desde 1986. En efecto, las decisiones de cambio en la cúpula militar inhibieron la posibilidad de consolidar un liderazgo militar más comprometido con el proceso de paz y de articular un discurso militar alternativo a la visión recalcitrante heredada del período contrainsurgente, interesada en justificaciones históricas y resistente a la idea misma del cambio institucional. En términos de estas visiones, los nombramientos de titulares ministeriales siguieron una lógica inversa: se inicia con una visión reformadora, y finaliza con una visión tradicionalista. Al final, la prerrogativa del ejercicio del poder presidencial para nombrar como Ministro un oficial de su elección no obstante la resistencia dentro de la institución, facultad de vital importancia en los procesos de reconversión institucional, se desperdició en un movimiento que no tenía otra lógica que la de las conveniencias personales y los intereses estrechos¹⁹.

De hecho, a lo largo de los cuatro años de Gobierno de Alvaro Arzú, el grado de resistencia militar a las transformaciones institucionales, medible en acciones específicas que van desde la expresión individual de disconformidad a expresiones institucionales como el Golpe de Estado, fue mínimo²⁰. Aquellas que tuvieron lugar transcurrieron más en el ámbito del posicionamiento individual que en el de la acción corporativa. Y los movimientos de inconformidad militar detectables – filtración de información comprometedora a la prensa, circulación de anónimos injuriantes, etc. – expresaban resistencia no a una supuesta reforma de la

¹⁸ Jonas (2000). Informes de MINUGUA. Entrevistas personales con los funcionarios de MINUGUA responsables de la verificación del AFPC.

¹⁹ Es imposible no vincular esta decisión presidencial a la proximidad de Espinosa con Arzú en virtud de su cargo como Jefe de Estado Mayor de la Presidencia de la República: la llegada de Espinosa al cargo no tiene antecedentes en su carrera militar que lo expliquen, ni circunstancia política que la justifique.

²⁰ Stepan (1983) identifica algunas de las acciones mediante las cuales las fuerzas armadas manifiestan resistencia a la transformación institucional: ruido de sables, golpe de estado, etc.

institución militar, sino al nombramiento específico del titular de la cartera de Defensa: eran problemas entre militares.

Hay que recalcar que, en términos de su influencia dentro del Gabinete de Gobierno, el Ministro de la Defensa Espinosa era un ministro poderoso. Esta característica se expresaba en la medida en que era capaz de mantener e imponer su opinión en cuestiones relativas a su cartera, y en la que extendía esta capacidad a otras áreas. En situación de opiniones encontradas con otros colegas del Gabinete, podía mantenerlas ante la seguridad de que contaba con la proximidad y confianza del mandatario, quien era el fiel de la balanza en caso en que las posiciones opuestas se mantuvieran. Y si era poderoso frente a sus colegas civiles, lo era también frente a la institución armada: fue nombrado y mantenido en el cargo en contra de la expresa inconformidad de la mayoría de las fuerzas armadas.

Lo notable era que, por primera vez en el marco del proceso de transición y consolidación democrática iniciado en 1986, el poder del Ministro de la Defensa no era la expresión de la capacidad que la institución militar tenía de negociar e incidir sobre los funcionarios civiles electos, sino de la proximidad y afinidad personal del titular de la cartera con poder político legítimamente constituido: el Presidente de la República. Ya no era expresión de los límites corporativos que la institución militar imponía al poder político; era la expresión de la capacidad del poder político de imponerse ante la institución militar. Este hecho revela hasta que punto el desplazamiento en las relaciones de poder entre autoridades políticas y estamento militar habían avanzado en el marco del proceso. Hasta Ramiro De León Carpio, el Ministro de la Defensa fue siempre una expresión institucional que proyectaba al Ejército dentro del nivel político. Era la expresión de sus intereses y de su poder como factor real en la vida política del país: garante y gestor de sus espacios. Con Espinosa, la figura se invierte: su poder hacia sus colegas civiles y sobre la institución militar no derivaba de una base de poder castrense; y el poder que deriva del poder político civil lo utilizaba para afirmarse dentro de una estructura militar que le era resistente.

Dos paradojas se hacen evidente en estos eventos: la primera, que el proceso de reconversión militar que se inicia en 1986, se desarrolla en el marco del proceso de transición, se fortalece con las negociaciones de paz, y que llega a 1996 con un Ejército ya resignado a la inminencia de unos acuerdos de paz que implicaban una redefinición de sus funciones dentro del Estado, se estanca a partir del momento en que la inercia cristaliza en un texto que contenía un programa mínimo para la redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas: el AFPC. La segunda, que sucede en el momento en que las condiciones políticas permiten a las autoridades civiles asumir pleno control político y acabar con los últimos espacios de veto y control militar sobre la acción de Gobierno.

La explicación para la situación de autonomía militar relativa que se creó durante el período 1996-2000 no residió, por lo tanto, en la capacidad de la institución militar de montar con éxito una campaña de resistencia a los intentos de reforma institucional; es decir, en la fortaleza de las fuerzas armadas. De hecho, el cambio en las condiciones políticas del país tras la firma de los Acuerdos de Paz hubiera limitado significativamente las posibilidades de resistencia militar a un esfuerzo determinado y coherente de las autoridades políticas, si ésta hubiera ocurrido. Adicionalmente, aunque dentro de las filas del Ejército prevalecían actitudes de reserva ante los desarrollos políticos de los años anteriores que iban desde la desconfianza en las motivaciones y propósitos de las autoridades civiles

hasta actitudes de abierta resistencia a cualquier revisión del papel histórico, presente o futuro de la institución, existía una corriente proclive a la reforma institucional, que se encontraba en 1995 al mando de la institución, lo suficientemente significativa como para poder servir de apoyo para políticas de reconversión dictadas desde el nivel político del Estado.

La explicación reside, por lo tanto, en la ausencia de presiones por parte de las autoridades políticas civiles para continuar con el proceso de redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas, más allá de los que la misma institución estaba dispuesta a ceder. Una situación derivada no de una incapacidad de mando – la administración Arzú reunió condiciones políticas suficientes y voluntad de mando – sino en la insuficiencia de condiciones básicas para cualquier proceso de reforma política estructural: claridad conceptual y voluntad política.

En efecto, la primera gran debilidad de la administración Arzú se encontraba en la falta de claridad conceptual, al más alto nivel político, sobre la importancia crítica que para efectos de la creación de condiciones de estabilidad para el desarrollo de la democracia en el país poseía la reconversión militar y la creación de mecanismos de control democrático sobre las fuerzas armadas. En ausencia del reconocimiento de la necesidad de reformas de carácter estructural destinadas a corregir los efectos de un desborde militar acaecido a lo largo de décadas de crisis política, la problemática de las relaciones civiles-militares se reducía a un problema de autoridad y obediencia, concebido en los términos prácticos de un espíritu cesarista, y no de un problema de control democrático del aparato militar del Estado. El mandatario civil de turno manda, y los militares lo obedecen: suficiente.

En consecuencia, no existió la voluntad política necesaria para impulsar las transformaciones hacia un horizonte estructural que sólo un grupo minoritario de funcionarios de la administración del PAN entendía, pero que sencillamente, era ajeno al resto de la administración y, en especial, al propio Presidente. Las condiciones políticas tan particularmente favorables con las que la administración Arzú contó para avanzar en la construcción de un nuevo marco de relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas, fueron desperdiciadas.

Bibliografía

- Aguilera Peralta, Gabriel. *La reconversión militar y procesos de negociación: el caso de Guatemala*, en Aguilera Peralta, Gabriel (Coordinador): *La Reconversión Militar en América Latina*. FLACSO. Guatemala, 1994.
- Aguilera Peralta, Gabriel y Torres-Rivas, Edelberto. *Del Autoritarismo a la Paz*. FLACSO. Guatemala, 1998.
- Arévalo de León, Bernardo. *Sobre Arenas Movedizas: Sociedad, Estado y Ejército en Guatemala*. FLACSO. Guatemala, 1998.
- Arévalo de León, Bernardo. *Apuntes sobre una tarea inconclusa. La Reconversión Militar en Guatemala*, en: *Diálogo*, FLACSO, Guatemala, (Octubre) Año 2, 1998.
- Arévalo de León, Bernardo. *Demilitarization and Democracy: Implications of the Popular Referendum for the Agreement on the Strengthening of civilian Power and the Role of the Army in a Democracy*, en: *The Popular Referendum (Consulta Popular) and the Future of the Peace Process in*

- Guatemala. Latin American Program Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC. November. Working Paper Number 241. 43-50. 1999.
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico. *Guatemala Memoria del Silencio: Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico*. UNOPS. Guatemala, 1999.
- Dahl, Robert. *Poliarchy*. Yale University Press. New Haven, 1971.
- Diamint, Ruth, (Ed). *Control Civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Universidad Torcuato di Tella. Nuevo Hacer. Buenos Aires, 1999.
- Gramajo, Héctor. *De la Guerra...a la Guerra*. Fondo de Cultura Editorial, S. A. Guatemala, 1995.
- Garreton, Manuel A. *Problems of Democracy in Latin America: on the process of transition and consolidation*, en: *International Journal* XLIII, (Verano 1988).
- Huntington, Samuel. *La Tercera Ola*. Paidós. Buenos Aires, 1994.
- Jonas, Susanne. *De Centauros y Palomas: El Proceso de Paz Guatemalteco*. FLACSO. Guatemala, 2000.
- Mc Cleary, Rachel. *Imponiendo la Democracia: Las Élités Guatemaltecas y el Fin del Conflicto Armado*. Artemis Edinter. Guatemala, 1999.
- Mérida, Mario. *Testigo de Conciencia*. Mérida. Guatemala, 2000.
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA). *Informes del Secretario General de Naciones Unidas Sobre la Verificación de los Acuerdos de Paz de Guatemala de 1997 al 2000*.
- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Phillip. *Transitions from Authoritarian Rule. The Johns Hopkins University Press*. 1986.
- Pásara, Luis. *Paz Ilusión y Cambio en Guatemala, el proceso de paz, sus actores, logros y límites*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Rafael Landívar, Guatemala, 2003.
- Rosada, Héctor. *El Lado Oculto de las Negociaciones de la Paz. Transición de la Guerra a la Paz en Guatemala*. Materiales de Estudio y Trabajo No. 23. Fundación Friedrich Ebert / Proyecto Nacional. Guatemala, 1998.
- Rosada, Héctor. *Soldados en el Poder: Proyecto Militar en Guatemala (1944-1990)*. FUNPADEM, San José de Costa Rica, 1999.
- Schirmer, Jennifer. *Intimidaciones del Proyecto Político de los Militares en Guatemala*. FLACSO. Guatemala, 1999.
- Solórzano, Mario. *Guatemala: Autoritarismo y Democracia*. EDUCA-FLACSO. San José, 1987.
- Stepan, Alfred. *Rethinking Military Politics, Brazil and the Southern Cone*. University of Princeton Press. New Jersey, 1983.
- Torres-Rivas, Edelberto. *Introducción a la Década*. en: *Historia General de Centroamérica*. Tomo VI. FLACSO. San José, 1994.
- Varas, Augusto. *Autonomización Castrense y Democracia en América Latina*, en Varas Augusto (Coordinador), *La Autonomía Militar en América Latina*. Nueva Sociedad. Caracas, 1988.
- Varas, Augusto. *Las Relaciones Civil-Militares en la Democracia*, en: Kruijt, Dirk/Torres-Rivas, Edelberto (Coordinadores), *América Latina: Militares y Sociedad*. FLACSO. San José, 1991.

- Woodrow Wilson International Center for Scholars. *La consulta popular y el futuro del proceso de paz en Guatemala*. Latin American Program Working Papers. Washington DC. 1999.
- Zagorsky, Paul. *Democracy vrs. National Security: Civil-military relations in Latin América*. Lynne Rienner Publishers. Boulder, 1992.

Capítulo 3

Investigación Acción Participativa (IAP) como herramienta para la reforma del sector seguridad. El proyecto *Hacia una política de seguridad para la democracia en Guatemala*

Bernardo Arévalo de León

Antecedentes

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

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

El segundo eje tiene como objetivo específico el fortalecimiento de las instituciones estatales civiles encargadas de desempeñar funciones anteriormente 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 ochenta 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 fenómeno¹.

El *Acuerdo de 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 una 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

¹ Algunas fuentes sobre la problemática civil-militar en las últimas décadas en Guatemala puede encontrarse en Arévalo (1998a); Rosada Granados (1998); Aguilera Peralta y Torres Rivas (1998).

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 Contrainsurgente².

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 políticas³.

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 post-conflicto 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; y
- 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

² Un análisis más detallado de esta problemática puede encontrarse en Arévalo (1998b). Para un análisis comprehensivo del proceso de implementación de los Acuerdos de Paz, ver Jonas (2000).

³ El artículo *Oportunidades y Estancamientos: el contexto de las relaciones civiles-militares al inicio del proyecto POLSEDE* de Bernardo Arévalo de León, en este volumen, tiene un análisis del contexto de las relaciones entre sociedad, estado y fuerzas armadas dentro del que se insertó el proyecto.

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) - Guatemala⁴ 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 al planteamiento original, investigadores y actores sociales unían fuerzas como socios en un ejercicio colectivo de investigación y análisis cuyo fin era la movilización política. Los actores sociales contribuían con su conocimiento de los temas relevantes, y los investigadores asistían en la sistematización del conocimiento, desarrollando investigaciones específicas destinadas a complementar el conocimiento social y dirigiendo el ejercicio de análisis colectivo. De esta manera se rompía la barrera tradicional entre sujeto y objeto de investigación, convirtiéndose a los actores sociales en sujetos del proceso científico e involucrando a los académicos en los procesos políticos de cambio social.

Los objetivos específicos de esta metodología de análisis eran:

- potenciar la aplicabilidad de las investigaciones científicas ajustándolas a las necesidades de los sectores sociales estudiados, al convertirlos en partícipes en el diseño, implementación y evaluación de la investigación;
- reunir a sujetos sociales, con conocimiento amplio pero no documentado o sistematizado de la problemática, con el investigador que posee el

⁴ Siglas en inglés del proyecto The War-Torn Societies Project.

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 post-bélicos 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; y
- b. convertirla de una metodología de utilización en escenarios micro-sociales a una de utilización en un escenario nacional.

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

	IAP Original	IAP-WSP
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 post-bélica.
Procedimiento:	Movilización de actores sociales subalternos.	Construcción de consensos intersectoriales.
Investigador:	Externo que se integra al grupo.	Asumida por miembros del grupo.

A las modificaciones específicas a los principios operativos de la IAP, se agregó la creación de un marco organizativo-operacional destinado a aportar la credibilidad,

neutralidad y multisectorialidad necesarias para los objetivos de superación de las características de polarización, desconfianza y desarticulación social propia de escenarios post-conflicto:

- a. un Equipo de Coordinación, compuesto por actores nacionales y dirigido por una “figura de consenso” de reconocimiento público, que cumple la doble función de facilitar el diálogo político y de coordinar la investigación participativa.
- b. un Equipo de investigación, integrado por académicos nacionales, responsable de apoyar metodológicamente el trabajo de IAP, proporcionando los materiales relevantes y obteniendo la información necesaria;
- c. un Grupo de Proyecto integrado por representantes de alto nivel de los distintos sectores políticos y sociales involucrados en la problemática bajo análisis, responsables de aprobar la Agenda General de investigación del Proyecto, supervisar la marcha del proceso de investigación, y aprobar por consenso recomendaciones de políticas;
- d. Grupos de Trabajo mutisectoriales 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 a las siguientes fases:

- a. Fase Preparatoria:
 - evaluación inicial de la viabilidad del proyecto en término 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 Preliminar, 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, mas 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 post-conflicto⁵, 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

⁵ 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 post-bélicos. Para detalles los fundamentos y las lecciones aprendidas en el marco del proyecto, ver Stiefel (1999). Los otros proyectos experimentales fueron Eritrea, Mozambique y Somalia. Para una visión general de las experiencias, ver Kane (1999).

por las condiciones políticas de la coyuntura, la experiencia del WSP-Guatemala indicaba que la utilización de una metodología adecuada podía contribuir a superar problemas característicos a sociedades post-bélicas y, en general, a sociedades cuyas características de desarrollo imponga obstáculos para la formulación de políticas públicas sólidas y adecuadas⁶.

Aunque su aplicación en un escenario sectorial limitado difería de su utilización original en contextos nacionales, FLACSO, IGEDEP y WSP Internacional 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. La intención era la de facilitar la adopción de actitudes colaborativas planteando el diálogo como un ejercicio académico cuyo objetivo era alcanzar consensos que serían finalmente presentados al conjunto de la sociedad, pero que evitaba la adopción de formatos de negociación formal que, al establecer a priori el carácter vinculante de los resultados esperados, endureciera el posicionamiento político y actitudinal de los participantes.

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. Aunque algunos sectores recalcitrantes mantenían reservas sobre la conveniencia de abrir los temas de la reconversión militar a debate con organizaciones de la sociedad civil, las fuerzas armadas expresaron institucionalmente su disposición a integrarse en un espacio de análisis sobre la problemática, que se distanciara de las dinámicas contestatarias que caracterizaban la escena política del momento.

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 internacional⁷, las instituciones patrocinantes procedieron a crear la plataforma política-académica que permitiera el debate de las políticas de seguridad en Guatemala.

⁶ Los Puntos de Intervención escogidos fueron: 1. Modernización y Fortalecimiento del 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 y Arévalo (1998).

⁷ El Proyecto "Hacia una Política de Seguridad para la Democracia" se llevó 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.

La implementación del 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. Cada una de las etapas fue interpretada desde una doble perspectiva: los principios y objetivos del enfoque original, y las particulares condiciones del contexto nacional y de la temática bajo análisis. La conjunción de estos elementos permitió identificar una estrategia que respondiera no sólo a las necesidades identificadas en el momento en que se diseñó el proyecto, sino a las transformaciones que en éste se fueron dando a lo largo del mismo.

Fase Preparatoria (junio-agosto 1999):

El primer reto que se tuvo que enfrentar fue el establecimiento y acreditación de un espacio de diálogo y trabajo que fuera percibido por los distintos actores como un espacio seguro, neutral y efectivo. Las necesidades de seguridad se entendían en términos de los antecedentes históricos del estado contrainsurgente: la memoria de la violencia estatal desatada en contra de sectores y personas críticos del orden establecido continuaba presente e influenciaba las actitudes de los participantes, aún cuando la firma de los Acuerdos de Paz suponía la desactivación de las estructuras contrainsurgentes. La necesidad de neutralidad era evidente en un contexto en el que los niveles de desconfianza no sólo dificultaban el diálogo sino que condicionaban la voluntad de los actores sociales a participar en reuniones dependiendo del lugar donde se llevaban a cabo. Y la efectividad, en términos de la realización de un diálogo que permitiera alcanzar resultados concretos, era una necesidad para una sociedad que buscaba canales concretos de incidir sobre un estado que, hasta hacía muy poco tiempo, había sido impenetrable.

El perfil académico de FLACSO y de IGEDEP, y la imagen de neutralidad que WSP International había generado durante la implementación del proyecto WSP-Guatemala, permitió el establecimiento 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, y al que se le reconocía la capacidad profesional y la objetividad política como para mantener los objetivos de equidistancia en un escenario tan polarizado: es decir, el proyecto se constituía como un espacio autónomo que permitía distinguirlo de las organizaciones que lo patrocinaban. Un documento que explicitaba en detalle la intención del ejercicio fue elaborado y distribuido ampliamente dentro de sectores políticos y sociales, con el propósito de evitar cualquier malentendido en torno a sus objetivos y métodos.

Este proceso fue acompañado de una intensiva ronda de consultas con los distintos actores políticos y sociales, destinadas a explicitar la intención del

proyecto, movilizar la voluntad política necesaria para apoyarlo, y construir la confianza suficiente como para poder darle inicio. De la parte gubernamental, los actores consultados en este proceso fueron la Secretaría de la Paz –entidad responsable de la implementación de los Acuerdos de Paz - y la Secretaría Privada de la Presidencia, principal asesoría política del Presidente⁸. Ya con el apoyo de estas instancias, se sostuvo una serie de ocho reuniones con una comisión ad-hoc nombrada por el Ministerio de la Defensa, cuyo propósito era presentar directamente al Ejército de Guatemala la iniciativa y lograr su participación⁹. En el caso del sector no gubernamental, se consultó a un grupo clave de actores que pertenecían a distintas organizaciones académicas, políticas y sociales, en torno a la pertinencia del ejercicio.

Una segunda ronda de consultas amplió este círculo de actores a partir de una identificación de los distintos actores gubernamentales, sociales y políticos, que tenían algún tipo de involucramiento en la materia ya sea como resultado de su responsabilidad institucional, de su actividad académica, o de su actividad política. Las consultas incluían no sólo la movilización de la voluntad de participación en el esfuerzo, sino la realización de un sondeo en torno a las posiciones y propuestas que, sobre el tema a abordar, poseía cada actor, a fin de comenzar a identificar las distintas perspectivas que existían en la materia.

Fase de Investigación Preliminar (septiembre-abril 1999):

Las consultas realizadas con los distintos actores y una revisión bibliográfica, hemerográfica y documental constituyeron el material sobre el cual se elaboró el documento “*Bases para la consideración de la cuestión militar en Guatemala*”, un intento de levantar un mosaico con las distintas perspectivas que sobre la problemática existían en el país. La intención de este documento era servir de marco conceptual de la discusión y diagnóstico preliminar de la problemática de las relaciones civiles-militares en el país, como punto de partida para las consideraciones sustantivas de los miembros del proyecto cuyo propósito sería, en esta fase, la identificación de la agenda de investigación del proyecto.

Las deliberaciones estaban a cargo del Plenario – el Grupo de Proyecto en la terminología original-, instancia que reunió a los representantes de las instituciones y organizaciones participantes en el proyecto. Este grupo, compuesto de directivos de instituciones y organizaciones sociales, y de altos funcionarios de las dependencias públicas – viceministros, subsecretarios, directores- se constituyó en el nivel de decisión política del proyecto: los participantes opinaban en

⁸ La decisión sobre la participación de una delegación militar ya había sido tomada por las autoridades civiles de Gobierno, pero estas sugirieron un esfuerzo especial de convencimiento dirigido al Ministerio de la Defensa a fin de que su participación fuera por efecto de su interés y no sólo como resultado de una orden ejecutiva.

⁹ De acuerdo a normativa constitucional, el titular del Ministerio de la Defensa es un oficial militar superior. Y la *Ley Orgánica del Ejército de Guatemala*, instrumento que regula el funcionamiento de la institución armada, define lo relativo al Ministerio de la Defensa en uno de sus capítulos, prácticamente como una dependencia de esta institución, y no en la *Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo* como sucede con los demás ministerios de estado.

representación de las instituciones que los delegaron para este efecto. A estas representaciones institucionales se sumaba un número de personas invitadas a título individual, que se incorporaron al grupo en virtud de su experiencia política, su manejo técnico, o su representatividad sectorial. Este conjunto se constituía en el ente rector del proyecto: toda decisión sustantiva, toda norma de procedimiento, debía pasar la prueba del ser aprobada por el consenso de este colectivo.

El Plenario resultante tenía un carácter claramente multisectorial, con participación de las fuerzas armadas y de militares en retiro, de organizaciones de derechos humanos y centros de investigación académica, así como de instituciones vinculadas a la ex insurgencia y miembros del sector empresarial (ver Anexo 1). Dentro del Plenario se estableció también un delicado balance entre representantes de los distintos sectores políticos e ideológicos del país, ejemplificado en la presencia de oficiales militares y ex - comandantes guerrilleros. De hecho, la constatación de este balance se convirtió en una de las principales herramientas para la acreditación del ejercicio como neutral y autónomo¹⁰.

Las deliberaciones del Plenario sobre la base del documento inicial permitió la Identificación de la agenda general de investigación del Proyecto, y que constituyó el primer acuerdo consensuado de este colectivo multisectorial. Esta agenda estaba compuesta de 5 temas cuya consideración en términos del futuro de las relaciones civiles-militares en el país fue considerada prioritaria por los participantes. El objetivo de redactar un documento que satisficiera las distintas perspectivas de los participantes en términos de la identificación de los problemas y de sus parámetros históricos y conceptuales, sin embargo, no se logró. La falta de consenso en torno a ciertos temas clave impidió que fuera aprobado por el Plenario, de acuerdo al programa de trabajo original. Sin embargo, con el propósito de evitar un retraso en el inicio del proceso de investigación de los demás temas que ya habían sido consensuados, el Plenario decidió convertir el análisis de este marco conceptual e histórico como parte de la agenda de investigación. En consecuencia, la agenda de investigación quedó integrada por los siguientes temas: a. marco conceptual; b. concepto y agenda de seguridad; c. doctrina militar; d. controles democráticos (desglosado en reforma del aparato de inteligencia, institucionalidad de la seguridad, y participación ciudadana); y e. función militar.

Como último paso dentro de esta etapa se procedió a la constitución de los Grupos de Trabajo que tendrían la responsabilidad de realizar la investigación en torno a cada uno de los temas de la agenda, y alcanzar recomendaciones operativas consensuadas que luego serían elevadas a la consideración del Plenario. La participación en estos Grupos era abierta: se invitó a las instituciones y personas representados en el Plenario a integrarse en los grupos que investigarían los temas de su interés, sin ninguna limitación. Tras algunos ajustes realizados en consulta con las organizaciones, y tendientes a procurar una participación balanceada entre

¹⁰ Sobre la composición del Plenario, vale la pena señalar que la única dependencia estatal que tras ser invitada no mantuvo su participación en el proyecto fue el Congreso de la República. La invitación a las comisiones de Defensa y de Gobernación del Legislativo se hizo con la intención de traer a la mesa de discusión a actores que tienen un papel clave en el proceso de formulación de las políticas, pero tras una presencia inicial los parlamentarios perdieron interés y se ausentaron definitivamente. El vínculo con el organismo legislativo se restableció posteriormente, por otros medios.

organizaciones de la sociedad e instituciones estatales, los grupos quedaron constituidos con presencia verdaderamente multisectorial, pero organizados en torno a intereses y competencias institucionales. (ver Anexo 2).

Fase de Investigación Acción Participativa (mayo 2000-enero 2002):

Una vez constituidos estos grupos de trabajo se les pidió que eligieran a uno de sus miembros como *moderador* del grupo. Esta figura, seleccionada por consenso, se convertía en una suerte de representante de ese grupo ante el investigador y la coordinación para efectos de la conducción del proceso de investigación y de formulación de sus productos. Sus funciones específicas eran las de motivar y moderar el debate, recapitular los acuerdos y validarlos con el Grupo, y coordinar entre el Grupo y el investigador para el desarrollo de la agenda de investigación.

A cada uno de estos grupos se les asignó un *investigador*, un académico o experto en el tema a investigar, cuya función sería la de asistir a los miembros de los grupos en el desarrollo del proceso de análisis y formulación de recomendaciones. Las funciones de este investigador eran las de integrar y sensibilizar al grupo como colectivo de investigación, proveer la orientación conceptual y atender a las necesidades de información e investigación, y dar el formato técnicamente adecuado a las recomendaciones finales. Es decir, el investigador tenía la responsabilidad de convertirse en el brazo ejecutor de decisiones que, en torno a la investigación y sus productos, tomaba el grupo de manera colectiva. La primera tarea de este investigador consistió en elaborar un Documento Base que comprendiera tanto una revisión de los presupuestos técnicos y teóricos del tema como un diagnóstico sobre el estado de la cuestión. La discusión de este documento dio lugar, a la definición -por consenso, nuevamente- de la *agenda de investigación* que orientaría sus trabajos en los próximos meses. En uno de los casos –el del grupo que abordó la cuestión de controles democráticos- el grupo decidió establecer un subgrupo de trabajo, que focalizara su esfuerzo en un tema importante dentro de su agenda – el establecimiento de un aparato civil de inteligencia en apoyo de las autoridades responsables de la seguridad pública

En el marco de los 20 meses que duró esta etapa de investigación, los grupos de trabajo realizaron un promedio de 40 reuniones, que iban desde sesiones regulares que duraban tres horas hasta talleres especiales de dos días de duración, y que fue el escenario central de trabajo del proyecto tanto en término de la generación de recomendaciones de política como de transformación de actitudes (anexo 3). El proceso de IAP aplicado en esta etapa permitió que los participantes se aproximaran a la problemática bajo análisis no como un ejercicio de negociación sino como un ejercicio académico, lo que permitió un proceso de construcción de confianza que, a su vez, facilitó el consenso en torno a las recomendaciones de política.

Este proceso de investigación, liderado e implementado completamente por actores nacionales, contó con el concurso de expertos internacionales que, en el momento adecuado del proceso de investigación, eran invitados a participar en eventos cuyo propósito era analizar la experiencia que habían atravesado otras sociedades que enfrentaron problemas similares. En este espíritu, se llevaron a cabo tres eventos importantes:

La *Conferencia Internacional sobre Función Militar y Control Democrático*, (Anexo 4) organizada con el patrocinio del Gobierno de la República, que tuvo como propósito realizar un análisis comparado de los esfuerzos de reforma del sector seguridad realizados en el marco de procesos de transición del autoritarismo a la democracia. Para estos efectos, se logró la participación de funcionarios de gobierno, oficiales de las fuerzas armadas, y académicos de Argentina, Chile, El Salvador, España y Guatemala;

El *Seminario Internacional sobre Experiencias de Reforma a los Sistemas de Inteligencia y Procedimientos de Supervisión y Control*, (anexo 5) 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, España, Polonia, Sud Africa y Canadá.

El *Curso Básico de Política de Defensa* para civiles y militares (anexo 6), realizado como una contribución al proceso de diálogo multisectorial para la elaboración del Libro Blanco de la Defensa que había ya anunciado el Gobierno de la República, tuvo como propósito otorgar herramientas básicas para el desarrollo de un diálogo simétrico, y reunió durante tres semanas a más de cuarenta oficiales de las fuerzas de seguridad, funcionarios públicos, políticos, investigadores académicos y activistas sociales, con un plantel docente que incluyó conferencistas de México, Chile, Guatemala, España y Estados Unidos de América.

Fase de Análisis y Seguimiento (febrero 2002 – febrero 2003)

Si en la etapa anterior el énfasis había recaído en los Grupos de Trabajo, en esta etapa final el protagonismo lo retomó el Plenario, cuya función era aprobar las recomendaciones operativas elaboradas por los grupos de trabajo e identificar las estrategias de seguimiento y difusión más adecuadas, ya en el marco del proceso de cierre del proyecto. De hecho, el Plenario había continuado reuniéndose periódicamente durante la fase de investigación-acción participativa, con el propósito de dar seguimiento a los trabajos de los grupos y orientar su desarrollo. En este marco, había ya aprobado algunas de las recomendaciones operativas consensuadas a medida que algunos de los grupos terminaban sus trabajos y las trasladaba para su consideración final. Sin embargo, las transformaciones registradas en el entorno político nacional a lo largo del período en que se implementó el proyecto obligaban a un proceso de re-validación de decisiones adoptadas por consenso anteriormente. El proyecto se inició a finales del mandato de la Administración Arzú, y terminó a mediados de la Administración Portillo, en un proceso político caracterizado por la alta rotación de cargos ministeriales que se ejemplifica con los seis cambios de ministros de la defensa registrados a lo largo del proceso.

Evidentemente, el cambio de las autoridades ministeriales hacía necesario no sólo un proceso de re-confirmación de los términos de la participación sino, en razón de las particularidades de estos cambios, de los acuerdos mismos. Esta situación era la que se enfrentaba en esta etapa final, y que se complicaba por el hecho de que el alcance de las recomendaciones no se limitaba a principios básicos y

objetivos generales, sino que habían alcanzado la forma de recomendaciones operativas concretas con -en algunos de los casos- un elevado nivel de detalle. Sin embargo, las discrepancias que todavía existían en esta etapa del proyecto o que surgían como resultado de los cambios en el entorno político nacional, ocurrieron cuando ya se contaba con el beneficio de la confianza interinstitucional e interpersonal que se había logrado generar a lo largo de las etapas anteriores. Esto evitó que las diferencias incidieran en una polarización o incluso interrumpieran el proceso, motivando a los participantes a buscar soluciones constructivas a los obstáculos que aún persistían para la aprobación definitiva de las recomendaciones. La combinación generada entre la discusión abierta de la problemática que tuvo lugar en las reuniones del Plenario, y el cabildeo y negociación realizados directamente por la coordinación ante las autoridades políticas del país, permitieron superar los últimos obstáculos y confirmar por consenso general las recomendaciones operativas formuladas por los Grupos de Trabajo¹¹.

El Plenario tuvo la responsabilidad, además, de considerar dos cuestiones adicionales que resultaban de la dinámica generada por el proyecto: en primer lugar, las estrategias de seguimiento para lograr que las recomendaciones alcanzadas se tradujeran en instrumentos de política pública. En segundo lugar, la consideración de iniciativas que permitieran que la dinámica de colaboración interinstitucional se mantuviera más allá del inminente fin del proyecto.

Sobre el primer tema, el Plenario decidió proceder a la publicación de los resultados alcanzados en el marco del proyecto y a su presentación pública, asumiendo además las instituciones y personas participantes el compromiso con la utilización de estas recomendaciones en el marco de sus actividades regulares. La impresión de los libros que contenían los consensos alcanzados se pospuso durante varios meses a fin de permitir la solución de las contradicciones que se generaron en la última etapa del proyecto entre las fuerzas armadas y las autoridades políticas del estado¹². Una vez solventadas éstas, se procedió a su presentación en un acto público realizado en la ciudad capital en la que el Gobierno de la República reafirmó su compromiso con las recomendaciones. Adicionalmente, la Oficina Regional para América Latina de WSP Internacional organizó en Antigua Guatemala una Conferencia con el título de *“La Reforma del Sector Seguridad en Democracias Precarias: la experiencia de POLSEDE en Guatemala”*, con el propósito de discutir los resultados del proyecto en el marco de un coloquio con expertos internacionales (ver Anexo 7).

¹¹ Los cambios en el Ministerio de la Defensa se debían a una doble razón: el acelerado ritmo de rotación en el puesto establecido por las normas regulatorias de la institución, y las cambiantes relaciones entre la institución y el estado de la que es parte, como expresión de el proceso de democratización y de reconversión institucional. En la ausencia de políticas institucionales civiles o militares sobre el proceso de transformación militar, esto implicó cambios de posición en relación al proyecto que luego eran contrastados con las que mantenían las demás instituciones de Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil participantes. Esto obligaba al proyecto a re-negociar su espacio con cada cambio, y generó momentos de considerable tensión política en los que el principio de subordinación del Ejército al poder político legítimamente constituido se puso a prueba. Los artículos de Dirk Kruijt, René Poitevin, y Fluri, González, Rodés y Sargisson, en este volumen, hacen referencia a distintos aspectos de esta problemática.

¹² Ver el artículo de Dirk Kruijt en este volumen para más detalles de este caso.

En cuanto a iniciativas que continuaran desarrollando la dinámica de colaboración interinstitucional para la formulación de políticas en temas de seguridad, el Plenario adoptó dos recomendaciones: la de establecer la *Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática*, como el núcleo de una comunidad de política que permitiera a funcionarios públicos, académicos, políticos y expertos continuar el análisis colectivo de la problemática, y el establecimiento de la *Coordinadora de Instituciones de la Sociedad Civil para la Seguridad Democrática*, como un mecanismo por medio del cual organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas pudieran coordinar esfuerzos y fortalecer su capacidad de incidencia. Paralelamente, como resultado del interés de las autoridades gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil por establecer un diálogo sistemático sobre temas de la seguridad que habían quedado fuera del análisis de POLSEDE, se estableció el proyecto “*Hacia una Política de Seguridad Ciudadana - POLSEC*” que aplicó la misma estrategia metodológica a la consideración de temas de política de seguridad pública¹³.

En esta etapa también tuvo lugar un ejercicio de evaluación de la experiencia, destinado a sistematizar su experiencia y a derivar las lecciones que pudieran después iluminar experiencias similares en otros contextos o temas. La Coordinación del Proyecto había realizado una actividad continua de observación del proceso de implementación que permitió contar con informes periódicos durante la etapa de investigación-acción participativa, y que cubrían aspectos como el análisis de las dinámicas grupales y la naturaleza de la interrelación entre investigador, moderador y los demás miembros de cada grupo; o aquellos más relacionados al progreso del proceso de investigación y las necesidades metodológico-pedagógicas de cada uno. Este material sirvió de base para un ejercicio de evaluación interna realizado a finales de la etapa de investigación-acción participativa, y que permitió arribar a importantes conclusiones en términos de los retos principales en la aplicación del método, y de recomendaciones específicas para futuras aplicaciones.

Esta evaluación interna se complementó con una evaluación externa destinada a analizar la experiencia desde la perspectiva de expertos en los temas sustantivos y metodológicos que se habían abordado. Para estos efectos, se constituyó un equipo multidisciplinario en el que participaron expertos de Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y WSP Internacional, el que tras un ejercicio de sistematización y análisis de la experiencia, que incluyó una amplia ronda de consultas con participantes y observadores, concluyó con un informe que se incluyó entre las publicaciones finales del proyecto y que se incorpora como parte de este libro¹⁴.

¹³ El artículo de Ana Glenda Táger en este volumen presenta un análisis del impacto de los productos y los procesos generados por POLSEDE, a dos años de la finalización del proyecto.

¹⁴ Ver el artículo de Fluri, González, Rodés y Sargisson en este volumen.

Resultados: productos y procesos

La experiencia del proyecto permitió alcanzar tanto productos específicos, expresados en recomendaciones operativas consensuadas que fueron el resultado del esfuerzo de investigación-acción participativa desarrollado en cada uno de los Grupos de Trabajo y que luego fueron discutidos y aprobados por el Plenario, como procesos que trascendieron los límites temporales y administrativos del proyecto para convertirse en factores que mejoraron las condiciones con que la sociedad guatemalteca seguiría considerando la problemática de seguridad.

En el caso de los productos específicos, el alcance de cada uno de estos varió desde el desarrollo de los parámetros conceptuales que deben orientar a la gestión pública de la seguridad en el marco de un estado democrático, hasta el detalle de una propuesta sobre la creación de un sistema nacional de inteligencia que incluye recomendaciones precisas sobre mecanismos operativos y estructuras de control democrático. Pero en cada caso, estos productos estaban simultáneamente dotados de niveles suficientes de calidad técnica y de legitimidad política, producto de la combinación de un proceso de investigación académica con un ejercicio de diálogo político. Un total de 12 documentos fueron producidos por los 6 grupos, de acuerdo a la siguiente relación:

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 XX*”, que presenta un análisis sobre el estado de la cuestión en nuestro país con una indicación de las principales tareas pendientes¹⁵.

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 pueda servir tanto de base para el proceso de construcción de una Agenda de Seguridad Democrática como del entramado institucional y legal responsable de desarrollar las acciones en la materia.

¹⁵ Este documento y el producido por el Grupo de Trabajo II *Concepto y Agenda de Seguridad*, fueron los de mayor polémica en el proyecto. La consideración de aspectos históricos, necesarios para el análisis en ambos casos, dio lugar a un acalorado debate en torno al papel jugado por la institución militar en el curso de la historia del país, en el que mantenían posiciones encontradas sectores militares recalcitrantes por un lado, y sectores militares reformistas, militares en retiro, funcionarios civiles del estado, académicos y activistas sociales del otro. Los textos reflejan el alcance del consenso que, en ese momento, era posible. Ver Poitevin; Kruijt; y Fluri, Gonzalez, Rodés y Sargisson, en este volumen.

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*, con 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, y*
- *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 administrativas¹⁶.

Adicionalmente, el Grupo elaboró el documento

- *El Sistema de Seguridad en Guatemala: Apuntes para una Reforma* como una propuesta de reforma del marco institucional y jurídico de la seguridad que integre a las distintas instancias que operan en el sector dentro de una estructura organizacional y el marco legal que debe regir la acción del Estado en el ámbito de la seguridad:

Sub Grupo IV a: Inteligencia Civil.

- El documento *Subsistema de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación –DICAI*, desarrolló una propuesta para la creación de una estructura operativa responsable de la inteligencia civil¹⁷.

Grupo V: Función Militar.

- El documento *La Función del Ejército en una Sociedad Democrática* propone la definición de las funciones específicas que, en los ámbitos

¹⁶ Sobre la base de este consenso un Grupo de Trabajo Especial, compuesto de representantes de organizaciones de la sociedad civil y de instituciones del Estado, elaboró en la etapa final del proyecto un Anteproyecto de Ley General del Sistema de Inteligencia que ha sido la base para la redacción del actual anteproyecto legislativo.

¹⁷ Este grupo fue creado a solicitud expresa de las autoridades gubernamentales y de organizaciones de la sociedad civil, y sus trabajos se prolongaron más allá del proyecto POLSEDE, para integrarse en el Proyecto de Seguridad Ciudadana POLSEC que se inició en abril del 2002 utilizando la misma metodología. En este marco, el producto alcanzado en POLSEDE se utilizó como propuesta para la formulación de un anteproyecto de Ley consensuado entre el Ministerio de Gobernación y las organizaciones de la sociedad civil en el marco de una negociación realizada en la Comisión de Alto Nivel establecida por el Gobierno para dichos efectos. Este anteproyecto cuenta ya con la aprobación de la Comisión de Gobernación del Organismo Legislativo.

interno y externo, deben cumplir las fuerzas armadas dentro del nuevo contexto democrático del país¹⁸.

Pero adicionalmente a estas recomendaciones operativas, la experiencia del proyecto permitió alcanzar productos no documentales, expresados en factores que incidieron directamente en el mejoramiento de las condiciones con que los actores participantes en el ejercicio podían enfrentar la tarea permanente de construir políticas de seguridad coherentes y adecuadas a las necesidades de una sociedad democrática.

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) ya para finales del proyecto era posible constatar los siguientes hechos:

- El carácter académico del proyecto, su perfil público intencionalmente bajo, y su orientación hacia políticas de mediano y largo plazo, crearon un marco conducente para que los participantes superaran el posicionamiento ideológico o político apriorístico sobre los distintos actores en torno a la problemática y pudieran proceder a su análisis racional.
- 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, posibilitó el logro de consensos intersectoriales concretos en temas sensibles como la reforma del sistema de Inteligencia.
- La utilización de una metodología de investigación acción participativa constituyó un proceso de “capacitación en el proceso” de los actores tanto civiles como militares, renovando, validando y difundiendo conocimiento técnico relevante, y elevando la capacidad propositiva de los miembros de los grupos.
- El involucramiento de representantes de las instituciones del Estado en los Grupos de Trabajo facilitó la canalización de productos académico a los mecanismos de formulación de políticas públicas, y generó el interés de los actores políticos en las posibilidades que, para sus necesidades de gestión gubernamental, posee la colaboración y articulación con organizaciones no gubernamentales especializadas e instituciones académicas.
- 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, contribuyó a reducir el nivel de desconfianza,

¹⁸ 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.

polarización, y resistencia, 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.

Evidentemente, este efecto transformador se obtuvo de manera gradual y progresiva. Las reservas y desconfianzas que caracterizaban al entorno social y político de la sociedad guatemalteca del post-conflicto fueron cediendo sólo de manera gradual, y sólo después de la constatación de que las estrategias de colaboración intersectorial eran no sólo beneficiosas, sino también viables. El proceso de construcción de confianza fue paulatino, además, porque se desarrollaba en el contexto de un entorno político que continuaba validando actitudes y estrategias de reserva y desconfianza. Pero la identificación que, dentro de ese contexto, se había logrado avanzar en el establecimiento de acuerdos y consensos sobre temas de relevancia técnica, se convirtió en fuente de confianza y satisfacción para los miembros de los grupos y de motivación para mantener el esfuerzo, que se materializó en las decisiones para continuar la dinámica en nuevos escenarios, que ya hemos señalado.

El alcance del carácter transformativo de la experiencia fue también gradual y variado. En algunos casos individuales, inclusive, fue nulo: algunos de los participantes interpretaron todo el ejercicio a la luz de sus reservas y desconfianzas y en consecuencia, reafirmaron estas actitudes. Sin embargo se trató de una muy pequeña minoría, en el contexto de un colectivo que gradualmente fue desarrollando actitudes que reconocían que, para las tareas del futuro, existían intereses compartidos sobre la base de los cuales se podían identificar soluciones consensuadas. El resultado fue que las posiciones extremas, que en un inicio dominaban los términos del contacto intersectorial, fueron perdiendo gradualmente relevancia hasta el momento en que se convirtieron en minoritarias y que, inclusive, catalizadoras de un nuevo consenso¹⁹.

Cuando finalmente el proyecto cesa sus actividades era evidente que, aún en la incertidumbre del impacto preciso que tendrían las recomendaciones operativas consensuadas en su marco en términos de su incidencia en las políticas públicas correspondientes²⁰, los resultados de este proceso tenían expresión tangible en el surgimiento de un núcleo de comunidad de políticas de seguridad que incorporaba a funcionarios públicos, académicos, políticos y activistas sociales en torno a un

¹⁹ Lo mas notable en este sentido fue el desarrollo de una brecha dentro de las filas de la delegación militar al proyecto, entre oficiales recalcitrantes –cuyo énfasis era la justificación de las acciones institucionales militares en el marco del enfrentamiento armado interno- y oficiales modernizantes –interesados en identificar los parámetros para la acción en institucional en un nuevo contexto político. La brecha se complejizaba por el juego de tendencias existente al interior de la institución, y las transformaciones en las posiciones relativas de poder con cada cambio de Ministro. Pero en última instancia, han prevalecido en el Ejército los sectores que manifiestan apertura y disposición al diálogo, como lo ejemplifica las iniciativas de diálogo que ha desarrollado entre 2002 y 2004.

²⁰ En esos momentos, lo único que existía en términos de la eventual utilización de los productos de los grupos era el compromiso reiterado del Gobierno de la República en trasladarlos a las dependencias correspondientes para su análisis. Ya cuando el proyecto estaba finalizando, el Ministerio de la Defensa decidió incorporar las recomendaciones de POLSEDE como insumo del proceso de diálogo para la elaboración del **Libro Blanco de la Defensa Nacional**. Para un análisis del impacto de las recomendaciones, a dos años de la finalización del proyecto, ver el artículo de Ana Glenda Táger en este volumen.

paradigma básico de seguridad, dotados de mejores herramientas técnicas y dialógicas para enfrentar de una manera constructiva el futuro.

ANEXOS

ANEXO 1

INSTITUCIONES PARTICIPANTES

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)
Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO)
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)

Miembros a título personal

Julio Balcón
Gabriel Aguilera Peralta
Guillermo Pacheco
Héctor Alejandro Gramajo
Mauricio López Bonilla
Mario Mérida
Héctor Rosada Granados
Humberto Preti
Alvaro Pop
Otto Pérez Molina

ANEXO 2

INTEGRANTES GRUPO 1

Marco Conceptual

Ministerio de la Defensa
Ministerio de Gobernación
Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia (SAE)
Secretaría de la Paz (SEPAZ)
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)
Centro de Estudios de Guatemala (CEG)
Fundación Myrna 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)
Instituto de Relaciones Internacionales y Estudios para la Paz (IRIPAZ)
Humberto Preti
Héctor Alejandro Gramajo
Julio Balconi
Mario Mérida
Héctor Rosada Granados
Mauricio López Bonilla
Guillermo Pacheco

INTEGRANTES GRUPO 2

Concepto y Agenda de Seguridad

Ministerio de la Defensa
Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia (SAE)
Secretaría de la Paz (SEPAZ)
Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH)
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)
Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN)
Centro de Estudios de Guatemala (CEG)
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG)
Humberto Preti
Guillermo Pacheco

INTEGRANTES GRUPO 3**Doctrina Militar**

Ministerio de la Defensa
 Secretaría de la Paz (SEPAZ)
 Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia (SAE)
 Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)
 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
 Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)
 Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IPES)
 Centro de Acción Legal para los Derechos Humanos (CALDH)
 Centro de Estudios de Guatemala (CEG)
 Fundación Myrna Mack
 Escuela de Ciencia Política, Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC)
 Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (CEUR)
 Guillermo Pacheco

INTEGRANTES GRUPO 4**Controles Democráticos**

Ministerio de la Defensa
 Ministerio de Gobernación
 Secretaría Administrativa y de Seguridad de la Presidencia (SAAS)
 Secretaría de la Paz (SEPAZ)
 Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia (SAE)
 Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH)
 Seguridad en Democracia (SEDEM)
 Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP)
 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
 Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)
 Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN)
 Centro de Acción Legal para los Derechos Humanos (CALDH)
 Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IPES)
 Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)
 Fundación Myrna Mack
 Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG)
 Centro de Estudios de Guatemala (CEG)
 Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Rafael Landívar (URL)
 Escuela de Ciencia Política, Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC)
 Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (CEUR)
 Roberto Ardón
 Humberto Preti
 Héctor Rosada Granados

Otto Pérez Molina
Julio Balconi

INTEGRANTES GRUPO 5

Función Militar

Ministerio de la Defensa
Secretaría de la Paz (SEPAZ)
Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia (SAE)
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)
Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IPES)
Centro de Estudios de Guatemala (CEG)
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG)
Mario Mérida
Héctor Alejandro Gramajo
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 la Paz (SEPAZ)
Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia (SAE)
Seguridad en Democracia (SEDEM)
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)
Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IPES)
Fundación Mirna Mack
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG)
Centro de Estudios de Guatemala (CEG)
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Rafael Landívar (URL)
Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (CEUR)
Mario Mérida
Héctor Rosada Granados
Julio Balconi

ANEXO 3***LISTADO DE REUNIONES***

REUNION	2000	2001	2002
Reuniones Plenarias	6	2	2
Reuniones Grupo 1	10	5	0
Reuniones Grupo 2	14	17	0
Reuniones Grupo 3	16	16	8
Reuniones Grupo 4	10	19	5
Reuniones Grupo Anteproyecto Ley ICIA.	0	1	3
Reuniones Grupo 4-A	0	22	10
Reuniones Grupo 5	16	18	0
Reuniones FODA	0	2	1
Reuniones Internacionales	2	0	1
TOTAL POR AÑO	74	102	30
TOTAL	206		

ANEXO 4***Conferencia Internacional sobre Función Militar y Control Democrático***

Las sesiones se dividieron de la siguiente manera:

PRIMERA SESION

Nuevos Marcos de control democrático: la responsabilidad de los políticos.

Corresponde a las autoridades políticas del Estado el establecer el marco jurídico-institucional necesario para desempeñar la función de dirección y control del aparato militar y demás cuerpos de seguridad del Estado. Sin embargo, los efectos del desborde militar en la estructura estatal y social se convierten en serio obstáculo para sus esfuerzos: debilidad de las estructuras estatales, penetración de éstas por redes militares/civiles ligadas al pasado autoritario, escasez de recurso humano civil calificado; permanencia de tradiciones y visiones autoritarias; etc. En esta sesión se buscará identificar cuáles han sido los principales problemas que, en cada caso, se ha tenido que enfrentar para la gestación de los controles democráticos necesarios, y cuáles han sido las soluciones propuestas.

Participantes:

Elsa Esther Llenderosas
Asesora de la Secretaria de Asuntos Militares, del Ministerio de Defensa de la Republica de Argentina.

Alejandro Muñoz-Alonso
Presidente de la Comisión de Defensa del Senado de España.

Rubén Zamora
Ex candidato presidencial de El Salvador y miembro del Consejo Directivo del WSP Internacional.

Edgar Gutiérrez
Secretario de la Secretaria de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República de Guatemala.

Comentarista: Miguel Angel Reyes, Subsecretario Secretaría de la Paz.

SEGUNDA SESION

Las Fuerzas Armadas frente a la transformación: retos y problemas.

La transformación del aparato militar del Estado como expresión de procesos de control y reversión del desborde militar plantea problemas no sólo a los políticos responsables de la conducción del Estado, sino también a un estamento militar que, tanto institucional como individualmente, deben reconfigurar su sentido de misión a un nuevo marco político en el que, por principio, no pueden intervenir. Este reto es especialmente significativo para el liderazgo militar que debe ejecutar las directrices políticas en contextos en que los patrones de conducta del pasado marcan las actitudes de todos los actores, civiles y militares. Esta sesión buscará identificar los rasgos centrales de esta problemática, y exponer los alcances logrados en cada caso.

Participantes:

Martín Antonio Balza
Ex comandante en Jefe del Ejército Argentino

Daniel Carrasco Leiva
Estado Mayor de la Defensa Nacional de Chile

Humberto Corado
Ex ministro de la Defensa de El Salvador

Juan de Dios Estrada
Ministro de la Defensa Nacional de Guatemala

Luis Alejandre

Jefe del Gabinete Técnico del Ministerio de la Defensa de España.

Comentarista René Poitevin,
Director Flacso sede Guatemala

TERCERA SESION

Balance: Sociedad, Estado y Fuerzas Armadas en la Transición.

Mas que resultado de la planificación y ejecución desarrollada por alguno de los actores, el nuevo modelo de relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas es el resultado de la interacción en que entran los distintos actores en el marco de contextos específicos. Esta sesión intentará hacer un balance de cada caso, abordando preguntas como ¿Cuáles han sido, en cada caso, los rasgos determinantes de los procesos de transformación institucional? ¿Cuáles han sido sus mayores logros, y sus mas evidentes limitaciones? ¿Qué papel han jugado en este escenario las organizaciones de la sociedad civil?

Participantes:

Rut Diamint
Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, Argentina.

Paz Milet
Coordinadora adjunta del área de Relaciones Internaciones y Militares de FLACSO Chile.

Knut Walter
Investigador en FLACSO SEDE SAN SALVADOR

Jesús María Rodés
Universidad de Barcelona

Gabriel Aguilera Peralta
FLACSO sede Guatemala

Comentarista: Stephen Baranyi
IDRC-Canadá.

CUARTA SESION

Seguridad y Control Democrático.

La eficacia de los controles democráticos debe construirse y evaluarse en los diversos ámbitos específicos en que el Estado desarrolla sus funciones de seguridad. En el mecanismo preciso, en el detalle práctico, residen las claves de una efectiva función estatal en los ámbitos ejecutivo, legislativo y judicial. Y en la libertad de

expresión y el debate abierto y responsable, reside la clave de la participación apropiación de esta problemática por parte de la sociedad. Esta sesión buscará identificar los principales retos en estos ámbitos.

José Manuel Ugarte

Es abogado y Profesor de la Universidad Nacional de Buenos Aires y Católica de Santiago del Estero, así como asesor del Congreso de la Nación de la Argentina en temas de defensa y seguridad.

Andrés Domínguez Vial,

Es actualmente Asesor de Mando del Director General de la Policía de Investigaciones de Chile y está a cargo del Comité de Desarrollo Profesional Integral de esta policía.

Helen Mack,

Presidenta Fundación Myrna Mack.

Alejandro Muñoz Alonso

Presidente de la Comisión de Defensa del Senado de España.

José Rubén Zamora

Presidente de elPeriódico de Guatemala

Comentarista: Juan Pablo Corlazzoli,

Jefe de Misión a.i. Minugua.

QUINTA SESION

Perspectivas y Propuestas.

La experiencia acumulada de actores políticos y sociales, militares y civiles, debe servir de base para la identificación de propuestas que permitan agilizar el avance en la construcción de controles efectivos. Esta sesión permitirá explorar sugerencias y advertencias para el camino que aún resta.

Gabriel Gaspar Tapie

Subsecretario de Guerra Ministerio de Defensa Nacional de Chile.

Dirk Kruijt

Universidad de Utrecht

Johanna Mendelshon Forman

American University / AID

Bernardo Arévalo de León

Director del Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia

Otto Pérez Molina

Ex-Jefe del Estado Mayor Personal del Ministro de la Defensa, Director de Inteligencia, Jefe del Estado Mayor Presidencial, Inspector General del Ejército y Jefe de la delegación de Guatemala ante la Junta Interamericana de Defensa, Se retiro del Ejército en enero del 2000.

Comentarista: Lars Franklin
Representante Residente del PNUD.

ANEXO 5

Seminario Internacional sobre Experiencias de Reforma a los Sistemas de Inteligencia y Procedimientos de Supervisión y Control.

La Agenda de trabajo fue la siguiente:

DÍA 1

- Tema: La inteligencia en el mundo de hoy: Sistemas y prioridades
Expositores: *Philip Heymann*, Universidad de Harvard & *Sandy Africa*, Academia de Inteligencia de Sudáfrica.
- Tema: Experiencias de reforma I: Los casos de Sudáfrica & Argentina
Expositores: *Sandy África*, Academia de Inteligencia de Sudáfrica & *José Manuel Ugarte*, Asesor Legislativo
- Tema: Experiencias de reforma II: El caso de España & una visión general sobre diferentes casos de Europa del Este
Expositores: *César Balguerías*, Centro Superior de Información para la Defensa CESID & *Andrzej Rzeplinski*, Federación Internacional Helsinki para los Derechos Humanos

DÍA 2

- Tema: Los fundamentos del control sobre los servicios de inteligencia en el régimen democrático
Expositores: *José Manuel Ugarte*, Asesor Legislativo & *Andrzej Rzeplinski*, Federación Internacional Helsinki para los Derechos Humanos
- Tema: Los controles parlamentarios
Expositores: *José Manuel Ugarte*, Asesor Legislativo; *James Dempsey*; Centro para la Democracia y la tecnología
- Tema: Los controles sobre la secretividad

Expositores: *Philip Heymann*, Universidad de Harvard; *Kate Martin*, Centro de Estudios de Seguridad Nacional & *James Depsey*, Centro para la Democracia y la tecnología

Tema: Experiencias de reforma III: Los casos de Estados Unidos & Canadá

Expositores: *Kate Martin*, Centro de Estudios de Seguridad Nacional & *Peter Russell*, Universidad de Toronto

Día 3

Tema: Los controles internos

Expositores: *César Balguerías*, Centro Superior de Información para la Defensa CESID y *Oliver Ravell*, Ex - Subdirector del FBI

Tema: Los Controles judiciales

Expositores: *Philip Heymann*, Universidad de Harvard; *Oliver Ravell*, Ex - Subdirector del FBI & *Peter Russell*, Universidad de Toronto.

Almuerzo de trabajo entre expositores (José Manuel Ugarte, James Dempsey, Kate Martín, Philip Heymann, N y N) y miembros de Grupo de Trabajo acerca de los documentos y la agenda de investigación del Grupo (3 grupos)

Tema: Los controles ciudadanos

Expositores: *Kate Martin*, Centro de Estudios de Seguridad Nacional & *Andrzej Rzeplinski*, Federación Internacional Helsinki para los Derechos Humanos

Anexo 6

Curso Básico de Política de Defensa.

PROGRAMA DEL CURSO

PRIMERA SEMANA: 24 al 28 de septiembre (módulos 1 y 2) 15:00 a 19:00 horas				
LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES
Inauguración Relaciones Internacionales Raúl Benítez México	Integración Reg. Tratado Marco de Seguridad Democrática Mauricio Herdocia Nicaragua	Relaciones Civiles- Militares Jesús Rodés España	Relaciones Civiles- Militares Jesús Rodés España	Pol. Públicas y Rendición de Cuentas René Poitevin
Nuevo Contexto Raúl Benítez México	Contexto Nacional Héctor Rosada G.	Relaciones Civiles- Militares Jesús Rodés	Relaciones Civiles- Militares Jesús Rodés	Pol. Públicas y Rendición de Cuentas René Poitevin

SEGUNDA SEMANA: 1 AL 5 DE OCTUBRE (MÓDULO 3)				
LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES
Marco Conceptual de la Seguridad y Defensa Gmo. Holzmann Chile	Marco Conceptual de la Seguridad y Defensa Gmo. Holzmann Chile	Políticas de Defensa Comparadas Gmo. Holzmann Chile	Ejercicio: Técnicas de Negociación y Manejo de Crisis Gmo. Holzmann Chile	Institucionalidad de la Seguridad y Defensa Gral. Luis Alejandro España
Marco Conceptual de la Seguridad y Defensa Gmo. Holzmann Chile	Marco Conceptual de la Seguridad y Defensa Gmo. Holzmann Chile	Org y Estructura de la Defensa en Guatemala Ministerio de la Defensa Nacional	Ejercicio: Técnicas de Negociación y Manejo de Crisis Gmo. Holzmann Chile	Institucionalidad de la Seguridad y Defensa Gral. Luis Alejandro España

TERCERA SEMANA: 8 AL 12 DE OCTUBRE (MÓDULOS 4 Y 5)				
LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES
Institucionalidad de la Seguridad y Defensa Crmel. Pedro Trujillo España (MINUGUA)	Economía de la Defensa Ignacio Cocidó CDHS	Presupuesto de la Defensa Ignacio Cocidó CDHS	Manejo y Admón de Recursos para la Defensa Ignacio Cocidó CDHS	Ejercicio: Fundamentos para la Política de Defensa Dennys Cafrey CHDS
Ejercicio: Institucionalidad de la Seguridad y la Defensa. Cruel Pedro Trujillo España (MINUGUA)	Economía de la Defensa Ignacio Cocidó CDHS	Presupuesto de la Defensa Ignacio Cocidó CDHS	Manejo y Admón de Recursos para la Defensa Ignacio Cocidó CDHS	Ejercicio: Fundamentos para la Política de Defensa Dennys Cafrey CHDS

ANEXO 7

Seminario sobre La Reforma del Sector Seguridad en Democracias precarias: la experiencia del Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia en Guatemala,

Inauguración.

David Whittlesey,

WSP International

Víctor Gálvez Borrel,
Director - FLACSO Sede Académica Guatemala

Juan Pablo Corlazzoli,

*Representante Residente para Guatemala
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*

Primera Sesión(Miércoles 20 de febrero a.m.)

La reconversión militar en democracias precarias en América Latina:

- A. El debate conceptual
- El contexto político y social del cambio de la función militar.
Edelberto Torres Rivas – PNUD
 - La transformación necesaria de las fuerzas armadas.
Marcelo Fabián Saín – Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.
 - La creación de los mecanismos de control sobre la función militar.
Juan Rial – Universidad ORT, Montevideo, Uruguay.
- B. La vinculación entre la teoría y la política pública:
- Presentación del Proyecto POLSEDE
Bernardo Arévalo de León

Segunda Sesión (Miércoles 20 de febrero p.m.):

IAP como herramienta para la reforma del sector seguridad

- La Investigación-Acción Participativa del WSP International.
David Whittlesey – WSP International.
- Panel:
IAP-WSP en la práctica: la perspectiva de los actores.
Gabriel Aguilera Peralta
(Secretario de la Paz, Presidencia de la República)
Mario Ardón
(Ministerio de la Defensa Nacional)
Iduvina Hernández
(Seguridad en Democracia - SEDEM)
- POLSEDE: Lecciones Aprendidas.
- a. Jesús Rodés (Equipo de evaluación externa PNUD-WSP International-DCAF).
- b. Secundino González (Equipo de evaluación externa PNUD-WSP International-DCAF).

Tercera Sesión (Jueves 21 de febrero a.m.):

La reconversión militar en América Latina: Balance y escenarios.

- Balance General: experiencia y perspectivas.

- *Dirk Kruijt - Universidad de Utrecht, Países Bajos.*
- Escenario 1: Perú.
Carlos Iván Degregori – Instituto de Estudios Peruanos.
- Escenario 3: Nicaragua.
Roberto Cajina – Investigador Asociado, CRIES, Nicaragua.
- Escenario 4: República Dominicana
Daniel Pou Suazo – FLACSO República Dominicana.

Panel:

La Investigación-Acción Participativa como recurso para la reforma de políticas públicas: Sector Seguridad y otros escenarios posibles.

- Rubén Zamora
Miembro del Consejo Directivo, WSP International
- Wilfredo Lozano
Secretario General, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
- Lena Sinha
Fundación PNUD
- Carlos Ramiro Martínez
Proyecto Hacia una Política de Seguridad Ciudadana
- Colleen Dugan
Oficial de Programa para América Latina, Centro para la Investigación del Desarrollo, Canada.

Bibliografía

- Aguilera Peralta, Gabriel y Torres Rivas, Edelberto. *Del Autoritarismo a la Paz*. FLACSO, Guatemala 1998.
- Arévalo de León, Bernardo. *Sobre Arenas Movedizas: sociedad, estado y fuerzas armadas en Guatemala, 1997*. FLACSO, Guatemala 1998a.
- Arévalo de León, Bernardo; “*Apuntes sobre una tarea inconclusa: La reconversión militar en Guatemala, 1998*”. Diálogo No.10, año 2. FLACSO. Guatemala 1998b.
- Jonas, Susanne. *De Centauros y Palomas*. FLACSO Guatemala 2000.
- Kane, June. *The War-Torn Societies project: the first four years*. WSP-PSIS, Geneva 1999.
- Rosada Granados, Héctor. *Soldados en el Poder: proyecto militar en Guatemala 1944-1990*. FUNPADEM. San José de Costa Rica, 1998.
- Stieffel, Matthias. *Rebuilding after war: lessons from the war-torn societies project*. WSP-PSIS, Geneva 1999.
- Torres-Rivas, Edelberto y Arévalo de León, Bernardo (Editores). *From Conflict to Dialogue: the WSP Guatemala way*. UNRISD-FLACSO Guatemala 1998.

Capítulo 4

El proceso POLSEDE - una mirada desde dentro

Iduvina Hernández

Introducción

El siguiente ensayo expone una visión desde la perspectiva de una participante en el proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia (POLSEDE), realizado en Guatemala entre el 2000 y el 2002.

El proceso al que se hace referencia constituyó una experiencia de diálogo civil-militar el cual, mediante la aplicación de la metodología Investigación, Acción Participativa (IAP), dio lugar a la producción de materiales conceptuales en torno a la reforma de seguridad en Guatemala. Un conjunto de propuestas que se sitúan en el período de transición y definen no solo aspectos de análisis histórico sino también, propuestas de estructura funcional y definición de funciones.

Un elemento relevante en el proceso de POLSEDE es la introducción del debate en torno a los mecanismos de control democrático, necesarios en el ejercicio de la función de seguridad, como garantía de contrapeso a favor del respeto a los derechos y garantías constitucionalmente protegidos.

Para poder estudiar el proceso desde la perspectiva indicada, se hace una revisión de otras experiencias en materia de diálogo. Se parte del análisis de la característica de la dicotomía social en Guatemala y de los distintos ámbitos en los cuales ésta se expresa. Ello, con la idea de explicar lo difícil que puede ser la conducción de un proceso de diálogo, en un tema particularmente controvertido como lo es la relación entre civiles y militares.

En esa misma línea, se pinta el contexto en el cual se lleva a cabo el proceso. Un contexto que parte desde la etapa final de un gobierno que signó los acuerdos de paz y la primera etapa de la administración que hereda el nivel de incumplimiento de los acuerdos.

Más adelante se hace una revisión del proceso como tal, tanto desde el análisis de los actores participantes, como de la visión de experiencias comparadas en procesos relacionados o similares.

Una parte final del trabajo se dirige a valorar los resultados, las dificultades y las posibilidades de réplica de la experiencia y la metodología, en otros ámbitos de relación social intersectorial.

Se trata de la visión, parcializada desde la perspectiva de quien formó parte de los grupos de trabajo, en uno de los sectores incorporados al proceso. Por lo tanto, es dable que también tenga una perspectiva dicotómica en cuanto al análisis del proceso, los participantes y sus resultados.

Antecedentes

La historia en Guatemala da cuenta del antagonismo en casi todos los órdenes de convivencia social. Desde la perspectiva socioeconómica, ha habido una brecha entre el porcentaje mínimo de la sociedad que concentra la mayor parte de la riqueza y aquel sector, mayoritario, que debe conformarse con una porción limitada de acceso a bienes. En el ámbito social y étnico ha existido una segregación manifiesta, en diversas ocasiones de la historia, al extremo que se ha promulgado legislación abiertamente discriminatoria. La práctica social derivada del racismo, ha colocado a un sector otrora mayoritario, en condiciones de subordinación y exclusión, por razones de su pertenencia étnica.

Los factores de división social y económica, de origen estructural, han significado también la reproducción del cúmulo de ideas, valores y principios alrededor de cada grupo o sector. Esa situación, en opinión de Mario Solórzano Martínez¹, hizo de la guatemalteca una sociedad tradicionalmente dicotómica, proclive a la confrontación más que al diálogo.

En casi todos los órdenes sociales era y es factible, encontrar categorías de relación dicotómica. Ricos y pobres (burgueses y proletarios), mayas y ladinos, civiles y militares, son algunas de esas categorías, presentes en los espacios más determinantes de la construcción democrática en Guatemala.

De allí la importancia y el enorme desafío que representa para esta sociedad, acostumbrada a la confrontación, cualquier esfuerzo o intento por la construcción del diálogo como método y herramienta.

Desde los primeros acercamientos en el marco de las conversaciones de paz se han producido diversas experiencias de diálogo o discusión, con distintas categorías de participantes y resultados. De ellos quizá el de mayor antigüedad lo constituya la Asamblea de la Sociedad Civil, convocada por la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR), a finales de los años 80. Fue probablemente una de las primeras experiencias públicas de participación social diversa, en una sociedad que, como se apuntó, ha estado acostumbrada a la confrontación, más que al diálogo.

Otro esfuerzo de carácter informal por su origen aunque con resultados formales, lo constituyó la Instancia Nacional de Consenso, agrupación intersectorial económica y política, constituida en respuesta al golpe de Estado de Jorge Serrano en 1993. A diferencia de la Asamblea de la Sociedad Civil, la “instancia”, como fue conocida, surgió de manera casi espontánea y emergió desde los grupos sociales propiamente dichos. La otra, en cambio, respondió a una decisión incluida en los Acuerdos de Esquipulas, suscritos entre los gobiernos centroamericanos en el marco del esfuerzo regional por lograr la paz y pone fin a los conflictos armados internos, presentes en la mayoría de países del istmo.

En el marco de estos procesos se encuentra, obviamente, el relativo a las conversaciones de paz entre el Gobierno de Guatemala y la guerrilla. Cerca de diez años de conversaciones, desde los primeros acercamientos hasta la firma del acuerdo de paz definitiva, pusieron fin formal a una confrontación armada de casi cuatro décadas de duración.

Mientras el proceso de las negociaciones de paz y el de la Instancia Nacional de Consenso, dejaron en cierta medida la construcción del método en los

¹ Solórzano Martínez, Mario. Entrevista a la agencia ACEN-SIAG, México, 1986.

propios actores, el de la Asamblea de la Sociedad Civil arrancó con una metodología preestablecida y no construida a partir del consenso de los participantes.

Otro proceso conocido es el que surge por iniciativa de la Organización de Estados Americanos (OEA), a mediados de los años 90. Este fue el proyecto Procesos de diálogo, generación de recursos para la construcción de la paz, OEA-Propaz. Este proyecto mantuvo su enfoque esencialmente en el desarrollo de habilidades comunitarias para superar mecanismos de confrontación social. Dio paso a la fundación Propaz, constituida como sociedad civil preocupada del diálogo y la reconciliación. En su historia, Propaz tanto desde OEA como ahora transformada en entidad independiente, ha sido mediadora o negociadora en procesos de resolución de conflictos en distintos ámbitos sociales y geográficos. Su experiencia está dirigida a procesos particulares en sí y no a temáticas en general. Se enfoca en las relaciones de las personas y los grupos, más que en la temática a abordar.

Finalmente y también desde mediados de los años 90, se encuentran, la experiencia de Visión Guatemala, conducida desde una metodología que aglutinó a un importante grupo de personalidades nacionales, alrededor de una propuesta de nación de todos sus órdenes, a fin de ofrecer un camino en la transición hacia la democracia.

En el mismo período, se desarrolló una experiencia piloto con metodología del WSP en Guatemala, conducida por Edelberto Torres-Rivas.

Posteriormente, el proyecto “Hacia una política de Seguridad para la Democracia –POLSEDE–” y Hacia una política de seguridad ciudadana –POLSEC”, ambos en el ámbito de la seguridad, aglutinaron a diversos sectores de sociedad y Estado, con el propósito de debatir acerca de la reforma del sector seguridad en Guatemala. Ambos procesos, de naturaleza intersectorial (Sociedad-Estado), han servido de inspiración a otros esfuerzos iniciados desde el estamento militar (Mesa de Política de Defensa y de Doctrina Militar) o estatal (mesas intersectoriales de diálogo).

Contexto

Aunque formalmente arrancó hasta el año dos mil, el proyecto: “Hacia una política de Seguridad para la Democracia –POLSEDE–”, da inicio a finales de los años 90. Precisamente, en 1998, se producen las reuniones iniciales entre algunas personas interesadas en la temática, a fin de considerar el abanico de grupos, personas y sectores que sería necesario incorporar a un esfuerzo de esta naturaleza.

El proceso se lleva a cabo, entonces, hacia el final de un gobierno que había suscrito los Acuerdos de Paz² y el principio del segundo gobierno después de la

² En diciembre de 1996, el gobierno de Guatemala, dirigido por Álvaro Arzú (1996-2000), suscribió el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, que puso final formal al conflicto armado interno que duraba ya más de tres décadas. Antes de Arzú, los gobiernos de Ramiro de León Carpio (su antecesor) y Jorge Serrano Elías, sostuvieron el proceso de negociaciones directas entre ambas partes. Vinicio Cerezo Arévalo, primer presidente civil electo democráticamente en el período de transición, dio lugar a los encuentros iniciales, informales, entre sectores de la insurgencia y el gobierno guatemalteco representado en oficiales del ejército nacional. En una hipótesis aún no confirmada, se

firma de éstos³. Entre uno y otro, también hay cambio sustantivo en la composición del Congreso de la República y, por supuesto, en la línea del partido que conduce los destinos del país⁴.

De esa cuenta, al principio del proceso del POLSEDE, se trataba de arrancar un esfuerzo de diálogo civil-militar, dos años después de la firma de los Acuerdos de Paz y en la segunda mitad del gobierno que suscribió la parte final de dichos compromisos.

Para ese entonces, se habían producido varios cambios en la línea de sucesión de la institución armada en Guatemala. La era de los generales 'institucionalistas' se encontraba en cierta medida rebasada en virtud del asenso al poder de otros actores, tradicionalmente marginados de la dirección militar. Durante décadas, los oficiales de infantería fueron el sector hegemónico en la dirección política y técnica del ejército. La llegada de Alvaro Arzú dio lugar a un recambio en la dirección, al elevar a rango de Jefe de Estado Mayor del Ejército y luego Ministro de la Defensa, a un general de Aviación⁵.

Tanto uno como otro gobierno, el de Arzú y el Alfonso Portillo, arrancaron sus mandatos licenciando a un elevado número de generales, a quienes se obligó al retiro o al paso a disponibilidad, fuera de la línea de sucesión militar, tradicionalmente respetada.

Estos cambios, abruptos en la línea de conducción política de la institución armada, fueron un factor que incidió directamente en la lenta y casi tardía respuesta de las autoridades militares, para su incorporación al proceso del POLSEDE. Darle largas a la respuesta fue el mecanismo empleado, lo cual llevó a que, un proyecto originado en 1997, arrancara prácticamente hasta finales de 1999 y diera sus primeros pasos tan solo a partir del 2000. En todo el proceso, la falta de decisión de la autoridad militar fue el factor que determinó el lento caminar de la iniciativa.

Si bien ésta no era la primera vez que el ejército participaba en un diálogo civil-militar, sí lo era en cuanto a tomar parte en un proceso de este carácter cuyo propósito estaba dirigido a producir resultados documentales en el marco del diseño de una política de seguridad. De allí que resultara esencial la anuencia de las autoridades militares a concurrir, así como la presencia garantizada de las mismas, en todos los espacios que el proceso abriera.

Sería necesario profundizar en el estudio de lo acontecido en el interior de las Fuerzas Armadas, con los cambios abruptos producidos entre 1996 y 2000, para entender plenamente algunas de las posturas suscitadas a lo largo del proceso. Lamentablemente no es éste el medio ni están las condiciones para realizarlo en este ensayo. Como quiera, sí es válido considerar algunos de estos elementos para

asegura que el asesor presidencial Danilo Barillas, fue ejecutado precisamente por ser el impulsor de este esfuerzo inicial de diálogo con vistas a la paz en Guatemala.

³ Alfonso Portillo Cabrera asumió la presidencia de Guatemala el 14 de enero del 2000 y gobernó hasta el 14 de enero del 2004.

⁴ Durante el gobierno de Arzú, el Partido de Avanzada Nacional (PAN), que lo postuló, contaba con la mayoría en el Congreso. En las elecciones de 1999, el partido que alcanza no solo la presidencia sino la mayoría parlamentaria es el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), fundado y dirigido por el general retirado Efraín Ríos Montt, gobernante de facto entre 1982 y 1983.

⁵ Al inicio de su mandato, Arzú nombra como su Jefe de Estado Mayor Presidencial (EMP) al general de aviación Marco Tulio Espinoza, a quien prontamente asciende a Jefe de Estado Mayor de la Defensa.

explicar, en alguna medida, las posiciones asumidas por los delegados del Ministerio de la Defensa en las mesas de trabajo y las acciones que llevaron a cabo en el marco del proceso de investigación, acción, participativa.

Durante el período, hubo en la oficialidad antigua del Ejército, probablemente también influenciada por oficiales en situación de retiro, la preocupación constante por sentir que cualquier esfuerzo para analizar los hechos de violencia durante el conflicto formaba parte de una conspiración contra la institución armada, dirigida a suprimirla. Ya fuera que se tratara de una línea claramente establecida o solamente respondiera a preocupaciones de coyuntura, lo cierto es que dicho sentimiento fue la guía de la participación de los oficiales en las distintas mesas de trabajo.

Durante el proceso de negociaciones de paz, la institución armada buscó asegurarse resultados menos negativos para sí misma, en cuanto a los mecanismos de investigación del pasado. Tras la firma, el esfuerzo se centró en evitar que se produjeran procesos judiciales por violaciones a derechos humanos atribuibles al Ejército por su desempeño durante el conflicto armado. En ese marco, cobró fuerza una corriente de oficiales, en su mayoría con participación directa en el conflicto armado (casi todos estaban en el rango de coroneles de infantería y algunos de aviación), quienes veían en todo evento que estudiara el conflicto armado, una intencionalidad de satanizar al Ejército como institución y de buscar la desaparición del mismo. Este ambiente institucional, determinaba en mucho las condiciones prevalecientes al interior de las fuerzas armadas, al respecto del proceso del POLSEDE.

En el ámbito de la sociedad civil, por el contrario, crecía el número y la calidad de las organizaciones interesadas en el estudio de la temática de la seguridad y sus requerimientos en una transición a la democracia. De esa cuenta, además de la disposición de las autoridades civiles del Estado, se percibía un marco favorable desde la sociedad en su conjunto, al esfuerzo del diálogo civil militar.

Este espacio de condiciones favorables en el ámbito social fue, en cierta medida, la mayor carga positiva para el desarrollo del proceso.

Características

En este espacio intentaremos hacer un perfil de todos los aspectos y elementos involucrados en el proceso estudiado, desde la perspectiva personal de participación en el mismo.

Los participantes

A lo largo del proceso es posible identificar varios tipos de participantes, tanto por su naturaleza (civil o militar) como por su relación corporativa (sociedad Estado), su vínculo institucional (delegado o directivo), así como por su relación con el proyecto (participante, investigador).

A efectos del presente análisis, abordaremos los distintos tipos de participación, aunque centraremos el enfoque en la naturaleza de los mismos, por

considerar que este elemento constituyó, por así decirlo, el motor de las relaciones a lo largo del proceso.

Desde esa perspectiva, los participantes provenían de dos sectores. El civil, conformado por autoridades o delegados de éstas, de las Secretarías de Análisis Estratégico (SAE) y de la Paz (SEPAZ). Ya fuera los secretarios mismos o subsecretarios de ambas, siempre hubo representación al más alto nivel en los encuentros plenarios. Ambas secretarías designaron personal permanente en todas las mesas de trabajo. La Secretaría de la Paz, ostentaba la representación de la autoridad presidencial, en lo relativo a la toma de decisiones cuando las mismas competían a la relación corporativa de los participantes.

El personal de ambas secretarías, participante en las mesas de trabajo estuvo conformado por profesionales civiles (hombres y mujeres), jóvenes, quienes en su mayoría no estaban directamente familiarizados con la temática de seguridad. Sin embargo, aunque limitado, había un grupo de delegados que tenía experiencia de investigación académica en la materia de seguridad (con el enfoque de la defensa esencialmente). Además de ambas secretarías, el Ministerio de Gobernación estuvo en las mesas de trabajo, aunque a diferencia de aquéllas, no asignó representantes para todos los grupos de trabajo.

El otro componente del sector civil lo constituían las representaciones de organizaciones de la sociedad civil que respondieron a la convocatoria. Ya fuera por su definición propia de trabajo en el tema de seguridad, por su vínculo con el movimiento de derechos humanos o por su perfil de investigación académica, el grupo de organizaciones o instituciones de sociedad civil participantes en el esfuerzo construyó un amplio espectro de ideas, experiencias y aportes.

A diferencia de las entidades de gobierno (sector militar incluido), cada una de las organizaciones pudo estar a lo sumo en dos mesas de discusión. La cantidad de tiempo involucrado en los debates y seminarios, imposibilitaba que las organizaciones destinaran a una o dos personas a tiempo completo, exclusivamente dedicadas al POLSEDE. Algo que sí estaba en posibilidades de hacer la estructura estatal que, de hecho, contrató personal exclusivamente para este esfuerzo.

De manera que, si bien en todas las mesas hubo participación de sociedad civil, genéricamente hablando, no todas las organizaciones lograron mantener una presencia sostenida en todas las mesas de trabajo. Por haber sido el POLSEDE un proceso pionero en la ampliación de las capacidades civiles en temas de seguridad, el nivel de las calidades de los participantes era diverso. Algunas personas estaban por primera vez en contacto con este tipo de temática.

El otro actor civil estuvo representado por personas que participaron a título individual en el proceso. Las mismas, a diferencia de la mayoría de delegaciones gubernamentales y de sociedad civil, sí tenían un bagaje académico o de experiencia en la temática de la seguridad, desde distintas perspectivas. Este sector estuvo integrado por militares retirados, entre ellos dos ex ministros de la defensa y académicos de reconocida trayectoria nacional en el estudio de las relaciones cívico-militares en Guatemala.

El componente militar en el proceso estuvo integrado por oficiales en activo, desde capitanes hasta coroneles. Al igual que las otras entidades de Estado, el Ministerio de la Defensa contó con participación directa en todas las mesas de trabajo. El sector militar lo integraron oficiales formados en la visión institucional de la Doctrina de Seguridad Nacional, no superada en las esferas de formación y

construcción de experiencia en el Ejército guatemalteco, al momento de iniciar y durante el proceso POLSEDE.

Inicialmente, la representación estatal actuaba de manera independiente. Al inicio, el sector civil del Estado participaba de forma abierta y casi autónoma en cada mesa. El grupo militar en cambio, tenía encuentros fuera del proceso, en los cuales debatía sobre los contenidos y los diálogos sostenidos en cada una de las mesas. Posteriormente se dio paso a una coordinación de las entidades de gobierno que implicó reuniones, fuera del proceso intersectorial, entre las instituciones de gobierno participantes⁶. Esta iniciativa fue promovida por el sector militar del Estado que buscaba “unificar posición oficial”, al respecto de los temas debatidos en las distintas mesas de trabajo.

Con este mecanismo se produjo una subdivisión de los participantes, hasta cierto punto artificial, en cuanto a su relación corporativa. Al conformarse esta especie de coordinación estatal, se construía un interlocutor organizado sectorialmente que preparaba y discutía previamente los elementos relevantes del contenido a debatir. El estado, por así decirlo, se integró en un ente organizado corporativamente, a diferencia de los actores de sociedad civil propiamente dicha, que actuaron permanentemente en forma individual en cada una de las mesas en las cuales participaban.

El otro aspecto que definió las características de participación en el proceso, estuvo dado por el nivel jerárquico de los participantes. Esta situación, nuevamente, fue abiertamente notoria en el sector estatal y, particularmente en el estamento militar.

Mientras la casi totalidad de los participantes de sociedad civil actuaban sin ataduras de carácter jerárquico, los delegados gubernamentales por lo general requerían en los espacios de toma de decisión, del aval de un superior institucional. Como se indicó, debido a las características de organización jerárquica por rangos en las estructuras militares, esto imponía la diferenciación en la participación en las plenarias. De manera que, si bien en los grupos de trabajo el debate se sostenía con mayores o tenientes coroneles, por ejemplo, en las plenarias, la aprobación definitiva de los documentos se producía con la presencia de los coroneles en la decisión y con ausencia de los participantes directos en la elaboración de los materiales. Este fenómeno, que puede ser consustancial a procesos de negociación⁷, resultaba limitante en el esfuerzo académico iniciado.

En las plenarias y, a diferencia de la representación civil del Estado (al más alto nivel de las secretarías presentes), la dirección de la delegación militar recayó en los oficiales de más alto rango aunque no necesariamente tuviesen jerarquía de autoridad militar propiamente dicha⁸. Curiosamente, en este espacio los oficiales

⁶ No hay certeza absoluta de que estos encuentros hayan contado con la participación de todos los actores de gobierno. Es posible que los representantes del Ministerio de Gobernación hayan permanecido al margen de estas reuniones.

⁷ Chris Moore, especialista en el estudio de procesos de negociación, define lo que califica como Procesos de negociación multipartita en donde uno de los componentes puede ser la negociación que se produce entre un grupo de delegados y su superior jerárquico. Este tipo de negociación, secundaria en el proceso central, puede ser limitante del avance de un proceso cuando el negociador no va investido de la autoridad absoluta en la toma de decisiones y requiere de una autorización antes de definir un acuerdo.

⁸ La estructura de dirección militar en Guatemala está conformada por el más alto nivel de conducción el cual se otorga al presidente de la república, en tanto Comandante en Jefe

coroneles actuaron con independencia, tanto de su autoridad militar superior, como de la autoridad civil superior en las plenarias, investida de la delegación presidencial.

Finalmente, los actores se definían por su relación con el proyecto. En este contexto, hubo participantes, moderadores e investigadores. El grupo de los participantes estaba conformado por las personas delegadas por cada institución para asistir a los diferentes grupos y aportar a la investigación mediante los diálogos y el análisis colectivo. La relación con el proyecto era, por lo tanto, no de carácter institucional propiamente dicho.

Por el contrario, los investigadores estaban designados por el proyecto y eran el pilar científico-académico del esfuerzo de investigación. Alimentaban y guiaban, por así decirlo, el trabajo del grupo en cuanto a la ubicación de antecedentes, herramientas metodológicas y líneas de acción.

Un actor intermedio entre ambos ámbitos lo constituyeron las moderaciones de cada mesa. La moderación, en esta experiencia estuvo integrada por participantes electos en la plenaria de cada grupo de trabajo.

Finalmente podríamos identificar otras divisiones de participación, tanto por su expresión genérica (masculina, femenina) como étnica (ladina o indígena). En virtud de que la temática central no se refería a estos aspectos en particular, sólo cabe señalar que no hubo ni se produjo discriminación alguna por razones de pertenencia a uno u otro ámbito⁹.

Los diálogos y los contenidos

En cuanto al alcance del diálogo como tal, podrían identificarse tres grandes momentos. El primero, durante la etapa inicial, básicamente producido en las plenarias, en busca de la construcción de la agenda general de investigación. Esta etapa fue relativamente corta y, en pocas reuniones plenarias, tres o cuatro aproximadamente, fue factible elaborar la agenda general de investigación.

En una segunda etapa, al inicio del trabajo de grupos, el desarrollo no fue tan parejo como la definición temática de las plenarias. En este caso, es necesario destacar que fue necesario superar un período de construcción de confianza entre los propios participantes, para dar paso a un proceso consolidado en la generación de los documentos y materiales.

del Ejército. El alto mando del Ejército lo integran el Presidente, el Ministro de la Defensa y el Jefe de Estado Mayor de la Defensa. Ninguna de estas tres autoridades participó directamente en las plenarias.

⁹ Sí es importante destacar que en lo referente al origen étnico, el proyecto hizo el esfuerzo de integrar a organizaciones de pueblos mayas. Por diversas razones, las mismas se autoexcluyeron, tal el caso de la Fundación Rigoberta Menchú y su representante, la Premio Nobel de la Paz quien, expresamente indicó que se retiraba del proyecto en virtud de la naturaleza de debate civil militar y por considerar que no estaba en condiciones de participar propositivamente en vista de estar impulsando procesos judiciales por genocidio. Podría decirse que este retiro fue resultado, en cierta medida, del retraso que sufrió el proceso para iniciar puesto que en las primeras plenarias y antes de que asumiera el gobierno el FRG, la Fundación Rigoberta Menchú había estado anuente a participar y había asistido a las primeras plenarias.

La disparidad de la formación y aproximación temática de los participantes, requirió de una etapa de nivelación, por así decirlo, que permitió a quienes no habían estado vinculados al debate sobre la seguridad, poder participar con mayor nivel de aporte durante los diálogos.

En la etapa siguiente, la de mayor duración en el proceso, el grado de confianza colectiva y personal, en algunos grupos, independientemente de la naturaleza de los participantes, dio paso a la producción de materiales en forma continuada.

Sin embargo, en el aspecto temático y de contenido radica, en mucho, el cúmulo de obstáculos enfrentados. Fue evidente, a lo largo del proceso y en los diferentes grupos de trabajo que un tema sensible en el sector militar participante, lo constituía cualquier esfuerzo por analizar el papel histórico de las fuerzas armadas.

A ello se debió el obligado retorno al estudio de un grupo específico, del documento base del proyecto. Éste realizaba un análisis profundo del papel del Ejército de Guatemala. Por su visión analítica, fue percibido como un cuestionamiento crítico, valoración que se repitió ante cualquier intento por analizar la perspectiva histórica.

Todo intento por llevar a cabo un análisis de carácter histórico, fue sistemáticamente debatido e incluso boicoteado sin sustento académico. Lo que se percibía, en todo caso, era un temor institucional al estudio del pasado. Algo que no es ajeno al comportamiento militar: “hay, de hecho, un elemento claramente paranoide en la forma de reaccionar que tienen algunos altos mandos militares ante la mínima crítica, ante las más vagas sospechas de ceño fruncido por su conducta. Es casi como si temieran ser responsabilizados personalmente por todo lo que pudiera salir mal... Tan agudo ha sido su rechazo de las críticas en algunas ocasiones, que ha provocado un tipo de comportamiento diametralmente opuesto al bienestar de la organización a la que pertenecían. La negativa de Montgomery-Massingberd a publicar los resultados de la investigación a la Comisión Kirke sobre la Primera Guerra Mundial, y el desbaratamiento de las carreras de militares progresistas, como Hobrat y Fuller, entran en este apartado”¹⁰.

El sentimiento al que se alude en el párrafo precedente explica de alguna manera por qué el grupo militar se colocó casi permanentemente a la defensiva y actuó con desconfianza cuando los temas por abordar se relacionaban con el estudio del conflicto armado y se dirigían al análisis histórico de los actores. En cierta medida, reproducían la visión de enemigo interno, la cual privó como eje conductor de la estrategia contrainsurgente¹¹.

¹⁰ Dixon, citado en, Aguinis, Marcos, Nueva Carta Esperanzada a un General, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1996, pgs. 201-202.

¹¹ La noción de enemigo interno fue aplicada a partir de la adopción de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), promovida por los Departamentos de Defensa y de Estado, de Estados Unidos, asumida por los ejércitos de América Latina. Dicha doctrina, convertía al Estado en el eje de las políticas de la Seguridad y asignaba a las Fuerzas Armadas la tarea esencial de defenderle. Veía en toda expresión de disidencia social, económica y política, una extensión de la subversión armada, haciendo que los gobiernos optaran por eliminar cualquier expresión opositora, empleando métodos violatorios de derechos humanos. Los informes de la verdad en países como Guatemala, El Salvador, Chile y Argentina, dan cuenta del impacto y el resultado de la aplicación de esta doctrina en el continente.

Al posicionarse ideológicamente en los espacios de discusión, percibían cualquier crítica desde un contexto ideológico más que desde el debate académico. Este comportamiento matizó los contenidos de los documentos por cuanto las referencias al pasado eran abordadas desde una perspectiva de negociación en los términos del análisis.

Una situación muy diferente se presentaba cuando, en algunas mesas, el contenido a desarrollar tenía como propósito establecer parámetros de organización o estructuración a futuro.

Aún así, el tratamiento de aspectos como función y misión de las fuerzas armadas, no estuvo exento de presiones, las cuales se ejercían más desde la perspectiva de la visión ideológica que desde una línea de pensamiento independiente.

El papel de los actores involucrados fue determinante en este fenómeno, en vista de que la dirección del equipo de oficiales estuvo en manos de oficiales con el rango de coronel, absolutamente permeados por la doctrina de seguridad nacional y partícipes de lo que podría denominarse la “línea dura” dentro del Ejército de Guatemala.

Los nudos y las formas de desatarlos

A lo largo del proceso fueron varios los nudos que se experimentaron. El primero, quizá el menos difícil de resolver, lo constituyó la disparidad de experiencias y niveles de formación temática que había en los distintos grupos de participantes.

El mejoramiento en las capacidades de comprensión temática se fue construyendo a lo largo del proceso. Desde la bibliografía ofrecida, las conferencias en los grupos, los seminarios y encuentros que el programa propició, hasta los debates mismos en las mesas de trabajo, fueron el conjunto de elementos que contribuyó a elevar el nivel en las participaciones y ofrecer un debate equitativo en cuanto a la aproximación temática.

La natural desconfianza en procesos sociales con actores dicotómicamente relacionados, fue cediendo espacio a un nivel de relacionamiento que permitió, en la mayoría de grupos, superar las divergencias iniciales. Este elemento fue más visible en mesas de trabajo en las cuales participaban oficiales de menor graduación.

Entre otros aspectos, fue determinante el contacto social construido por las reuniones de trabajo y, en el caso particular del grupo cuatro, los seminarios fuera de la ciudad que concentraban al grupo en el tratamiento colectivo de la temática asignada. Sin que las diferencias ideológicas fueran relegadas o superadas, fue posible construir un espacio de confianza, suficiente para cumplir con el propósito de la investigación.

Sin embargo, los dos elementos que fueron difíciles de superar, lo constituyeron la relación jerárquica entre participantes y la visión institucional de las fuerzas armadas como ente ajeno, incluso, a la estructura gubernamental. Al constituirse el grupo de oficiales en un espacio de coordinación extraproyecto, se establecieron mecanismos de abordaje de la temática sin participación del conjunto de personas e instituciones involucradas.

Este mecanismo constituyó un espacio aparte en el que, casi siempre, fueron los oficiales de alto rango quienes definieron la línea del debate con la cual habrían de participar en los grupos los oficiales de menor gradación. Cuando

finalmente se constituyó, también extraproyecto, la coordinación de todas las entidades del Estado, lo que en la práctica representó fue el espacio en el que la representación militar buscaría definir los contenidos por una especie de votación, contando para ello con el respaldo de todas las entidades de gobierno involucradas en el proceso.

Esta actitud evidenció que, al menos durante una buena parte del proceso, los oficiales militares percibieron las actividades como una especie de negociación y trataron por todos los medios de conducir el debate con esta tónica. Los marcos de confianza construidos en el proceso fueron el factor determinante si no para superar, al menos para abordar esta manera de participación.

La mejor muestra de que, en definitiva, este mecanismo no respondía a una decisión institucional fue la determinación del Ministro de la Defensa, al frente de la institución cuando concluyó el proyecto, de modificar la disposición del oficial a cargo del grupo militar en el proyecto. Este oficial decidió, en la plenaria final del POLSEDE, declarar el embargo de publicación de los documentos producidos durante el proyecto. El ministro, por el contrario, hizo caso omiso de esa situación y avaló la difusión de los materiales, producidos a lo largo de dos años, con participación permanente y anuencia en los grupos respectivos, de los oficiales que habían formado parte de los mismos.

Análisis comparativo de experiencias de diálogo y producción conceptual en el ámbito de seguridad.

Tabla 1. Cuadro comparativo de procesos de diálogo intersectorial

Procesos	Iniciativa	Principales características	Agenda	Metodología	Alcances	Duración
POLSEDE	WSP internacional, PNUD, en consenso con autoridades y entidades de sociedad civil.	Diálogo Civil Militar, con participación de oficiales en activo y organizaciones de sociedad civil, así como autoridades civiles de gobierno.	Construida de común acuerdo entre los participantes en el ámbito general y de cada grupo de trabajo.	Investigación, acción participativa, respaldada académicamente por la coordinación del proyecto.	Producción de una propuesta integral, consensuada, compuesta por varias propuestas específicas, para la reforma del sector seguridad en Guatemala.	Dos años en mesas de trabajo.
POLSEC	Autoridades civiles de gobierno, como resultado de POLSEDE, con apoyo de PNUD y WSP.	Diálogo intersectorial, civil, entre autoridades de gobierno y organizaciones de la sociedad civil.	Construida de común acuerdo entre los participantes en el ámbito general y de cada grupo de trabajo.	Investigación, acción participativa, respaldada académicamente por la coordinación del proyecto.	Una propuesta integral consensuada, para la reforma del sector seguridad ciudadana en Guatemala.	Un año en mesas de trabajo.
Comisión de alto nivel Ministerio de Gobernación.	Ministro de Gobernación, en el marco del proceso POLSEC.	Mesa de trabajo con participación de autoridades de gobernación y representación de sociedad civil, designada	Definida por los acuerdos de paz por cuanto la mesa fue convocada para desarrollar los compromisos de reforma a seguridad	Diálogo directo de negociación e impulso de iniciativas de ley para la reforma.	Un conjunto de iniciativas de ley en el marco de los compromisos pendientes.	Un año en su primera etapa y ha sido renovada por las actuales autoridades.

Procesos	Iniciativa	Principales características	Agenda	Metodología	Alcances	Duración
		ministerialmente.	ciudadana, establecida en los acuerdos de paz ¹² .			
Política de De-fensa	Ministerio de la Defensa, por acuerdo gubernativo.	Mesa de trabajo con presencia de civiles y militares, bajo la dirección del Ministerio de la Defensa.	Definida por la institución convocante sin participación de los asistentes.	Conferencias previas al debate, el cual estuvo dirigido por la institución armada, la cual definió los contenidos y los resultados.	Un libro que contiene la política de defensa, cuya publicación debió posponerse por contravenir decisión política de reconocimiento al Estado de Belice.	Un año.
Mesa intersectorial Seg-Def-DDHH	Oficina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización de Estados Americanos.	Mesa civil inter-sectorial con participación de go-bierno y organizaciones sociales.	Desarrollada colectivamente por los participantes.	Presentaciones sectoriales y de-bate para recomendaciones.	Un documento con recomendaciones en los campos abordados.	Un año.
CP-CAS	Conjunta sociedad civil y Estado, con acompañamiento de WSP y Minugua.	Comisión de sociedad civil, electoralmente para diseñar propuesta del Consejo Asesor de Seguridad (CAS).	Inicial, elaborada intersectorialmente. La agenda de trabajo fue elaborada por la propio Comisión al quedar instalada.	Para elección de comisión, propuestas consensadas inter-sectorialmente, previa definición conjunta del perfil. Para el trabajo de la comisión, revisión de propuestas existentes y construcción de propuesta definitiva del CAS.	Una propuesta política de constitución del CAS. Un anteproyecto de ley del CAS, un anteproyecto de reglamento de la ley del CAS, una propuesta de Acuerdo Gubernativo para integración inicial del CAS. Una propuesta de agenda inicial de debate del CAS.	Un año.

Fuente: Elaboración propia con base en conocimiento directo de los procesos analizados. Los seis procesos sugeridos para análisis, tienen como característica común, el carácter intersectorial de los mismos. Dos de ellos, el POLSEDE y la Mesa sobre Política de Defensa, son procesos de diálogo Civil-Militar propiamente

¹² El Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, establece un conjunto de compromisos para la reforma del sector de seguridad, incluida el área de defensa. En lo relativo a la seguridad ciudadana, contemplaba la renovación de la estructura policial, así como la formación de distintos espacios institucionales, dirigidos a superar la militarización que dominó esta esfera durante el conflicto armado.

dichos. Los otros son intersectoriales, con participación directa o indirecta del Estado, aunque esencialmente de naturaleza civil.

Con los procesos de POLSEDE, POLSEC, la Mesa de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos, así como la CP-CAS, hay relación o participación de WSP. Estos son los procesos que han partido de la construcción colectiva de la agenda de trabajo, así como de la definición de la metodología en tres de ellos, salvo el de la Mesa de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos. Esta última tenía, por así decirlo, una metodología preestablecida por los organismos convocantes de la misma (PNUD y OEA), en consenso con las autoridades de gobierno.

Coincidentemente, estos mismos procesos son los que alcanzan resultados más respaldados y, con mayor solidez académica y de contenido. Esto permitiría afirmar que en procesos sociales, cuando la construcción del método y la definición de la agenda es consensuada y participativa, el resultado tenderá a ser mucho más provechoso y profundo. La imparcialidad del actor moderador, en estos casos, deviene en determinante para la credibilidad de los procesos.

Por otro lado, de la revisión del origen de las iniciativas, se aprecia que aquella iniciativa que provino de una fuente no gubernamental o en todo caso de una fuente gubernamental que se inspiró en una experiencia intersectorial, logra resultados más sólidos en los productos obtenidos.

En cuanto a los resultados de los procesos revisados, se aprecia una mayor calidad de aquellos productos que se originan en procesos plenamente participativos. Aquí es dable revisar más específicamente los dos procesos de naturaleza civil militar: POLSEDE y Mesa de Política de Defensa.

El primero de los mencionados reúne las características de la participación efectiva desde el inicio y a lo largo del proceso. Esta posibilidad de participación en las decisiones y construcción temática, estuvo garantizada por el carácter imparcial de las instituciones convocantes y el respeto a la opinión y criterio de los asistentes.

En esta experiencia particular, la posibilidad de llevar a la práctica un ejercicio de investigación participativa totalmente, fue la médula de la riqueza productiva del proyecto. La construcción colectiva de conocimiento, dadas las características ya descritas de los participantes, no solo devino en la elaboración de documentos conceptuales sino en la ampliación de la experiencia individual de los participantes. El contacto con temáticas conexas al debate sobre la reforma de seguridad y la defensa propiamente dichas, en el contexto de la transición democrática, ha resultado determinante para la ulterior especialización que se ha apreciado en las organizaciones sociales que trabajan en los temas de seguridad.

Al analizar, en cambio, las características del proceso de la Mesa de Política de Defensa, se aprecia cómo es aplicada a un esfuerzo de construcción colectiva de conocimiento, una metodología conducida desde la entidad convocante. Situación que no necesariamente contribuye a socializar el conocimiento. Aquí prevaleció, obviamente, el criterio ya descrito del temor militar a la crítica, en procesos de diálogo civil militar posconflicto. A ello se debe, probablemente, el mecanismo de estructuración del proceso de la Mesa. Desde el momento mismo de la convocatoria estaba definida la agenda de trabajo, así como los temas a debatir.

Tabla 2. Cuadro comparativo entre dos procesos de diálogo civil militar

Criterios	POLSEDE	Mesa de Política de Defensa
Convocatoria	Actor imparcial	Gobierno a través del Ministerio de Defensa
Contenido	Debate sobre reforma de sector seguridad (defensa), con base en los Acuerdos de Paz.	Debate sobre política de defensa para publicación de Libro Blanco de Defensa.
Vinculación	No vinculante	Vinculante
Agenda	Elaborada colectivamente	Definida por el convocante
Participantes	Autoridades civiles y militares de gobierno, organizaciones sociales y académicas de sociedad civil, incluidas organizaciones de Derechos Humanos y sector justicia, personas a título individual.	Autoridades civiles y militares de gobierno, organizaciones sociales y académicas de sociedad civil, personas a título individual.
Presencia sectorial	Mayoritariamente civil en plenarias, parcialmente equilibrada en mesas de trabajo.	Mayoritariamente militar en plenarias, mesas de trabajo, dirección y personal de apoyo.
Metodología	Investigación acción participativa. Construcción colectiva de documentos conceptuales y de propuesta.	Presentaciones magistrales, debate en grupo sin vinculación directa con resultados del proceso.
Elaboración de materiales	Colectiva, sobre la base del consenso en cada grupo de trabajo.	Individual, encargada a personal de apoyo institucional.
Integración de grupos	A discreción de participantes, sobre la base de preferencia temática una vez construida la agenda.	Definida por entidad convocante.
Sede	Para grupos de trabajo, principalmente un centro académico. Para plenarias, y seminarios, locales rentados.	Plenarias y grupos de trabajo, instalaciones militares.
Producto	Una propuesta de reforma al sector seguridad-defensa, contenida en varios documentos de los grupos, que incluyó: a) Análisis del rol de las Fuerzas Armadas en la transición, b) Concepto y Agenda de Seguridad, c) Elementos para la Doctrina Militar, d) Reforma de Inteligencia (civil y militar) y sistema de controles democráticos, e) Función del Ejército.	Un documento que contiene la política de defensa.
Alcances	Productos del proceso, ubicados en el nivel de propuesta, con un alto contenido de consenso.	Producto del proceso con un documento oficial, asumido por las autoridades.
Deserciones	Una formalizada, de la Premio Nobel de la Paz, Rigoberta Menchú, por razones de conflicto de intereses.	Tres formalizadas por desacuerdo con la metodología y mecanismos de procedimiento.

Fuente: Elaboración propia, con base en conocimiento de los procesos.

Es claro que un proceso que desde su inicio tiene una clara connotación vinculante con las decisiones oficiales, puede ser visto como más probablemente exitoso que los eventos que no tienen esta característica en su origen. Esta afirmación es, sin embargo, solo parcialmente cierta pues, para que esto pudiera ser real, requeriría reunir, además, otras características no presentes en el proceso analizado en el cuadro anterior.

Si bien el proceso de la Mesa de Política de Defensa tenía el enorme atractivo de la cualidad vinculante, también lo es que esta enorme ventaja fue desaprovechada al definir el método de trabajo. Lo que se ganaba con la característica de oficialización de la política discutida, se perdía en el margen de credibilidad del proceso y de sus resultados.

En el caso de POLSEDE, hasta cierto punto resultó ventajoso que sus propuestas no tuvieran la virtud de la vinculación directa para políticas de Estado. En cierta medida, si bien representaba una limitante, también le facilitaba

“destrabar” nudos en el camino de la construcción colectiva y le facilitaba libertad de acción en los procesos de trabajo en grupo.

De hecho, en opinión de esta autora, la riqueza metodológica del POLSEDE estuvo, precisamente, en el sentido de libertad de opinión, producción y confianza y credibilidad en el proceso de construcción conceptual.

Los desafíos del proceso

Si bien el POLSEDE como tal concluyó con la presentación pública de los resultados al verlo como proceso, se puede afirmar que no ha concluido plenamente.

Digamos que, la etapa de construcción conceptual se completó con los documentos. Sin embargo, se generaron espacios posteriores, como el POLSEC, la Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática y el crecimiento de organizaciones sociales con especialización en temas de seguridad, así como otros espacios de relación civil militar en Guatemala.

Dichos espacios, incluso el de la Mesa de Política de Defensa, son el eje de continuidad del proceso, aún cuando no hagan uso de la metodología de WSP. En ese sentido, cabe destacar que se hace necesario mantener vivos los elementos del debate conceptual, no sólo en lo relativo a la reforma del sector seguridad como tal sino también, a los enfoques que en este sentido se pueden presentar.

En esa línea, el mayor desafío de los actores partícipes del POLSEDE está actualmente en la consolidación del Consejo Asesor de Seguridad (CAS), cuya función fue visualizada en el POLSEDE y desarrollada por un equipo de trabajo que en su mayoría contaba con la experiencia de investigación acción participativa, desarrollada por el mismo.

Este reto, en el caso de las organizaciones sociales dedicadas a temas de seguridad, reclama un mayor grado de especialización temática, en función de elevar el nivel de aporte no solo para el CAS como tal.

Ahora bien, el mayor desafío quizá está en la sociedad en su conjunto, en cuanto a la posibilidad real de sostener espacios de diálogo civil militar, de cara a la construcción de propuesta conceptual y de reforma, con una perspectiva democrática.

Para ello, es indispensable, entre otros aspectos, la difusión y socialización, no solo de los resultados sino de los mecanismos de generación de los mismos, dentro del proceso analizado. Mantener la perspectiva del análisis comparativo, a fin de aprovechar las virtudes de cada proceso y minimizar o eliminar, las debilidades enfrentadas. En materia de diálogo civil militar, es necesario comprender la temporalidad requerida. Es decir, se deben mantener los esfuerzos actuales pero se debe también considerar que un diálogo cívico-militar tendrá mayores alcances, en la medida en que los oficiales militares adquieran una sólida formación democrática no permeada por la doctrina de seguridad nacional.

Perspectivas de uso de la metodología para otros temas

En función de la experiencia vivida y de los resultados obtenidos, la metodología de Investigación, acción participativa, puede catalogarse de exitosa en el proceso de

diálogo civil militar. Las características del método como tal, permiten, precisamente, la inclusión sectorial en temáticas de carácter dicotómico.

Para el caso que analizamos, por ejemplo, es una metodología válida que facilita el debate conceptual. De manera que, podría seguirse empleando en el diálogo civil militar, en los mecanismos de definición de la política de reconversión militar así como en la ejecución de la misma.

De igual forma, puede ser efectiva como punto de partida en la construcción de espacios de negociación sectorial, en temas controvertibles. No se trata de que la metodología por sí misma resuelva los dilemas o los problemas planteados. Se trata, eso sí, de que por medio de este método se puede poner en contacto a sectores y grupos que, en otras circunstancias, difícilmente podrían sentarse a debatir. Aún con los nudos que aparecieron en el diálogo del POLSEDE¹³, cuya aparición puso a prueba la metodología como tal, hubo resultados impactantes que han redundado en productos que siguen siendo altamente valorados nacional e internacionalmente.

En ese sentido, por ejemplo, es factible considerar el uso de la metodología en temáticas como la de la situación agraria, la reforma fiscal, la multi e interculturalidad en Guatemala y el proceso de reforma del Estado, tan solo para citar algunos espacios de decisión política.

Sin embargo, la metodología también puede ir hacia otros ámbitos de intervención como pueden ser el de la redefinición del papel y función de la Universidad de San Carlos o los elementos de sustento en la reforma educativa en el país.

Otros temas, igualmente susceptibles de ser desarrollados con base en el método estudiado son los contenidos de una eventual reforma constitucional, la reforma del sistema de partidos políticos, la integración regional, la política ambiental y, como punto culminante, la creación de un proyecto de nación, socialmente construido.

Es decir, la metodología como tal puede ser replicada en diversos espacios de discusión y construcción. El factor esencial no es tanto el espacio temático en tanto tal, sino las características del proceso desde la convocatoria, hasta la generación de los productos esperados.

Vale la pena insistir en que, cuando se visualice el empleo del método en procesos de diálogo-negociación, el factor tiempo es determinante. En este punto, el proceso no puede ser apurado por apremios temporales ni de los sectores participantes, ni de los entes facilitadores o convocantes. No se trata de encuentros al infinito pero sí de la necesaria y suficiente flexibilidad para entender los tiempos requeridos.

Esto empieza por el tiempo que lleva la toma de la decisión de los sectores convocados a participar. En el POLSEDE, por ejemplo, fue necesario invertir casi un año en el proceso de diálogo con el Ministerio de Defensa hasta obtener su anuencia institucional a participar.

De otra, considerar el tiempo que requiera la construcción de los espacios de confianza y, como requisito esencial también, la calidad de imparcialidad tanto de

¹³ De hecho, si estos nudos no hubieran aparecido la metodología tampoco habría tenido razón de ser. Es decir, se esperaba un espacio no necesariamente plano en el proceso de construcción temática.

los facilitadores, como de los espacios físicos de reunión, a menos que la selección del lugar fuera de común acuerdo entre los participantes.

Si el método es aplicado a temáticas de diálogo y negociación, es igualmente esencial que la agenda sea, como ha sido la experiencia actual, construida colectivamente. Al asegurar la participación equitativa, desde esta etapa inicial del proceso, se sientan las bases de la credibilidad y ulterior sensación de pertenencia al proceso como tal.

Conclusiones

La experiencia de relaciones dicotómicas en la sociedad Guatemalteca, incide en las formas de participación en procesos de diálogo intersectorial. La tradición de posiciones casi siempre enfrentadas entre distintos sectores, define el carácter o el contenido de negociación de todo proceso, independientemente de su propósito.

La transición democrática ha permitido generar condiciones para llevar a cabo procesos de diálogo intersectorial. Esto ha sido positivo en temas como transformación de conflictos, relaciones cívico-militares, reforma del Estado (en distintos ámbitos) y procesos de reforma legislativa.

Un proceso de relaciones civil-militares, iniciado en el ámbito del debate sobre la reconversión militar en un contexto de transición dispareja, se ve influenciado por dichas disparidades. Esto es natural y previsible, en virtud de que no se han completado los procesos de reforma educativa en las esferas militares y la sociedad civil tampoco ha madurado sus capacidades de diálogo con actores militares. De manera que, la construcción de los espacios de confianza básica es el punto de partida en todos estos procesos.

Es necesario analizar permanentemente, desde una perspectiva comparada, los procesos de diálogo que tienen lugar en etapas de transición. Este ejercicio permite visualizar los aspectos enriquecedores y las limitaciones de cada caso, así como ofrecer opciones integrales. En los procesos analizados en este texto, por ejemplo, es factible extraer cualidades positivas de cada uno de ellos, en aras de generar nuevos procesos más productivos en las distintas esferas de intervención.

Si bien los actores tienen origen diverso y poseen distintos niveles de relación con los convocantes o dirigentes del proceso, es necesario analizar las limitaciones que cada grupo sectorial puede tener para participar. Por ejemplo, el hecho de que en diálogo civil-militar los oficiales no puedan participar con plena libertad de expresión o deban supeditar sus aportes a la aprobación de un superior, no es beneficioso para el proceso.

En esa misma línea, es vital no perder de vista el valor que tiene, para los resultados positivos, la participación constante y equitativa de los convocados, en todas las etapas del proceso. A mayor participación, mayor nivel de credibilidad en el proceso y confianza en los resultados.

El tiempo es factor esencial en la profundización de los contenidos y en la construcción del sentido de pertenencia a los procesos. Sin dar pie a una prolongación innecesaria, es importante considerar que no pueden apresurarse los espacios de debate cuando la temática es, como en el caso revisado, altamente dicotómica.

La metodología estudiada es susceptible de ser replicada en otros espacios temáticos y de controversia. En todo caso, se trata de asegurar que todos los actores involucrados hayan sido identificados, persuadidos y convocados a participar.

El proyecto POLSEDE constituye un aporte sustantivo al proceso de transición democrática en Guatemala. Produjo una propuesta integral y construida sobre la base del consenso, para la reforma del sector seguridad. Contribuyó profundamente a mejorar las capacidades del estamento civil, tanto de autoridades como de organizaciones sociales, en el entendimiento y comprensión de la temática de seguridad. Facilitó la construcción de propuesta conceptual y dio paso a otros procesos de relación intersectorial así como de construcción colectiva de conocimiento.

Bibliografía

- ACEN-SIAG. Compilación de boletines, 1984-1988.
- Aguinis, Marcos. Nueva Carta Esperanzada a un general. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1996.
- Gobierno de Guatemala-URNG. Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.
- Moore, Chris. El proceso de negociación. Experiencias de negociación en sociedades multiculturales. Documento mimeografiado. Denver, 1996.
- POLSEDE. Documentos de proyecto. Guatemala, 2002.
- Rosada Granados, Héctor. Soldados en el Poder, Proyecto Militar en Guatemala, 1944-1990. San José, Costa Rica, 1998

Segunda Parte.

El punto de partida:
Los resultados de los grupos de
trabajo – implicaciones,
perspectivas y desafíos

Capítulo 5

La cuestión militar en Guatemala

René Poitevin

El Contexto

Al inicio del nuevo siglo, Guatemala se encuentra en un momento crucial de expectativas y esperanzas respecto del futuro. Hace poco menos de cuatro años se firmaron los Acuerdos de Paz. El año 2000 se estrena con un nuevo gobierno que prometía poner el acento en los más necesitados y expresaba una voluntad política de ir más allá del gobierno anterior en la aplicación de cada uno de los acuerdos que en su conjunto representaban el camino trazado para modernizar y democratizar este pequeño país¹.

Es bien sabido que en Guatemala se había vivido un conflicto armado interno con una duración de poco más o menos treinta años y una cauda de al menos 25,000 muertos, a raíz de la intervención de los Estados Unidos en 1954².

No es lugar aquí para hacer un recuento de las causas del conflicto armado en forma detallada o extensa, pero sí consideramos necesario por lo menos, intentar

¹ En efecto el Presidente de la República Alfonso Portillo, con apenas seis meses al frente de su oficina, expresaba en junio del 2000 En la conferencia Internacional “Función Militar y Control Democrático” Guatemala junio 22 al 23 de 2000: “Nuevamente deseo recordarlo que advertí en mi discurso inaugural: que aplicaría con firmeza medidas de subordinación efectiva del Ejército al poder civil y que iniciaría un proceso de reconversión institucional basado en una nueva doctrina militar y otra política de defensa que debería ser debatida con la sociedad civil”. Y más adelante agregaba: “Necesitamos un ejército profesional, pero un profesionalismo que no sea sólo sinónimo de mejor tecnificación y mejor eficacia, sino una profesionalización que signifique un ejército con vocación institucional, con vocación democrática”..... Ver: Arévalo de León, Bernardo. Compilador. *Función Militar y Control Democrático. Conferencia Internacional. Guatemala 2000*. Amanuense Editorial Guatemala. Desgraciadamente esto no quedó más que en retórica.

² Al respecto ver: entre otros: *Guatemala Nunca Mas*. ODHA. Informe Del Proyecto Diocesano de recuperación de la Memoria Histórica. Guatemala. 1998. *Comisión para el Esclarecimiento Histórico: Informe*. Y de la misma: *Guatemala: Causas y Orígenes del Enfrentamiento Armado Interno. La Metáfora de una sociedad Que se castiga a sí misma*. F y G. Editores Guatemala 2000. y Schirmer, Jennifer. *Las Intimidades del Proyecto Político de los Militares* en Guatemala. FLACSO Guatemala 1998. Entre otra abundante bibliografía.

una apretada síntesis de aquellos puntos relevantes, en que la mayoría de los especialistas concuerdan, que contribuyeron de manera decisiva a que éste se desencadenara y tomara las características de perversión y patología social en que derivó.

Los Rezagos Históricos

Aquí debemos citar, en primer lugar, la estructura productiva de índole agraria que se estableció con la reforma liberal a partir de 1871 sobre un orden colonial reformado, y que tuvo como eje a la gran hacienda productora del café. Este llamado orden oligárquico fue seriamente cuestionado a partir de 1944 con medidas de modernización económica social por los gobiernos de la época, haciendo crisis cuando se intenta alterar la estructura agraria, lo cual con el trasfondo de la guerra fría y los intereses de la United Fruit Company, desencadenan la intervención de Estados Unidos y un intento de restauración del viejo orden que resulta inviable. El resultado es una sociedad profundamente desgarrada y dividida en lo social, en la cual a una enorme mayoría le es negado el acceso al progreso y se perpetúa un modelo excluyente y concentrador en lo económico.

En segundo lugar, es necesario decir que todo lo anterior se da sobre un tejido social débil, con enormes áreas de relaciones arcaicas, que sobreviven merced al atraso imperante. La sociedad civil no es más que un archipiélago de islotes, poco articulados entre sí y sin una visión de sí misma, por lo tanto, sin ninguna capacidad de poder expresarse coherentemente en un proyecto histórico.

En tercer lugar, y como consecuencia de todo lo anterior, nos encontramos con un Estado sumamente débil, tanto en lo que respecta a la concentración del poder el cual es muy vulnerable frente a las presiones e intereses tanto de los Estados Unidos y otras potencias en lo externo, como a los intereses de la oligarquía en lo interno. No hay institucionalidad, el Estado de Derecho es prácticamente inexistente, especialmente en lo referente a la esfera pública, no existe una burocracia profesional etc. Pero especialmente, nos encontramos con una concepción del poder de carácter patrimonialista, donde lo particular se impone como general y de interés de la sociedad, con el consiguiente olvido de la legitimidad que prácticamente no existe.

En cuarto lugar, y como algo que se deriva de manera directa de lo anterior, nos encontramos con que la construcción de consensos o la búsqueda de la legitimidad, no es algo que se prefigure como deseable o positivo, sino que el gobernar es sinónimo del ejercicio de la fuerza. El Estado gobierna por medio de la fuerza sobre una sociedad desgarrada y violenta, cuyas prácticas cotidianas incluidas, están permeadas por esta situación.

Dentro de este panorama, no resulta extraño sino lo más natural, que el instrumento más adecuado para gobernar sea el Ejército, ya que la política no es más que la expresión de la coyuntura y de los intereses coyunturales, dentro de un marco en el que el control y la fuerza es lo principal desde arriba, y el miedo y el inmovilismo desde abajo.

Las Relaciones Estado Sociedad

En este grueso y un poco grosero cuadro, nos falta situar como elemento importante del cemento social que permite cierta funcionalidad de las relaciones sociales, las distintas visiones ideológicas que van desde la justificación del status quo, hasta la rebelión, y que se enfrentan directamente en el ámbito de la guerra fría que se refleja internamente. Aquí, el papel dual en ambos extremos, como alimentadora de un sentido común y de un modelo de vida que proyecta la Iglesia Católica primero y después las religiones protestantes pentecostales son de primer orden.

En el caso de la Iglesia Católica, es necesario recordar que ésta, después del Concilio Vaticano II, plantea una intensa preocupación por los pobres y sus condiciones de vida, la cual es llevada al extremo por la teología de la liberación, posición que se refleja en Guatemala en la búsqueda y fomento de una toma de conciencia de su situación dentro de la población rural, por medio de las parroquias, lo cual prepara un ambiente de búsqueda de justicia social y de demanda de acceso a otro nivel de vida.

Esta posición es compartida, pero sólo a medias, por una mayoría de iglesias pentecostales, que prefieren a la denuncia y toma de conciencia, el trabajar en concreto por la mejora de las condiciones materiales de manera individual y de manera colectiva la prédica de la espiritualidad como un alivio o escape a las condiciones de miseria existentes.

Es en este contexto que se va a dar el conflicto armado, con los resultados que abundantemente han sido consignados en numerosa literatura³.

Queda nada más subrayar, que uno de los efectos más notorios que se dan a lo largo del conflicto, es el de que el Ejército se apodera del Estado y su representatividad, remodelándolo como un Estado Contrainsurgente, cuya principal función es el control y la seguridad de la sociedad, sometiendo a ésta en forma completa, a la lógica de la guerra⁴.

Esta lógica de la guerra contempla además del uso de la violencia, el sometimiento de toda la institucionalidad del Estado, comenzando con el marco jurídico y la función judicial, hasta llegar a condicionar aspectos de la vida cotidiana de los ciudadanos, tales como su educación y sus relaciones personales, las cuales llegan a impregnarse del miedo y de la sospecha o la descalificación, como elementos de un nuevo 'sentido común' confrontativo y fariseo, blanco y negro, buenos y malos, comunistas y anticomunistas. Es decir, que desde la esfera pública, en aspectos tales como los derechos políticos o humanos, hasta la esfera privada en lo que respecta las relaciones sociales básicas que tocan a la comunidad inmediata, la familia o los amigos se impregnan de esa lógica contrainsurgente, autoritaria y violenta.

³ Al respecto; además de la bibliografía ya citada ver la cantidad de testimonios existentes sobre este periodo: Morán Rolando, *Saludos Revolucionarios. Historia reciente de Guatemala desde la óptica guerrillera*. Fundación Guillermo Toriello Guat. 2003. o desde otra óptica Padre Hermógenes Coarchita, *Diario de la parroquia de San José Pinula*, Arquidiócesis de Guat junio 2003, y otros más.

⁴ Ver: Poitevin, René. *Modernizar para Militarizar: el gobierno paradigmático de Arana Osorio*. Separata de la Revista de la Academia de Geografía e Historia de Guatemala. Guatemala 2002.

El detentar el poder del Estado convirtió al Ejército en el interlocutor principal de todos los sectores de la sociedad, principalmente con el empresariado. A lo largo de los poco más de veinte años de gobiernos militares, los altos jefes militares fueron pasando de ser subordinados a ser socios y más tarde rivales en muchos negocios dentro y fuera del Estado.

Al mismo tiempo y como parte de la lógica de la guerra, especialmente cuando los Estados Unidos restringieron la ayuda militar debido a las violaciones de los Derechos Humanos, hizo que el Ejército como institución, encarara la necesidad de agenciarse fondos, lo que posteriormente dio origen a las relaciones de algunos Jefes Militares con el mundo de los negocios de todo tipo. Lo anterior ocurre también, cuando por razones de esa misma guerra sucia, el Ejército hace uso de técnicas y tácticas de guerra, muchas veces reñidas con el respeto a los más elementales derechos humanos. Es en este punto cuando la institución se contamina con relaciones de algunos de sus altos Jefes, con la mafia y el crimen organizado.

Desde el punto de vista político, estaba claro que el detentar el poder de una manera casi absoluta tenía un precio para la institución, tanto en el desgaste político, como en la corrupción interna, la disciplina y moralidad de los oficiales, el señalamiento y deslegitimación de la institución, en una palabra, un enorme desprestigio no sólo del Ejército, sino del modelo de dominación, que llegó a ser inviable y con ello el país en su conjunto.

La firma de la Paz

Cuando se firma la paz el 28 de diciembre de 1996 entre el gobierno de Guatemala y la URNG por parte de la insurgencia, también firma el documento, como un actor determinado y constituido, el Ejército de Guatemala⁵.

La paz se había logrado después de que la victoria militar del Ejército era mas que evidente, pero una victoria que lo había llevado al deterioro y con él a la ruina del país. En otras palabras, la situación política exigía un replanteamiento del esquema de poder y abrir las relaciones políticas a un esquema más participativo, esto es, a una especie de refundación democrática con el firme compromiso de superar los rezagos históricos y con la tarea de plantear una agenda política y de desarrollo que lo permitiera.

En realidad, este acto no era sino la formalización de un proceso de apertura política que había tenido sus prolegómenos en el gobierno de Mejía Víctores, y que se había formalizado con la Constituyente de 1984 y las elecciones del año siguiente:

En este contexto, no es extraño que dentro de los acuerdos de paz negociados laboriosamente, hubiese un capítulo dedicado al Ejército y a la recuperación del poder civil, a la par de otros temas tales como el problema agrario, la situación étnica del país, etc.

Los Acuerdos de Paz contemplan en este capítulo dos aspectos fundamentales a saber: la desmilitarización del poder del Estado y el reordenamiento y reorganización del Ejército dentro del esquema de una democracia, situando cuáles deberían ser sus alcances y su participación, en relación con la sociedad.

⁵ Ver por ejemplo: Pásara, Luis Paz *Ilusión y cambio en Guatemala. El proceso de paz sus actores logros y límites* III. Universidad Rafael Landívar Guatemala 2003.

Esta situación encontró a la sociedad absolutamente disminuida de cualquier capacidad de interlocución, desde la sociedad civil y desde los gobiernos civiles, se carecía de capacidad, conocimiento y liderazgo para asumir la tarea. Desde dentro del Ejército, además del temor, tampoco existía la cultura del diálogo, especialmente con los civiles. En ambos campos privaba una enorme desconfianza.

En otras palabras, reconstruir las relaciones sociales pasaba en el caso de la cuestión militar, por el de construir interlocutores, sujetos capaces de llevar mas allá de las declaraciones generales del acuerdo, la concreción de un trabajo que requería además de voluntad política, conocimientos específicos.

Esta situación no era única, tal como se pudo constatar en la Conferencia Internacional Función Militar y Control Democrático⁶ realizada en Guatemala en junio del 2000.

Era necesario partir de un núcleo de personas, tales como intelectuales, políticos, militares en retiro y líderes de la sociedad civil para acometer la tarea. También se necesitaba de una organización mínima de la sociedad civil y dentro de ésta, de instituciones con la solvencia académica necesaria, para poder dar los pasos de acercamiento indispensables. Esta institución fue FLACSO, que para⁷ la fecha, era un Instituto de Investigación, que había venido tratando el tema militar desde hacía unos ocho años, y contaba con numerosas investigaciones, seminarios, nacionales e internacionales, conferencias y publicaciones.

Por último, era necesario encontrar, tanto la coyuntura política como la metodología necesaria, para llevar a cabo con paso seguro y alguna probabilidad de éxito el tema.

La coyuntura estaba dada por el cambio de gobierno, que planteaba verbalmente una tónica de renovada confianza en el relanzamiento de los Acuerdos de Paz un tanto decaídos en su dinámica de aplicación, durante la última fase del gobierno anterior. En el plano político se había dado una experiencia del Pacto Fiscal, en que empresarios, trabajadores y gobierno habían llegado a una propuesta de política fiscal consensuada, justo antes del cambio del gobierno. A esto se sumaba la presión renovada de la Comunidad Internacional, especialmente de los países garantes del proceso de paz, que veían como indispensable apresurar el paso en este tema.

Finalmente con la llegada a Guatemala del WSP y su comunicación con FLACSO, se tenía la oportunidad de construir un planteamiento metodológico. Esto fue comprendido por el PNUD quien apoyó estos esfuerzos y se comenzó a organizar la experiencia.

El Largo Proceso de Construcción de un Diálogo

Los pasos más interesantes del proceso, se pueden sintetizar de la siguiente manera:

Había que construir la propuesta de una manera concreta y para esto se contrató a una serie de investigadores quienes se abocaron al tema concreto, construir una metodología participativa y una agenda de investigación temática, que

⁶ Op Cit.

⁷ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en ese entonces Programa Guatemala. Organización Regional de carácter académico con un mandato de investigación, docencia, de postgrado y relación estrecha con presencia dentro de la sociedad.

reflejara la situación, de manera propositiva y muy apegada a la realidad. De esto se elaboró un documento.

Se necesitaba contar con la participación de todos los actores importantes del proceso.

En primer lugar, era necesario contar con la voluntad política del gobierno, el cual no podía negarse merced a sus propias reiteradas y recientes declaraciones públicas. Pero, debe recordarse que nos encontrábamos con un gobierno no homogéneo con fuertes tensiones internas entre el partido de gobierno, el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), y otros sectores incorporados por el presidente Portillo a diferentes puestos dentro de su gabinete y que tenían en común su procedencia de la izquierda política.

A lo anterior se sumaba una ausencia de claridad en el gobierno para tratar el tema militar. La figura fuerte del FRG representada por el presidente del Congreso Gral. Efraín Ríos Montt, representaba una postura tradicional dentro del Ejército y era proclive a la promoción interna dentro de la institución de cuadros ligados a la contrainsurgencia y a negocios de toda clase.

La postura oficial y que obedecía tanto a la situación creada por las presiones de la cooperación internacional como por el débil sector no perteneciente al FRG y que estaba representado por el jefe de la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE), Edgar Gutiérrez, era proclive al diálogo y a la remodelación de la institución.

El resultado de esta situación era que el gobierno prácticamente dejaba un gran margen de autonomía al Ejército dando lugar a que las tendencias en su seno llegaran a reflejarse de alguna manera en el diálogo, y creando una tensión con el discurso oficial del gobierno que sólo se resolvía en contados momentos por la intervención o la declaración presidencial, la cual a su vez era muy prudente teniendo en cuenta los inestables equilibrios dentro de las Fuerzas Armadas.

Otra cosa era encontrar una respuesta positiva del Ejército. Después de un par de visitas protocolarias al Ministro de la Defensa, era evidente que sin ningún entusiasmo de su parte y de la parte de su Estado Mayor no podían negarse, debido a la presión pública, especialmente de los medios de comunicación. Aunque el ministro tuvo buen cuidado de anunciar que la reforma del Ejército era un programa que ya se había emprendido dentro de la Institución por sus propios medios y desde dentro, pero que, desde luego, no podía oponerse al diálogo con la Sociedad Civil.

No sólo no podía negarse a entablar un diálogo, sino que además, dentro del contexto político del momento, éste debía adecuarse a la retórica y los parámetros establecidos por los Acuerdos de Paz, ya que de lo contrario, la Institución pasaría a estar en una posición poco cómoda.

Lo anterior se debía también, a que dentro del Ejército, existían varias posiciones y percepciones respecto no sólo del contenido y alcance de los Acuerdos de Paz, sino de las orientaciones de fondo en lo concerniente a la doctrina y al perfil que la institución debería tener dentro del Estado.

Dentro de las posiciones más notorias al interior del Ejército destacaban, en primer lugar la de los militares que estuvieron de manera directa ligados a las operaciones de contrainsurgencia o a la guerra. Para la mayor parte de ellos el entablar un diálogo que significara no sólo la reforma sino especialmente la alteración de la posición privilegiada que había venido teniendo en el esquema político, económico y social, era una traición a los intereses militares, una injusticia después que el Ejército había sido vencedor de la contienda contra la guerrilla y lo

que ésta representaba. En suma para ellos era incomprensible que habiendo ganado la guerra, ahora se vieran sometidos a este proceso. Esta posición de alguna manera era la mayoritaria dentro de las filas de oficiales y estaba abanderada por la Asociación de Veteranos Militares de Guatemala (AVEMILGUA).

La posición contraria era la de un grupo de oficiales que de verdad estaban convencidos de la necesidad de una reforma institucional, de que de esta manera se resguardaban mejor los intereses profesionales del Ejército, teniendo como modelo un cuerpo reducido, muy técnico y profesional fuera de los vaivenes de la política y totalmente marginal al esquema de poder.

En medio, no pocos oficiales oscilaban entre las dos posturas o estaban de acuerdo con unas y otras dependiendo de hasta dónde se pensara llegar y postulando que en todo caso, la propuesta debería salir del interior del Ejército. De acuerdo con la coyuntura política, la personalidad del Ministro de la Defensa de turno, y el grado de avance de la discusión, se pudo observar la variación de posición de algunos oficiales en la negociación. Todo esto, también propiciado por la ausencia de línea oficial dentro de la institución.

En todo caso, dentro del propio Ejército, había algunos oficiales que apostaban a que debido al poco conocimiento técnico del tema por parte de la sociedad civil, éste tendría poco éxito y en todo caso sería inocuo o superficial.

El Documento y la Propuesta

Finalmente, cuando fue presentado el documento dentro de los plazos previstos por la metodología del WSP, fue un gran paso que se lograra avanzar sobre la misma y se evitara comenzar con un punto de discusión metodológica. Aparte del ahorro de tiempo, permitió situar con toda claridad las reglas del juego desde un principio, lo cuál ayudó a comenzar a disipar un clima de desconfianza que era inevitable.

Por otra parte, realmente sorprendió a las partes, especialmente a los representantes del Ejército, la calidad del documento y el tono ponderado del mismo.

La Discusión

Al darse las primeras sesiones, también quedó claro que los militares, sobre todo aquellos que estaban en condición de retiro, participaban con un entusiasmo y rigor que muchas veces no era igualado por sus contrapartes civiles.

Se instauró poco a poco un clima menos tenso y se avanzó con la discusión.

El documento comenzaba afirmando que el origen de la problemática que motivó la guerra, no se centraba con exclusividad en la relaciones cívico-militares, sino que iba más allá, al tener un carácter estructural, pero que era necesario situarse y ver con especial atención este aspecto por ser una de las claves para poder construir en Guatemala un Estado democrático. De esta manera se evitaba situar la

discusión sobre las causas del conflicto y se llegaba a sus posibles soluciones a la luz de la democratización del Estado⁸ (Introducción P. 2).

En el documento (Pag.5), se afirmaba que siendo que toda sociedad no es homogénea, en su seno existen siempre grupos que están pugnando por obtener ventajas y otros grupos que precisamente son los detentadores de esas ventajas, que tienden la tendencia a mantenerse en el poder y excluir a los demás. Esta idea de la estratificación social en relación con el acceso a los bienes materiales, fue matizada fuertemente por el grupo militar que pidió la eliminación de algunos párrafos al respecto.

Más adelante, se establece en el documento la diferenciación entre el poder coercitivo y el poder hegemónico y de ello se derivan las formas de ejercicio del poder en relación con la legitimidad y también con el marco de legalidad. Se establece que la legitimidad es una estructura de dominación, que implica una tensión entre el orden político y el grupo social.

Con estas ideas de fondo, se afirma que en Guatemala la existencia de un Estado débil, es un problema histórico, el cual se inscribe dentro de las falencias no resueltas de nuestra particular historia de dominación y configuración del Estado. Se afirma que el Estado fuerte es aquel que promueve el bienestar y el desarrollo, brinda seguridad a la población e integra los elementos: población, territorio e instituciones políticas. (Pag. 10).

El grado de fortaleza de un Estado, unido al grado de hegemonía que se posea y la naturaleza del orden político, determinan el grado de consolidación de un Estado y estructuralmente la problemática de seguridad del mismo.

Cuando la hegemonía es disputada por otro grupo que entra en pugna por el poder en una determinada sociedad, y esto se da dentro de un Estado débil, se dan las condiciones para una situación de 'desborde Militar'. Queda claro dentro del documento (pag.15) que esta situación es atribuible al Estado y no al Ejército como tal. Sin embargo, esta idea del desborde militar fue adversada por todos los participantes de origen militar. En el fondo, lo que se temía era la inculpación del Ejército o su responsabilidad en los hechos violentos que se dieron en la guerra.

Después de una laboriosa discusión, las frases que consignaban el desborde militar fueron suprimidas en el documento, privando la consideración, dentro de los elementos civiles, de que lo importante del documento, era el establecimiento de mecanismos y políticas concretas para desmilitarizar al Estado y no generar una polémica desgastante sobre el pasado.

Igual consideración se hizo con relación a la exclusión de las menciones a la Doctrina de la Seguridad Nacional y a la política de los Estados Unidos al respecto (Pag. 17 y sigts.).

Un poco mas matizada fue la discusión relativa al contenido del concepto que caracteriza la politización de las fuerzas armadas, la cual quedó al final circunscrita a los atributos esenciales (Pags.18 y 20). Similar suerte corrió la idea de la resistencia a la reconversión militar ya dentro del apartado de la redefinición de la función militar. Aquí se estaba tocando un punto muy sensible, ya esto reflejaba una realidad que se vivía dentro del Ejército con la existencia de diversas facciones, concretamente, aquellos que percibían el ejercicio como algo peligroso y que

⁸ A partir de ahora nos referiremos al documento original: Bases para la consideración de la cuestión militar en Guatemala. Doc. de trabajo grupo número 1. presentado en agosto del 2000. y señalaremos dentro del texto la página correspondiente.

representaba una intromisión civil en asuntos técnicos que el Ejército no debía discutir con nadie, y aquellos que de verdad querían ir mas allá y lograr una verdadera democratización de la institución y su profesionalización sometida a un poder civil.

Un segundo escollo lo constituyó la discusión de la propuesta, propiamente de las políticas generales que deberían enmarcar y redefinir la reconversión de las fuerzas armadas.

Aquí se dio una verdadera y rica discusión relativa, en primer término, a la caracterización de la capacidad institucional del Estado para conducir el proceso. En el documento final esta parte quedó planteada de una manera muy general y desde la óptica de demandar al Estado el planteamiento de una política clara e integral que conduzca a la integración de un nuevo modelo de relaciones entre el Estado y la sociedad⁹. En esta versión se aclara que el desarrollo de una política de tal naturaleza, debería tener como objetivo el fortalecimiento de la institucionalidad civil de Estado, un concepto de seguridad que claramente identifique la responsabilidad tanto del Estado por una parte, como de la sociedad civil por la otra, como dos aspectos que confluyen en un mismo objetivo. Lo anterior supone entre otras cosas, la existencia de una plataforma legal y el subsecuente fortalecimiento institucional y del Estado de Derecho en general.

Lo anterior llevaba a exponer como algo necesario la redefinición de la función militar comenzando por contextualizarla en relación a la experiencia guatemalteca, luego se pasaba a señalar requisitos indispensables para lograr este objetivo, tales como la necesidad de un liderazgo civil sobre la materia (Pag.23), la necesidad de controles objetivos de parte del Estado, lo cual supondría el reforzamiento de un entramado legal, de una estructura operativa de parte del Ejecutivo, y el establecimiento de un efectivo control parlamentario. Con sus matices, y después de varias sesiones, se logró que en el documento subsistieran estos conceptos, que mostraban las resistencias y visiones del Ejército en estos temas.

En la primera versión del documento, toda esta parte era más explícita y detallada, habiéndose redactado de una manera más elusiva y general en la versión definitiva. La razón de esto estuvo no sólo en la oposición de los representantes militares que no deseaban verse atados por las directrices precisas del documento; y por parte de los demás miembros del grupo, la comprensión de que la naturaleza del documento era la de una guía y no podía ser ciertamente un mandato muy detallado.

Personalmente, pienso que esto es una lástima porque la riqueza del documento original era muy superior. Por otra parte, creo que era importante dados los antecedentes históricos, plantear muy concretamente las relaciones de subordinación al Estado y a la sociedad civil que debería tener el Ejército y no dejarlo como una orientación susceptible de trabajarse en posteriores documentos y políticas.

De todas maneras, es necesario consignar que muy probablemente esta generalidad pueda ser por otra parte, una virtud del documento final, que le permitía una mayor viabilidad política, tal como veremos en la sección siguiente.

⁹ Aquí estamos haciendo referencia la versión final del documento tal como este quedó después de su aprobación en junio del 2001. Pag. 17.

Otro tema que encontró oposición fue el relativo a la inclusión dentro del mismo, de una definición de la Doctrina Militar y la enumeración de los elementos básicos de la misma:

- marco normativo
- organigrama
- equipamiento
- despliegue
- política de recursos humanos
- pensum académico.

Aunque estos aspectos estaban siendo discutidos y desarrollados por otro grupo de trabajo, era evidente que no les agradaba que fuera incluido, aún sólo como referencia, dentro del documento. En su última parte el documento planteaba una recapitulación histórica sobre la naturaleza del conflicto en Guatemala y un análisis de coyuntura. Esta parte también suscitó una discusión muy amplia debido a que existía el temor de parte de las fuerzas armadas de que el documento pudiese servir para sustentar posteriores acusaciones en su contra.

El documento preliminar planteaba también una discusión muy interesante sobre el concepto de seguridad. La discusión y el análisis relacionados con el concepto como con la agenda de seguridad fueron desarrollados y abordados en el Grupo II del proyecto.

El Proceso de discusión y sus vicisitudes

Como se recordará, la metodología de la discusión, proponía varios niveles y el involucramiento de varios actores¹⁰: el gobierno en su parte civil, el Ministerio de la Defensa¹¹, militares en retiro en calidad de asesores, académicos de distintas tendencias, activistas de derechos humanos organizados, otros investigadores asociados al tema, y desde lejos observando con mucha atención, la comunidad y organismos internacionales.

La actitud del gobierno, fue la de dejar hacer y no tomar partido para no irritar a los militares, evitando tomar una decisión hasta que el proceso terminara. No había, una política oficial al respecto, y cuando se tocaba el tema la actitud del Presidente era cambiante y ambigua.

La comunidad internacional mostraba gran interés y presionaba indirectamente para que el proceso siguiera adelante, convencidos de que éste era

¹⁰ Para una mayor claridad al respecto consultar el capítulo correspondiente.

¹¹ De acuerdo a lo establecido en la Constitución Política de la República, el titular del Ministerio de la Defensa es un militar. La regulación de esta dependencia de Gobierno no se encuentra en la Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo, como es el caso del resto de ministerios y secretarías de Gobierno, sino dentro de la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala –promulgada con anterioridad a la Constitución–, como uno de sus capítulos. Casi la absoluta totalidad del personal del Ministerio de la Defensa es militar. Esta situación explica que la Comisión Militar nombrada para participar en el proyecto ostentara una doble representación: del Ministerio de la Defensa, y del Ejército de Guatemala.

un tema fundamental para el avance de los Acuerdos de Paz y por consiguiente de la democratización del Estado.

Dentro de la Sociedad Civil además de no haber un claro liderazgo había también una heterogeneidad, así: del lado de los activistas especialmente del sector de Derechos Humanos, había una actitud de cierto reduccionismo de principio que daba como resultado una confrontación automática frente a la flexibilidad que exigía la negociación, por otra parte en otros sectores de la sociedad civil, había una actitud prudente aunque clara, en cuanto a la necesidad de redimensionar y encuadrar claramente el papel del Ejército. Esta actitud era compartida por los académicos y algunos oficiales en retiro, para quienes ese ejercicio significaba la manera de modernizar y situar de manera clara el perfil de la institución de cara a la modernidad.

El Ejército en su interlocución presentó varias caras, ya que varios oficiales se fueron sucediendo en la mesa de trabajo con distintas actitudes. Quedó claro que en todo momento de que, la percepción que el Ministro de la Defensa de turno tuviera de los eventuales resultados del proceso, influía de manera directa en esa actitud.

Así cuando se inició el diálogo, el Ministro Estrada Velásquez tuvo una actitud positiva aunque de lógica desconfianza, que redundó en una actitud de espera apostando quizás a que el proceso no iba a llegar muy lejos. Mas tarde, se da un cambio de ministro que representa una alteración sutil de las fuerzas dentro del propio Ejército y en la cual sectores conservadores empezaron a pesar un poco más, el resultado fue que teníamos un interlocutor que no creía y no quería que avanzáramos mucho, y al que había que tranquilizar más o menos constantemente¹².

En este contexto se aprueba en una plenaria¹³ el documento inicial, con una versión un poco mas matizada, pero que contenía los puntos esenciales reseñados arriba. Este documento es aceptado por el gobierno con reservas de redacción. Estando allí se da un nuevo cambio de Ministro, asume el General Méndez Estrada momento en que en una plenaria, el Ejército presenta un documento conteniendo su propia propuesta¹⁴ elaborada meses atrás y que contenía sólo algunos puntos del documento original pero que, en lo esencial, dejaba intacta la autonomía de la institución en materia política y administrativa. Ante esta situación se acordó retomar el grupo de trabajo, para tratar de integrar los documentos, pero siempre dentro de la idea de que no se trataba de replantear todo desde el inicio. Curiosamente los que más apoyaban el documento original fueron los oficiales en retiro.

Bajo el principio de que, de acuerdo a la estrategia metodológica del proyecto y las normas de procedimiento acordadas por la Plenaria, no era posible realizar una negociación bilateral entre la Coordinación del proyecto y la representación del Ministerio de la Defensa –como esta institución solicitó– se acordó en la 8ª. Reunión Plenaria, celebrada en Noviembre del 2001, realizar una ronda de negociaciones en la que participarían todos los miembros del Grupo de Trabajo que había consensuado el documento, y aquellos miembros de la Plenaria

¹² El Ministro era Eduardo Arévalo Lacs.

¹³ Plenaria llevada a cabo en noviembre del 2000.

¹⁴ Ver documento: Propuesta del Ministerio de la Defensa Nacional. Guatemala marzo 2001.

que estuvieran interesados en participar, con el propósito de resolver la controversia y alcanzar consenso en torno a un texto definitivo.

En el curso de las sesiones que para estos efectos se realizaron en Antigua Guatemala, se acordó que la solución al problema era la de incorporar algunas de las observaciones del Ministerio de la Defensa como notas al pie de página de cada sección del mismo, reduciendo al mínimo las alteraciones al texto ya consensuado previamente. Tras arduas sesiones, se alcanzó una nueva versión que fue elevada nuevamente a consideración de la Plenaria en su 9ª. Reunión, celebrada en febrero del 2002, oportunidad en la que el Vocero del Gobierno de la República – en esa oportunidad -el titular de la Secretaría Presidencial para la Paz- expresó el respaldo gubernamental a los textos. Sin embargo, aún tras esta expresión de respaldo por parte del funcionario que ostentaba la vocería del Gobierno, el representante del Ministerio de la Defensa – un oficial con rango de Coronel- manifestó que, no obstante la declaración anterior, la institución mantenía sus reservas.

Ante una posición que evidenciaba una contradicción al interior de las instituciones gubernamentales, el Plenario solicitó al Gobierno de la República resolver esta situación, y al mismo tiempo solicitó a la Coordinación del Proyecto la realización de las consultas correspondientes. En entrevista concedida por el Presidente de la República al Coordinador del Proyecto para tratar este asunto, el mandatario expresó que reiteraba el respaldo de su Gobierno al proceso y su aprobación a los textos, y manifestó que hablaría con el Ministro de la Defensa para informarle de esta decisión y solicitarle que retirara la reserva expresada en la Plenaria.

Ante esta manifestación presidencial, se convocó a una nueva reunión para finales de marzo del 2003 cuyo propósito era dar aprobación final a los textos consensuados e identificar estrategias de seguimiento a las recomendaciones identificadas, en la que se esperaba una posición unificada de las instituciones de Gobierno en la línea señalada por el Presidente de la República.

En efecto, el día de la reunión final de la Plenaria, el funcionario que ostentaba la vocería gubernamental – el Sub-Secretario de la Secretaría Presidencial de Análisis Estratégico- informó que había sido instruido para leer una declaración en nombre del Gobierno de la República, cuyo texto – aprobado personalmente por el Presidente de la República - reiteraba el respaldo al proceso realizado y la aprobación de los textos consensuados en los Grupos de Trabajo. Tras la lectura de esta declaración, el representante del Ministerio de la Defensa –nuevamente un Oficial de rango subalterno- manifestó que el Ministerio de la Defensa mantenía su reserva y que no se podía dar por aprobados los textos. A una reiteración del vocero gubernamental de la posición oficial del Gobierno de la República, el representante del Ministerio de la Defensa reiteró la reserva de su institución.

Aunque esta situación implicaba la desobediencia a una posición oficial de las autoridades políticas del país, los representantes del resto de instituciones de Gobierno participantes en la reunión optaron por no enfrentar a la delegación militar mas allá de reiterar que la posición manifestada por el Vocero representaba la posición oficial del Gobierno. Esta situación dio lugar a un intercambio de opiniones entre los miembros de la Plenaria -que incluyeron el señalamiento de que la posición del Ministerio de la Defensa constituía un acto de insubordinación a la autoridad política del país y un retroceso en las relaciones civiles – militares- tras los que la plenaria manifestó que la posición del Ejército de Guatemala de no reconocer la postura oficial del Gobierno de la República era un asunto que las autoridades

gubernamentales debían resolver internamente, pero que no reconocer la posición oficial del Gobierno constituiría una aceptación implícita a una expresión de autonomía militar inconcebible dentro del marco político y legal vigente.

Consecuentemente, la plenaria aceptó la declaración oficial del Gobierno y se dieron por aprobados los documentos –incluyendo el texto disputado–, haciendo un llamamiento a las autoridades política y militares a resolver esta contradicción internamente. A continuación, la Plenaria decidió publicar y difundir las recomendaciones alcanzadas, y crear una instancia –la Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática– que les permitiría continuar el diálogo intersectorial una vez el proyecto POLSEDE desapareciera formalmente.

La coordinación del proyecto, en atención a la crisis interna del Gobierno generada por la posición del Ministerio de la Defensa y en consulta con miembros del Plenario, optó por retrasar la publicación de los documentos con la intención de conseguir el lapso de tiempo que permitiera a las autoridades políticas resolver esta situación y consolidar la posición gubernamental. Este lapso fue utilizado por el Ministerio de la Defensa, que había cortado todo contacto con la coordinación del proyecto, para realizar una serie de gestiones ante los países y organismos internacionales que patrocinaron el proyecto, intentando infructuosamente deslegitimar el proceso e impedir la publicación de lo acordado¹⁵. No fue sino hasta la sustitución del General Méndez Estrada por el General Morán Muñoz, quien representaba en su momento a una tendencia militar proclive a la profesionalización del Ejército, que se generaron condiciones que hacían posible resolver la contradicción entre autoridades políticas e institución militar.

Finalmente, tras consultas con los funcionarios del Gobierno de la República, la Coordinación del proyecto procedió a publicar los documentos tal y como había sido acordado en la plenaria y a presentarlos en un acto público celebrado en Enero de 2003 en el que el Vice-Ministro de Relaciones Exteriores – anterior Secretario de la Paz– hizo uso de la palabra como representante del Gobierno, reiterando el respaldo oficial al proceso realizado y a los consensos alcanzados.

Las contradicciones al interior del Ejército no se habían solucionado totalmente, sin embargo, sectores militares recalcitrantes intentaron infructuosamente frenar - mediante la presión ante los países y organismos internacionales que habían patrocinado el proyecto – la presentación de los libros y su circulación. Sin embargo, el acto público se llevó a cabo con la participación oficial del Gobierno, de las organizaciones de la sociedad civil, y de las personas que a título individual –civiles y militares– formaron parte de este esfuerzo.

El último intento de este sector por frenar la circulación de los documentos consistió en el envío, al día siguiente de la presentación pública, de una carta firmada por el Ministro de la Defensa, en la que manifestaba su oposición a la

¹⁵ No obstante esta situación, pocos días antes de la remoción del Ministro Méndez Estrada, la comisión interinstitucional responsable de la conducción del proceso de elaboración del Libro Blanco de la Defensa Nacional decidieron incluir los documentos finales del Proyecto POLSEDE como insumo para las consideraciones de los participantes en este proceso que, con el auspicio de la Organización de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos y como parte de un proceso amplio de diálogo entre autoridades políticas y sociedad civil, coordinó el Ministerio de la Defensa.

publicación de los documentos aduciendo supuestas violaciones a las normas de procedimiento establecidas, a la que la Coordinación del proyecto respondió con una carta que aclaraba y desvanecía los argumentos utilizados. Ante esta situación, en una reunión entre el Ministro Morán Muñoz y la Coordinación del proyecto, en la que el primero solicitó la presencia testimonial de un representante de la Embajada de los Estados Unidos, el Ministro señaló que la carta se originó en información parcial que le había sido proporcionada por subalternos, pero que al mismo tiempo era necesario dar alguna solución a las resistencias manifestadas por ciertos sectores de la institución armada a las referencias históricas contenidas en el texto. Tras un intercambio de ideas, se acordó que la solución, que consistía en incluir en los textos - ya publicados y presentados oficialmente, pero aún circulando de manera restringida- una Declaración Oficial en la que el Ministerio de la Defensa expresaba su reserva ante la posibilidad de considerar como definitivas las interpretaciones que los textos contienen sobre hechos históricos, pero en la que reafirmaba la decisión institucional de apoyar las recomendaciones de políticas alcanzadas por consenso, tal y como fueron aprobadas por la plenaria el 31 de julio del 2001¹⁶. Esta medida permitió dar por terminada la reserva del Ministerio de la Defensa a los textos, y resolver la contradicción entre autoridades políticas y mando militar.

Las enseñanzas del Proceso

Aparte de haber generado un clima de equipo entre los académicos y los militares retirados, se logró por primera vez en nuestra historia, entablar un diálogo serio y constructivo entre civiles y militares sobre asuntos que anteriormente sólo eran debatidos al interior del Ejército, aunque su trascendencia afectara a toda la sociedad.

Se evidenció que dependiendo de las corrientes que predominaban en la Institución, así era la actitud oficial frente al proceso.

Resultó evidente que la construcción de una política de seguridad democrática exige además de la participación de varios actores, un conocimiento especial y un saber complejo y particularmente sensitivo dentro de la sociedad.

En el caso de Guatemala, se lograron establecer varios consensos a pesar de ser una sociedad tan polarizada y donde las heridas de guerra aún no sanan completamente. Al mismo tiempo, se logró visualizar que una política de tal naturaleza para nuestro país, es una tarea de largo aliento pero al mismo tiempo de singular urgencia.

Personalmente tengo la impresión de que quedó, en todos, la idea de que había un enorme reto hacia el futuro en materia de trabajo y de búsqueda de soluciones a una problemática que rebasaba, con mucho, la cuestión militar o de seguridad y tenía como trasfondo la historia reciente de nuestro país.

Hubo seriedad, en el análisis y buena voluntad, hubo también sorpresas provenientes del poder donde se hizo patente la debilidad del ejecutivo frente al Ejército, y que los civiles jugaban muchas veces como apoyos entre las disputas de tendencias al interior de la Institución. En ese sentido, creo que fue muy ilustrativa

¹⁶ Como anexos al final de este artículo se han incluido los documentos que ilustran esta compleja situación.

la actitud del gobierno y su manera de evitar hasta donde fuera posible las definiciones que le implicaran un desgaste.

Por último, quedó también claro para los que participamos en esa experiencia, que éste no era sino un primer paso y aún pequeño en el largo proceso de generación de políticas, toma de decisiones, y búsqueda de la democracia para nuestra sociedad.

ANEXOS

Trascripción de las intervenciones del Vocero del Gobierno de la República y del Representante del Ministerio de la Defensa durante la Reunión Final de la Plenaria de POLSEDE, (21 de marzo del 2002).

Intervención del Dr. Miguel Ángel Reyes, Sub-secretario de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia -SAE-

„El Gobierno de Guatemala valora el ejercicio académico que ha significado el Proyecto *“Hacia una Política de Seguridad para la Democracia”*. Aparte de lo intelectual de muy singular proceso, destaca el proceso de diálogo entre representaciones del Estado y de la sociedad civil que se dio en su decurso, congruente con el espíritu de los Acuerdos de Paz.

Por consiguiente: “El Gobierno expresa su aprobación en general del conjunto de productos del proyecto y manifiesta su intención de tomar nota de sus consideraciones sustantivas en relación al diseño de las políticas públicas correspondientes.

Guatemala, 21 de marzo de 2002”.

(Esta es) la comunicación que se nos ha indicado debíamos dar a conocer públicamente.”

Intervención del Representante del Ministerio de la Defensa Nacional, Coronel de Infantería DEM, Mario Antonio Ardón Aguilar, Coordinador de la Comisión Militar ante el proyecto.

“Quiero agregar algo que ya había hablado con el Dr. Aguilera. Se habían determinado algunos términos de los que acaba de anunciar el Dr. Reyes, así que lamento y voy a leer yo la ratificación de la posición de reserva del representante del Ministerio de la Defensa Nacional ante el Proyecto *“Hacia una Política de Seguridad para la Democracia”* en esta plenaria.

“Por este medio ratificamos la posición del Representante del Ministerio de la Defensa Nacional, ante la plenaria del Proyecto *“Hacia una Política de Seguridad para la Democracia”*, informando que está pendiente el Ministerio de la Defensa Nacional de recibir los resultados del análisis de todos los documentos por el Estado Mayor de la Defensa Nacional, con la finalidad de pronunciarse respecto a la reserva planteada.

Guatemala, 21 de marzo de 2002”.”

Ratificación de la posición del vocero del Gobierno de la República.

“Sin embargo ratificamos que la posición oficial del Gobierno de la República es la expuesta por esta vocería.”

Ratificación de la posición del Representante del Ministerio de la Defensa Nacional

“Quiero ratificar que el Ministerio de la Defensa Nacional coordinó en no aprobar los documentos desde el punto de vista de Gobier

Bibliografía

- Arevalo De León, Bernardo. **Función Militar y Control Democrático**. Conferencia Internacional, Amanuense Editorial. Guatemala, 2000
- Coarchita, Hermógenes (S. J.). **Diario de la Parroquia de San José Pinula**. Arquidiócesis de Guatemala, Junio 2003.
- Comisión para el esclarecimiento histórico: **INFORME. La Metáfora de una sociedad que se castiga a si misma**. F Y G Editores, Guatemala, 2000
- Moran, Rolando **Saludos Revolucionarios. Historia Reciente de Guatemala desde la Óptica Guerrillera 1948-1946**. Fundación Guillermo Toriello, Guatemala, 2003.
- Organización de Derechos Humanos del Arzobispado (ODHA). **Guatemala Nunca Más. Informe Del Proyecto Diocesano de Recuperación de la Memoria Histórica**. Guatemala, 1998
- Pasara, Luis. **Paz, Ilusión y Cambio en Guatemala. El Proceso de Paz, sus actores, logros y límites**. Universidad Rafael Landívar. Guatemala, 2003.
- Poitevin, René. **Modernizar para Militarizar: El gobierno paradigmático de Arana Osorio**. Separata de la Revista de la Academia de Geografía e Historia de Guatemala. Guatemala, 2002
- Schirmer, Jennifer. **Las intimidaciones del Proyecto Político de los Militares en Guatemala**. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Guatemala (FLACSO- Guatemala). Guatemala, 1998.

Los textos del WSP así como la documentación relativa al proceso de negociación se consignan en un anexo al final.

Capítulo 6

El concepto y la agenda de seguridad

*Gabriel Aguilera Peralta**

El Concepto De Seguridad En Las Políticas Del Estado De Guatemala

El concepto de seguridad y su aplicación a una agenda de Estado, es uno de los ejes centrales en la definición de la política de defensa y de la doctrina militar. En el caso de Guatemala el Estado introdujo el manejo de ese entendimiento en la época de la segunda guerra mundial, cuando Estados Unidos organizó la red de apoyo americano en su lucha contra las potencias del Eje. La seguridad se vinculó a la defensa colectiva contra un agresor externo a la región (identificado como el Reich alemán y el Imperio japonés) y se hizo operativa mediante las estructuras de la Junta Interamericana de Defensa (1942) y la influencia del War National College de Estados Unidos hacia los ejércitos del continente¹.

Posteriormente, en 1947, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Tratado de Río) institucionalizó ese sistema regional de seguridad, pero para entonces, ya se había iniciado la guerra fría y la percepción de la amenaza externa, antes representada por el ‘nazi-fascismo’ pasó a ser sustituida por el denominado ‘comunismo internacional’.

Si bien en Guatemala no se llegó a sistematizar una doctrina de seguridad, sí se operacionalizó el concepto, incorporándolo a las políticas oficiales. De esta forma para 1963 el instrumento creador del Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA), concebido como el primer arreglo subregional de seguridad, en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), definió al ‘comunismo internacional’ como una ‘grave e inmediata amenaza para la paz y la seguridad de los Estados del Istmo’².

Al igual que en otras naciones del continente, los gobiernos autoritarios de Guatemala, que se extendieron aproximadamente desde 1963 hasta 1985, manejaron la seguridad dentro de una definición estrecha, circunscrita a los aspectos militares y enfocada en el combate al adversario externo, el cual se veía reproducido en el interior de la sociedad, con lo cual no se distinguía entre la amenaza externa e

* El autor es politólogo. Miembro del comité directivo e investigador del programa de participación y democracia, catedrático universitario. Ha sido viceministro de relaciones exteriores y secretario presidencial de la paz.

¹ Para este periodo: José Manuel Ugarte: Seguridad y Defensa en América Latina. Ponencia presentada en LASA 2001.

² Sobre el CONDECA: Gabriel Aguilera: La Integración Militar en Centroamérica, INCEP, Guatemala, 1975.

interna y por consiguiente la función de las fuerzas armadas incluía ambas dimensiones.

Ese manejo tuvo un sesgo totalmente ideológico, ya que se veía amenazada a la seguridad en cualquier coyuntura, si se identificaba con el mencionado 'comunismo', y si ese elemento no estaba presente, se podían ignorar situaciones reales de daño grave a la seguridad nacional. Así se explica, por ejemplo, que la invasión organizada por el gobierno norteamericano que derribó al Presidente Jacobo Arbenz en 1954, pese a configurar un hecho típico de agresión externa que vulneraba la soberanía nacional y que era dirigida contra un autoridad legítima y constitucional, no solamente no fue repelida por las fuerzas armadas, sino que el episodio fue silenciado por varias décadas en la historia interna del Ejército³.

En los hechos, el Estado guatemalteco manejó (aunque no la definió específicamente) especialmente durante el largo periodo de la guerra interna, una versión de la Seguridad Nacional, tal como fue entendida a partir de las dictaduras militares sudamericanas de las décadas de los años 60 a 80. Es sabido que en tanto que la Seguridad Nacional se refiere la prevención y reacción ante amenazas que puedan pesar sobre el Estado-Nación, y constituye por consiguiente una definición usual y válida, el uso del término en América Latina durante el periodo de la guerra fría, asumió una connotación ideológica, justificando la supresión de las libertades democráticas y el autoritarismo. El origen conceptual puede encontrarse en una percepción exacerbada del realismo político⁴.

Dado que la confrontación armada interna en Guatemala se libró totalmente al margen del Derecho Internacional Humanitario, tuvieron lugar en su decurso casos gravísimos y extensos de violación a los derechos humanos y de otros hechos de violencia que afectaron a la población civil en una magnitud pocas veces alcanzada en los conflictos bélicos del continente⁵.

Esta situación se modificó, como es conocido, a partir del proceso de democratización y pacificación de Centroamérica, que se origino con la iniciativa de Contadora y se concretó en el Procedimiento de Esquipulas, el cual puso en marcha decursos que permitieron la finalización negociada de las guerras internas, el desenvolvimiento de las transiciones a la democracia y que incluyeron compromisos para la desmilitarización e introducción de un nuevo pensamiento en materia de defensa y seguridad⁶.

La reactivación de la integración centroamericana, generada por la pacificación de la región, incluyó la creación de un sistema subregional de seguridad. El eje inicial se encuentra en la conceptualización sobre seguridad que contiene el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA, instrumento que sienta las bases jurídicas-institucionales para la organización del Sistema de la Integración Centroamericana. La definición incluye entre sus propósitos:

³ La operación norteamericana para derribar el presidente Arbenz, es analizada en: Nicholas Cullather: Guatemala, Operación PBSuccess. Tipografía Nacional, Guatemala, 2004.

⁴ Elementos de esa percepción en: General Augusto Pinochet, Geopolítica de Chile, El Cid Editor, México, 1978,

⁵ Sobre la guerra interna y los derechos humanos ver: Guatemala Memoria del Silencio. Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico. UNOPS, Guatemala, 1999.

⁶ Para una comprensión completa de Centroamérica en ese periodo, ver : Edelberto Torres-Rivas. Historia General de Centroamérica. Historia Inmediata. Tomo VI. FLACSO/Quinto Centenerazo, Madrid, 1993.

“Concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas”⁷.

Esa visión alternativa de seguridad se implementó institucionalmente en el cuerpo del Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica, de 1995, el cual expandió el concepto de seguridad amplio, que usando la terminología de la época fue bautizado como “seguridad democrática” y que se articula sobre cuatro ejes centrales:

- El Estado de Derecho, referido entre otros asuntos, al fortalecimiento democrático y de los derechos humanos, el desarrollo social y económico, la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural.
- La Seguridad de las Personas y de sus Bienes, que incluye la lucha contra la delincuencia, el terrorismo, el tráfico ilícito de armas, la narcoactividad y el crimen organizado, reconociendo asimismo a la pobreza y la pobreza extrema como amenazas.
- El eje de seguridad regional refiere propiamente al campo de la defensa, atañe a la resolución pacífica de controversias, la renuncia al uso de la fuerza, la defensa colectiva y solidaria, las medidas de confianza mutua y los mecanismos de alerta temprana. Así como el balance razonable de fuerzas, la creación de un mecanismo centroamericano de información y comunicación de seguridad, el aseguramiento jurídico de las fronteras, etc.
- El último eje, incorporado después de que el huracán Mitch devastara el Istmo en 1998, se refiere a la prevención de desastres naturales

Evoluciones parecidas se dieron a nivel nacional, en los países de la subregión, los que pusieron fin a sus conflictos internos mediante acuerdos de paz.

En ese sentido, la experiencia guatemalteca de la negociación de paz es singular por la naturaleza de sus Acuerdos, que llegan a configurar una agenda nacional de reforma y cambio, en una dimensión no igualada en las negociaciones de paz en el continente. Como es lógico, esos entendidos incluyen lo referente a la seguridad y defensa.

Como se observa, el Tratado Marco sustituyó las concepciones tradicionales sobre seguridad por un entendimiento alternativo, manejando por cierto una agenda amplísima, en la que la mayoría de problemas del área parecían convertirse en temas de seguridad⁸.

La otra fuente central que origina el concepto y agenda alternativa, es el proceso de paz en Guatemala. De los siete acuerdos sustantivos que pusieron fin al

⁷ El texto del Protocolo de Tegucigalpa en: SG-SICA/SP-CSUCA: El libro de Centroamérica. Un Instrumento Cívico de los Pueblos. CSUCA, San José, CR. 1999.

⁸ Hay mucha literatura sobre el Tratado. Entre ella: Gabriel Aguilera: el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. En: Universidad para la Paz: La Seguridad Humana y Democracia en Centroamérica. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, UPAZ, Costa Rica, 2003.

enfrentamiento armado, uno está dedicado parcialmente a la temática que nos ocupa, se trata del *Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática* de 1996. En el cual se plasman las disposiciones tendientes a impulsar la reconversión de las fuerzas armadas en sentido coherente con el planteamiento democrático para toda la sociedad, recogido en los Acuerdos.

Entre las disposiciones que contiene este instrumento, destaca por su importancia la definición de la agenda de seguridad. La misma se expresa como:

*“La seguridad es un concepto amplio que no se limita a la protección contra las amenazas armadas externa, a cargo del Ejército, o a la protección contra las amenazas al orden público y la seguridad interna, a cargo de la Policía Nacional Civil. El conjunto de los Acuerdos de Paz de Guatemala plantean que la paz firme y duradera requiere el respeto a los derechos humanos, y al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la Nación guatemalteca, el desarrollo económico del país con justicia social, la participación social, la conciliación de intereses y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática”*⁹.

El Acuerdo también define la función del ejército como *“la defensa de la soberanía del país y de la integridad de su territorio”* separándolo así de la seguridad interna, y al hablar de la Doctrina Militar (en realidad lo que tenían en mente los negociadores habría sido la Política de Defensa) indican que esa Doctrina estará orientada al *“respeto a la Constitución Política de la República, a los derechos humanos, a los instrumentos internacionales ratificados por Guatemala en materia militar, a la defensa de la soberanía e independencia nacional, a la integridad del territorio del país y al espíritu de los acuerdos de paz firme y duradera”*¹⁰.

Los acuerdos de paz, tanto los subregionales como el nacional, abrieron el espacio para una revisión del concepto de seguridad y el diseño de una agenda apropiada. Sin embargo, la recepción de esas disposiciones alternativas en la legislación e institucionalidad en Guatemala, fue lenta. Probablemente el primer esfuerzo sistemático fue el llevado a cabo por el General Alejandro Gramajo, Ministro de la Defensa, bajo la administración del primer gobierno civil después del retorno a la democracia, del Presidente Vinicio Cerezo entre 1986 y 1990. El General Gramajo fundó el Centro de Estudios de la Estabilidad Nacional (ESTNA) actualmente llamado de Estudios Estratégicos Nacionales, espacio para el debate civil-militar, cuyo punto de concentración era el conocimiento de la Doctrina de la Estabilidad Nacional, creada por el mismo Gramajo y pensada como un sustituto a las percepciones tradicionales de seguridad nacional.

Esa doctrina identificaba a la seguridad como sigue: *“Son todas las medidas en los campos sociales, económicos, militar y político, que nuestra sociedad ejecuta para generar en los habitantes de Guatemala una actitud psicológica propicia para su bienestar, que disponga a Guatemala para un grado*

⁹ Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una Sociedad Democrática. En: Recopilación Cronológica Acuerdos Firmados en la Negociación por la Paz en Guatemala. Fundación Casa de la Reconciliación, Guatemala, 1997.

¹⁰ Ibid.

superior de desarrollo, que con el tiempo traerá la completa seguridad, a pesar de las acciones contrarias de los oponentes del Estado...”¹¹ Se postulaban tres puntos de sostén de la doctrina:

- “El equilibrio, entendido como la cooperación y la interrelación de los factores del poder nacional (económico, social, político, militar) para enfrentar los antagonismos y presiones internas y externas.
- Las actitudes, en que la interrelación debe sustituir el desconocimiento que a su vez genera los prejuicios y estereotipos .
- Los mecanismos, que propugnan por foros y otras formas de encuentro y discusión entre los factores...que puedan traer al país beneficios rápidos y prácticos en provecho de la paz y el bien común”¹².

En otra de sus ideas, la doctrina incluía el conjunto de la problemática del país y atribuía el cuidado de la misma a todo el cuerpo social, siendo en ese universo lo militar solamente uno de los factores.

La formulación era muy particular y un tanto abstracta, con un contenido más bien de principios, pero contrastaba con las visiones de seguridad nacional ortodoxa.

La iniciativa tuvo vigencia en tanto el General Gramajo estuvo al cuidado del Ministerio de la Defensa. Sin embargo, no llegó a institucionalizarse, y se dispersó al cambiar la titularidad de la cartera.

Algunos de los compromisos contenidos en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil requerían una reforma de la Constitución, para separar la función de seguridad interior de la competencia militar y posibilitar el nombramiento de un civil como Ministro de la Defensa. Sin embargo, las reformas fueron rechazadas en un plebiscito. Aunque el nuevo entendimiento de seguridad no era consultado en esa reforma, la percepción de que no se aceptaban cambios en el papel tradicional del ejército sí afectó los esfuerzos de reingeniería militar.

A partir de la restauración democrática se articularon diversos espacios de encuentro y discusión cívico-militar; el mencionado Centro de Estudios de la Estabilidad Nacional (ESTNA) y varios programas de entes académicos, tales como Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Instituto de Relaciones Internacionales e Investigación sobre la Paz (IRIPAZ), Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES), la Fundación Myrna Mack y Asociación para el Estudio y Promoción de la Seguridad en Democracia (SEDEM), en los cuales, ya sea en relación a foros o en investigaciones se incluyó la cuestión de la seguridad, introduciéndose la versión alternativa, inspirada en los trabajos sobre Seguridad Democrática o en las numerosas aportaciones internacionales, tales como las de la Comisión de Gobernabilidad Global y la del informe de desarrollo humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹³.

¹¹ Héctor Alejandro Gramajo: Tesis de la Estabilidad Nacional, Editorial del Ejército, Guatemala, 1989.

¹² Ibid.

¹³ Para un ejemplo de los productos de esas reflexiones: Bernardo Arévalo de León et al.: Seguridad Democrática en Guatemala. Desafíos de la transformación. FLACSO, Guatemala, 2002.

Sin embargo, las anotaciones oficiales sobre el tema son las que se consignaron en dos documentos oficiales: el primero de ellos la Doctrina del Ejército elaborada en 1999 y el segundo, el libro de la Defensa Nacional del año 2003. El primero de los instrumentos usa el término de seguridad nacional entendiéndola como:

“Para el Estado guatemalteco, la política de seguridad comprende todas aquellas acciones de carácter preventivo o reactivo que el gobierno debe adoptar para garantizar el logro de los objetivos e intereses nacionales, frente a cualquier amenaza, agresión o situación que por su naturaleza ponga en peligro el Estado Democrático de Derecho, la vigencia de los derechos humanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, la conservación del medio ambiente, la seguridad pública, la interculturalidad de la nación y la paz social. Por consiguiente, constituye el medio para desalentar cualquier comportamiento agresivo, asegurar el libre ejercicio de la soberanía y alcanzar el bien común. En consecuencia, la Seguridad Nacional debe ser una política encaminada a lograr un estado de vida idea, al que toda persona aspira, en el que no exista amenaza alguna, tanto para el Estado como para su soberanía, y en el cual se permita el normal desarrollo de todas las actividades que desarrolla la población, no obstante los antagonismos que puedan oponerse a ellas...”¹⁴. En otro de sus párrafos, la Doctrina hace referencia al Tratado Marco, incorporando textualmente sus definiciones. Aunque la Doctrina fue revisada en el año 2002, no se trabajó la parte citada.

En el libro de la Defensa Nacional se hace, asimismo, referencia al Tratado Marco y partiendo del mismo se establece que:

“...para Guatemala se define la Seguridad Nacional como el estado de vida de la Nación, en el cual se garantizan la dignidad del ser humano y el desarrollo pleno de sus potencialidades en sus manifestaciones políticas, económicas, sociales y culturales: así mismo, se contrarrestan las amenazas a la soberanía e institucionalidad democrática del Estado y a la integridad del territorio. Dentro de este esquema, la política generada por el estado en materia de seguridad se basa en consideraciones como la concreción de los intereses nacionales y del proyecto de Nación que se aspira a construir, la que debe enfrentar para la consecución de dichos intereses; y las condiciones objetivas y subjetivas a partir de las cuales pueda, o no, hacer funcionales los mecanismos de prevención, control y resolución de las amenazas”¹⁵.

Como puede observarse, en ambos documentos se incluyen definiciones de seguridad acogiendo la referencia al Tratado Marco, con lo cual se puede asumir que es el concepto de Seguridad Democrática el que acepta el Estado de Guatemala. Es notorio que los mismos no refieren al Acuerdo de Paz respectivo.

¹⁴ Ministerio de la Defensa Nacional: Doctrina del Ejército de Guatemala. Editorial del Ejército, Guatemala, 1999.

¹⁵ Libro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala, Centro Impresor PS, Guatemala, 2003.

Se puede sintetizar la importancia de la temática. Siendo que la construcción teórica sobre defensa y seguridad tiene como piedra de basamento la definición del concepto y de la respectiva agenda, destaca la importancia de que ese primer entendimiento sea congruente con los valores de la democracia y de la paz. Durante el periodo del autoritarismo y la guerra, el Estado manejo (sin definirlo oficialmente) la Seguridad Nacional, en la versión que sirvió de fundamento a las dictaduras sudamericanas.

Los decursos de pacificación y de transición a la democracia postularon su sustitución por la Seguridad Democrática, pero en el caso de Guatemala, ello no se tradujo inmediatamente en una adopción institucional o en una interiorización por los integrantes de las fuerzas armadas.

Lo que se originó fue un proceso, en el cual el debate sobre cómo definir seguridad reflejó las tensiones y dificultades de la reconversión militar y del cumplimiento de los compromisos de los Acuerdos de Paz.

En las diversas experiencias de ese decurso, si bien se debatió el eje de seguridad, se hizo desde dos perspectivas que no llegaron a cruzarse conceptualmente: por una parte en el Centro ESTNA y espacios similares se expuso y se formó en un entendimiento clásico de seguridad, en tanto que en académicos de la sociedad civil se profundizó el análisis alternativo. Lo que no se había logrado era un diálogo en profundidad entre la visión estatal y la de la sociedad civil.

Por su parte, los documentos oficiales recogieron la definición del Tratado Marco, tendiendo a manejarla en forma paralela con los conceptos clásicos de seguridad.

El Concepto en el Proyecto Hacia una Política de Seguridad en Democracia (POLSEDE)

Por consiguiente, cuando se inició el trabajo de POLSEDE se planteaban varias tareas pendientes: por una parte continuar y profundizar la reflexión de la sociedad civil sobre el asunto de seguridad. Aunque ese devenir ya se había iniciado, el manejo que tenían académicos y dirigentes civiles de la temática era desigual e incompleto; en particular se requería un desarrollo formativo y sistemático en la elaboración, que fuera en conjunto para que los productos se consideraran de todos y no de un sector, que esos productos llegaran más allá del conocimiento hacia la elaboración de propuestas y que éstas tuvieran la calidad necesaria para ser tomadas en consideración.

Ese conjunto de objetivos era lo que iba a hacer posible el empoderamiento por la sociedad civil de los contenidos del área.

Por otra parte, debía encontrarse un puente para cruzar la diferencia que hasta entonces existía entre las reflexiones que se hacían desde o conducidas por entes estatales, y las que nacían de la academia y las Organizaciones No Gubernamentales. La metodología del WSP, ya puesta a buena prueba en ocasiones anteriores lo hizo posible, en cuanto que se logró una adecuada convocatoria a representaciones estatales. Debe estimarse que por parte del Estado, se encontró interés y respuesta al proyecto.

La diferencia entre este esfuerzo y las anteriores experiencias surgidas de espacios de encuentro civil-militar, estriba en el cuidado que se puso para que ese intercambio se hiciera en condiciones de igualdad de las partes, de suerte que no se

asumía como punto de partida una concepción que se iba a aprender o desarrollar, sino un ejercicio en que partiendo de diversos entendimientos se iba a construir en conjunto, teniendo como referentes el marco democrático y la paz. En el marco de esa lógica, POLSEDE incluyó como contenido de su Grupo 2, cabalmente el **Concepto y Agenda de Seguridad**.

El ejercicio fue complejo, tuvo coyunturas de dificultad e inclusive de tensión. Dada la cercanía del tiempo de guerra, los actores, tanto estatales como de la sociedad civil, tendían a reflejar en sus discursos y actitudes las oposiciones del conflicto y sus caudas. Es evidencia de las bondades de la metodología del WSP que en el prolongado ejercicio del Proyecto, se fueron superando esas oposiciones y se avanzó en los deseados consensos. Hasta el final subsistieron, empero, desencuentros, pero limitados a pocos actores y sobre cuestiones muy puntuales, especialmente la lectura del pasado (partiendo de la interpretación de cómo la Doctrina de Seguridad Nacional se había aplicado internamente durante el conflicto).

En términos generales, a lo largo del proceso la desconfianza y ubicaciones de poca tolerancia del inicio, fueron cediendo en la medida en que la metodología iba llevando a discutir aspectos de una problemática en que todos y todas buscaban solución y no las posiciones, y en que la ilustración que aportaba el intercambio académico ayudaba a superar las preconcepciones ideológicas e iba llevando a formas de ver comunes.

En relación a los aportes del grupo, lo primero que destaca es el rigor conceptual con que se hizo la arquitectura del estudio. Esto se refleja en la revisión de la abundante literatura sobre la cuestión y la selección de los trozos teóricos que sirvieron para ir armando una nueva aproximación nacional al concepto y agenda de seguridad, para lo cual fue necesario revisar el tratamiento de la materia en la historia reciente del país, a fin de identificar los contextos en que surgieron las interpretaciones.

Particular importancia se dio al crucial problema de la delimitación entre las agendas de seguridad y desarrollo, obligada por la introducción de los nuevos temas, en especial los referidos a las carencias socio económicas. POLSEDE se hizo participante en lo que es un debate abierto en los estudios de seguridad a nivel internacional, postulando las categorías analíticas de seguridad preventiva y reactiva, siendo la primera la que permite al Estado mitigar las vulnerabilidades que harían posible el desarrollo de riesgos y la segunda la que organiza la reacción ante esos riesgos y amenazas ya presentes. Se dice:

*“seguridad preventiva es la condición que se genera por la capacidad del estado de promover condiciones de bienestar para la sociedad, mitigando las vulnerabilidades que le afectan y que limitan el bienestar general: seguridad reactiva es la condición que se genera por la capacidad del Estado de contener o detener las amenazas específicas que atenten contra dichas condiciones y afectan el estado de bienestar de la sociedad”*¹⁶.

¹⁶ Bernardo Arévalo De León: Hacia una Política de Seguridad para la Democracia. Documentos Finales. WSP, FLACSO, IGEDEP Tomo I, Magna Terra Editores, Guatemala, 2002.

También es de notar la argumentación sobre las condiciones para el aseguramiento, o sea el decurso por el cual se define cuándo un asunto sale del listado de gestión regular del Estado, para entrar a la zona de excepcionalidad, en que se ubican los asuntos que cuida la seguridad reactiva.

Otra contribución reconocible es que el Grupo en su acción de dos años, produjo un bloque analítico completo sobre el asunto de su incumbencia, que por el grado de consenso Estado-sociedad civil logrado en su elaboración, debe considerarse bastante legitimado. Tal contribución debe asumirse como un insumo para el diseño de las políticas oficiales respectivas. En concreto, el capítulo contiene una conceptualización y definición concluida sobre seguridad y una buena articulación de elementos para una agenda.

Examinando la ruta seguida por el Grupo en sus casi dos años de trabajo, se observa que inicialmente se elaboró sobre la importancia del tema y la necesidad de desmitificarlo y por medio de la aportación cruzada Estado-sociedad civil, legitimar lo que es una central política pública. El objetivo final sería producir un resultado que permitiera su “*externalización en un documento ejecutivo que presente la política nacional de seguridad democrática*”¹⁷. Igualmente se consideró en esta etapa el desarrollo histórico inmediato y sus efectos sobre el concepto.

Dado que la discusión se ubicaba en la fase de consolidación no completada de la democracia, el esfuerzo se entendía como parte del diseño de una agenda nacional que contenga los principios de la seguridad democrática. La construcción debería absolver cuatro necesidades: debida consideración a las particularidades estructurales del país, la obtención de insumos teórico-prácticos sobre otras experiencias en el campo, la atención de las disposiciones constitucionales y las emanadas de los Acuerdos de Paz y del Tratado Marco y la consolidación de la capacidad de ‘gestión intersectorial’ que recogiera las aspiraciones y necesidades de la sociedad.

El siguiente paso del Grupo fue sumergirse en el marco analítico, incluyendo el estudio sobre el concepto de seguridad, la relación entre Estado y seguridad, las consideraciones sobre los intereses nacionales y el proyecto de nación, la evolución de la idea de la Seguridad Nacional a la Seguridad Democrática y la profundización de ésta y, finalmente, la construcción de un concepto de seguridad y de una propuesta de elementos para una agenda. Esta última parte fue el resultado deseado y dado que se llegó al mismo precedido por un relativo largo periodo de estudio, discusión y alcance de consensos sobre los puntos previos, el producto logró la madurez deseada.

Ya se mencionó que la conclusión sobre el concepto puso énfasis en diferenciar, para hacer manejables conjuntamente, las preocupaciones de la seguridad preventiva y la reactiva, ubicar las dos dimensiones dentro de la seguridad democrática y ligarla a los intereses nacionales. En relación a la agenda se propuso diferenciar los problemas ligados a la supervivencia del Estado, y los denominados mayores y menores; estas tres categorías tienen que ver con la amenaza a la supervivencia del ente estatal, su posibilidad de convertirse en ese riesgo si aún no lo son y los que afectan el bienestar de la población, sin constituir amenaza mayor. Con esa clasificación es posible elaborar una agenda que incluya los riesgos tradicionales y los nuevos, ubicar el umbral que los separa y señalar los medios y procedimientos para implementar políticas correspondientes.

¹⁷ Ibid

De esta suerte el producto en síntesis del Grupo se puede reconocer como sigue:

INTRODUCCIÓN	Propuesta del concepto de seguridad. Categorías de seguridad preventiva y reactiva.
MARCO ANÁLITICO	Evolución del concepto, papel del Estado, los intereses nacionales, el proyecto de nación, la seguridad nacional y la democrática-
CONSTRUCCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD	Desarrollo lógico que lleva a la propuesta de Seguridad elaborada por el Grupo
ELEMENTOS PARA DEFINIR LA AGENDA DE SEGURIDAD	Criterios para el diseño de la agenda, partiendo del marco analítico y del concepto. Categorías de riesgos: amenazas a la supervivencia del Estado, riesgos mayores y menores.

La Influencia de POLSEDE

Los avances logrados por POLSEDE, de los cuales forman parte los logrados por el Grupo 2 sobre **Concepto y Agenda de Seguridad**, no deben entenderse como un ciclo finalizado, más bien son el elemento central en un proceso que debería concluir en el desemboque de ese conjunto de propuestas en las políticas estatales sobre la materia y en la creación de una comunidad de defensa, entendida como un espacio social en el que tanto la sociedad civil como el Estado manifiestan interés, dan seguimiento e inciden sobre los temas de defensa y seguridad.

Para ello se requieren una serie de realizaciones. Entre ellas la consolidación del espacio de diálogo y elaboración que se creó durante el ejercicio, el cual de mantenerse podría ser uno de los elementos que constituirían la Comunidad de Defensa, coincidiendo con iniciativas similares, tales como el trabajo de la Mesa Intersectorial de Diálogo-Mesa de Consulta sobre la Política de Defensa que se constituyó en el proceso de elaboración y diseño del Libro Blanco¹⁸.

¹⁸ Sistema de Naciones Unidas/Organización de Estados Americanos: Mesa de Consulta sobre la Política de Defensa. Guatemala, octubre de 2002.

Al concluir POLSEDE los entes y personas participantes integraron un espacio destinado a dar seguimiento y promover la incidencia de las propuestas, la Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática en el cual participan tanto sectores gubernamentales como de la sociedad civil. En esa configuración destaca el número de centros y de investigadores especializados participantes; en ello se evidencia otro de los subproductos de la acción de POLSEDE, el grado de profundización que ha alcanzado un número importante de investigadores que muestran madurez y conocimiento en los asuntos relativos a la seguridad y defensa.

Sin embargo, la red precisaría incluir a otros actores que no estuvieron presentes o no lo hicieron en grado apropiado, pero que son decisivos para el traslado de la reflexión al campo de las decisiones estatales, como lo son los partidos políticos y el Congreso de la República, en este último cuerpo en especial las comisiones de Defensa, Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales.

Igualmente sería de observar la recepción por parte del Estado a las proposiciones. Debería entenderse como posible, dado que cabalmente la metodología se basó en la discusión y elaboración cruzada entre los representantes de la sociedad civil y los de entes oficiales, pero este es un terreno que cae en la voluntad política. El principal obstáculo a superar es la no acabada formación de confianza entre representantes gubernamentales, especialmente de las fuerzas armadas y los grupos civiles, en el decurso de las sesiones de POLSEDE se logró un avance en ese terreno. Impulso que requiere fortalecimiento¹⁹.

Sin embargo, lo más importante es la toma de posición de las autoridades superiores. En última instancia la decisión política del más alto nivel es la que regula, pero nuevamente ello se inscribe en la dinámica de la capacidad del poder civil de hacer valer su autoridad o que a su vez tiene que ver con el control de las situaciones de autonomía militar aún existente.

Cuando se redactó la Doctrina Militar y se revisó la misma, POLSEDE o no había iniciado su actividad o no la había concluido, por lo que la dicha Doctrina no asumió sus productos.

En cambio, el ejercicio de elaboración del Libro de la Defensa Nacional si incorporó expresamente las conclusiones del Proyecto, manifestándolo políticamente en la convocatoria y operativamente, en la fase de seminario con representaciones de la sociedad civil, usando un resumen de las conclusiones como texto de consulta y llamando a expertos de POLSEDE como conferenciantes²⁰.

Por ello en el Libro Blanco se encuentran coincidencias, aunque en varias partes el texto oficial sigue el análisis clásico. Ello se debió a que la metodología de diseño, aunque parcialmente parecida a la de POLSEDE, descansó centralmente en insumos de conferenciantes, muchos de ellos expertos internacionales, los cuales reprodujeron una terminología y conceptualización internacional.

En otros documentos oficiales se nota que se ha registrado la elaboración en POLSEDE y que está ejerciendo influencia. Es así como la propuesta de Agenda Estratégica de la Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia aplica la noción de seguridad preventiva ya mencionada, Se usa así:

¹⁹ Véase el juicio de MINUGUA sobre ello:

²⁰ Sobre el proceso de elaboración del libro Blanco de Guatemala ver: Guillermo Pacheco Gaitán: Políticas de Defensa y Elaboración de Libros Blancos. Experiencias Latinoamericanas, REDES/CDHS, Ediciones Legales, Guatemala, 2003.

“...la noción de seguridad preventiva como espacio institucional para atender situaciones de emergencia nacional que requieren la ejecución de políticas y medidas extraordinarias, simultáneas, de seguridad y desarrollo...se hace una propuesta de seguridad preventiva para la contención urgente y extraordinaria del crecimiento gradual de la descomposición social y la falencia del Estado”²¹.

Este asunto de la incorporación del pensamiento POLSEDE a lo oficial, pasaría asimismo por la toma en consideración de sus recomendaciones en la elaboración de la legislación específica y en la organización de la institucionalidad del campo. Para dar cumplimiento a los compromisos del Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil (AFPC) se requería a principios de 2004 la reforma de la Constitución de la República y de la Ley Constitutiva del Ejército y posiblemente una Ley de la Defensa Nacional, así como de la estructuración de un sistema de inteligencia congruente con los Acuerdos.

Ese sistema requiere además de un conjunto de piezas institucionales, entre las cuales se cuentan el Consejo Asesor de Seguridad, el Consejo Nacional de Seguridad, el Consejo de Coordinación de Servicios de Inteligencia, la Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información del Ministerio de Gobernación, eventualmente la reorganización del Gabinete de Seguridad que podría desdoblarse en uno de seguridad interior y otro de exterior²².

Conclusiones

La elaboración sobre seguridad tomó un cariz nuevo al concluir la guerra fría. Ese conflicto había congelado visiones centradas en la amenaza militar y en el caso latinoamericano, en una percepción estereotipada de ‘seguridad nacional’. En el ordenamiento diferente surgido a finales del S. XX, se expandieron los conceptos alternativos, que si bien ya habían sido formulados, no habían encontrado espacio para desarrollarse. Ubicar a la seguridad en vinculación a la democracia o en su dimensión humana fueron los principales avances, y como correlato de ello, expandir la agenda a puntos que teniendo que ver con el bienestar común, no tenían relación con lo militar.

Los hechos del 11 de septiembre provocaron una parcial regresión de esa tendencia. El terrorismo se colocó en todas las agendas, mundiales, regionales y nacionales, como una de las principales, o la principal, preocupación de seguridad, ya sea por que lo Estados se consideraban afectados por ese riesgo o porque se movieron en esa dirección a consecuencia de las decisiones en los organismos internacionales.

En este sentido fue de particular importancia la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que hizo vinculante a todos los miembros de la organización el actuar en la lucha contra el terrorismo. En igual

²¹ Secretaría de Análisis Estratégico: Agenda Estratégica de Seguridad, Guatemala, 2004

²² POLSEDE tiene una proposición para esa reforma. Ver: Propuesta para la Reforma del Sistema de Inteligencia de Guatemala, en: Hacia una Política de Seguridad para la Democracia, FLACSO, WSP Internacional, IGEDEP, Magna Terra Editores, Guatemala, 2002. Tomo III. Otras sugerencias en: Rodolfo Robles: Propuesta de un Sistema de Inteligencia Nacional para Guatemala, Fundación Myrna Mack, Guatemala, 2004.

sentido se pueden mencionar la resolución de la reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, del 21 de septiembre 2001 “*Fortalecer la cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo*” y la Declaración “*Centroamérica Unida contra el Terrorismo*” de los Presidentes del Istmo, del 19 de septiembre del mismo año.

Dada la naturaleza fluida del terrorismo, los Estados lo identifican como un riesgo a la vez externo e interno, lo ven como asunto militar, aplican a su combate todos los recursos de que disponen y el peso que le atribuyen tiende a opacar otros ítems de la agenda.

Aunque esa es una de las tendencias mundiales en cuanto a seguridad. POLSEDE mantuvo una reflexión que sin dejar de tomar en consideración esas variaciones internacionales, se apegó a la lógica y las consideraciones emanadas de los Acuerdos de Paz y de las doctrinas alternativas sobre seguridad.

Ese aporte es congruente también con otra dimensión de la arena mundial, la que sigue readecuando la elaboración sobre seguridad, tal como se ha planteado por ejemplo en la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, y en la declaración de la Conferencia Especial sobre Seguridad que confirmó la aproximación multidimensional del concepto, estableciendo su naturaleza diversa y el que debe expandir para abarcar las nuevas amenazas, incluyendo las políticas, sociales, económicas, de salud y de conservación del medio ambiente²³. La visión dicotómica de POLSEDE sobre la seguridad reactiva y preventiva es adecuada para manejar ese listado ampliado.

El dilema que se plantea en nuestro tiempo para las consideraciones sobre seguridad, es si se continuará con la construcción de una dimensión congruente con los derechos humanos, la centralidad en la persona humana y la agenda multidimensional o se si retraerá a enfoques unidimensionales, estatocéntricos y que privilegien la dimensión militar. El ejemplo de la aportación de POLSEDE, es significativa de la capacidad de pequeños Estados de contribuir a la configuración de alternativas.

Bibliografía

- Arévalo de León, Bernardo. Compilador: Hacia una Política de Seguridad para la Democracia. 3 tomos. WSP, FLACSO, IGEDEP. Guatemala, 2002.
- Arévalo de León, Bernardo. Seguridad Democrática en Guatemala: Desafíos de la Transformación. FLACSO, Guatemala, 2002.
- Comisión de la Seguridad Humana. La Seguridad Humana Ahora. Communications Development Incorporated. Nueva York, 2003.
- Cullather, Nicholas. Guatemala, Operación PBSuccess. Tipografía Nacional. Guatemala, 2004.
- Ejército de Guatemala. Doctrina del Ejército de Guatemala. Versión revisada, 2002.
- Gobierno de Guatemala. Libro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala. Centro Impresor PS. Guatemala, 2003.

²³ Sobre la Conferencia: Embajador Miguel Ruiz-Cabañas, A Review of the OAS Special Conference on Security. www.resdal.org/art-ruiz_caban.html

- Ministerio de la Defensa Nacional. Doctrina del Ejército de Guatemala. Editorial del Ejército. Guatemala, 1999.
- MINUGUA. Acuerdos de Paz. Universidad Rafael Landívar. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Guatemala, 1997.
- Pacheco Gaitán, Guillermo. Editor: Políticas de Defensa y Elaboración de Libros Blancos. Ediciones Legales. Guatemala, 2003.
- Robles Montoya, Rodolfo: Propuesta de un Sistema de Inteligencia Nacional para Guatemala. Fundación Myrna Mack. Guatemala, 2003.
- Secretaría de Análisis Estratégico: Agenda Estratégica de Seguridad 2004. Guatemala, 2003.
- SG-SICA. El libro de Centroamérica. SP-CSUCA. San José, Costa Rica, 1999.
- Universidad para la Paz. Seguridad Humana y Democracia en Centroamérica. UPAZ/Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. San José, Costa Rica, 2003.
- Ugarte, José Manuel. Seguridad y Defensa en América Latina. Ponencia presentada en LASA 2001.

Capítulo 7

Apuntes sobre doctrina: breves reflexiones de un oficial sobre la experiencia de POLSEDE en el tema de doctrina militar

Julio Balconi

A manera de Introducción

El tránsito del autoritarismo a la democracia –que para algunos aún no concluye- y de la guerra a la paz, fijó la atención sobre uno de los actores de mayor protagonismo en el escenario político nacional. El Ejército de Guatemala como institución del Estado, ha jugado, aparte de su rol fundamental establecido sucesivamente en las constituciones que han estado vigentes, un papel preponderante en la historia contemporánea del país.

La Defensa Nacional y el mantenimiento de la integridad territorial como misión fundamental ha sido el centro sobre el que ha girado la razón de su existencia, pero más allá de esa función, la institución armada también tuvo participación en el quehacer político del país, así como en el conflicto armado interno; dos situaciones que inevitablemente han condicionado los criterios que en la actualidad prevalecen respecto de los militares.

Esto permite comprender de mejor forma las acciones del individuo de acuerdo al contexto de la organización a la que pertenece. Además, facilita la aproximación al conjunto de valores, principios, ideas, símbolos, prejuicios y estereotipos con los cuales se lleva a cabo el proceso de formación militar, sin dejar de lado –por supuesto- el ambiente en el que se desarrolla el mismo.

Es en este contexto en el que se puede establecer el porqué del interés que debe prevalecer en la sociedad sobre un tema como la Doctrina Militar, pues es el fundamento que orienta todas las acciones militares. La garantía de que una institución cumplirá con las funciones específicas que le han sido asignadas por medio de la misión expresada en el ordenamiento jurídico del país, radica en que su doctrina se adecue fielmente a los términos de las tareas que provienen de la sociedad a la que sirve.

Por encima de todo, la institución armada como institución del Estado debe someterse a los intereses de la sociedad a la que se debe. Es en este sentido, que la sociedad debe definir los marcos de referencia que normen, guíen y fiscalicen el papel del Ejército como parte de la transición política que aún falta consolidar.

Primera Reflexión: Sobre la doctrina militar y sus antecedentes

Como ya se indicó, la discusión sobre el tema de la Doctrina Militar se inició en la mesa de negociaciones. Si bien fue durante el gobierno del licenciado Vinicio Cerezo Arévalo en que el Alto Mando del Ejército dio inicio a un proceso de revisión y reorientación doctrinaria, fue hasta que se definió la temática sustantiva de los Acuerdos de Paz, en que se habló de la formulación de una nueva Doctrina Militar.

De conformidad al Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Papel del Ejército en una sociedad Democrática (AFPC), la intención de formular una nueva doctrina tenía como objetivo fundamental la transformación cualitativa del pensamiento de los hombres de uniforme. Fue así como, en cumplimiento de ese compromiso contraído durante la firma del mencionado acuerdo, el Ministerio de la Defensa Nacional presentó públicamente el Manual de Doctrina del Ejército de Guatemala el 16 de diciembre de 1999, un mes antes de que finalizara el período presidencial de Alvaro Arzú.

Ese documento fue considerado por líderes de la sociedad civil vinculados al proceso de paz como una propuesta unilateral que debería ser revisada en el marco de un amplio proceso de diálogo cívico-militar. Aunque el proyecto fue conocido por diversos sectores, las nuevas autoridades militares nombradas por el presidente Portillo no mostraron interés por sostener dicha propuesta y el manual quedó en el olvido.

Segunda Reflexión: Sobre el proyecto “Hacia una Política de Seguridad Democrática”

El Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia (POLSEDE) es un ejercicio innovador que combina, metodológicamente hablando, una investigación técnica exhaustiva con la acción participativa de sus integrantes, para la reconstrucción de los escenarios caracterizados por la atomización y polarización social y por una débil institucionalidad que se refleja en la falta de políticas públicas con visión de largo plazo.

El proyecto, en cuanto el tema de la doctrina, partió de la posibilidad de hacer viable la reflexión conjunta entre sociedad y ejército para definir los términos generales de una nueva doctrina militar.

El dilema político estaba en el intento de resolver, por medio de la discusión, tanto los elementos que sirven a la formulación doctrinaria de los ejércitos, así como la interpretación de los hechos políticos y actos institucionales que han sentado bases de construcción de doctrina para el Ejército de Guatemala. Con estos pasos superados, la formulación de la nueva doctrina militar debería ser un documento fundamental para la transformación de las fuerzas armadas actuales y futuras pues su contenido reflejaría solidez de principios y modernidad.

Para efectos del estudio que desarrolló el grupo, se hizo necesario separar la doctrina en dos áreas claramente diferenciadas pero complementarias: la parte filosófica del quehacer militar y la parte técnica que se refiere al conjunto de normas, principios y fundamentos que establecen la concepción de lo estratégico, táctico y operacional indispensables para el cumplimiento de la misión de la

institución castrense. La parte que a este trabajo compete es la primera, es decir, la filosófica, pues es la que define el código de conducta de los integrantes del Ejército. Igualmente, es importante dejar claro que en cuanto al concepto de doctrina militar, hay diversos criterios y definiciones, según la fuente que se consulte, pero el denominador común es que todas coinciden en separarlo en las dos partes a que nos referimos anteriormente.

Otro aspecto fundamental a considerar fue que la doctrina no es estática, y por lo tanto, que su revisión debe ser permanente para asegurar que se incorporarán conceptos nuevos de conformidad a los intereses nacionales e institucionales. El ejercicio fue realizado por representantes de instituciones de gobierno en las que se incluyó a la institución armada, de organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas, así como personas invitadas a título personal, tanto civiles como militares, quienes realizaron el estudio de la doctrina militar basándose en los acontecimientos ocurridos en las últimas décadas.

No obstante lo anterior, y con el propósito de ordenar el debate, se identificaron las siguientes etapas: Proceso de institucionalización del ejército como fuerza permanente; período revolucionario 1944-1954; la contrarrevolución 1954-1960; insurgencia y contrainsurgencia 1960-1970; el proyecto militar de cúpula 1970-1982; proyecto militar institucional 1982-1986; gobiernos civiles, diálogo y proceso de paz 1986-1996.

La metodología empleada permitió el abordaje del tema con la amplitud necesaria para que cada uno de los integrantes del grupo pudiera expresar sus inquietudes, puntos de vista y disensos, más allá de posicionamientos ideológicos o políticos, que constituyeron aportes valiosos para la concreción de recomendaciones consensuadas intersectorialmente orientadas hacia la formulación de políticas de Estado que dieran viabilidad a un sistema de seguridad para la democracia.

El grupo inició sus actividades en mayo del 2000 con el estudio de la doctrina que ha orientado la actividad del Ejército de Guatemala en las últimas tres décadas, pero, previamente, se hizo necesario realizar un análisis de la situación prevaleciente en el país a raíz del surgimiento de los grupos insurgentes, que es el que detallo a continuación.

Tercera Reflexión: El contexto histórico

Situación Internacional

La transformación vivida por el mundo a finales del siglo XX ha sido dramática. El mundo bipolar surgido después de finalizada la Segunda Guerra Mundial se desplomó; la contienda ideológico-militar que caracterizó ese enfrentamiento entre potencias y que arrastró a muchos países a formar parte de cualesquiera de los bloques hegemónicos finalizó. Sin embargo, sus consecuencias aún persisten, ya que las secuelas ideológicas dejaron profundamente divididas a las sociedades.

La Guerra Fría, como dio en llamársele al enfrentamiento global entre los Estados Unidos y la extinta Unión Soviética, tuvo algunos puntos calientes en su desarrollo. No obstante, las dos superpotencias jamás llegaron a enfrentarse en forma directa sino a través de terceros en una partida de ajedrez mundial. En esta

situación, los países fueron objetivos y las piezas se movieron como consecuencia de maniobras estratégicas, operacionales y tácticas.

La mejor definición para tipificar ese tipo de confrontación surgió del mismo Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, cuando se acuñó la expresión de 'Conflicto de Baja Intensidad', con la cual se develaba toda una concepción de enfrentamiento global librado precisamente a través de países-objetivos. Ese concepto, aunque perfectamente lógico desde la visión de las potencias muchas veces significó la guerra total para los países que la vivieron.

La relación entre intensidad/costo-riesgo abonaba en una permanente disuasión en término de las posibilidades de un enfrentamiento directo. Implicaba la permanente hipótesis de confrontación global con el uso de armas químicas, nucleares y bacteriológicas de alcance intercontinental. Desde esa perspectiva el ataque, por muy sorpresivo que pareciera, constituiría un automático suicidio. Las posibilidades de respuesta no podrían ser neutralizadas.

El enfrentamiento directo significaba 'alta intensidad' y consecuentemente un costo/riesgo incalculable. Las probabilidades de una confrontación en escenarios limitados como Europa Occidental se catalogaban como de 'mediana intensidad' y mediano costo/riesgo para las dos potencias, pero la devastación y la debacle para los países de ese hipotético campo de lucha hubieran sido totales. El peligro de una escalada, con la misma capacidad destructora química, nuclear y bacteriológica, significaba el terror de poder pasar con suma facilidad de la mediana a la alta intensidad.

Es así como el conflicto bipolar se desarrolla más en el plano de la baja intensidad desde la perspectiva de las potencias, pero de mediana y alta intensidad desde la de las sociedades que se vieron enfrentadas por la guerra. El proceso de descolonización en Asia y África, así como las luchas revolucionarias en América Latina, fueron escenarios propicios para la proliferación, expansión y explotación de la confrontación bipolar.

La experiencia de la región demuestra que la confrontación ideológica no sólo condicionó la lucha armada en contra del statu quo, sino también la dinámica política y la misma reacción del Estado ante la amenaza. La definición de un enemigo interno sobredimensionó la capacidad de esa amenaza y desbordó la respuesta represiva del Estado. El costo social fue incalculable. En consecuencia, las divisiones sociales provocadas han sido profundas y traumáticas, y constituyen un serio obstáculo para la unidad e identidad nacionales tan necesarios para lograr el bienestar y el progreso.

Fue así como la creación del Estado Contrainsurgente en América Latina, en contraposición a los movimientos guerrilleros, trajo como consecuencia la profundización de la intolerancia política. Bajo esas circunstancias las fuerzas armadas experimentaron un proceso de ideologización que les llevó a asimilar un patrón de ideas inflexible que terminó por distorsionar su misión primaria al no poder sustraerse, en determinados momentos, a la tentación de ejercer el poder político de la Nación. El enemigo ya no sólo era el insurgente, vinculado a movimientos armados ilegales, sino todo opositor que alzara su voz contra los regímenes de fuerza.

El valor más grande de toda sociedad libre, sacrificado en ese proceso de acoso indiscriminado fue el espíritu democrático, pues se cerraron los espacios de participación de las diversas expresiones políticas y se desestimuló la organización social. Sociedades con larga tradición democrática sucumbieron ante el

autoritarismo y la represión, cuyos gobiernos combinaron el pensamiento conservador proclive al mantenimiento del statu quo con el pensamiento anticomunista exacerbado. El militarismo, como fenómeno político propio de regímenes autoritarios, fue llevado a su máxima expresión con la creación del llamado Estado Contrainsurgente.

A mediados de la década de los setenta la lucha por la vigencia de los Derechos Humanos cobró fuerza convirtiéndose en factor de presión contra las dictaduras. Bien fuera en contra de regímenes totalitarios como el de la URSS o de los países de Europa del Este, o para condenar a los gobiernos militares en Latinoamérica como en Chile, Argentina o Guatemala, la defensa de los Derechos Humanos se convirtió en un elemento de política internacional.

La caída del Muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética, hechos trascendentales que pusieron fin a la Guerra Fría, dando paso a la reestructuración de un nuevo orden internacional. Del enfrentamiento bipolar se pasó a un profundo proceso de distensión política mundial. Esta transformación continuó con el resurgimiento de la democracia liberal en las sociedades que ya habían vivido esa experiencia política, y su creación en los países en los que la ausencia de libertades ciudadanas había sido la regla. Latinoamérica comienza a dejar atrás los años de dictadura y un nuevo mapa mundial se estructura a partir de la sustitución de regímenes totalitarios por sociedades abiertas en Europa del Este y la irrupción de nuevos estados en la escena internacional.

La revolución tecnológica que comienza a experimentar el mundo desde mediados del Siglo XX transforma el concepto tradicional de poder. La revolución digital a inicios de los ochenta significó un gran salto cualitativo para la humanidad. Esta situación se expande superando las barreras físicas que dividen a los Estados con el impulso de estructuras de comunicación global a niveles nunca antes vistos. La era de la globalización había comenzado.

Grandes economías comienzan a constituir bloques, aunque sin seguir necesariamente los pasos de la Unión Europea; se firman tratados de libre comercio formando mercados gigantescos como el que creó el NAFTA entre Canadá, Estados Unidos y México. Las comunicaciones favorecen la posibilidad ilimitada de realizar transacciones, transmitir información sobre aspectos del mundo vía Internet. La mundialización económica es favorecida por las ventajas que ofrece esta amplia estructura de las comunicaciones.

En síntesis, la lucha por el respeto y vigencia de los Derechos Humanos; la construcción y surgimiento de autoridades democráticas; la finalización de la guerra fría; la política de preservación e imposición de la paz; la revolución tecnológica y digital que enlaza al mundo, y, la globalización económica, constituyen los factores estratégicos más sobresalientes que condicionan la vida de la comunidad internacional.

Situación Nacional

La historia contemporánea ayuda a ubicar los hechos que han marcado la dinámica política del país, orientando procesos que habrá que analizar a fondo más adelante como parte de este trabajo. Con el afán de precisar el enfoque, se hace necesario identificar momentos, sucesos y actores que permitan clarificar la influencia que han tenido en la transición política que aún vive Guatemala.

Para el propósito que nos ocupa en esta investigación, se definió la Revolución de Octubre de 1944 como el punto de partida de la historia contemporánea del país¹, situación que como se sabe, orienta los primeros pasos formales en la construcción de la democracia y el establecimiento de las libertades fundamentales con una visión de modernidad. No obstante esa realidad, se puede decir que el período de 10 años que comprendió los gobiernos del doctor Juan José Arévalo y del coronel Jacobo Arbenz Guzmán no fue suficiente para encaminar al país hacia una democracia participativa.

El derrocamiento de Jacobo Arbenz Guzmán con la intervención de la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos de América (CIA); así como el triunfo de la Liberación², marcan el principio de la guerra fría en Guatemala. El levantamiento militar del 13 de noviembre de 1960 y el surgimiento del movimiento insurgente en 1962, representan el inicio del enfrentamiento armado interno. De 1962 a 1982, los fraudes electorales; el militarismo como expresión política en el país; la agudización de la guerra interna y la instauración de gobiernos fraudulentos, condujeron al aislamiento internacional del país.

En sentido contrario, la transición política puesta en marcha como parte del proyecto contrainsurgente de 1982 a 1986; la asunción del nuevo gobierno civil; el proceso de pacificación centroamericano conocido como Esquipulas II; el inicio del diálogo con URNG y la vuelta a la democracia con la asunción de un nuevo gobierno electo libremente, marcaron un derrotero distinto para la Nación.

El principio de las negociaciones formales como parte del proceso de paz; la resolución de la crisis constitucional de 1993; el gobierno de transición que reorienta la dirección política del país; la dinámica impuesta a las rondas de negociación; la participación de Guatemala en misiones internacionales de paz y la entrega a un tercer gobierno democráticamente electo, dieron consistencia al nuevo régimen político.

La distensión militar entre el Ejército y la URNG; la finalización del enfrentamiento armado interno con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera; la desmovilización de la insurgencia; su incorporación a la vida política y social del país y la transmisión de mando al quinto gobierno electo popularmente, fueron los elementos de mayor trascendencia en el escenario nacional.

Para terminar de definir el contexto, debe considerarse que Guatemala aún no concluye la transición a una democracia plena, debido a cuatro razones fundamentales: 1) el autoritarismo sigue vigente en las esferas de poder, 2) la conflictividad social actual es producto de los prolongados años de guerra interna, lo cual perjudica los esfuerzos por lograr la verdadera paz, 3) el mercantilismo está dando paso lentamente a la economía de mercado, y, 4) el Estado se resiste aun a reconocer su carácter multiétnico y pluricultural.

Después de transcurridos un poco más de siete años de la firma de la paz, el Ejército de Guatemala no ha logrado avanzar en el cumplimiento de los compromisos que lo deberían convertir en una institución moderna, adaptada a las exigencias actuales que le impone una sociedad que busca los caminos hacia una

¹ Nota del Editor: Como Revolución de Octubre se conoce en Guatemala al movimiento popular que derrocó la dictadura de 14 años del General Jorge Ubico.

² Nota del Editor: Liberación es el nombre que adoptó el movimiento contrarrevolucionario que, con apoyo de los Estados Unidos de América, derrocó al Gobierno de Jacobo Arbenz Guzmán en 1954.

democracia participativa. Uno de los pasos fundamentales para lograr dicha transformación es la revisión de su doctrina, dado que, como se ha apuntado anteriormente, el ejército ha tenido, a lo largo de la historia, un rol preponderante en la política del país.

Los últimos cuatro años han puesto en evidencia que la falta de conocimiento por parte de la dirigencia política sobre el funcionamiento de la fuerza militar puede ser un factor de desestabilización institucional dado que, por intereses partidarios, algunas estructuras paramilitares utilizadas en la época de la contrainsurgencia estaban siendo revitalizadas con propósitos electorales. El fantasma de la remilitarización de la sociedad vuelve al escenario nacional, poniendo en grave peligro la frágil democracia nacional.

Guerrillas y Contra Guerrillas 1960-1996

La llegada de Fidel Castro al poder por medio la guerra de guerrillas en Cuba, materializó el temor de la amenaza interna en la que se sustentaba el concepto de Seguridad Nacional. La Crisis de los Misiles, iniciada cuando los servicios de inteligencia americana descubrieron en 1962 la construcción de plataformas de lanzamiento y los cohetes soviéticos para ser lanzados, significó el primer enfrentamiento político abierto entre las potencias, situación que afortunadamente no degeneró en el uso de la fuerza. Este hecho dio vida a la otra parte vital de la doctrina de Seguridad Nacional: la tesis de la confabulación mundial liderada por la Unión Soviética en su afán de implantar regímenes comunistas alrededor del mundo.

Las primeras acciones armadas insurgentes fueron llevadas a cabo por pequeñas células en contra de elementos policiales. Sin embargo, el inevitable contacto en el exterior entre los militares alzados y los exiliados políticos militantes del Partido Guatemalteco de Trabajo (PGT) llevó a establecer una simbiosis que dio origen al movimiento guerrillero, el cual se extendió por espacio de 34 años, con etapas críticas de represión indiscriminada por parte del Estado, como la que se dio entre 1979 y 1983. La firma del acuerdo final de paz, puso fin a este período sangriento de la historia del país, que dejó profundas heridas y una extrema polarización social que dificulta los esfuerzos por visualizar un futuro de armonía, paz y reconciliación.

Cuarta Reflexión: Sobre la evolución de la doctrina en el contexto del enfrentamiento armado interno

Primera etapa

En los primeros años del enfrentamiento armado interno, los procedimientos militares que orientaban el esfuerzo contrainsurgente los formulaban los jefes militares que tenían bajo su responsabilidad las áreas con presencia guerrillera, es decir, los comandantes de los cuerpos militares asentados en Zacapa y Puerto Barrios. El Estado Mayor de la Defensa Nacional mantenía una relación administrativa y logística, pero no influía en las decisiones operacionales, ni emitía disposiciones encaminadas a regular dichas operaciones. En otras palabras, los

procedimientos doctrinarios estratégicos, tácticos y operacionales eran locales y a discreción de cada comandante responsable. De esa cuenta, por ejemplo, en Zacapa el comandante militar definió como prioritario establecer vínculos de colaboración con los habitantes de los diversos poblados del Departamento³ a fin de que las acciones contrainsurgentes fueran apoyadas por la población civil afectada por la inseguridad que dificultaba la realización de sus tareas agrícolas y comerciales.

Estas relaciones permitieron el surgimiento de los primeros patrulleros civiles armados, quienes realizaban patrullajes de vigilancia en las vecindades de sus comunidades con el propósito de proveer su propia seguridad y negarle a los grupos insurgentes la posibilidad de acercarse a las poblaciones en busca de apoyo logístico. El resultado fue la desarticulación de las células guerrilleras que por varios años se habían asentado en la región. Para finales de 1969, el ejército consideró que los grupos armados al margen de la ley habían sido neutralizados, a juzgar por la ausencia de actividades militares en las áreas donde normalmente realizaban sus operaciones insurgentes. En términos de la parte filosófica de la doctrina militar, en dicho período no se conoció la existencia de un código de conducta emanado del mando militar que orientara el desempeño de los miembros de la institución armada. Se asumía que los principios éticos y morales inculcados durante el período de formación de los oficiales eran suficientes para que cada uno desempeñara sus tareas con el debido profesionalismo, tanto en el adiestramiento de sus subalternos, como durante el desarrollo de las operaciones contrainsurgentes.

Segunda etapa

Las experiencias acumuladas en guerra de guerrillas permitió al mando militar desarrollar procedimientos doctrinarios para orientar el empleo adecuado de fuerzas militares en futuras acciones contrainsurgentes. Los primeros años de la década del 70 fueron de surgimiento, reorganización y fortalecimiento del movimiento insurgente en el país. La estrategia del *foco guerrillero* en la primera etapa, fue sustituida por la del *frente guerrillero* en la segunda, en el que - a diferencia del anterior-, se contaba no sólo con efectivos armados sino con el apoyo de líderes políticos que promovían el movimiento de masas reivindicativo en los centros urbanos más importantes del país.

Ante estos hechos, el ejército empleó por primera vez el concepto de *fuerzas de tarea*. Éstas eran unidades conformadas con efectivos de varios cuerpos militares, tanto de la capital como del interior del país, a las que se les nombraba un comandante responsable de conducir las acciones necesarias para destruir o capturar a los grupos insurgentes dentro de su jurisdicción. Estas jurisdicciones eran asignadas por el Estado Mayor, sobre la base de los informes de inteligencia, que determinaban las áreas donde se ubicaban los grupos insurgentes más fuertes.

Debido a la concentración de tropas de diversos comandos militares bajo el control operacional del Estado Mayor de la Defensa Nacional, éste estableció por primera vez lo que se conoció como el *código de conducta del soldado en combate*. Dicho código se daba a conocer durante el período de preparación de las tropas,

³ Nota del Editor: La República de Guatemala está dividida en departamentos, y éstos, en municipios.

antes de ser enviadas a las zonas de operaciones, y un ejemplar del mismo debía ser portado permanentemente por cada integrante de dicho contingente.

Tercera etapa

Esta etapa se caracterizó por la sistematización de las experiencias pasadas en los *planes de campaña* anuales que emitía el Estado Mayor de la Defensa Nacional, los cuales contenían el concepto estratégico, táctico y operacional para todas las unidades del ejército que se destinaban para actuar en el esfuerzo principal, el secundario y en la reserva. Un anexo de dicho plan contenía los elementos doctrinarios dirigidos a orientar la conducta de los militares en campaña. Los planes anuales de operaciones eran dados a conocer a los comandantes de los cuerpos castrenses por el alto mando de la institución armada, para luego ser diseminados a todos los subalternos a fin de que cada elemento quedara enterado de sus responsabilidades como miembro de las unidades de combate encargadas de conducir las acciones contrainsurgentes.

Quinta Reflexión: Sobre los productos alcanzados por el grupo

Como se ha explicado, para encauzar a los integrantes del grupo en la discusión de la temática fue necesario hacer una aproximación histórica de los momentos políticos que incidieron en la formulación doctrinaria del Ejército de Guatemala. Los documentos surgidos de esa intensa discusión no alcanzaron el consenso deseado, pero permitieron equilibrar el conocimiento que sobre el tema era necesario en todos los miembros del grupo. Por ejemplo, se alcanzó acuerdo en cuanto a que el alcance de la doctrina militar va más allá del ámbito estrictamente castrense, toda vez que la definición de sus elementos conceptuales depende de la formulación de la agenda de seguridad y de las políticas de seguridad, de defensa y militar del estado.

El grupo no logró culminar el trabajo en un documento de consenso que recogiera todos los aportes sustantivos generados por la discusión, pero si en uno en el que se hace una reinterpretación de la doctrina militar, un enfoque de sus aspectos constitutivos y el planteamiento para la orientación de una nueva visión doctrinaria. El contenido de este documento es rico en ideas y propuestas que tienden a la modernización de la mentalidad militar para superar el concepto tradicional de que la doctrina es un dogma inalterable cuya definición compete estrictamente al estamento militar, y enfatiza que los aspectos doctrinarios necesarios para el funcionamiento de los ejércitos trascienden el ámbito operativo, razón por la que no tiene sustento la afirmación que la doctrina militar es tema exclusiva de militares⁴.

Se estableció, por lo tanto, que la doctrina militar se divide en dos grandes apartados: la definición política que corresponde a la sociedad y que se refiere a la actualización de la agenda de seguridad, la cual serviría para identificar las amenazas y los desafíos que deberá enfrentar el Estado, tanto presentes como

⁴ En el grupo se mencionó como ejemplo que el Ejército de Guatemala, en su concepción doctrinaria, incluye fundamentos de políticas públicas que son propias del debate nacional, en el que sin embargo no participa por su condición constitucional de apoliticidad.

futuros; y la definición operativa, que corresponde a las fuerzas armadas por su carácter técnico, y que se subdivide en tres niveles: el estratégico, en el que se manejan los conceptos, métodos y lineamientos emanados de las políticas de seguridad, de defensa y militar establecidas por el presidente en su calidad de comandante general del ejército; el operacional, en el que se ejecutan los planes y se conducen las operaciones de gran escala en donde se combinan las fuerzas de tierra, aire y mar; y finalmente, el nivel táctico en el que se planifican y conducen operaciones de las unidades que se ven involucradas en el combate.

Reflexión Final

El proyecto Hacia POLSEDE ha llenado de manera concreta el vacío existente entre la sociedad y las fuerzas armadas en cuanto a la revisión de los postulados, valores, principios y métodos para la formulación de una nueva doctrina militar.

El trabajo inicial del grupo fue interpretar el contenido del *Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una Sociedad Democrática* (AFPC), el cual hace referencia al proceso educativo en la institución armada y que contempla las etapas de formación, profesionalización y especialización, pero no hace alusión a los conocimientos, prácticas y destrezas propios del desempeño militar. Era necesario, entonces, precisar a qué parte de la doctrina militar se hacía referencia al plantear su revisión y reformulación.

El proceso de discusión fue lento y difícil, debido a posiciones encontradas con respecto a los conceptos doctrinarios sustentados, pero en general, los miembros del grupo reconocieron que su conocimiento en la materia era bastante limitado. Por esta razón se partió de la identificación de los componentes de la doctrina militar, tomando en consideración, en primer lugar, el conjunto de conocimientos, prácticas y destrezas propias de los aspectos técnicos, y, en segundo lugar, el conjunto de valores que sustentan la existencia de la institución armada y que permiten su funcionalidad, así como la conducta de los elementos que la integran.

Se definieron dos grandes áreas: la técnica que agrupa todos los aspectos estratégicos, operativos y tácticos que garantizan el empleo de la fuerza militar, y, la denominada axiológica que comprende el conjunto de valores político-jurídicos, éticos y morales que definen la función del ejército y la conducta de sus miembros. El grupo concluyó que el AFPC orienta su interés en este segundo componente de la doctrina militar.

Identificados los ámbitos de la doctrina, el esfuerzo se centró en la definición de los conceptos axiológicos que dieron lugar al documento que finalmente produjo el grupo, el cual se considera una propuesta que tendría que ser conocida y discutida por todos aquellos sectores de la sociedad interesados en el tema, para darle sentido al contenido del AFPC en cuanto a la transformación de las fuerzas armadas⁵.

⁵ Nota del Editor: El Ministerio de la Defensa convocó a inicios de 2004 a un diálogo con organizaciones de sociedad civil con el propósito de avanzar en la consideración de la Doctrina Militar del Ejército de Guatemala, que duró aproximadamente dos meses. Las recomendaciones que se alcanzaron sobre este tema en POLSEDE fueron insumo importante para el trabajo de este grupo, y en especial, para la redacción de aquella parte inicial del documento, que es la que se ha logrado consensuar entre autoridades militares y las organizaciones de sociedad civil participantes.

Capítulo 8.1

Las contribuciones del grupo de trabajo IV - controles democráticos

Carmen Rosa de León Escribano

Acuerdos de Paz y Reforma de la Inteligencia

Los Acuerdos de Paz en Guatemala plantean un nuevo modelo de relacionamiento entre sociedad y Estado. El concepto de seguridad que establece el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Papel del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC), genera un cambio en el concepto mismo, pasando de un fundamento en el orden público y las amenazas externas, a la seguridad basada en los derechos fundamentales de los ciudadanos y ciudadanas¹.

El modelo anterior, desarrollado durante el conflicto armado interno, se basaba en una concepción centralizadora, controladora, represiva y excluyente, por parte del Estado, que necesariamente visualizaba al ciudadano como un elemento que debía ser controlado, y en caso de una actuación desapegada al orden de la lógica interna del sistema, merecía ser reprimido. Durante ese período, como parte del enfrentamiento interno, se desarrolló el concepto de subversión y enemigo interno, al cual debían perseguir y eliminar, las fuerzas de seguridad del Estado.

La interpretación del concepto de seguridad que proporcionan los Acuerdos de Paz, presuponen un cambio radical del relacionamiento del Estado con la sociedad. La lógica del nuevo modelo se enfoca en garantizar el pleno ejercicio de

¹ El AFPC establece en su numeral 18 y 19 lo siguiente:

18. La seguridad es un concepto amplio que no se limita a la protección contra las amenazas armadas externas, a cargo del Ejército, o a la protección contra las amenazas al orden público y la seguridad interna, a cargo de la Policía Nacional Civil. El conjunto de los Acuerdos de Paz de Guatemala plantea que la paz firme y duradera requiere el respeto a los derechos humanos, y al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la Nación guatemalteca, el desarrollo económico del país con justicia social, la participación social, la conciliación de intereses y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

19. Dentro de este concepto, la seguridad ciudadana y la seguridad del Estado son inseparables del pleno ejercicio por los ciudadanos de sus derechos y deberes políticos, económicos, sociales y culturales. Los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza y la pobreza extrema, la discriminación social y política, la corrupción, entre otros, constituyen factores de riesgo y amenazas directas para la convivencia democrática, la paz social y, por ende, el orden constitucional democrático.

los derechos humanos, culturales, económicos y políticos de los guatemaltecos y guatemaltecas, así como, permitir y potenciar la participación social y la conciliación de intereses.

Lo anterior lleva por consecuencia, a definir un nuevo paradigma en la seguridad, que implica la modificación no sólo de la percepción mutua entre el Estado y el ciudadano, de no visualizarse como antagónicos, sino también del papel de las instituciones encargadas de garantizar la seguridad. El nuevo marco de la seguridad conduce, definitivamente, a la transformación de la institucionalidad de la seguridad y defensa en el país, así como, a la readecuación doctrinaria de las mismas.

El reordenamiento de la institucionalidad de la seguridad y defensa en Guatemala, pasa por la separación de funciones formales y funcionales de la defensa, concebida ésta, como la respuesta a las amenazas extraterritoriales en manos del Ejército y de la seguridad interior, en manos de un cuerpo civil: la nueva Policía Nacional Civil. Sin embargo, si existe un elemento que realmente puede reflejar esa verdadera separación de funciones, es la tarea de inteligencia. De ahí que se deriven una serie de disposiciones dentro de los Acuerdos de Paz, con la finalidad de crear y reordenar el qué hacer de la inteligencia en el país. Por un lado, para dotar de un balance al poder que en sí misma representa la tarea de la acumulación dirigida de información procesada, y por otro, para generar la capacidad civil de anticipar los fenómenos que atañen a la tarea primaria del Estado, en la nueva concepción democrática, de garantizar la seguridad y derechos básicos de las personas y sus bienes, sin distinción ni discriminación².

² El AFPC plantea en lo relativo a la información e inteligencia, lo siguiente:

47. El ámbito de actividades de la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional estará circunscrito a la función del Ejército definida en la Constitución y las reformas contempladas en el presente Acuerdo. Su estructura y recursos deben limitarse a este ámbito.

48. Se creará un Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de Información que dependerá del Ministerio de Gobernación y será responsable de recabar información para combatir el crimen organizado y la delincuencia común por los medios y dentro de los límites autorizados por el ordenamiento jurídico y en estricto respeto a los derechos humanos. El Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de Información no podrá estar integrado por ciudadanos que tengan limitaciones en sus derechos civiles o políticos.

49. Para informar y asesorar al Presidente de la República a manera de anticipar, prevenir y resolver situaciones de riesgo o amenaza de distinta naturaleza para el Estado democrático, se creará una Secretaría de Análisis Estratégico bajo la autoridad directa de la Presidencia de la República. Dicho organismo será estrictamente civil y podrá tener acceso a información a través de fuentes públicas y a la que recaben el Departamento de inteligencia civil y análisis de información del Ministerio de Gobernación y la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa. No tendrá la facultad de realizar investigaciones encubiertas propias.

50. La Secretaría de Análisis Estratégico, la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de Información del Ministerio de Gobernación respetarán estrictamente la separación entre funciones de inteligencia e información y las operaciones a que ellas dan lugar. La responsabilidad de actuar operativamente para enfrentar las amenazas corresponderá a las entidades ejecutoras pertinentes del Gobierno.

Las transformaciones institucionales que demandan los Acuerdos de Paz, exigen del sistema, modificaciones profundas, tanto en la concepción y funcionamiento de las entidades, como en la doctrina de las mismas.

El modelo contrainsurgente de inteligencia

Las actividades de inteligencia desarrolladas por el Estado guatemalteco, se realizaron sin un marco normativo, tanto en los años previos, como durante la etapa de mayor confrontación del conflicto armado interno³. Una explicación a este hecho, podría constituirlo el que las actividades sistemáticas de inteligencia, se inician en el país, no desarrolladas por iniciativa de las mismas instituciones de seguridad y defensa, sino a instancias de los intereses y agencias de inteligencia de los Estados Unidos.

En el trabajo desarrollado por Kate Doyle⁴ sobre los Archivos de Seguridad Nacional, recopilando los documentos desclasificados de las diferentes agencias y entidades norteamericanas sobre Guatemala, encontramos que ya para 1950, existían planes para acabar con Arbenz y su gobierno, bien a través de un golpe de Estado, bien a través de un magnicidio. El presidente Truman habría autorizado en 1952 una operación denominada PBFORTUNE, la cual, además de contar con el apoyo de Anastasio Somoza en Nicaragua, para el Coronel guatemalteco Carlos Castillo Armas, quien encabezaría una posible invasión, había posibilitado la elaboración de listados de guatemaltecos bajo el título de “Personal Comunista Guatemalteco que debe ser puesto a disposición durante las Operaciones Militares”, subrayando determinadas categorías de personas que deberían ser ‘neutralizadas’ a través de una ‘Acción Ejecutiva’. En agosto de 1953, el Presidente Eisenhower autorizó un presupuesto de \$2.7 millones para una pequeña guerra paramilitar, operación que desencadenó la renuncia de Arbenz en 1954 y la llegada al poder de Castillo Armas y el Movimiento de Liberación Nacional. Este último, constituyó un partido político anticomunista, que apoyó y mantuvo el surgimiento de grupos paramilitares que fueron los responsables, con anuencia de las autoridades, de cientos de muertes de guatemaltecos y guatemaltecas pertenecientes a los partidos y movimientos de oposición política al régimen.

Se podría establecer entonces, una primera etapa del surgimiento de las actividades de inteligencia, operadas desde afuera del país y que únicamente

51. El Gobierno asume el compromiso de impedir que existan redes o grupos que no correspondan a las funciones asignadas a las dependencias de inteligencia y análisis citadas en los numerales 47, 48 y 49

³ La Comisión para el Esclarecimiento Histórico –CEH- reporta en su volumen III, párrafo 178: Sin embargo, en Guatemala no tuvo como única función la de buscar e interpretar información sobre las organizaciones guerrilleras. Aunque no se puede desconocer que la Inteligencia realizó actividades propias vinculadas con el enfrentamiento armado, este sistema sirvió esencialmente a intereses diferentes a los de la lucha contra la insurgencia. La Inteligencia fue el eje conductor de una política de Estado que aprovechó el escenario del enfrentamiento armado para controlar a la población, a la sociedad, al Estado y al propio Ejército y que se ejecutó mediante una estrategia político-militar fundada en mecanismos que desconocieron la Constitución y ley y violaron los derechos humanos.

⁴ Ver Doyle, Kate y Peter Kornbluh: CIA and Assassinations: The Guatemala 1954 Documents. National Security Archive, Electronic Briefing Book No. 4

utilizaban actores nacionales para cumplir con las operaciones determinadas en Estados Unidos y en función de la agenda de seguridad de ese país.

Esto daría paso, a una segunda etapa, en la que, siempre en función de las amenazas establecidas por EEUU, se opta por la formación de estructuras básicas de inteligencia y por la formación de cuadros. Nuevamente, en los documentos desclasificados⁵, aparece un memorando escrito por John P. Longan, Asesor principal de Seguridad Pública en Venezuela, en donde informa sobre una misión desarrollada durante el período del 27 de noviembre al 7 de diciembre de 1965, en respuesta a la solicitud hecha por el Gobierno de Guatemala al embajador estadounidense Gordon Mein. En dicho memo, plantea que previo a la misión se reunió con el Jefe de la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos de América (CIA) en Guatemala y el Asesor en Jefe de Seguridad Pública de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), para definir los términos de la asesoría y los objetivos de la misma. Se concluyó que se propondría como eje de acción abordar la problemática “utilizando medios tanto abiertos como encubiertos”. La idea, según se expresa en otro párrafo del documento, era “forzar a algunos de los comunistas buscados a abandonar sus escondites y caer en manos de la policía y al mismo tiempo convencer al público guatemalteco de que las autoridades estaban haciendo algo por controlar la situación”. El memo sigue describiendo las recomendaciones dadas al entonces Jefe de Estado, Coronel Peralta Azurdia, así como, que el encargado de la CIA en Guatemala, daría seguimiento a las distintas operaciones encubiertas de mediano y largo plazo, y el Asesor en Jefe de Seguridad Pública, lo haría con las operaciones abiertas.

En las propuestas para las operaciones abiertas de largo plazo, el asesor estadounidense, plantea “que el Sr. Costello, el nuevo Asesor en Jefe de Seguridad Pública, estrechará relaciones con las diversas agencias policiales de modo que los asesores EEUU pudieran influir sobre los oficiales policiales y proporcionarles asesoría operacional diariamente. En el futuro, la capacidad de los asesores EEUU de influir en las operaciones policiales en Guatemala es, desde mi punto de vista, ‘indispensable’”.

En relación a las operaciones encubiertas inmediatas, en el documento se asegura que se recomendó establecer una casa de seguridad para recibir toda la información sobre extorsiones y secuestros, como única solución, ya que “Todas las agencias policiales están penetradas por los comunistas. Para que funcionara como casa de seguridad, ‘inmediatamente se preparó un cuarto en el Palacio”.

A través de este documento encontramos la fecha de los inicios de las instalaciones que la inteligencia militar estableció en el tercer nivel del Palacio Nacional, además de constatar que su creación se debe a una recomendación expresa de los asesores de inteligencia y operaciones de los EEUU. Todavía en ese momento todas las operaciones de inteligencia se seguían desarrollando sin un marco normativo y legal específico y más bien se concebían como acciones tendientes a desmantelar... “la conspiración criminal/comunista internacional”, como la llamó Peralta Azurdia según el mismo documento citado.

⁵ Doyle, Kate. El Ejército de Guatemala, lo que revelan los Archivos de los Estados Unidos. Ver Documento 1 del 4 de enero de 1966. [Asistencia antiterrorista de Estados Unidos a las fuerzas de seguridad guatemaltecas] Agencia para el Desarrollo Internacional, telegrama secreto.

En seguimiento a las indicaciones dadas a través de la Embajada de EEUU, empiezan a conformarse las primeras unidades de operaciones de inteligencia, centradas en la eliminación física de quienes consideraban parte de la conspiración comunista internacional. No sólo persiste la tendencia de realizar las acciones dentro de unidades generadas ad hoc por parte de las instituciones, sino que la forma de accionar es claramente violatoria de la Constitución y de los derechos básicos de los guatemaltecos.

Sin embargo, lo nuevo en esta etapa es precisamente el interés en organizar y capacitar una estructura nacional, interés demostrado tanto por el propio Ejército de Guatemala, como por el gobierno norteamericano. El 3 de diciembre de 1966⁶, “el Adjunto al Jefe de la Misión de EEUU en Guatemala, Viron Vaky, remite a Washington el telegrama del General Robert W. Porter, Comandante en Jefe del Comando Sur, recibido en la embajada. El telegrama de Porter describe la solicitud que le hizo el Viceministro de Defensa guatemalteco, Coronel Francisco Sosa Ávila, de asistencia norteamericana para el entrenamiento clandestino de escuadrones especiales que tendrían como objetivo el secuestro de izquierdistas”.

Lo anterior se refleja en otro documento desclasificado⁷, fechado el 7 de noviembre de 1967, se habla de una unidad: “La Unidad de Comando Especial del Ejército de Guatemala (SCUGA, organización terrorista auspiciada por el gobierno que hasta ahora ha sido usada principalmente para asesinatos y secuestros políticos) se está proponiendo ampliar sus operaciones para abarcar una [censurado] de recolección de inteligencia. La red de inteligencia de SCUGA procurará recolectar información tanto de informantes como por medio de la interrogación de revolucionarios comunistas capturados. Asimismo, intentará reclutar a informantes entre los que hayan sido capturados por las unidades de acción de SCUGA.” Y añade en el único otro párrafo no censurado: “El objetivo principal de [censurado] será la recolección de inteligencia. Sin embargo, de vez en cuando los integrantes tendrán que emprender misiones especiales. Un ejemplo de esto último fue el asesinato del Alcalde en funciones de Retalhuleu, acribillado a muerte por integrantes de la red de inteligencia de SCUGA. A la red de inteligencia de SCUGA también se le ha asignado la tarea de asesinar al coronel Luis Morales Melgar, Gobernador del Departamento de Retalhuleu. [censurado]”.

Ya para 1968⁸, se empieza a perfilar una estructura básica de inteligencia, siendo considerada como mejor organizada, aunque con deficiencias, en la Dirección de Inteligencia del Ejército de Guatemala. Todavía en este momento, se sigue trasladando la visión norteamericana de un balance de poder entre los servicios civiles y militares de seguridad, aunque se propone la creación de un Centro Conjunto de Operaciones, que recolecte la información producida por todas las unidades operativas de las diferentes fuerzas de seguridad del Estado. Este Centro debe operar en el Palacio. Esto refuerza la unidad que ya había sido generada en el pasado y que al estar en el Palacio, cae bajo el control del Ejército de Guatemala.

⁶ Op. Cit. Documento 4. 3 de diciembre de 1966.[Solicitud de entrenamiento especial]. Departamento de Estado, telegrama secreto.

⁷ Op.Cit., Documento 6, alrededor de noviembre de 1967.[SCUGA – Special Commando Unit of the Guatemalan Army/Unidad Especial de Comando del Ejército de Guatemala] CIA, información secreta.

⁸ Op.Cit. Documento 11. alrededor 1968/69 [Evaluación de la contrainsurgencia en Guatemala] AID, informe secreto.

Por otra parte, este memorando de AID, analiza la creación en 1966 del Grupo de Seguridad Nacional para las Actividades Subversivas, recomendando que se incorpore en forma permanente a oficiales entrenados en EEUU. La evaluación que se hace de las distintas instituciones encargadas de la seguridad señala la participación en todas, en puestos de dirección, de oficiales del Ejército. Este elemento, más la creación del Grupo de Seguridad Nacional sobre Actividades Subversivas (NSSAG), refuerza la tendencia que se consolidará en los años posteriores, de la concentración de la información en las estructuras militares. En el mismo documento desclasificado, se menciona por parte del autor, que “cualquier programa que deseemos promover dentro de los sectores de inteligencia y seguridad, debemos tomar en cuenta las ramificaciones políticas y, a la vez, evitar concebir el movimiento insurgente desde el punto de vista de una guerra civil”. También se dice que “para hacer frente a la amenaza inmediata, el enfoque principal de los esfuerzos de EEUU debe estar encaminado hacia el desarrollo de mejores instituciones militares, de inteligencia y de seguridad pública” ... El Ejército guatemalteco es la única fuerza con capacidad de realizar operativos sostenidos contra las fuerzas guerrilleras. Por esta razón, y debido a su papel dominante en el ámbito político, hay que tomarlo en cuenta en todas las áreas posibles del proceso de desarrollo”.

El documento mencionado, realiza una breve descripción y evaluación de las distintas unidades que realizan inteligencia, además de expresar juicios de valor sobre la capacidad y los problemas existentes en las mismas. En lo que se refiere a la Inteligencia militar, se explica que “tradicionalmente, las fuerzas armadas han jugado un papel protagonista en la seguridad interna y continuarán haciéndolo en el futuro previsible. La inteligencia recolectada por la Sección de Inteligencia dentro de las fuerzas armadas es mínima en términos cuantitativos y cualitativos. Prácticamente no existe análisis y evaluación. El organismo de inteligencia militar guatemalteco abarca los tres servicios y es comandado por la G2, Estado Mayor General del Ejército de Guatemala, con la asesoría de un segundo de G2. Está integrada por cinco negociados principales: Administración, Inteligencia, Contrainteligencia, Apoyo y Enlace. Cada una de las ocho principales bases militares cuenta con un S2, un oficial de inteligencia con uno o más asistentes segundos y tanto la Fuerza de Marina como la Fuerza Aérea cuentan con un N2 y un A2 respectivamente. La G2 se encarga de obtener, analizar y difundir inteligencia de combate, presentar informes sobre las actividades subversivas militares y civiles, y obtener y analizar información sobre las intenciones y el potencial para realizar acciones militares de los países vecinos.

En lo que respecta a la Policía Nacional, se menciona que “la unidad padece de muchas deficiencias y debilidades tales como corrupción, una gerencia y administración inadecuada, un personal con baja remuneración y capacitación, condiciones laborales deficientes y peligrosas, un déficit presupuestario, teorías operativas, técnicas y métodos anticuados, instalaciones deficientes, apoyo logístico y mantenimiento insuficientes y mucho más. Además, las tácticas de contraterror utilizadas últimamente por un grupo de policías clandestino han provocado en algunos lugares una dramática disminución del apoyo de la opinión pública hacia la policía. Últimamente se han observado adelantos generales en algunas áreas tales como el patrullaje e investigaciones, entrenamiento, comunicaciones... Tres oficiales militares están destacados al mando de la fuerza, los cuales en muchos casos parecen

dar parte directamente a la Casa Presidencial, evadiendo así la relativa ineficacia del Mingob”⁹.

En relación a los otros cuerpos de policía, se menciona que la Policía Judicial es “una fuerza no uniformada... orientada a la investigación criminal y subversiva a nivel nacional...bajo el control del Ministerio de Gobernación, tiene su base únicamente en la Ciudad de Guatemala. También es dirigida por oficiales del ejército, los cuales están realizando una reforma mesurada que abarca la remoción de personal marginal y el perfeccionamiento de métodos de selección”.

De la Policía de Hacienda, se dice que es “una fuerza uniformada... encargada de garantizar las leyes sobre políticas fiscales y recursos naturales a nivel nacional. Goza de un alto grado de autonomía a pesar de su reciente traslado a la jurisdicción del Ministerio de Gobernación... Bajo el régimen de Peralta, la Policía de Hacienda se dedicaba extensivamente a actividades ilícitas de inteligencia y contrasubversión. Esto sigue siendo el caso aunque en menor grado. Los tres mandos superiores son oficiales del ejército”.

Encontramos en este mismo documento desclasificado, la ratificación de la creación en 1966, del NSSAG, con la misión de investigar “actividades subversivas, incluyendo las operaciones de guerrilleros comunistas. No está facultado para realizar detenciones, registros y decomisos por lo que depende de la Policía Judicial para tales funciones... el NSSAG recibe inteligencia por medio de la penetración del movimiento insurgente y la censura telefónica y de correspondencia. Se comunica por medio del teletipo con sus contrapartes en otros países centroamericanos y mantiene los archivos más completos sobre los subversivos. NSSAG responde directamente al Coronel Guillermo Méndez Montenegro, hermano del presidente y Jefe del Estado Mayor Militar del Presidente”.

Finalmente, se recomienda la creación de un Centro de Operaciones Conjuntas (JOC) en la Ciudad de Guatemala, con la tarea de ser “el único lugar donde se reúna y se coteje toda la inteligencia disponible sobre personalidades insurgentes y sus actividades. El JOC ayudaría a los distintos servicios de seguridad e inteligencia a actuar de forma oportuna y apropiada y proporcionaría información concebida para aumentar la eficacia a largo plazo de las operaciones de defensa interna en Guatemala. El JOC no realizará ningún operativo por sí mismo sino que proporcionará asesoría técnica y material a la agencia de acción implicada. así mismo recomienda que el “JOC debe estar ubicado en el Palacio Presidencial donde debe tener libre y rápido acceso a los mandos militares y funcionarios civiles superiores. Las órdenes o los requisitos provenientes del JOC, especialmente en momentos de crisis, serán asignados a un servicio de seguridad específico para la acción de tal manera que sea claro e inequívoco que la orden ha sido coordinada con otros servicios. El JOC tendría que contar con la autonomía y autoridad suficiente para decidir rápidamente cuál de los servicios guatemaltecos debe actuar”.

Surge la sugerencia de una figura con cierto grado de autonomía y cuya función sea la coordinación de los diferentes servicios de inteligencia. Al estar en manos del ejército la conducción de todos los cuerpos de seguridad, y tener la evidencia, como en el caso de la Policía Nacional, que las líneas de información se dirijan directamente a Casa presidencial por encima del mismo Ministerio de Gobernación, la tendencia lógica es el desarrollo de una actividad de inteligencia concentrada física y operativamente, en el Estado Mayor de la Defensa.

⁹ Ministerio de Gobernación de Guatemala.

Un comentario que vierte este documento y que vale la pena señalar, es el referente a que en ese momento, el Ejército no contaba con una carrera de inteligencia y que el personal que a su vez capacita, no siempre es de buena 'calidad'. Así pues, la inteligencia se seguía desarrollando sin un marco legal que permitiera su control, realizaba operaciones que violentaban los derechos humanos y tampoco contaba con un modelo de capacitación, lo cual desembocaba en que las órdenes y los operativos se cumplieran en base a procedimientos repetitivos, sin un marco doctrinario y técnico adecuado. Si lo anterior sucedía en la fuerza más organizada, podremos suponer cuál era la capacitación que recibían los demás cuerpos que realizaban labores de inteligencia.

La preocupación por las cada vez más evidentes actuaciones fuera de la ley de las actuaciones de las fuerzas de seguridad, se manifiesta en este documento: "Es imprescindible que todas las fuerzas de seguridad, tanto civiles como militares, adopten alternativas eficaces en lugar de recurrir a medidas ilegales de modo que la opinión pública no llegue a identificarlas como agentes punitivos del gobierno ... Hay que responder rápida y severamente a las acciones terroristas insurgentes, pero dentro del marco de la legalidad"¹⁰.

Esta preocupación de los funcionarios del gobierno de EEUU, por la ilegalidad cada vez mayor, en que se desenvolvían las acciones de inteligencia, bajo la excusa que se cumplían las orientaciones primarias de la creación de los organismos, caracteriza la tercera etapa del surgimiento del aparato de inteligencia en Guatemala. En esta etapa, la inteligencia pasa a ser una actividad en función de los intereses de quienes detentan el poder militar y se empieza a independizar de sus tutores, una vez se logra la sofisticación, complejidad y eficiencia requerida. Los norteamericanos pierden el control de los órganos que ellos mismos generaron, y se ven en la necesidad de pasar por alto los abusos cometidos en las operaciones, a cambio de ver cumplidos también sus objetivos de detener la "amenaza comunista" en la región¹¹.

En un documento desclasificado fechado el 29 de marzo de 1968¹², Viron Vaky, hace una crítica durísima de la política de EEUU en Guatemala en un memorando a Covey Oliver, Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos, sobre los efectos de lo que llama el contraterror, planteando tres puntos acerca del mismo:

- “1. El contraterror es indiscriminado, y no podemos racionalizar ese hecho hasta que desaparezca.
2. El contraterror es brutal. Los escuadrones oficiales son culpables de atrocidades cometidas. Los interrogatorios son brutales, se aplica la tortura y se mutilan los cuerpos.

¹⁰ Ibid

¹¹ En los documentos desclasificados, ver el Número 14, fechado el 13 de junio de 1972. Fuerzas Armadas: Organización de la G-2 del Ejército. Departamento de Defensa, informe de inteligencia secreta. Este informe es una descripción de la organización y funciones de la **sección de** inteligencia del ejército a mediados de 1972 en el que se refiere a la G-2 como "pequeña e ineficaz" y se observa que el gobierno es reactivo a mejorarla debido a su papel en "la conducción de investigación sobre los asuntos personales de oficiales de alto rango y otros funcionarios del Gobierno" en el pasado.

¹² Op.Cit. Documento 8, 29 de marzo de 1968 .Guatemala y antiterrorismo. Departamento de Estado, memorando secreto.

3. El contraterror ha retrasado la modernización y el desarrollo institucional. Las tácticas sólo han profundizado y continuado la proclividad de los guatemaltecos a operar fuera de la ley.

Se sostiene [por parte de las autoridades militares] que los ‘excesos’ del período anterior han sido corregidos y ahora sólo se está asesinando a los ‘colaboradores’. Pero cuestiono lo acertado o válido de los criterios del Ejército de Guatemala para determinar quién es un colaborador y con cuánto detenimiento se le corrobora.”

Como corolario del memorando, Vaky recomienda una nueva política hacia Guatemala que rechace el antiterrorismo y que defina una posición ética clara para los Estados Unidos.

Así pues, a partir de esta tercera etapa¹³, la inteligencia militar asume su independencia y su omnipresencia, controlando todos los cuerpos de seguridad del Estado. Tiene los cuadros formados y capacitados, tiene los recursos y tiene sus propios intereses de fortalecer al estamento militar y ganar la guerra interna. Pasan de ser un órgano dentro de la estructura jerárquica militar, a convertirse en la inteligencia de todo el Estado, favorecido por la estrategia político-militar, de llevar a un oficial a la Presidencia de la República, por la vía electoral. La llegada a la presidencia del Coronel Carlos Arana Osorio en 1970, inaugura una nueva era para el ejército, que reúne el poder político y el militar en uno sólo, iniciándose por parte de Arana, una estrategia para dotar al estamento militar del poder económico, a través del otorgamiento a generales y coroneles, de grandes extensiones de tierra.

La inteligencia no sólo centralizará las acciones planificadoras del Estado guatemalteco, sino que además de generar redes de colaboradores en las instituciones del Estado y fuera de ellas, creará generaciones de oficiales de inteligencia que mantendrán un férreo espíritu de cuerpo. Las tareas de inteligencia también desarrollarán complicidades dentro de los ejecutores y planificadores, en la utilización del aparato para fines de enriquecimiento ilícito de las cúpulas, así como para resolver problemas de índole personal. El mejor ejemplo de este fenómeno es el surgimiento de círculos tales como La Cofradía¹⁴, grupo de oficiales de inteligencia

¹³ Ver Op. Cit. Documento 18, 5 de octubre de 1981. Guatemala: y ahora ¿qué? Departamento de Estado, memorando secreto En una reunión celebrada en 1981 con el General Vernon Walters, el Presidente Lucas García dejó muy claro que, a pesar de la presión de los EEUU en materia de derechos humanos, “la represión continuaría...y la amenaza guerrillera sería completamente derrotada” con o sin ayuda de la asistencia militar de los EEUU. En este memorando, Robert L. Jacobs, funcionario de la Oficina de Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios del Departamento de Estado, sostiene que los EEUU deberían distanciarse de la política represiva del gobierno de Lucas.

¹⁴ Ver Op.Cit. Documento 39, 27 de agosto de 1991. Porqué el fenómeno de ‘Tanda’ no existe en el ejército de Guatemala. Agencia de Inteligencia de Defensa, telegrama secreto.

Paralelamente, las alianzas verticales reemplazaron a la ‘Tanda’, forjando lealtades entre oficiales dentro de sus campos de especialización particulares. Entre estos, uno de los grupos mas importantes e influyentes es la Cofradía, una ‘columna vertical de oficiales de inteligencia’, que “representa la red mas fuerte de lealtades dentro de la institución”. Otra alianza vertical fuerte que se dice comparte su influencia con la Cofradía es al de los ‘Operadores’, un grupo de comandantes y especialistas de operaciones implicados de cerca en la planificación y conducción de la guerra antiguerrillera. Otras Cliques similares existen también entre los oficiales élite los paracaidistas y los kaibiles, y los pilotos de la fuerza aérea.

de quiénes se dice que han generado ramificaciones en todas las estructuras del Estado, con fines de enriquecimiento ilícito a través de acciones ligadas al crimen organizado, constituyéndose en parte de los ‘poderes paralelos’.

Estructura de la inteligencia antes de la firma de los Acuerdos de Paz¹⁵

Es casi al final del conflicto armado interno y frente a la llegada a la presidencia de un civil, después de cuatro períodos en manos de militares, que el ejército reacciona para defender su poder y sus órganos, dándole vida normativa y legal a la inteligencia militar, mediante la emisión del Decreto Ley 17-86, el mismo día en que se debe transferir el mando presidencial. En el mismo, se plantea la creación del Consejo de Seguridad del Estado, de acuerdo a las necesidades de ‘seguridad nacional’. El Consejo de Seguridad del Estado es de carácter permanente y sus funciones las ejercerá a través de la Secretaría de Inteligencia y Seguridad Nacional. En el artículo 7º del mismo Decreto Ley, se prohíbe la creación o integración de organizaciones, instituciones, dependencias gubernamentales, personas particulares o jurídicas con fines similares a los establecidos para el Consejo de Seguridad del Estado y la Secretaría de Inteligencia y Seguridad Nacional.

Dentro del contenido de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 se reconoce en el Artículo 16 del Título VIII de las Disposiciones Transitorias y Finales la validez jurídica de todos los Decretos Leyes emanados del gobierno de la República a partir del 23 de marzo de 1982.

Es en este momento, que se genera la estructura formal de los aparatos de inteligencia en Guatemala, constituyéndose en órganos propios del Ministerio de la Defensa y del Estado Mayor de la Defensa.

Antes de la firma de los Acuerdos de Paz, supervivía la estructura de inteligencia diseñada por el Estado para perseguir y reprimir la amenaza de una subversión ideológica, pero también para defender su propia razón de existir. El sistema de inteligencia que en ese momento existía, tenía como elementos principales, dentro del Estado, los siguientes:

La Dirección de inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional

La conformación del sistema de inteligencia militar en cuanto a su cobertura, fortalecimiento y profesionalización nace con la institucionalización del Estado Mayor de la Defensa Nacional, entidad que se constituye rectora de la política de seguridad nacional, a quien por medio del Decreto Ley 28-83 se le asigna la tarea de preparar los planes estratégicos para la seguridad y defensa de Guatemala.

Entrando a la nueva etapa de transformación democrática y anticipando la salida del poder político formal de los militares, se inicia el andamiaje legal que mantenga y de vida a las estructuras operativas informales, que se habían generado durante tres décadas, con la mira de garantizar la permanencia de su poder y

¹⁵ Este apartado se ha hecho en base a: De León-Escribano Schlotter, Carmen Rosa. Estructuras de Inteligencia en Guatemala. En Cuadernos de IEPADES No. 1. y de De León-Escribano Schlotter, Carmen Rosa. Evolución de las Estructuras de Inteligencia en Guatemala., Center for Hemispheric Defense Studies, Redes 2001, Washington.

existencia. Con la emisión del Decreto Ley mencionado, se produce una expansión 'legal' de las funciones del Ejército dentro del Estado, se incrementan los espacios y cuotas de poder y se implementa una política de consolidación orgánica, logística, presupuestaria, de infraestructura y de recursos para las diversas entidades que conforman el Estado Mayor de la Defensa Nacional y que incluye a la Dirección de Inteligencia. En 1988 surge el Reglamento General del Estado Mayor de la Defensa Nacional o Acuerdo Ministerial No. 066, que determina la doctrina, organización, procedimientos, misión y objetivos.

A la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional (DIEMDN), le son establecidos su naturaleza, misión, atribuciones y procedimientos. Se le define como el principal órgano asesor de la Jefatura del Estado Mayor en asuntos relacionados con la inteligencia militar nacional e internacional del adversario y lo que concierne a los países amigos y al propio país, así como informar, apreciar, recomendar, planificar y supervisar, en los aspectos de inteligencia y contrainteligencia relacionados con la defensa, seguridad y desarrollo de la República de Guatemala¹⁶.

En dicho reglamento la misión de inteligencia militar es extensiva al análisis de situaciones especiales que puedan repercutir en la estabilidad nacional y a la apreciación constante de los antagonismos y presiones que afecten las necesidades, intereses y objetivos nacionales¹⁷.

El marco legal cimentó lo que a lo largo de toda la lucha contrainsurgente se había generado, es decir, una estructura de inteligencia militar-nacional, que contaba con todos los recursos de carácter técnico, logístico, presupuestario y de infraestructura y con un absoluto dominio e injerencia corporativa en los asuntos de la seguridad externa e interna. La Dirección de Inteligencia ocupó espacios en la mayoría de estructuras del Estado y donde no logró penetrar, la sombra de sus operaciones encubiertas siempre estuvo latente. Aunque depende de una regulación ministerial, no está sujeta a ningún tipo de control.

Se puede definir a la inteligencia militar como sistema por el hecho de que la información que producía era integral y constante debido a que toda la estructura militar: Ministerio de la Defensa Nacional, Estado Mayor de la Defensa Nacional, Estado Mayor Presidencial, Zonas, Comandos, Destacamentos militares, Centros y Escuelas académicas en todo el país, proveían información e inteligencia permanente, la cual era centralizada por la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Pero el sistema de inteligencia militar no se circunscribía exclusivamente al ámbito militar, sino que abarcaba otras estructuras del Estado donde había podido constituir unidades y redes de inteligencia, además de tener acceso a todos los sistemas y/o archivos de información computarizada de carácter institucional, con registro de datos sobre personas, funcionarios civiles y militares, inmuebles, propiedades, líneas telefónicas, Número de Identificación Tributaria -NIT-, pasaportes, vehículos, antecedentes, domicilio, filiación política, servicio de electricidad, padrón electoral, entre otros.

Por razón de Estado o conveniencia para la seguridad externa o interna, el sistema de inteligencia militar coordinaba, apoyaba y se auxiliaba de las capacidades

¹⁶ Reglamento General del Estado Mayor de la Defensa Nacional, Capítulo III, Artículo 26.

¹⁷ Documento citado, Capítulo III, Artículo 27.

de información e inteligencia producidas por las estructuras del Estado Mayor Presidencial y de la Policía Nacional Civil¹⁸.

El Estado Mayor Presidencial

El Estado Mayor Presidencial (EMP), se constituyó como un órgano de apoyo logístico a la presidencia de la República, pero fue desnaturalizado de sus funciones originales, creándose dependencias que actuaban como órganos de inteligencia política, en beneficio de los militares que ejercieron la primera magistratura de la Nación. En la etapa de los gobiernos civiles posteriores, se transformó en un órgano de control del presidente civil, por parte de las instancias militares, ya que quien ejercía la presidencia, llegaba a depender de las capacidades, recursos y despliegue del Estado Mayor Presidencial.

El dispositivo de la inteligencia del EMP en comparación con la DIEMDN era parcial, ya que no abarcaba el ámbito nacional. Su estructura y su fuerza eran especiales y dependía substancialmente del poder que el Ejecutivo le otorgaba. Esta institución se constituyó en un poder político especial que trascendía, en la mayoría de los casos, su ámbito privativo de seguridad al Presidente, participando del planeamiento, decisiones e inclusive de la ejecución en materia político-militar y de seguridad. Dicha oficina tenía la potestad de coordinar con otras instituciones asuntos relacionados con la seguridad del Presidente.

Para mantener su cuota y espacio de poder, el Estado Mayor Presidencial contaba con una oficina de inteligencia propia (conocida como 'el archivo') que aunque en principio su función era proveer información relacionada con la seguridad y movilización del Presidente de la República, se constituyó en un órgano de contrapeso de operaciones de inteligencia, separado y autónomo, aunque en coordinación, con la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa. Por su naturaleza, el EMP estaba conformado con personal, recursos y tecnología adecuados y necesarios a las exigencias y desplazamientos del mandatario. Durante los gobiernos anteriores a la firma de la paz, se sabía de la existencia de un sistema técnico de interceptación telefónica, mucho más sofisticado que el que funcionaba en el Estado Mayor de la Defensa¹⁹.

¹⁸ CEH, Op. Cit., Volumen I, Capítulo 2. Párrafo 190. La Inteligencia mantiene en secreto sus funciones, actividades y la información que obtiene e interpreta, ante las demás estructuras del propio Ejército y con mayor razón ante otras entidades del Estado y la población en general. Sólo la máxima estructura, la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional, conoce la totalidad de la información; las otras estructuras, como las secciones de Inteligencia de las zonas militares, conocen de manera parcial la información que es la que utilizan, y de esta forma se garantiza la compartimentación.

¹⁹ CEH, Op. Cit. Párrafos 212 y 213.
(212) El Estado Mayor Presidencial, además de cumplir con su función de garantizar la seguridad del presidente de la República, desde principios de la década de los sesenta, ha contado con una unidad de Inteligencia con capacidad operativa. La particularidad de esta unidad fue la de ser un órgano de Inteligencia que estaba vinculado con la máxima autoridad del país, que recopilaba y analizaba información de utilidad al entorno presidencial.

Durante el gobierno de Alvaro Arzú, (1996-2000), las acciones principales de inteligencia del Estado Mayor Presidencial descansaron fundamentalmente en la estructura del Comando Antisecuestros, unidad de élite creada por el Ejecutivo a través del EMP, cuya función principal fue la de producir inteligencia operativa funcional contra las bandas de secuestradores. Esta unidad tenía amplia connotación en el combate contra el crimen organizado, tanto por la eficacia y éxito de sus operaciones, como por los señalamientos de actuar al margen del ordenamiento jurídico y de violar los derechos humanos. Personal que pertenecía a esta estructura, está sindicado de haber participado en el asesinato de Monseñor Gerardi en abril de 1998.

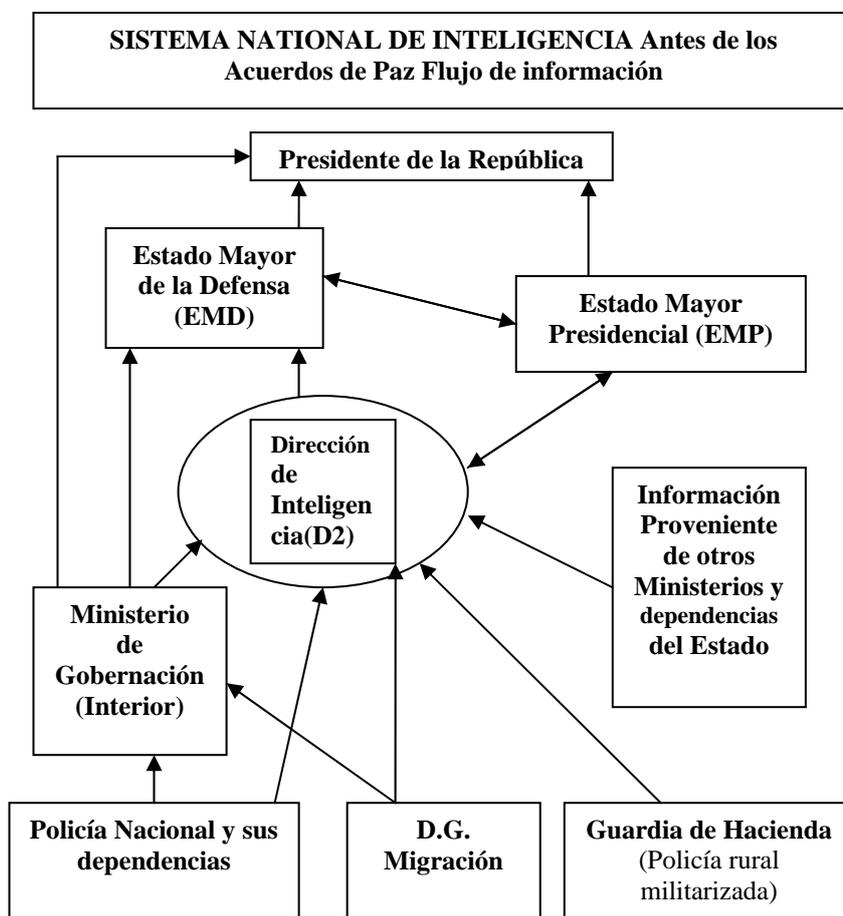
Así pues, para la firma de los Acuerdos de Paz, se contaba con una estructura de inteligencia que tenía las siguientes características:

Constitucionalmente, el Ejército de Guatemala es el único legalmente autorizado para realizar tareas de inteligencia, lo que convierte a la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa, en el órgano de inteligencia nacional.

Los órganos de inteligencia que funcionaban con cierta autonomía, pero en función de los intereses institucionales, eran la Dirección de Inteligencia del EMDN y el Archivo del Estado Mayor Presidencial.

Los órganos de recolección de información de las fuerzas de seguridad civiles, estaban dirigidos por oficiales militares y operaban en función de las necesidades de la Dirección de Inteligencia del Ejército de Guatemala.

(213) En los Gobiernos militares fue concebida como una sección para suministrarle información directa al presidente, para la realización de las operaciones militares de su propio interés e incluso para hacer Contrainteligencia en su favor; también tuvo una mayor colaboración con la propia Dirección de Inteligencia en el esfuerzo de la lucha contrainsurgente. A partir de los Gobiernos civiles tuvo una mayor capacidad, gozó de mayor autonomía frente a la Dirección de Inteligencia e incluso su personal sirvió para espiar al propio presidente.



20

La inteligencia militar tiene su primera regulación normativa pública hasta 1986, a pesar de estar operando desde finales de 1950. No se conoce de la existencia una doctrina de inteligencia, y los hechos documentados tanto por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, como por los documentos desclasificados de las diferentes agencias de Estados Unidos, apuntan a que se cometían todo tipo de abusos y violaciones, tanto a la Constitución de la República, como a los derechos humanos básicos de los guatemaltecos y guatemaltecas. En definitiva, un cuerpo de inteligencia que utilizaba sus recursos para defender los intereses institucionales y de grupo en primer lugar, del Estado (tomando en cuenta que hasta 1986 el Estado lo constituían diferentes expresiones del Ejército) en segundo lugar, sin importarle que

²⁰ De León-Escribano Schlotter, Carmen Rosa. Evolución de las Estructuras de Inteligencia en Guatemala., Center for Hemispheric Defense Studies, Redes 2001, Washington, página 7.

para ello se violentaran los principios constitucionales y universales de derecho a la vida y a un juicio justo²¹.

Los cuerpos de inteligencia que operaban, no respetaban ni los principios básicos del ciclo y la actividad de inteligencia: en sí mismos reunían la orientación de la recolección de información, el análisis y la toma de decisiones. A veces utilizaban como órganos operativos, a otras dependencias de la misma institución militar o a las fuerzas de seguridad civiles, pero en términos generales, estos órganos de inteligencia desarrollaban todo el ciclo por sí mismos.

Precisamente por la ausencia de un marco normativo, tampoco existían los recursos institucionales y nacionales que garantizaran la existencia de un control sobre los órganos de inteligencia.

El esquema de la inteligencia que determinan los Acuerdos de Paz:

Los Acuerdos de Paz crean toda una nueva situación al establecer por una parte, la diferenciación de funciones de las fuerzas de seguridad determinando el ámbito externo para las fuerzas armadas y el interno para la Policía Nacional Civil. Por otra, se redefine el concepto de seguridad, definiéndose la seguridad no de forma restringida a la protección de la vida y los bienes de las personas o a la seguridad y defensa del Estado contra amenazas externas, sino la seguridad entendida de forma más global, en donde la protección del medio ambiente y la satisfacción de las necesidades básicas de la población pasan a ocupar un lugar preponderante.

En el Acuerdo sobre fortalecimiento al Poder Civil y papel del Ejército en una sociedad democrática (AFPC) Se crean varios nuevos órganos de inteligencia y se restringen los existentes, de esa cuenta, a nivel del Ministerio de Gobernación se crea el Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de Información (DICAÍ)²². Este órgano será responsable de recabar información para combatir el crimen organizado y la delincuencia común por los medios y dentro de los límites autorizados por el ordenamiento jurídico y en estricto respeto a los derechos humanos. (AFPC numeral 48) A nivel de la Presidencia de la República y bajo responsabilidad directa del Presidente, se crea la Secretaría de Análisis Estratégico, con la finalidad de informar y asesorar al Presidente de la República a manera de anticipar, prevenir y resolver situaciones de riesgo o amenaza de distinta naturaleza para el Estado Democrático. Se establece que dicho organismo sea de naturaleza estrictamente civil y podrá tener acceso a información a través de fuentes públicas y a la que recaben el DICAÍ y la DIEMD. La Secretaría de Análisis Estratégico de

²¹ CEH, Op. Cit., Volumen I, capítulo 2, párrafo 186.

Sin embargo, en Guatemala la Inteligencia realizó operaciones no convencionales, de carácter irregular, ajenas a cualquier orden legal. Los métodos y técnicas bajo los cuales operó no eran propios de un Ejército que respetara los derechos ciudadanos. Lo sucedido con la Inteligencia en Guatemala, como en la mayoría de los Ejércitos de Latinoamérica, fue una malformación de las tareas de Inteligencia.

²² En las nuevas propuestas de sociedad civil y en el proyecto de Ley que actualmente se encuentra en la Comisión de Gobernación del Congreso, la DICAÍ pasó a llamarse Dirección General de de Inteligencia Civil (DIGICI), con la finalidad de equiparar su rango administrativo a una Dirección General, superior a un Departamento.

Guatemala (SAE) no tendrá la facultad de realizar investigaciones encubiertas propias (AFPC No. 49).

Se determina también que los tres órganos anteriores respetarán estrictamente la separación de funciones de inteligencia e información y las operaciones a que ellas dan lugar. La responsabilidad de actuar operativamente para enfrentar las amenazas corresponderá a las entidades ejecutoras pertinentes del Gobierno. Así mismo, el Gobierno asume el compromiso de impedir que existan redes o grupos que no correspondan a las funciones asignadas a las dependencias de inteligencia y análisis creadas y redefinidas (AFPC No. 50-51).

Por otra parte deben de establecerse controles parlamentarios que fiscalicen el trabajo y el presupuesto de operaciones de dichos órganos de inteligencia tanto civiles como militares debido a que históricamente en Guatemala este último cometió una serie de abusos y de violaciones a los derechos humanos en nombre de la Seguridad del Estado. Precisamente por ello, en los Acuerdos se consigna el compromiso del Gobierno, con la finalidad de evitar cualquier abuso de poder y garantizar el respeto de las libertades y los derechos ciudadanos, de promover ante el Congreso de la República:

Una ley que establezca las modalidades de supervisión de los organismos de inteligencia del Estado por una comisión específica del Organismo legislativo.

Una ley que regule el acceso a información sobre asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, y que disponga procedimientos y niveles de clasificación y desclasificación.

La tipificación del delito por tenencia y archivos ilegales de información política sobre los habitantes de Guatemala (AFPC No. 52-54).

Los acuerdos también determinan que el nuevo cuerpo policial reformado deberá contar con los departamentos especializados necesarios para cumplir con sus funciones, entre otros, combate al narcotráfico y el contrabando, control fiscal, aduanal, registro y control de armas, información e investigación criminal, protección del patrimonio cultural y del medio ambiente, seguridad fronteriza, tránsito y seguridad vial.

Como mecanismo de participación de sociedad civil, y siempre dentro de la nueva estructura de inteligencia, basándose en el nuevo concepto de seguridad y para ayudar al Organismo Ejecutivo a implementarlo, se crea la figura de un Consejo Asesor de Seguridad (CAS), integrado por personalidades provenientes de distintos sectores de la sociedad, quiénes serán escogidos por el Presidente. La función principal será la de estudiar y presentar estrategias ampliamente consensuadas para responder a los riesgos prioritarios que enfrente el país y hacer las recomendaciones correspondientes al presidente (AFPC, numeral 20).

Finalmente, y como soporte al nuevo ordenamiento del sistema de inteligencia, el AFPC establece la reducción del ámbito de trabajo de inteligencia militar, circunscribiéndolo a la tarea de la defensa externa, mientras que también determina la sustitución del Estado Mayor Presidencial, por otra entidad formada a criterio del Presidente²³.

²³ De hecho, se crea mediante el Acuerdo Gubernativo 032-2000, la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la presidencia (SAAS) con el objetivo de garantizar la seguridad personal del presidente, del vice presidente y sus respectivas familias, así como el apoyo logístico que requiera la Presidencia.

Los Acuerdos de Paz, establecen además de un nuevo concepto de seguridad, tres elementos importantes: la creación de órganos de inteligencia civil, inexistentes en el pasado, la reducción y readecuación del órgano de inteligencia militar y la obligatoriedad de establecer los controles parlamentarios e institucionales pertinentes.

Abordaje del proceso de transición en los modelos de inteligencia

Es decir, en definitiva, que el Grupo IV del Proyecto de POLSEDE, al encarar el tema de ‘Criterios Generales para la Reforma del sistema de inteligencia en Guatemala’, no se enfrenta a una reestructuración del sistema de inteligencia. Más bien se trata de crear y regular un verdadero sistema de inteligencia, que opere dentro de los ámbitos correctos, que respete la separación de funciones, que exista una doctrina específica, que cuente con un marco normativo jurídico y que existan los controles democráticos necesarios.

De acuerdo a la experiencia guatemalteca, en la transición de un sistema de inteligencia militar-nacional hacia el sistema nacional de inteligencia en una nación democrática, coexisten cinco tipos de procesos²⁴:

Desaparición de órganos que responden a la lógica y estructura del pasado: el ejemplo más claro es el Estado Mayor Presidencial y sobre todo, el ‘archivo’.

Reducción o readecuación de funciones: éste es el caso de la D-2 del Ministerio de la Defensa, que debe reducir su ámbito de actuación, sus funciones y modificar incluso la doctrina y procedimientos utilizados.

Traslado de funciones: la delimitación de funciones entre las fuerzas armadas y la policía, entre defensa externa y seguridad interna, plantea el traslado de funciones sobre todo de entidades y órganos que se encontraban al interior de la estructura militar, hacia el Ministerio de Gobernación y la Policía Nacional Civil.

Creación de nuevos órganos y dependencias: la concepción de un sistema en el que existe balance de poder entre los diferentes servicios de inteligencia y en el que se debe construir el poder civil, plantea la creación de los organismos que alimentan el sistema nacional de inteligencia civil. Sin embargo es una parte difícil del proceso, ya que se debe contar con los recursos y con los civiles capacitados para darle vida a las estructuras.

Establecimiento de los mecanismos de coordinación: de igual importancia es generar el sistema de inteligencia, es decir, no sólo las diferentes entidades que deben formar parte del mismo, sino los mecanismos de coordinación e intercambio de información que se requieren para el adecuado funcionamiento de dicho sistema.

La creación de los controles: no solamente debe crearse la ley respectiva que permita el control por parte del congreso, también debe haber parlamentarios capaces de ejercer ese control y tener la voluntad política de ser defensores de las libertades ciudadanas. También implica el fortalecimiento de los mecanismos de control interno que permitan el mejoramiento del funcionamiento de las diversas estructuras. Debemos recordar que en muchas de ellas estos controles nunca se ejercieron o se hizo en forma débil, predominando el espíritu de cuerpo.

²⁴ En base a, con modificaciones: De León-Escribano Schlotter, Carmen Rosa. Evolución de las Estructuras de Inteligencia en Guatemala., Center for Hemispheric Defense Studies, Redes 2001, Washington, páginas 11 y 12.

Para que funcione en su totalidad el nuevo sistema debe reunir a todos los organismos con sus nuevas funciones, así como, presupone la no-existencia de servicios de información paralelos. De ahí que precisamente la diferencia con la que han avanzado los diferentes procesos, plantee desequilibrios y desencuentros entre los diversos órganos, dificultando el alcanzar la meta establecida en los Acuerdos de Paz:

Las aproximaciones al tema en el contexto del Grupo de Trabajo

A lo largo del documento se ha evidenciado el papel que jugó la inteligencia en el contexto de las últimas cinco décadas en el país. Más que un órgano utilizado para anticipar las amenazas a la seguridad del país, la inteligencia militar desarrolló una forma de persecución y control de la sociedad, utilizando el método del terror y la represión brutal. Generó una cultura del silencio y de autocensura a lo largo de los años del conflicto armado, que aún hoy sigue teniendo su cauda de desmovilización de la sociedad.

Lo anterior plantea la dificultad que surge por parte de los miembros de la sociedad civil de iniciar el tratamiento de un tema doloroso y que marca la violencia generalizada del pasado. En el caso de los participantes provenientes de las fuerzas armadas, se trata de justificar una actuación en el pasado, de enfrentarse a la crítica de la sociedad y de revisar en conjunto con los civiles, el papel de la inteligencia en el pasado, para construir el andamiaje de las nuevas estructuras de inteligencia que los Acuerdos de Paz determinan.

El papel fundamental que juega la inteligencia, para la separación de funciones en las tareas de seguridad y defensa, no siempre se visualiza. Y el aceptar que la inteligencia es importante para la conformación del nuevo modelo de seguridad democrática, tampoco es fácil. Al inicio del proyecto POLSEDE, se presentó una serie de temas que tenían que ver mucho con la reconversión militar. La inteligencia no formaba parte del listado, quizás porque se percibía la dificultad de su abordaje. El planteamiento de su necesidad, como elemento clave para la delimitación de funciones, permitió que la plenaria aprobara un grupo que trabajara sobre la temática.

Por otra parte, el abordaje del estudio de un tema tan sensible, no puede hacerse sin pasar por la discusión de los papeles de las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad civiles, sin llegar primero a un consenso sobre las bases de una política de seguridad, y sin estar de acuerdo en el concepto primario de seguridad. En el caso de POLSEDE, la larga discusión sobre el concepto de seguridad democrática, allanó el camino para poder llegar al consenso en otros temas o conceptos más complicados.

La discusión generada por el mismo concepto de inteligencia, qué se entiende por la misma y quiénes son los actores en el proceso, fue compleja. Precisamente por las actividades desarrolladas por los órganos de inteligencia en el pasado, la tendencia en el grupo de trabajo fue a insistir en el marco de la legalidad de la actividad, así como, la doctrina de las agencias y los controles democráticos que pudieran 'defender' a los ciudadanos, de la actividad misma de inteligencia.

En este tipo de procesos se corre el riesgo de, por querer evitar los abusos del pasado, elaborar tanto procedimiento de control y sanción, que se pierda la finalidad misma de la actividad. La discusión generada en torno a las operaciones

encubiertas de inteligencia, fue larga, hasta acabar o tranquilizar las desconfianzas civiles en torno a las mismas.

Uno de los productos añadidos de los grupos de trabajo, fue la posibilidad de acceder a expertos en la materia que, con su tratamiento técnico del tema, lograron avanzar en conceptos y acuerdos. Además, conforme se avanzaba en la discusión de los consensos, se iba generando un proceso de capacitación y aprendizaje de los participantes, sobre los aspectos relativos al proceso de inteligencia.

Fue importante encontrar la diferencia entre investigación e inteligencia, puesto que estas actividades también corresponden a diferentes organismos dentro de la policía y dentro de la cadena de administración de justicia, y saber distinguir los ámbitos diferentes de acción, facilita la comprensión del complejo sistema que debe constituirse en torno a la actividad de inteligencia y de la de investigación.

Puede concluirse que la discusión está marcada por la percepción histórica de las actividades desarrolladas por los órganos de inteligencia en el pasado, tanto por quiénes se consideran víctimas de las mismas, como por quiénes se sienten en la obligación de defender a la institución armada. Sin una disposición a visualizar el sistema de inteligencia que se desea para el futuro, por parte de los participantes, cualquier discusión deriva en acusaciones mutuas sobre los hechos del pasado. Esto no quiere decir que no se reconozcan los fallos y vacíos de las actividades de inteligencia desarrolladas en los años del conflicto, para poder reforzar el modelo de inteligencia que corresponda a ese nuevo concepto de seguridad democrática.

En resumen, pueden determinarse algunos elementos a tomar en cuenta, para el funcionamiento de grupos de discusión entre sociedad civil y miembros de organismos de seguridad del Estado, en torno a la discusión sobre el diseño de la política y sistema de inteligencia dentro de un estado democrático:

Establecer las reglas claras en la discusión. Es importante invertir tiempo en discutir la metodología y las reglas de la misma actividad del grupo. Por el tipo de temas que se abordan, a veces la tendencia es después de horas de discusión sobre aspectos e interpretaciones que no coinciden, evitar seguir confrontando. Esta posición es más cómoda para los representantes de las instituciones cuestionadas. Pero si no se agota el compromiso del consenso y de no pasar a otro punto hasta tener consenso en el primero, se corre el riesgo de que el producto final vuelva a ser cuestionado o no refrendado. Por ello es fundamental que las reglas de la discusión y la metodología no sea puesta desde afuera, sino que se utilice el tiempo necesario que permita la apropiación y adecuación de la misma por parte de los participantes.

Generación de confianza. Si en algún tema existen prejuicios, es precisamente en el de inteligencia. Las suspicacias de lo oculto llena de temor e ideas preconcebidas la discusión. Muchas de las personas que desde la sociedad civil o académica llegan al debate, han entrado a él por motivos ideológicos. Esto no es en sí mismo negativo, pero sí se requiere de un proceso de desprendimiento de lo que son mis motivaciones y lo que son conceptos de una actividad, que el Estado debe realizar a partir de varias instituciones. Del lado de los militares y personal policial, es sentarse a discutir con aquellos que, seguramente, figuraban en los listados de 'desafectos al régimen' en el pasado. Además de no sólo discutir, sino llegar a un concepto común de un tema como la inteligencia, que es secreto y sobre todo más, si se discute con posibles 'enemigos internos'. Por ello es importante el iniciar por la búsqueda de consensos en la metodología de trabajo y en los

contendidos básicos, para que después de varias reuniones, se pierda la desconfianza inicial y se genere un clima propicio para la construcción académica.

Desideologizar el tema de inteligencia: De todos, este es el elemento clave. No podemos abordar temas de seguridad y defensa, y menos construir en ese campo, si no superamos la ideología propia. Lo anterior no implica perder nuestra propia percepción y visión sobre el pasado y la búsqueda del futuro, pero si requiere que se posean las herramientas conceptuales que permitan saltar hacia la construcción conjunta de un sistema y sus organizaciones, la perfectibilidad de las mismas y garantizar la vigencia de los derechos humanos, en las actividades de inteligencia. De hecho, para muchos, el primer paso fue reconocer la necesidad de la existencia de actividades de inteligencia por parte del Estado.

Capacitación en conjunto a través de textos y expertos internacionales: Uno de los retos en el nuevo concepto de seguridad democrática, es la existencia de civiles que sepan de los temas de seguridad y defensa y defiendan el marco democrático de la actuación de la seguridad. Las políticas se generan por la sociedad, pero sin ella, la mayor parte no conoce o está habilitado para discutir los temas básicos, la política seguirá siendo el reflejo de las minorías interesadas de las instituciones. Uno de los aportes más importantes de los grupos de trabajo, es precisamente, el de la formación y capacitación de los civiles, pero tampoco hay que dejar de lado, la capacitación del personal de las fuerzas de seguridad, que en muchas ocasiones, encuentra una nueva forma de concebir las actividades que ha realizado desde una perspectiva puramente operativa.

Mediación de expertos internacionales fuera del contexto histórico de los participantes: La generación de confianza de la cuál se hablaba, se ve favorecida por la participación de expertos, así como, por la presentación de experiencias en otros países. Al ser un tema tan controversial y difícil el de la inteligencia, los expertos internacionales ofrecieron bases comunes para la discusión y el avance en el grupo. La capacitación a través de las experiencias comparadas y los asesores internacionales, permitieron ir abordando la temática desde una perspectiva cada vez más académica y menos ideológica.

Permanencia del grupo. Este último elemento es clave y es también uno de los más difíciles de alcanzar. Primero porque en la medida en que los participantes tienen otras responsabilidades, no siempre se logra la asistencia a todas las discusiones. Al ser grupos de trabajo de carácter voluntario, también se corre el riesgo de la llegada ocasional de personas, que al no estar en sintonía con las discusiones anteriores, muchas veces regresan la discusión al principio. Esto es importante tomarlo en cuenta para los acuerdos iniciales de reglas del juego en los grupos.

La formulación de las propuestas del Grupo IV y el alcance de las mismas

Como se ha planteado en el análisis de la conformación de la inteligencia en el pasado, la tarea del Grupo IV no era partir de la reconversión del sistema de inteligencia, sino más bien, formular el sistema. La existencia de un único órgano de inteligencia militar, que se asume como la inteligencia para todo el país, no puede plantearse como un sistema nacional, y más bien se trata de desmontar una doctrina del uso de la información, trasladando los objetivos a una anticipación de hechos

que permitan defender y mantener la democracia y no para perseguir al enemigo interno.

A esto habría que agregar, que los Acuerdos de Paz también dejan vacíos a causa de alguna generalidad, vacíos que deben ser interpretados y llenados, una vez que se desarrolle la propuesta del sistema y se describan sus elementos y funciones.

De esa cuenta, y frente a las mismas deficiencias del pasado que se han establecido, así como las características de una inteligencia para el nuevo modelo de seguridad democrática, marcaron la lógica de los documentos preparados.

El primero, que era necesario realizar un acercamiento conceptual al tema de la inteligencia, en el cual el grupo pudiera ponerse de acuerdo en una interpretación de la historia reciente y una apreciación del estado actual de la inteligencia de Estado en Guatemala. Después, establecer el marco normativo y doctrinario en el que las propuestas deberían enmarcarse, es decir, la Constitución y los Acuerdos de Paz. De esta primera etapa, surge el documento Aportes para el estudio de la inteligencia del Estado de Guatemala²⁵.

Este documento plantea no sólo las características del funcionamiento de la inteligencia en el pasado, sino el encuadre necesario para el funcionamiento del sistema en el futuro. La ausencia de una política de seguridad enunciada, deja un gran vacío de orientación para la formulación, teniendo que recurrir al espíritu de los Acuerdos de Paz y su definición y concepto de seguridad, como el marco más parecido a una política en la materia. En este sentido, debe mencionarse la ausencia de voluntad política de encarar el cumplimiento de los compromisos en materia de seguridad ciudadana contenidos en los Acuerdos de Paz, por parte de los últimos dos gobiernos.

Sin embargo, importante en el documento es el hecho del consenso en cuanto a la interpretación histórica del papel de la inteligencia en el pasado y a los elementos básicos del diagnóstico, a partir del cual, se diseña la segunda propuesta: Criterios Generales para la reforma del Sistema de Inteligencia en Guatemala²⁶.

Si tomamos en cuenta que uno de los puntos de la reforma del sistema es, precisamente, cómo desmontar la estructura de inteligencia que proviene del modelo de seguridad anterior, y que al ser único necesariamente acumula todo el poder que la información proporciona, lo que debe conducir el esfuerzo es limitar y repartir ese poder. De ahí que, el primer criterio es especialización, coordinación y contrapeso²⁷. La especialización viene asignada desde los Acuerdos de Paz, dividiendo los ámbitos en tres: inteligencia estratégica, inteligencia para la seguridad exterior y la inteligencia para la seguridad interior.

En el caso de Guatemala, los Acuerdos de Paz son claros que en materia de seguridad interior, la inteligencia se orientará al combate del crimen organizado y la delincuencia común. Este tipo de recopilación de información sobre actividades criminales, es tratado por algunos autores como inteligencia policial.

Pero existe un ámbito que los Acuerdos no tocan y que de alguna forma, también representó un largo debate en el grupo: la inteligencia orientada al procesamiento de información sobre grupos y/o personas que atenten contra el orden

²⁵ Arévalo de León, Bernardo (Editor). *Hacia una política de seguridad para la democracia*. Magna Terra, Guatemala, 2002. Página 223.

²⁶ Arévalo, Bernardo. Op.Cit. página 234.

²⁷ Ibid.

constitucional, su sistema político y los derechos y garantías ciudadanas²⁸. Precisamente por ser ésta la principal ‘excusa’ para los abusos cometidos por las fuerzas de seguridad durante las décadas de la represión, arribar a un consenso de que órgano era el más adecuado dentro del sistema para dar seguimiento a este tipo de actividades, fue imposible. El problema se verá posteriormente, ya que la actividad que no está cubierta por un organismo dentro del sistema, otro ocupa ese espacio.

El segundo criterio que se plantea en este documento es el de la legalidad, supervisión y control²⁹, temas en el centro de la preocupación de la sociedad civil, que acepta la existencia de la inteligencia por parte del Estado, pero que ésta responda a principios y marcos legales, con normativas y funciones específicas que permitan la supervisión y control. Es un nuevo contrato entre la sociedad y el Estado. Se le permite a este último realizar las tareas de inteligencia necesarias para anticiparse a las amenazas a la seguridad, pero a cambio debe garantizar un adecuado funcionamiento de los diferentes órganos dentro del sistema, así como proveer la información de la forma más transparente posible.

Mientras que al Poder ejecutivo le corresponderá desarrollar los mecanismos internos en cada una de las instituciones, adecuados para la fiscalización; el Organismo Legislativo debe jugar un papel fundamental, tanto en la supervisión de las actividades, como a través de la asignación presupuestaria y el poder judicial deberá supervisar si las actividades de inteligencia se ajustan al marco legal. Además es este último organismo el que tendrá un papel importante para la clasificación de la información, el habeas data y el acceso a la información pública.

Estas disposiciones también presuponen un cambio del modelo de seguridad, pues estamos hablando de un Estado que ha ocultado la información sobre sus instituciones, sobre las personas y sobre todo, utilizando esa información en contra de los mismos ciudadanos. El Estado que ha hecho del secreto su instrumento, debe ahora establecer los mecanismos para transparentar información. Para ello, se requiere no sólo de instituciones fortalecidas, sino de un cambio real de la relación entre sociedad y Estado.

El tercer criterio que responde a las preocupaciones sobre la calidad de los agentes de inteligencia que operaron en el pasado, es el de la profesionalización y carrera de inteligencia³⁰. En la transición al nuevo modelo, la inteligencia debe utilizarse para anticipar la información relacionada a las nuevas amenazas, tal y como lo plantea el nuevo concepto de seguridad de los Acuerdos de Paz. Si el modelo y la concepción de las amenazas y riesgos cambian, también el marco doctrinario de la actuación de los agentes y las entidades que desarrollan inteligencia. Y dentro de ese marco doctrinario, el tema de los derechos humanos y la protección de las personas, está al centro de su formación y capacitación. Porque en el nuevo modelo no se trata de defender al Estado, son los guatemaltecos y guatemaltecas y sus derechos, el objetivo central a defender. El cuarto criterio de normativas para la protección de los derechos humanos³¹, busca la existencia de “un

²⁸ Ver Estévez, Eduardo...en *Inteligencia Policial*, Cuadernos de IEPADES.

²⁹ Arévalo, Bernardo. Op.Cit. página 237.

³⁰ Arévalo, Bernardo. Op.Cit. página 240.

³¹ Arévalo, Bernardo. Op.Cit. página 241.

conjunto de normativas que disuadan la posibilidad de abusos a los derechos ciudadanos, derivados de la actividad de inteligencia³².

Con los anteriores documentos, el Grupo IV concilió una visión compartida sobre el papel de la inteligencia en el pasado y los criterios para lo que debería ser el nuevo sistema de acuerdo a los marcos constitucionales y de la arquitectura de la paz. El siguiente paso fue llegar a un consenso sobre los conceptos y definiciones que serían utilizados a lo largo del resto del documento sobre sistema de inteligencia, plasmados en el documento Guatemala: fundamentos del Sistema de Inteligencia³³.

La práctica del consenso en cuanto a los conceptos, al igual que en la aproximación al concepto de seguridad democrática y los ámbitos de actuación de los diferentes organismos de seguridad y defensa, en el caso de los temas específicos logra tres objetivos:

Aproximar a los participantes a los conceptos básicos y su utilización.

Generar consenso desde el principio, antes de entrar a la articulación operativa del sistema de inteligencia.

Establecer una base que posteriormente podrá plasmarse en los manuales de capacitación y en el contenido normativo de la actividad.

Los documentos siguientes que se trabajaron por parte del Grupo IV, se constituyen en la formulación operativa y normativa del sistema de inteligencia en Guatemala. En ese sentido se desarrolla la Estructura orgánica y carrera del sistema de inteligencia en Guatemala³⁴; Controles democráticos del sistema de inteligencia de Guatemala y el Subsistema de inteligencia civil del Ministerio de Gobernación.

La propuesta del grupo genera la estructura orgánica siguiente:

El Consejo de Seguridad del Organismo Ejecutivo CSOE, presidido por el Presidente de la República y conformado por el Vicepresidente y los Ministros de Relaciones Exteriores, Gobernación, Defensa y el Secretario de Análisis Estratégico;

El Consejo de Coordinación de Servicios de Inteligencia CCSI, como órgano de coordinación, planeamiento conjunto e integración de las tareas de producción de inteligencia, y,

Los órganos y organismos de ejecución del sistema son:

La Secretaría de Análisis Estratégico SAE, que depende del Presidente de la República y actuará dentro del sistema como un órgano asesor³⁵;

La Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional DI-EMDN, que depende del Ministerio de la Defensa Nacional; y,

La Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información DICA, que depende del Ministerio de Gobernación.

Tanto el Consejo de Seguridad como la instancia de coordinación representan una nueva estructura, inexistente en el pasado, tal y como puede

³² Ibidem.

³³ Arévalo, Bernardo. Op.Cit. página 244.

³⁴ Ibid. página 248,267 y 286.

³⁵ La Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República SAAS, creada por Acuerdos gubernativos (32-2000 y 73-2000), es un ente usuario de inteligencia. Por sus características, fines, propósitos y funciones no es un organismo de inteligencia. Por tal motivo no forma parte y no figura en la estructura de inteligencia propuesto por el grupo de trabajo.

establecerse en el organigrama de la sección: “2. El Estado Mayor Presidencial” de este documento. Con la estructura se trata de regular el intercambio, coordinación, pautas de funcionamiento y definición del ámbito de actuación de cada integrante del sistema. Cada uno de ellos contará a su vez, con un subsistema, integrado por los servicios operativos. A la vez, se instituye la carrera de inteligencia, como un mecanismo de selección, profesionalización y ascenso.

Los controles del sistema de inteligencia, se realizan en dos ámbitos, el interno por una parte, a través de los procedimientos de control de las oficinas de asuntos internos de las mismas instituciones, la planificación de cada una. Por otra, los externos, dónde se plantean la creación de la figura del Inspector General para Asuntos de Inteligencia, los Controles Parlamentarios y los Controles Judiciales. Como control ciudadano se plantea la posibilidad del Consejo Asesor de Seguridad.

Algunos comentarios recibidos durante la elaboración de los documentos por parte de expertos internacionales, era la complejidad que estaba adquiriendo el sistema de inteligencia, así como, las figuras que se creaban en torno al control. El criterio de algunos era, que a más simplicidad, mayor facilidad para controlar. Sin embargo, situándonos en un contexto como el guatemalteco, donde hasta la fecha no funcionan los controles parlamentarios, donde las instituciones encargadas de la seguridad no aplican los controles internos, dónde todo lo que rodea al aparato militar es secreto, incluso los gastos en alimentación y salarios, pareciera que un adecuado control de los servicios de inteligencia por parte de las mismas instituciones, no es real.

Nos encontramos en un período de transición entre modelos de seguridad, accidentado por la fortaleza de los poderes paralelos enraizados en la estructura misma del Estado, que se han ido construyendo a lo largo del conflicto y cuyas raíces provienen de la misma estructura que la inteligencia militar desarrolló en el pasado. Mencionábamos que uno de los problemas que enfrentan los procesos de transición, es que cuando aún las heridas del conflicto se encuentran abiertas y se entra a una primera etapa de cambio, suelen tomarse determinaciones legales que intentan subsanar los abusos cometidos durante el conflicto. Una vez se avanza en el proceso, esas decisiones empiezan a convertirse en obstáculos para la transparencia y para la aplicación de justicia de forma pronta y eficaz. En el caso concreto de inteligencia, se llevó hasta la Constitución de la República, en 1985 la prohibición para el Estado de la escucha telefónica o intervención de cualquier tipo en la correspondencia y transmisiones de toda persona.

Este tema fue abordado por el Grupo, llegando a la conclusión que frente a la problemática de seguridad actual es necesario que se modifique el ordenamiento jurídico, para convertir en práctica legal, la intervención de las comunicaciones, controlada por el poder judicial. Lo anterior demuestra la madurez y objetividad que el grupo llegó a alcanzar en la discusión.

Durante las reuniones de trabajo sobre el sistema de inteligencia, se llegó a perfilar la necesidad de elaborar algo más profundo sobre la inteligencia civil. Además de la inteligencia militar, de hecho operan tres servicios en la Policía Nacional Civil: el de Inteligencia Policial (SIP), el de Investigación Criminal (SIC) y el Departamento de Operaciones Antinarcóticos (DOAN) que en el 2002 se

transformó en el Servicio de Análisis e Información Antinarcóticos (SAIA)³⁶, como unidades de inteligencia criminal y de investigación.

Ya en el año 1999, el Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES) había realizado un primer encuentro internacional sobre el tema de inteligencia policial³⁷, con la intención de proporcionar insumos a las autoridades de seguridad, para la formulación de un modelo de actuación para el SIP. Sin embargo, hasta la fecha, el SIP sigue sin cumplir con su papel de recolector y analista de información para la Policía, quedando la mayor parte de las veces su utilización, a discreción de los Jefes de Comisaría. Tampoco existe un entrenamiento específico para quienes integran esa unidad. Por su parte, el SIC y el DOAN realizaban inteligencia, investigación y operaciones, rompiendo la lógica del ciclo de inteligencia. En el caso del DOAN, precisamente el control de todo el proceso, llevó a grandes actos de corrupción por parte de los integrantes del mismo servicio.

La ausencia de una coordinación explícita, de una normativa doctrinaria y la falta de una supervisión efectiva del Ministerio de Gobernación, aunado al hecho de que estos órganos ya existían, planteó la urgencia de la formulación del marco institucional en el cual deberían operar. Para ello, se constituyó un subgrupo de trabajo que elaboró el documento Subsistema de inteligencia civil del Ministerio de Gobernación³⁸.

En este documento se busca formular la coherencia de trabajo entre una DICA del Ministerio de Gobernación, con los operadores policiales de la información. Esta Dirección se constituye dentro del Consejo de Coordinación e Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación, concebido como rector de la coordinación y funcionamiento de todo el subsistema, pero a su vez, el ámbito de acción supera al trabajo operativo de las unidades policiales. La DICA deberá proporcionar la información necesaria para que el Ejecutivo establezca las políticas

^{36.} *Durante el año 2002, Guatemala fracasó notoriamente en cumplir con sus obligaciones antinarcóticas. Este último año fue muy difícil para las agencias guatemaltecas involucradas en los esfuerzos antinarcóticos a pesar de la ayuda y entrenamiento proporcionado en forma regular por el Gobierno de los Estados Unidos. Las incautaciones de cocaína disminuyeron en más del 40 por ciento, muy por debajo de los promedios anteriores. Los problemas tradicionales de corrupción, la falta aguda de recursos, el liderazgo deficiente y los constantes cambios de personal en las agencias policíacas y otras agencias del Gobierno de Guatemala (GOG) continúan afectando en forma negativa la capacidad del GOG para combatir el narcotráfico y el crimen organizado. El Departamento de Operaciones Antinarcóticas (DOAN) de la Policía Nacional Civil robó de las reservas del gobierno más del doble de la cantidad de cocaína decomisada durante el año. El personal del DOAN también tomó como rehén el pequeño poblado de Chocón en un esfuerzo por robar 2000 kilos de cocaína, incidente que resultó en la tortura y muerte de dos campesinos.

Estos y otros escándalos condujeron en principio al despido o transferencia de más del 75 por ciento del personal del DOAN, y finalmente a la disolución de la unidad en octubre de 2002. La recién creada policía antinarcótica (SAIA) ha tenido algunos logros pequeños y ha respondido al entrenamiento y asistencia técnica proporcionadas por el Gobierno de los Estados Unidos.

* Ver en el Informe sobre Guatemala de la Sección de Asuntos Narcóticos (NAS) de Estados Unidos.

³⁷ de León-Escribano Shlotter, Carmen Rosa (compiladora). *Inteligencia Policial*, Cuadernos de IEPADES,

³⁸ Arévalo, Bernardo Editor, op.cit. Página 286.

y estrategias de combate al crimen organizado y la delincuencia común, así como, realizar el análisis de la información para los planes y operativos del Ministerio de Gobernación, el cuál tiene una responsabilidad que va más allá que la Policía Nacional Civil, ya que tiene a su cargo la Dirección de Migración, el Sistema Penitenciario, las Gobernaciones Departamentales, entre otras. Como organismo de inteligencia, podrá tener medios propios de obtención de información, además de recolectar la información de otros servicios, órganos y organismos del Sistema de Inteligencia. Del subsistema se excluyó al SIC, porque su función es la investigación criminal.

Vale la pena señalar que no se incluyó dentro de las atribuciones del Subsistema, la recolección y análisis de información, sobre personas o agrupaciones que puedan atentar contra el orden constitucional democrático. En el conjunto de documentos queda ese vacío, motivado por el dilema del grupo, de abordar un tema que en el pasado “justificó” los abusos del Estado hacia grupos y personas. En el mismo documento se hace la salvedad que estos hechos deben ser causa de persecución penal, posterior a una investigación, pero que no se podría realizar inteligencia sobre el pensamiento de las personas. Este es un punto que a mi juicio, debe ser abordado en el futuro, sobre todo en el contexto de las transformaciones de la agenda de seguridad hemisférica, impuesta por la agenda interna de los Estados Unidos y el tratamiento del terrorismo internacional.

Los retos principales para el futuro

El dilema que se plantea hoy por hoy, es encontrar la forma de enfrentar la construcción de todo un sistema de inteligencia, además de restringir las acciones del único órgano formal que opera hasta este momento, sin la existencia de una política de seguridad formulada. En la actualidad existen piezas separadas del rompecabezas: un órgano de inteligencia militar funcionando, un órgano nominal de inteligencia policial, cuya misión y función no han sido asumidas. Dos órganos de investigación policial que realizan al mismo tiempo, acciones de inteligencia, operación e investigación, reproduciendo el esquema del pasado. Una Secretaría de Análisis Estratégico, que funcionalmente no coordina a los proveedores de información.

El Estado guatemalteco se encuentra atravesado por el peso de los poderes paralelos y una consecuencia es indudablemente, la falta de voluntad de las mismas instituciones a transformarse. La carencia de cuadros civiles especializados, hace más difícil el abordar la construcción de la institucionalidad civil de la inteligencia en el país. El círculo vicioso se repite: no se crean los órganos civiles, porque no existe el conocimiento, y al no haber institucionalidad civil, sigue operando la inteligencia militar, como único organismo de inteligencia.

Se han realizado avances en materia de propuestas, tal y como sucedió con la propuesta de Ley que crea la Dirección General de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación, tomando como base el documento del Subgrupo IV. Esta propuesta se discutió con autoridades del Ministerio de gobernación y la sociedad civil, en el marco de la Comisión de Alto Nivel del Ministerio de Gobernación para el Cumplimiento de los Compromisos derivados de los Acuerdos de Paz en materia de Seguridad Ciudadana. La propuesta se presentó a la Comisión de Gobernación del Congreso, donde todavía no ha sido revisada. Un argumento que

se planteó por parte de los diputados, es que para aprobar esta Ley, debía primero, aprobarse la Ley Marco de Inteligencia, de la cual no existe propuesta actualmente.

Lo anterior plantea que uno de los retos principales es la formulación de la propuesta de Ley Marco de Inteligencia. El segundo gran reto es la incidencia para que sea aprobada en el Congreso. Sin embargo, un elemento importante es la voluntad política del Ejecutivo para ir transformando el modelo de seguridad y por ende, el de inteligencia. Generar las unidades y sus normativas, establecer la coordinación entre los servicios existentes, generar los contenidos y manuales de cursos de capacitación de los futuros agentes de inteligencia, son acciones que pueden irse desarrollando paralelamente a la aprobación de la Ley.

Las propuestas contenidas en los documentos reflejan el trabajo de sociedad civil, funcionarios gubernamentales, policías, investigadores y militares que coincidieron en el contenido y la urgencia. Sin una estructura básica de inteligencia civil, la separación de funciones entre las tareas de defensa y seguridad ciudadana, nunca será un hecho. La generación del sistema de inteligencia es una exigencia para el sistema democrático, sobre todo en el contexto de la lucha contra el terrorismo, emprendida por Estados Unidos. Frente a la ausencia de unidades civiles especializadas y eficientes, la inclinación por la utilización del ejército y su consecuente fortalecimiento, es un hecho. La cooperación internacional ha abandonado en general el tema de seguridad en Guatemala. La inteligencia civil no figura en las agendas, ni del gobierno, ni de la cooperación, sin darse cuenta que la gobernabilidad democrática depende de ello. La delincuencia común y el crimen organizado no podrán combatirse, sin un adecuado sistema de recolección y análisis de la información, que prevenga la comisión de delitos.

Reflexión final

Después de casi ocho años de la firma de la Paz, el modelo de inteligencia del pasado, sigue casi intacto. Es más, el modelo de seguridad basado en una concepción autoritaria y represiva del Estado, ha sufrido muy pocos cambios. Esto no es casualidad. Sigue pesando sobre la toma de decisiones los largos brazos de la impunidad alojada en los poderes paralelos. Hoy por hoy, seguimos siendo una sociedad sin información para enfrentar los grandes problemas, o con la información intencionada de aquellos que sí producen inteligencia, sin controles ni contrapesos.

Capítulo 8.2

La reforma de inteligencia en Guatemala - el aporte de la sociedad civil a solucionar problemas fundamentales del Estado

*José Manuel Ugarte**

“La distancia entre la percepción por los ciudadanos y la realidad es perjudicial tanto a nuestros servicios de inteligencia en sí mismos como al funcionamiento sano de nuestra democracia. ...Es tiempo de ponerle fin. La institución de procedimientos que asocien al Parlamento a la actividad de inteligencia no es solamente una exigencia del Estado de derecho....El mejor conocimiento por el Parlamento y por el público de los datos fundamentales de la política de inteligencia tendría el efecto natural de favorecer su aceptación por la opinión pública y favorecería el reconocimiento de la importancia de su contribución a la defensa nacional. Diputados Arthur Paecht y Paul Quiles (Francia)”¹.

¿Qué debemos considerar?

Un análisis objetivo de la evolución de la reforma de inteligencia en Guatemala debe necesariamente partir de la consideración de diversos aspectos: las características que ofrecían la actividad de inteligencia y la estructura de inteligencia existente con anterioridad a la firma de los Acuerdos de Paz, las características de la estructura propuesta por tales Acuerdos y la magnitud del cambio que ésta suponía, las acciones que se adoptaron para poner en práctica los Acuerdos, las dificultades que se advirtieron, las propuestas con las cuales se pretendió superarlas, la situación actual en la materia y las perspectivas de futuro.

En particular, habremos de analizar las propuestas y aportes que se efectuaron en el marco del proyecto **POLSEDE** (*Política de Seguridad en*

* * José Manuel Ugarte es abogado, Profesor de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Católica de Santiago del Estero, de la Escuela Superior de Prefectura Naval Argentina, del Diplomado en Seguridad y Resolución de Conflictos organizado por Gendarmería Nacional (Fundación Centinela) y la Universidad Nacional de Catamarca, y de la Maestría en Seguridad Pública del Instituto Universitario de Policía Federal Argentina. E-mail: jmugarte@2vias.com.ar

¹ Citados por Roger Faligot y Pascal Kropt, *DST, Police Secrete*, Flammarion, Paris, 1999.

Democracia) al que cabe considerar como uno de los esfuerzos más importantes que se llevaron a cabo en Guatemala para obtener la formulación consensuada de políticas en materia de defensa, seguridad e inteligencia con participación del gobierno, sectores académicos, fuerzas armadas, instituciones policiales y órganos y organismos de inteligencia y, en el campo que nos ocupa, para alcanzar la plena puesta en vigencia de las disposiciones de los Acuerdos de Paz en dicho campo, haciéndolo a la vez con miras a obtener la realización de la actividad de inteligencia con legitimidad y eficacia.

¿Qué características ofrecía la actividad de inteligencia en Guatemala con anterioridad a la firma de los Acuerdos de Paz?

Creemos que a la época de firma de los Acuerdos de Paz, Guatemala –como sucedió, en general, en América Latina– sobrellevaba la pesada herencia del conflicto Este-Oeste y de las doctrinas de seguridad continental y fronteras ideológicas o *doctrinas de seguridad nacional* aplicadas en Latinoamérica durante dicho conflicto².

Consideramos que es necesario destacar aquí que hacia mediados de la década de los 50, con uniformidad, las doctrinas vigentes en materia de defensa en Latinoamérica pasaron a presentar los siguientes caracteres:

² Remitimos al lector a la vasta bibliografía existente respecto de tales doctrinas, de las cuales se derivaron las características que en materia de defensa, seguridad pública e inteligencia ofrecían a la época los países latinoamericanos, con gran similitud: *Seguranca e Democracia*, de José Alfredo Amaral Gurgel (Biblioteca do Exército Editora-Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1975); Golbery do Couto e Silva, *Planejamento Estratégico*, Cadernos da Universidade de Brasília, Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1981; de Aurélio de Lyra Tavares, *O Brasil de minha geracao*, Biblioteca do Exército Editora, Rio de Janeiro, 1976; de Osiris Villegas, *Políticas y Estrategias para el Desarrollo y la Seguridad Nacional-Enfoques y Temas*, Círculo Militar, 1969, *Guerra Revolucionaria Comunista*, Pleamar, Buenos Aires, 1963, y *Políticas y Estrategias para el Desarrollo y la Seguridad Nacional, Enfoques y Temas*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1970; Joseph Comblin, *A Ideología da Seguranca Nacional –O Poder Militar na América Latina–*, Civilizacao Brasileira, Rio de Janeiro, 1978; José Manuel Ugarte, *Seguridad Interior*, Fundación Arturo Illia, Buenos Aires, 1990; Jorge Rodríguez Beruff, *Los militares y el poder –Un ensayo sobre la doctrina militar en el Perú: 1948-1968*, Mosca Azul editores, Lima, 1983; Gabriel Ramírez, *El factor militar*, Arca, Montevideo, 1988; Mario Pessoa, *O Direito da Seguranca Nacional*, Biblioteca do Exército e Revista dos Tribunais, Sao Paulo, 1971; Hélio Bicudo, *Seguranca Nacional o Submisao*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1984; Antonio Cavalla Rojas, *Estados Unidos, América Latina: Fuerzas Armadas y Defensa Nacional*, Universidad Autónoma de Sinaloa, México, 1980, y *Geopolítica y Seguridad Nacional en América*, Universidad Autónoma de México, 1979; entre otras muchas obras.

- a) Utilización como concepto fundamental, del de *seguridad nacional*, asignándosele alcances virtualmente omnicomprendidos, prácticamente asimilables a las políticas exterior e interior del país;
- b) Reducción de la política de los respectivos países, al binomio representado por la *seguridad nacional* y el *desarrollo*, conceptos recíprocamente vinculados e interrelacionados;
- c) Otorgamiento al concepto de *defensa nacional* de una amplitud similar a la del anteriormente referido concepto de *seguridad nacional*;
- d) Virtual unificación de los conceptos de *defensa nacional* y *seguridad interior*.

Tales conceptos doctrinarios, se tradujeron en profundas modificaciones orgánico-funcionales tanto en materia de defensa nacional como de seguridad interior, afectando a las fuerzas armadas, fuerzas de seguridad e instituciones policiales:

- a) Adoctrinamiento, adiestramiento, organización, equipamiento, conformación y despliegue de las fuerzas armadas con miras a su empleo prioritario en seguridad interior, y sólo secundariamente en defensa nacional;
- b) Carencia de una estructura orgánico-funcional en materia de seguridad interior y policía, e integración de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad a la estructura orgánico-funcional existente en materia de defensa, estableciéndose la subordinación y/o control operacional por parte de las fuerzas armadas, sobre las fuerzas de seguridad y los cuerpos policiales;
- c) Asignación a las fuerzas armadas de la misión permanente, de naturaleza política, de lucha contra el movimiento comunista internacional, y de las misiones de preservación del orden interno y de lucha contra movimientos insurreccionales o guerrilleros.
- d) Otorgamiento con carácter habitual y permanente y como función esencial a los organismos de inteligencia militares, de misiones relativas a aspectos políticos y sociales, o de carácter policial, dentro del propio país.

Guatemala no constituyó una excepción a la expresada realidad.

Surge del Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico la constatación, por parte de dicho órgano, de que "...la militarización del Estado y la sociedad constituyó un objetivo estratégico definido, planeado y ejecutado institucionalmente por el Ejército de Guatemala, a partir de la Doctrina de Seguridad Nacional y su peculiar interpretación de la realidad nacional..."³.

Con relación a la asunción del control de la seguridad interior y la sujeción a control operacional de instituciones policiales y fuerzas de seguridad, también surge del aludido informe –entre otros aspectos- que "...la Policía Nacional y la Guardia de Hacienda, dos importantes fuerzas de seguridad del Estado... Hacia

³ Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, Conclusiones, capítulo 1, párrafo 36.

mediados de los años sesenta, estas fuerzas iniciaron su subordinación al control del Ejército, situación que se mantuvo a lo largo del enfrentamiento...”⁴.

El Ejército de Guatemala adaptó su doctrina y estructuras para el accionar contrainsurgente, especialmente a partir de mediados de la década del ‘60⁵ tal como sucedió en Argentina entre 1959 y 1962⁶, fenómeno ampliamente extendido en América Latina.

Un aspecto importante de tal adaptación estuvo constituido por las características adoptadas por las estructuras de inteligencia.

Guatemala estuvo comprendida dentro del modelo de inteligencia latinoamericano del conflicto Este-Oeste⁷ y, dentro de éste, de la variante alternativa aplicada a países relativamente pequeños, caracterizado por la carencia de organismos de inteligencia civiles y la exclusiva existencia de organismos de inteligencia militares, con competencia ampliada a inteligencia interior, incluyendo inteligencia política y policial.

Cabe recordar aquí que “...*En realidad, esta asignación de competencias constituyó una derivación directa del concepto de defensa entonces vigente en Latinoamérica, que identificaba esta función como la lucha que se libraba en todos los órdenes del quehacer nacional contra la agresión que con idéntica amplitud llevaba a cabo el bloque soviético; además de las funciones militares tradicionales de defensa de la soberanía y la integridad territorial contra las agresiones externas, y de la lucha contra el terrorismo. La amplitud del concepto de defensa determinó una amplitud análoga para las competencias de los organismos de inteligencia militares*”⁸.

Respecto de la influencia de los conceptos de defensa y seguridad elaborados en el marco del conflicto Este-Oeste en el caso particular de Guatemala, surge del informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico que “...*el avance de la sociedad y del Estado hacia la polarización, la militarización y la guerra intestina no sólo fueron efectos procedentes de la historia nacional. La Guerra Fría tuvo también influencia especial... En el caso guatemalteco se concretó en el plano militar mediante asistencia destinada a reforzar los aparatos de Inteligencia nacionales y entrenar a la oficialidad en la guerra contrainsurgente*...”⁹.

⁴ Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, Conclusiones, capítulo 1, párrafo 43.

⁵ V. de Héctor Rosada-Granados, *Soldados en el Poder – Proyecto Militar en Guatemala 1944-1990*, Thela Latin America Series, especialmente página 108.

⁶ V. entre diversas fuentes sobre el tema, de Ernesto López, *Seguridad Nacional y Sedición Militar*, Legasa, Buenos Aires, 1987, especialmente págs. 158/160.

⁷ Sobre este aspecto, remitimos al análisis comparativo entre los modelos existentes en materia de estructuras de inteligencia en América Latina durante el conflicto Este-Oeste, su desarrollo posterior y las estructuras de inteligencia existentes en diversos países de significativo desarrollo institucional, en, del autor, *Legislación de Inteligencia: legitimidad y eficacia*, Buenos Aires, Dunken, 1999 y Ciudad de Guatemala, WOLA-SEDEM, 2000., especialmente capítulo 2. También, sobre las estructuras de inteligencia latinoamericanas, v. del autor, *Las estructuras de inteligencia en América Latina, Foreign Affaire* en español, ITAM, primavera de 2002, México.

⁸ José Manuel Ugarte, *Legislación de inteligencia...* op.cit., página 98 (ed. año 2000)

⁹ Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, Conclusiones, capítulo 1, párrafo 14.

La inteligencia militar guatemalteca desempeñó un rol fundamental en el prolongado conflicto armado interno que experimentó el país. Se señala así en el capítulo *Conclusiones*, apartado *La tragedia del enfrentamiento armado*, párrafo 9, del Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, que “...durante los años del enfrentamiento armado... Se instauró de hecho un sistema punitivo ilegal y subterráneo, orquestado y dirigido por las estructuras de Inteligencia militar. Este sistema fue utilizado como la principal forma de control social por parte del Estado a lo largo del enfrentamiento armado interno...”¹⁰.

También cabe citar de dicho informe, en el aspecto indicado, que concuerdan en que los servicios de Inteligencia del Ejército, especialmente la G-2 y el Estado Mayor Presidencial, obtenían información sobre toda clase de personas y organizaciones civiles, evaluaban el comportamiento de éstas en sus respectivos campos de actividad, elaboraban las listas de los que debían ser reprimidos por su carácter supuestamente subversivo y procedían, según los casos, a su captura, interrogatorio, tortura, desaparición forzada, o a su ejecución¹¹.

Coinciden diversas fuentes¹² en la existencia en dicho país, a la conclusión del conflicto armado interno, de dos organismos de inteligencia fundamentales, ambos de naturaleza militar: la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor General del Ejército, posteriormente Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional (*DIEMDN*, conocida como *D-2*) y el organismo de inteligencia del Estado Mayor Presidencial, conocido popularmente como el *Archivo*.

También, subordinados conceptual y operativamente a la inteligencia militar, actuaban el departamento de investigaciones de la Policía Nacional¹³, el órgano de inteligencia de la Policía Militar Ambulante (PMA)¹⁴ y el órgano de inteligencia de la Guardia de Hacienda¹⁵.

¹⁰ Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, Conclusiones, capítulo 1, párrafo 9.

¹¹ Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, Conclusiones, capítulo 2, párrafo 105.

¹² Entre diversos y valiosos análisis con relación a las características y evolución de las estructuras de inteligencia en Guatemala, v. especialmente de Edgar Gutiérrez, *Hacia un paradigma democrático del sistema de inteligencia en Guatemala*, Fundación Myrna Mack, Ciudad de Guatemala, 1999; el trabajo precursor de Rachel Garst, *Military intelligence and human rights in Guatemala: The Archivo and the case for intelligence reform*, WOLA, Washington, 1995, también disponible en Internet en http://www.nisgua.org/articles/wola_policy_brief.htm; de Carmen Rosa de León-Escribano Schlotter, *Estructuras de Inteligencia en Guatemala*, en *Inteligencia Policial: Compilación de Textos*, Cuadernos de IEPADES, Ciudad de Guatemala, 2000, y de Manolo Vela, *Dilemas de la Reforma del Sistema de Inteligencia en Guatemala*, FLACSO Diálogo 3, Ciudad de Guatemala, 1999.

¹³ Institución de seguridad pública en Guatemala, con funciones de policía de seguridad y judicial, disuelto como consecuencia de los Acuerdos de Paz, siendo sustituido por la actual Policía Nacional Civil.

¹⁴ Fuerza de seguridad militar, integrante del Ejército de Guatemala, con funciones de seguridad pública y de policía militar, disuelta como consecuencia de los Acuerdos de Paz.

¹⁵ Policía fiscal militarizada, disuelta como consecuencia de los Acuerdos de Paz.

Ha sido señalado, respecto de la *DIEMDN*, su rol predominante en materia de inteligencia en Guatemala¹⁶ su influencia determinante dentro del Ejército¹⁷, aspectos acentuados desde la institucionalización del Estado Mayor de la Defensa Nacional por Decreto-Ley 28-83¹⁸; su posesión de capacidades técnicas y de interceptaciones de comunicaciones, así como archivos computarizados¹⁹ el alto grado de autonomía de dicho organismo de inteligencia, incluso dentro del propio Ejército²⁰ su carácter de “*estructura sombra o poder paralelo dentro del Ejército que amplió su influencia al aparato civil del Estado, y lo multiplicó a través de agentes y confidenciales hacia toda la sociedad*”²¹ sus funciones de contrainteligencia, que incluyen al Ejército, llegando a penetrar incluso “*el propio archivo del EMP y las instituciones públicas*”²² ocupando “*espacios en la mayoría de las estructuras del Estado y donde no logró penetrar, la sombra de sus operaciones encubiertas siempre ha estado latente*”²³ no estando “*sujeta a ningún tipo de control*”²⁴.

Ha sido también puesto de manifiesto que las capacidades de obtención de información de la *DIEMDN* no se limitaban a un personal activo que estimaciones no recientes ubicaban en 2.000 efectivos²⁵ sino que eran complementadas por “*una red de confidenciales, o sea personal que realiza trabajo de inteligencia y contrainteligencia desde las dependencias del Gobierno, hasta en los sectores de la población urbana*”²⁶ habiendo contado con la cooperación de los antiguos integrantes de la organización contrainsurgente, tales como los “*comisionados militares*”²⁷ y las “*Patrullas de Autodefensa Civil (PAC)*”²⁸.

Surge asimismo del informe de la “*Comisión de Esclarecimiento Histórico*”, la constatación relativa a “*que el control ejercido por la Inteligencia militar dependía no sólo de sus estructuras formales, sino también de una*

¹⁶ Carmen Rosa de León—Escribano Schlotter resume un concepto ampliamente compartido: sosteniendo que fue la *Dirección de Inteligencia (D-2)* la institución que históricamente desempeñó todo el trabajo de inteligencia en Guatemala... (op. cit., página 8).

¹⁷ Edgar Gutiérrez afirma a ese respecto que en la década de los 80...*la D-2 alcanzó su máximo desarrollo hasta extender su dominio conceptual y de método al propio Ejército.*

¹⁸ Carmen Rosa de León-Escribano Schlotter, op. cit., página 8.

¹⁹ Edgar Gutiérrez, op. cit., página 52.

²⁰ Edgar Gutiérrez, op. cit., página 55.

²¹ Edgar Gutiérrez, op. cit., página 55-56.

²² Edgar Gutiérrez, op. cit., página 56.

²³ Carmen Rosa de León-Escribano Schlotter, op. cit., página 9.

²⁴ Carmen Rosa de León-Escribano Schlotter, op. cit. página 9.

²⁵ Edgar Gutiérrez, op.cit, página 55.

²⁶ Edgar Gutiérrez, op.cit, página 56.

²⁷ Los *Comisionados Militares*, creados en 1938 para controlar el reclutamiento militar en el interior del país, constituyeron elementos fundamentales de cooperación con el Ejército durante el conflicto armado interno. Constituyeron junto con otros elementos creados posteriormente, como los *Comités de Voluntarios para la Defensa Civil (CVDC)* y las *Patrullas de Autodefensa Civil (PAC)* el núcleo de la organización contrainsurgente que conforme a las doctrinas respectivas, debía apoyar la lucha contra la guerrilla contrarrestando la actividad de la organización insurgente de apoyo a aquélla.

²⁸ Edgar Gutiérrez, op.cit, páginas 56, 57, 65 y 66.

amplísima red de informantes infiltrados en las organizaciones sociales, las comunidades y diversas instituciones del Estado....."²⁹

Se ha destacado también que la inteligencia militar en Guatemala conformó un sistema que incluyó no sólo a toda estructura de carácter militar, "sino que abarca otras estructuras del Estado donde ha podido constituir unidades y redes de inteligencia, además de acceder todos los sistemas y/o archivos de información computarizada de carácter institucional que registran datos sobre personas"³⁰.

Entre los elementos fundamentales de tal sistema, debe ser considerado el que constituyó el organismo de inteligencia del Estado Mayor Presidencial –el *Departamento de Seguridad de la Presidencia -DSP-* conocido como el *Archivo*³¹, que se encontraba en funciones a la época de firma de los Acuerdos de Paz; y que tenía entre sus propósitos el de brindar seguridad al Presidente y a su familia.

Ha sido puntualizado respecto del nacimiento del *Archivo*, que fue establecido en 1964 como una *oficina ejecutiva de inteligencia civil-militar*, como *Centro de Comunicaciones Regionales*, conocido popularmente como *Regional*³²; y que durante el mandato del general Romeo Lucas García, recibió el nombre de *Servicios de Apoyo Presidenciales* o *Servicios Especiales Presidenciales de Comunicación*, pasando a incluir dentro de sus actividades acciones operativas en la represión³³. Después del golpe de Estado de 1982 que llevara al poder al general Efraín Ríos Montt, el nombre de este organismo de inteligencia cambió, siendo denominado *Servicios de Archivo y Apoyo*, adquiriendo allí la denominación popular de *Archivo* que habría de caracterizarlo³⁴.

Aunque tuvo grados diversos de influencia y tradicionalmente debía coordinar operativamente su acción con la *D-2*³⁵ desde una posición subordinada a ésta, ocasionalmente obtuvo cierta autonomía derivada de su inmediatez respecto de la figura presidencial³⁶ circunstancia que se acentuó significativamente con el advenimiento de gobiernos civiles, asumiendo *el rol de asesor estratégico* de los mandatarios³⁷. Ha sido señalado que la *D-2* procuró asegurar que el *Archivo* no saliera de su control, y que suministraba a éste la mayor parte de su personal y de la información con que contaba³⁸.

A pesar de que la *D-2* y el *Archivo* compartieron sistemas de comunicaciones, vehículos, armamento, logística, casas de seguridad, personal e información³⁹, también existieron diferencias entre ambas organizaciones, derivadas de la circunstancia de haber procurado el *Archivo* constituir el organismo de inteligencia al servicio inmediato y directo del Presidente de la República.

²⁹ Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, Conclusiones, capítulo 1, párrafo 39.

³⁰ Carmen Rosa de León-Escribano Schlotter, op.cit, página 9.

³¹ V. especialmente de Rachel Garst, la op.cit anteriormente.

³² Rachel Garst, op.cit.

³³ Rachel Garst, op.cit.

³⁴ Rachel Garst, op.cit.

³⁵ V. Edgar Gutiérrez, op.cit, página 57.

³⁶ Carmen Rosa de León-Escribano Schlotter, op.cit, página 11.

³⁷ Edgar Gutiérrez, op.cit., página 58.

³⁸ Rachel Garst, op.cit.

³⁹ Edgar Gutiérrez, op.cit., página 57.

Se ha atribuido a este organismo de inteligencia la posesión de equipo sofisticado, con amplias capacidades en materia de inteligencia de señales⁴⁰ y la posesión y utilización de vehículos, casas, empresas *de fachada*, informática, comunicaciones a nivel nacional, y redes de espionaje en Aduanas, Migraciones y el Ministerio de Finanzas⁴¹.

Se ha afirmado que el personal del Estado Mayor Presidencial (EMP) hacia fines de 1993, comprendía 530 personas⁴² incluyendo tanto el personal destinado a funciones de custodia y apoyo presidencial, como el correspondiente al organismo de inteligencia. Otras fuentes asignan 300 personas al organismo de inteligencia, apreciaciones obviamente compatibles, dado que esta última cifra correspondería al personal del EMP afectado prioritariamente a la función de inteligencia⁴³.

Cabe señalar, a modo de conclusión respecto del *Archivo*, que la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) ha señalado que *Desde su instalación en 1994, la Misión ha verificado que esta institución ha sido responsable de muchas y graves violaciones a los derechos humanos...*⁴⁴.

Ha sido señalado asimismo que las redes de inteligencia militar en Guatemala están incursas en interceptaciones telefónicas y de correo⁴⁵ infiltrándose también en órganos policiales⁴⁶.

No ha de pensarse que se trata exclusivamente de antiguos informes. En el informe del Departamento de Estado de Estados Unidos de América sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala correspondiente a 2002 y publicado en 2003⁴⁷, puede leerse que *“Persisten alegaciones en el sentido que...elementos de las fuerzas armadas, específicamente el Estado Mayor Presidencial y la Dirección de Inteligencia Militar, según ha sido informado, continúan monitoreando comunicaciones privadas. Durante el año, la mayor parte de las organizaciones de derechos humanos informaron acerca de vigilancia o anomalías telefónicas que sugerían interceptación telefónica...”*

Ha sido señalado que desde fines de la década del '80 y durante la primera mitad de la década del '90, la inteligencia militar fue también utilizada para la lucha contra el narcotráfico, el delito organizado y la delincuencia común⁴⁸.

En la actualidad, la inteligencia militar participa en tareas de investigación criminal, cabiendo señalar en tal sentido lo expresado por MINUGUA en el sentido que *“Pese al compromiso de delimitar (los Acuerdos de Paz) claramente las actividades de la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional y al de impedir que existan redes o grupos de inteligencia que no correspondan a las funciones asignadas a las dependencias de inteligencia y análisis, el Ejército continúa brindando apoyo en tareas de inteligencia para*

⁴⁰ Edgar Gutiérrez, op.cit., página 60.

⁴¹ Edgar Gutiérrez, op.cit., página 61.

⁴² Rachel Garst, op.cit.

⁴³ *Crónica*, citado por Edgar Gutiérrez, op.cit., página 61.

⁴⁴ Misión de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), *Informe de Verificación: Situación de los Compromisos Relativos al Ejército en los Acuerdos de Paz*, Ciudad de Guatemala, Mayo de 2002.

⁴⁵ Rachel Garst, op.cit.

⁴⁶ Rachel Garst, op.cit.

⁴⁷ Obrante en el *website* del Departamento de Estado, <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2002/18333.htm>

⁴⁸ Edgar Gutiérrez, op.cit., página 56.

combatir el crimen organizado y la delincuencia común. Por otro lado, la Misión ha constatado que en la Escuela de Inteligencia del Ejército se continúan capacitando y adiestrando a oficiales de la PNC... ”⁴⁹.

A modo de conclusión a este respecto, puede afirmarse que a la época de firma de los Acuerdos de Paz, la actividad de inteligencia en Guatemala estaba representada por la inteligencia militar desarrollada por la *DIEMDN* y por la desarrollada, en cierto modo subordinada a ésta, pero siempre dentro del ámbito militar, por el organismo de inteligencia del Estado Mayor Presidencial (*Archivo*). Los órganos investigativos de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad operaban en una virtual relación de subordinación respecto de los primeros.

Ha sido afirmado así que a dicha época, “*un resultado más del monopolio militar en información e inteligencia es la importancia e influencia que brinda al ejército sobre el Presidente y otras instituciones civiles. La ausencia de una oficina estatal civil de inteligencia, dice el informe de 1992 del Experto Independiente en Derechos Humanos de las Naciones Unidas, significa que la ‘inteligencia militar ha pasado a ser la fuente de información más consultada por todos los organismos estatales, incluyendo la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH)... ”⁵⁰.*

La estructura del Sistema de Inteligencia guatemalteco prevista en los Acuerdos de Paz: análisis

La estructura del Sistema de Inteligencia guatemalteco prevista en los Acuerdos de Paz estuvo indudablemente concebida para modificar las características antes reseñadas, determinadas fundamentalmente por la naturaleza y circunstancias del conflicto Este-Oeste en América Latina y, particularmente, el conflicto armado interno guatemalteco⁵¹. Diversas fuentes permiten concluir que la reforma de inteligencia constituyó desde los inicios del proceso de paz, un aspecto significativo⁵² en dicho proceso.

⁴⁹ Misión de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), *Informe de Verificación: Situación de los Compromisos Relativos al Ejército en los Acuerdos de Paz*, Ciudad de Guatemala, Mayo de 2002, párrafos 71 y 72.

⁵⁰ Rachel Garst, op.cit.

⁵¹ Sin que lo afirmado implique asimilar uno a otro. Entendemos que si bien el conflicto armado interno guatemalteco reconoce causas y orígenes propios, recibió al igual que otros conflictos políticos y sociales internos latinoamericanos, la influencia del conflicto Este-Oeste.

⁵² Así, surge del documento *Una paz justa y democrática: contenido de la negociación*, elaborado por la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) -disponible en Internet: <http://www.minugua.guate.net/PROCESODEPAZ/PROCESOPAZ.htm>. Mayo de 1992- sector proponente, junto con la sociedad civil, de los cambios en la materia, dado que el sector gubernamental era opuesto a cambios en la materia –así, el documento gubernamental *Respuesta al Planteamiento Global de la URNG* del 30 de junio de 1992, <http://www.minugua.guate.net/PROCESODEPAZ/PROCESOPAZ.htm>- que el sector insurgente proponía incluir en la negociación *Definir las funciones, objetivos y campos de acción que corresponden a la Sección de Inteligencia Militar*. Por otra parte, la cuestión era planteada por los Expertos Independientes de Naciones Unidas Christian Tomushat y Mónica Pinto (Rachel Garst, *The Archivo...citado*). También la

La estructura de inteligencia guatemalteca de los *Acuerdos de Paz*, contenida en el literal E *Información e Inteligencia* del Capítulo IV **Organismo Ejecutivo del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática**⁵³ tuvo a nuestro juicio origen en el análisis por parte de sus proponentes de la ya descrita situación preexistente en la materia a los Acuerdos.

De ello se derivó la asignación a la *DIEMDN* de una misión concordante con la asignada al Ejército de Guatemala de defensa de la **soberanía del Estado y la integridad del territorio** concluyendo con sus funciones en materia de seguridad interior.

También se derivó de tales circunstancias la propuesta relativa a la creación de un organismo de inteligencia civil en el ámbito del ministerio de Gobernación –el **Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de la Información** –*DICAI*– dependiente del ministerio de la Gobernación, y *responsable de recabar información para combatir el crimen organizado y la delincuencia común*; y la relativa al establecimiento bajo dependencia directa del Presidente de la Nación, de un órgano de análisis y producción de inteligencia estratégica nacional *sin medios propios de obtención de información por medios encubiertos* –la *Secretaría de Análisis Estratégico-SAE*– con competencia para *informar y asesorar al Presidente de la República a manera de anticipar, prevenir y resolver situaciones de riesgo o amenaza de distinta naturaleza para el Estado democrático*, que debía acceder a información *a través de fuentes públicas y a la que recaben el Departamento de inteligencia civil y análisis e información del Ministerio de Gobernación y la Dirección de inteligencia del Estado Mayor de la Defensa*, careciendo de la *facultad de realizar investigaciones encubiertas propias*.

También se procuró establecer un *control externo* parlamentario de la actividad de inteligencia, facilitando también cierto control por parte de la ciudadanía de dicha actividad a través de la implementación para los habitantes de los derechos de *acceso a la información* –ya reconocido por la Constitución de la República– y de protección de sus derechos respecto de *archivos y bases de datos de carácter personal*.

A nuestro criterio, entre las estipulaciones del Acuerdo sobre esta materia, reviste particular interés el diseño del *DICAI*.

Uno de los pequeños enigmas que contiene el Acuerdo es la razón por la cual el organismo de inteligencia militar, la *DIEMDN*, tiene en el Acuerdo jerarquía de *Dirección*, mientras que su contraparte civil del Ministerio de la Gobernación, el *DICAI*, tiene sólo jerarquía de *Departamento*, es decir, una jerarquía burocrática inferior que debiera traducirse en una dimensión mucho más reducida.

Los estrictos límites impuestos a las competencias del proyectado nuevo organismo y las características de tales competencias –*recabar información para*

Asamblea de Sectores Civiles instituida formalmente en el *Acuerdo Marco para la Reanudación del Proceso de Negociación entre el Gobierno de Guatemala y la URNG* realizó una importante propuesta en ese sentido, que incluía la creación de una organización civil de inteligencia (Rachel Garst, op.cit).

53

<http://www.minugua.guate.net/ACUERDOSDEPAZ/ACUERDOSESPA%DIOL/ACUERDESP>.

combatir el crimen organizado y la delincuencia común- parecen asignarle a primer examen las características de un *organismo de inteligencia criminal o policial*, a la manera del *Nacional Criminal Intelligence Service* del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, o del *Canadian Criminal Intelligence Service* del Dominio de Canadá. Es decir, que más que un organismo dedicado a la actividad de inteligencia *strictu sensu*, tendría a su cargo la denominada *inteligencia criminal*, que comprende el análisis relativo a la composición, capacidades, medios, organización, actividades, delitos cometidos y a cometerse y otros aspectos de las *organizaciones criminales*; como también, el análisis relativo a las circunstancias, forma de comisión, delincuentes y víctimas de delitos que por su complejidad y reiteración así lo justifiquen, a fin de incrementar la eficacia en su prevención y represión; y, otros aspectos vinculados a la prevención del delito.

Cabe señalar que en realidad, la denominada *inteligencia criminal* constituye, en realidad, una rama de la *actividad policial y no estrictamente de la actividad de inteligencia*. Tal *actividad policial* consiste en la aplicación de la *metodología de la actividad de inteligencia*, fundamentalmente en relación al *ciclo de la inteligencia* y al *análisis de la información*, para los aspectos anteriormente referidos –especialmente en lo relativo a las *organizaciones criminales*–; pero realizada por *personal policial* y no por *personal de inteligencia*. Los *organismos de inteligencia criminal* están formados, en definitiva, por *policías*.

Es preciso reconocer, no obstante, que en el mundo, los últimos tiempos organismos de inteligencia y de contrainteligencia y seguridad interna clásicos se han sumado a la tarea de combatir al crimen organizado.

Así, en Estados Unidos de América, la *Agencia Central de Inteligencia* y otros organismos de inteligencia exterior apoyan a las agencias policiales investigando en el exterior del país las presuntas actividades criminales de personas que no sean ciudadanos estadounidenses ni residentes permanentes estadounidenses; en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, tanto el *Servicio Secreto de Inteligencia*⁵⁴ como el *Servicio de Seguridad*⁵⁵ se han sumado formalmente a la lucha contra el crimen organizado –preservándose la distinción de competencias entre ambos organismos, constituyendo el primero un organismo de inteligencia exterior, y el segundo un organismo de *inteligencia de seguridad*, previendo expresamente la legislación, el cumplimiento por sus partes de la función de *...apoyo de la prevención o detección de serios delitos...*; en Francia, el clásico organismo de contrainteligencia francés, la *Dirección de Vigilancia del Territorio* – que integra la *Dirección General de Policía Nacional* francesa y que tiene facultades de policía criminal especializada, constituido por personal policial, se ha sumado a la lucha contra el crimen organizado, etc.

No obstante, lo cierto es que se trata de *organismos de inteligencia que también cooperan realizando inteligencia criminal*. En cambio, en el caso del *DICAI*, la competencia asignada originariamente en los Acuerdos es *de naturaleza policial*.

No obstante, cabe considerar que en realidad, otras disposiciones del *Acuerdo sobre Fortalecimiento* le asignan funciones de diversa naturaleza. En efecto; el *DICAI* es uno de los organismos de inteligencia que deben, conforme al *Acuerdo sobre Fortalecimiento* (párrafo 49) suministrar información a la *SAE* para

⁵⁴ *Ley de los Servicios de Inteligencia de 1994*, del Reino Unido.

⁵⁵ *Ley del Servicio de Seguridad de 1996*.

el cumplimiento por parte de ésta de su misión de *informar y asesorar al Presidente de la República a manera de anticipar, prevenir y resolver situaciones de riesgo o amenaza de distinta naturaleza para el Estado democrático*.

Con respecto a la SAE, cabe concluir que fue diseñado en el Acuerdo como un órgano de análisis y producción de inteligencia estratégica nacional, carente de medios propios de obtención de información (por métodos encubiertos).

En esta última limitación ha de verse a nuestro juicio la sabiduría de los redactores del Acuerdo, que evitaron expresamente conformar un Sistema de características similares a las propias de otros países latinoamericanos⁵⁶ caracterizados por poseer un organismo de inteligencia civil con competencias en materia de inteligencia interior, exterior y contrainteligencia definidas con amplitud y vaguedad, sin distinguir en la práctica entre inteligencia exterior e interior, dotados con medios propios de obtención de información y de realización de operaciones encubiertas, y dependientes directamente del máximo nivel del Estado -además de organismos de inteligencia militar y policial-. De ese modo, evitaron la concentración de poder y amplitud de facultades que hacen particularmente difícil el ejercicio del control.

También parece evidente que los redactores del Acuerdo tuvieron en mente la experiencia guatemalteca del *Archivo* y organizaciones sucesoras, como demostrativa de los riesgos derivados de la concentración de funciones, facultades y medios de inteligencia bajo directa dependencia del Presidente. ¿Cuáles son las *situaciones de riesgo o amenaza de distinta naturaleza para el Estado democrático*, que constituyen la competencia de la SAE?

Este interrogante nos conduce a algunas aparentes omisiones del *Acuerdo sobre Fortalecimiento*.

En primer lugar, al referirse a la *Secretaría de Análisis Estratégico (SAE)*, y establecer su competencia con relación a *resolver situaciones de riesgo o amenaza de distinta naturaleza para el Estado democrático*, y disponiendo su acceso a información que recabaran el *Departamento de inteligencia civil y análisis de información del Ministerio de Gobernación y la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa*, no previó expresamente *qué tipo de información debería suministrar cada uno de los organismos de inteligencia aludidos*, y, en particular, si la presumible -pero no obvia- facultad de la *Secretaría* de emitir requerimientos de información estaría o no limitada a la información correspondiente a la competencia de cada uno de tales organismos, o bien si la *Secretaría* podría requerir a cada uno de ellos o a ambos, información relativa a cualquiera de las *situaciones de riesgo o amenaza de distinta naturaleza para el Estado democrático* que constituirían materia de su propia competencia.

Entendemos que una interpretación objetiva del párrafo 49 dentro del contexto del *Acuerdo sobre Fortalecimiento*...lleva a la conclusión relativa a que la información a proporcionar a la Secretaría por parte de cada uno de dichos organismos de inteligencia debe ser exclusivamente aquella correspondiente a la competencia que les ha sido asignada, es decir, que la *DIEMDN* proporcionaría exclusivamente información relativa a *la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio*, mientras que el Departamento de Inteligencia Civil y

⁵⁶ Tales como Argentina (Ley N° 25.520); Brasil (Ley N° 9883) en menor grado, Perú (Ley N° 27749), la frustrada reforma venezolana (*Ley del Sistema Nacional de Inteligencia*) de junio de 2000.

Análisis de la Información (DICAI) suministraría información sobre *el crimen organizado y la delincuencia común*. Resta aún una *zona gris*, que habremos de examinar.

Cabe destacar también que una interpretación minimalista de la competencia de la SAE podría llevar a suponer que ésta estaría facultada exclusivamente a acceder a la información ya obtenida por la *DIEMDN* y el *DICAI* en el curso de las propias actividades de estos organismos, y que carecería de facultades *para efectuar requerimientos de información*. El texto del Acuerdo es ambiguo en este aspecto.

A nuestro juicio, el espíritu de la prohibición de los Acuerdos fue el de evitar que el órgano de inteligencia que se constituiría bajo dependencia directa del Presidente de la Nación *tuviera medios propios de obtención de información de carácter encubierto*⁵⁷. Pareciera que en este sentido gravitaron tanto el ejemplo de los órganos de análisis y de elaboración de inteligencia estratégica nacional de los países europeos, carentes de este tipo de medios (tales como el *CESIS* de la Ley N° 801 del 24 de octubre de 1977 de la República Italiana, o el *Joint Intelligence Committee (Comité Conjunto de Inteligencia)* con su *Assesment Staff (Equipo de Evaluación)* del Reino Unido, entre otros ejemplos⁵⁸; además de las experiencias negativas guatemalteca y latinoamericana ya apuntadas.

Otra característica del *Acuerdo sobre Fortalecimiento* estuvo constituida por no brindar a la *SAE* explícitas facultades de coordinación de la actividad de los organismos de inteligencia.

Pero las omisiones más significativas del Acuerdo, son las relativas a *inteligencia de seguridad (security intelligence)*.

El primer aspecto comprendido en esta denominación es la función de *contrainteligencia*.

El término *contrainteligencia* tiene diversos significados en el mundo.

En materia de definiciones *clásicas* de *contrainteligencia*, podemos recordar lo expresado por Jeffrey Richelson⁵⁹ en el sentido que *La contrainteligencia comprende toda la adquisición de información y la actividad dirigida para evaluar a los servicios extranjeros de inteligencia y neutralizar a los servicios (de inteligencia) hostiles. Tales actividades involucran recolección tanto clandestina como de fuentes abiertas, así como el análisis de información concerniente a la estructura y la operación de los servicios extranjeros. Tal recolección y análisis, con respecto a las actividades de recolección técnica de servicios hostiles, puede ser empleada para llevar a cabo operaciones de negación. La contrainteligencia puede involucrar también la penetración directa y la disrupción de servicios hostiles.*

⁵⁷ Recordando probablemente tanto la experiencia de diversos países institucionalmente evolucionados, donde los órganos de producción de inteligencia estratégica nacional carecen de este tipo de medios, como la experiencia guatemalteca de la *Regional* o el *Archivo*.

⁵⁸ V. sobre las características de éstos órganos, del autor, *Legislación de inteligencia...cit.*, pág. 185 (edición guatemalteca).

⁵⁹ Jeffrey Richelson, *The U.S. Intelligence Community*, Third edition, Westview Press, Boulder, Colorado, 1993.

Otra definición clásica de *contrainteligencia* es brindada por Mark M. Lowenthal⁶⁰: *Contrainteligencia se refiere a esfuerzos realizados para proteger las propias operaciones de inteligencia de penetraciones y disrupción por naciones hostiles o de sus servicios de inteligencia. Es tanto analítica como operacional. La contrainteligencia (a veces designada como CI no es un paso separado en el proceso de inteligencia, pero es una función importante a través del proceso...*

Pero existen definiciones significativamente más amplias de *contrainteligencia*.

Así, Arthur A. Zuehlke, Jr.⁶¹ tras destacar la *porosidad* del concepto de *contrainteligencia*, señala que *La contrainteligencia está fundamentalmente dirigida a enfrentar o a confrontar una amenaza. Esta amenaza puede ser inmediata, latente o potencial, y se origina o emana de fuentes extranjeras. La 'entidad' hostil puede ser individuos u organizaciones que pueden o no estar bajo el control o dirección de un Estado adversario...*

Existen nociones mucho más amplias aún de *contrainteligencia*, como la contenida en la Ley N° 25.520 de Argentina⁶² que define a la *contrainteligencia* como *la actividad propia del campo de la inteligencia que se realiza con el propósito de evitar actividades de inteligencia de actores que representen amenazas o riesgos para la seguridad del Estado Nacional*. Se advertirá que este concepto de *actores* no hace referencia a organismos de inteligencia ni Estados extranjeros; el *actor* puede ser una persona, y ni siquiera distingue entre individuos u organizaciones nacionales y extranjeros.

Esta prolongada digresión, que entendemos necesaria ante la ya señalada *porosidad* del concepto de *contrainteligencia*, tiene por objeto analizar adecuadamente los efectos de la omisión del *Acuerdo sobre Fortalecimiento* en cuanto a asignar la actividad de *contrainteligencia* (tanto en sus aspectos de *conocimiento* como *operacionales*, a organismo alguno.

Asumiendo inicialmente que conforme a la cláusula contenida en el párrafo 50⁶³ del *Acuerdo sobre Fortalecimiento* los aspectos *operativos* de la *contrainteligencia* quedarían a cargo de la *Policía Nacional Civil*, resta aún sin adjudicar el aspecto de *conocimiento* o *informativo* propio de la *contrainteligencia*.

Habitualmente en las estructuras de inteligencia, particularmente en aquellas correspondientes a los países de mayor desarrollo institucional, las competencias relativas a *contrainteligencia*, especialmente en el propio país, suelen corresponder a los organismos de *contrainteligencia* y *seguridad interna o inteligencia interior* dependientes de los Ministerios del Interior o de Justicia –tales los casos del Reino Unido (*Security Service* o *Servicio de Seguridad*), República Francesa (*Dirección de Vigilancia del Territorio*) República Federal de Alemania (*Oficina de Defensa de la Constitución*), Dominio de Canadá (*Servicio Canadiense*

⁶⁰ Mark M. Lowenthal, *Intelligence, From Secrets to Policy*, CQPress, Washington, 1999, pág. 98.

⁶¹ Arthur A. Zuehlke, Jr, *Perspectives on Counterintelligence*, en Roy Godson (ed.), *Intelligence Requirements for the 1980's, Counterintelligence*, Consortium for the study of intelligence, National Strategy Information Center, Inc., Washington D.C. 1980.

⁶² Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional, artículo 2°, apartado 2.

⁶³ Esta cláusula establece la separación entre funciones de inteligencia e información y las operaciones a que ellas dan lugar, vedando consiguientemente a los organismos de inteligencia la realización de funciones ejecutivas y asignando la responsabilidad de actuar operativamente a las entidades ejecutoras pertinentes del Gobierno.

de *Inteligencia de Seguridad*), etc⁶⁴. No obstante, parece difícil en el caso guatemalteco incluir tal competencia dentro de la asignación de competencias efectuada en el *Acuerdo sobre Fortalecimiento al DICA I: información para combatir el crimen organizado y la delincuencia común*. Aunque obvio resulta que los espías y saboteadores extranjeros también quebrantan la ley nacional, y que precisamente suelen constituir una *organización* –los organismos de inteligencia extranjeros– parece tarea no sencilla asimilarlos a tal definición.

Pareciera, consiguientemente, adecuado, o bien considerarlo como una hipótesis no considerada en el Acuerdo y, por ello, derivarlo a la legislación –que razonablemente la adjudicaría al *DICA I*– o, de modo tal vez más ajustado a la letra del Acuerdo, incluir a la *contrainteligencia* en sus aspectos informativos entre las *situaciones de riesgo o amenaza de distinta naturaleza para el Estado democrático* que el párrafo 49 del Acuerdo confía a la *SAE*. De todos modos, tropezaríamos con la obvia necesidad de obtener información por medios encubiertos en este caso, tarea que la ley respectiva confiaría al *DICA I*.

En cualquier caso, se trata de una omisión significativa en los Acuerdos, que por su importancia reclama una definición, no pareciendo razonable una hipotética actitud de ignorar simplemente el punto.

Resta considerar entre las funciones propias del campo de la inteligencia, otra función habitualmente denominada en Estados Unidos de América como *seguridad doméstica (domestic security)*.

Se trata, en definitiva, de “...acciones dirigidas a derribar debilitar la democracia parlamentaria por medios políticos, industriales o violentos...” (Ley del Servicio de Seguridad de 1989 del Reino Unido); o bien, de “Los esfuerzos encaminados a perturbar el ordenamiento fundamental basado en la libertad y la democracia, la existencia o la seguridad de la federación o de cualquier Estado Federal, o aquellos tendientes a la perturbación inconstitucional del funcionamiento oficial de los organismos constitucionales de la Federación o de cualquier Estado Federal o de sus miembros...” (Ley Federal de Protección de la Constitución de la República Federal de Alemania); o bien, en la ajustada definición de amenazas a la seguridad de Canadá contenida en el Ley del Servicio Canadiense de Inteligencia de Seguridad de 1984, de actividades dentro o relativas al Canadá dirigidas hacia o en apoyo de la amenaza o uso de actos de seria violencia contra personas o bienes para el propósito de alcanzar un objetivo político dentro de Canadá o un estado extranjero, y de actividades dirigidas hacia el debilitamiento por actos ilegales encubiertos, o dirigidos hacia o concebidos finalmente para llevar a la destrucción o derrocamiento por violencia del sistema de gobierno constitucionalmente establecido de Canadá.

Se trata, indudablemente, del aspecto más delicado que presenta la actividad de inteligencia (en el más amplio significado del término) dado que puede involucrar la investigación de ciudadanos del propio país, y dentro del territorio de éste.

De allí la importancia que reviste a nuestro juicio distinguir cuidadosamente esta función de la inteligencia exterior e incluso asignarla, junto con la *contrainteligencia* (al menos en el propio país) a un organismo diverso que aquél a quien es encomendada la actividad de inteligencia exterior.

⁶⁴ Puede ampliarse este aspecto en la obra del autor *Legislación de Inteligencia...* citada, pág. 172 y ss. (edición guatemalteca), punto 3.2.2., capítulo 3.

Se trata de un aspecto siempre importante. Ello, por cuanto ...distinguir amenazas externas de internas puede ser más fácil desde un punto de vista analítico que desde un punto de vista práctico, especialmente dada la creciente interdependencia. Sin embargo, el esfuerzo debe ser hecho, dado que la vigilancia de movimientos políticos internos ha sido frecuentemente llevada a cabo con el pretexto de buscar evidencias de influencia extranjera encubierta...⁶⁵.

Por otra parte, la circunstancia de que en el interior del Estado rija la ley, con un orden coactivo único; mientras que en el exterior, la inexistencia de dicho orden coactivo determina la vigencia de la diplomacia, las alianzas, las represalias o la guerra, careciendo aún el derecho internacional de un orden coactivo único e incontestado a su servicio, determina fundamentales diferencias entre la relación de un Estado y sus ciudadanos y habitantes, por una parte, y un Estado y los restantes Estados y organizaciones internacionales, por la otra⁶⁶. Tal diferencia debe reflejarse en la estructura de inteligencia.

La distinción preconizada y la conveniencia de la existencia de diversos organismos para la *inteligencia interior* y *contrainteligencia* (*inteligencia de seguridad –security intelligence*), y para la *inteligencia exterior*, se complementa estableciendo también la dependencia del primero de tales organismos respecto del Ministro con competencia en materia de seguridad interior, ya sea el Ministro del Interior (en Guatemala, de Gobernación) o de Justicia; establecer eficaces controles tanto internos (dentro del órgano ejecutivo) como externos a dicho órgano (el control parlamentario por una Comisión o, mejor, por Comisiones específicas en cada una de las Cámaras legislativas –en aquellos países de Parlamento bicameral– se ha revelado como eficaz, pudiendo con gran ventaja ser complementado por la actividad de un *Ombudsman* o *Comisionado Parlamentario*, idealmente específico para inteligencia⁶⁷. Y, por sobre todo, limitar cuidadosamente las competencias en la materia, empleando lenguaje claro y explícito y asumiendo que se trata de una competencia *excepcional*.

En una obra dedicada fundamentalmente a los organismos de *inteligencia de seguridad* (*security intelligence*) y a los organismos que la realizan, fundamentalmente el *Servicio de Seguridad* (*Security Service-MI5*) del Reino Unido, Peter Gill⁶⁸ recomendó –sugestión que cabe compartir– que al definir las competencias de los respectivos organismos en materia de actividades dirigidas a la destrucción o derrocamiento del sistema de gobierno constitucionalmente electo, la definición requiriera que tales *actividades* tuvieran –para quedar incluidas en tales competencias– los caracteres de *violencia e ilegalidad*.

El referido autor destacó la importancia de una *precisa definición legal* en esta materia, señalando que aunque un *mandato legal restringido no es una condición suficiente para el control de estas agencias y para minimizar sus abusos de poder, sí es una condición necesaria...*⁶⁹.

⁶⁵ Peter Gill, *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State*, Frank Cass & Co., London, 1994.

⁶⁶ Hemos procurado fundar esa tesis en *Seguridad Interior*, Fundación Arturo Illia, Buenos Aires, 1990.

⁶⁷ Proponemos ampliar este punto en, del autor, *Legislación de Inteligencia...*citado, páginas 171-262.

⁶⁸ Peter Gill, op.cit.

⁶⁹ Peter Gill, op.cit., pág. 127.

También podemos recordar aquí, con relación a esta materia, que en los países democráticos, *la actividad de inteligencia es, esencialmente, limitada, especialmente en lo que se refiere al interior del país... no parece discutible que una actividad de inteligencia con competencias ilimitadas dentro del propio país no es compatible con la real vigencia del sistema democrático*⁷⁰.

Debemos destacar que la cuestión no dejó de ser considerada en el *Acuerdo sobre Fortalecimiento...* aunque de una manera atípica, a través de la competencia asignada a la SAE según el Acuerdo, de *informar y asesorar al Presidente de la República a manera de anticipar, prevenir y resolver situaciones de riesgo o amenaza de distinta naturaleza para el Estado democrático...* (capítulo IV literal E) párrafo 39 del Acuerdo).

Aunque esta definición se manifiesta como excesivamente amplia, ello aparece como compensado por la circunstancia de no haberse dotado al órgano que debe *informar y asesorar* respecto de ellas de *medios propios de obtención de información por medios encubiertos*, debiendo recurrir, para obtener información de tal naturaleza, a un organismo de inteligencia que cuente con medios apropiados. Entendemos que ante la amenaza aquí considerada, correspondería que la SAE recurriera al *DICAI* para las amenazas que nos ocupan.

¿Debe Guatemala tener un organismo de inteligencia de seguridad (security intelligence) particularmente en lo relativo a inteligencia interior?

Se trataría de inquirir si es necesario o conveniente un *organismo de inteligencia de seguridad* diverso de la policía.

Este debate reconocía una respuesta negativa en Estados Unidos de América, donde se estableció que *...la Agencia (C.I.A.) no tendrá facultades policiales, de citación compulsiva, o de aplicación coactiva de la ley, ni funciones de seguridad interna*⁷¹.

Las facultades relativas a inteligencia interior o seguridad interna (*domestic intelligence-domestic security*) se encuentran allí a cargo de un organismo de investigación de naturaleza policial, la *Oficina Federal de Investigación*, quien las ejercita conforme a las *Directivas del Procurador General (Attorney General)*, de quien depende. Tales directivas requieren, para la apertura de una investigación cuando existen *hechos o circunstancias que razonablemente indiquen que dos o más personas están empeñadas en un emprendimiento con el propósito de obtener objetivos políticos o sociales a través de actividades que involucren fuerza o violencia y una violación de las leyes penales de Estados Unidos*⁷².

En materia de *contrainteligencia*, la cuestión reviste menor claridad. La Orden Ejecutiva N° 12.333 (1981) facultó a la *Agencia Central de Inteligencia* para colectar en territorio de los Estados Unidos...*inteligencia y contrainteligencia extranjeras...*”(relativas a otros países, organizaciones o personas extranjeras no residentes) coordinadamente con el *FBI* conforme fuera establecido por procedimientos acordados entre el *Director de Inteligencia Central*, máxima

⁷⁰ Del autor, *Sistemas de Inteligencia y Democracia*, en Bernardo Arévalo de León (comp.), *Función Militar y Control Democrático*, Amanuense, Ciudad de Guatemala, 2000.

⁷¹ *Código de Estados Unidos de América*, Sección 403-3, Subcapítulo 1, Capítulo 15, Título 50.

⁷² *The Attorney General's Guidelines on General Crimes, Racketeering Enterprise and Domestic Security/Terrorism Investigations (Attorney General Smith)(1983)*.

autoridad de la *C.I.A.*, y con facultades de coordinación en materia de inteligencia) y el *Attorney General* (Procurador General y titular del Departamento de Justicia); así como para *...llevar a cabo actividades de contrainteligencia fuera de los Estados Unidos y, sin asumir o cumplir funciones de seguridad interior, realizar actividades de contrainteligencia dentro de los Estados Unidos en coordinación con el FBI conforme sea establecido en procedimientos acordados entre el Director of Central Intelligence y el Attorney General.*

Con posterioridad a los atentados del 11/9, la cuestión ha ganado en complejidad: La sanción de la *Ley de Seguridad Interna de 2002*, la creación, dentro del *Departamento de Seguridad Interna*, del cargo de *Subsecretario para Análisis de la Información y Protección de Infraestructura*, con facultades para *acceder, recibir y analizar información policial, información de inteligencia, y otra información de agencias del Gobierno Federal, Estatales y Locales (incluyendo policías) y entidades del sector privado, para identificar y evaluar la naturaleza y amplitud de amenazas terroristas al país, detectar e identificar amenazas de terrorismo contra Estados Unidos; entender tales amenazas en vista de las vulnerabilidades actuales y potenciales del país...etc.*, y la creación posterior del *Centro de Integración de la Amenaza Terrorista (Terrorist Threat Integration Center (TTIC))* en jurisdicción del Director de Inteligencia Central, con la misión de integrar y analizar inteligencia obtenida por la *CIA*, el *FBI*, el *DOD* (Departamento de Defensa) y el *Departamento de Seguridad Interna*, representan cambios significativos en el esquema referido.

Ello, si bien los referidos órganos de coordinación y análisis han sido creados con miras a la específica amenaza terrorista, asumida por Estados Unidos de América como una amenaza externa.

Con la muy importante –pero relativa, como se ha visto- excepción citada, la gran mayoría de los países institucionalmente desarrollados cuentan con *organismos de contrainteligencia y seguridad interna*. Así, además del paradigmático –y de facultades relativamente amplias –*Security Service o MI5* inglés, es dable citar rápidamente la *Oficina Federal de Defensa de la Constitución* alemana y sus similares de los Lander, el *SISDE (Servicio de Inteligencia y Seguridad del Estado democrático)* italiano, la *Dirección de Vigilancia del Territorio (DST)* –organismo de contrainteligencia- francés e *Investigaciones Generales (seguridad interna)* de Francia (con la peculiaridad de integrar ambos organismos la *Dirección General de Policía Nacional* francesa), el *Servicio Canadiense de Inteligencia y Seguridad* de Canadá, la *Organización Australiana de Inteligencia de Seguridad (ASIO)*, el *Servicio de Inteligencia de Seguridad (SIS)* de Nueva Zelandia, el *Servicio de Inteligencia de Seguridad* holandés, la *Administración de la Seguridad del Estado* de Bélgica, el *Centro Nacional de Inteligencia* español (que aúna inteligencia exterior con inteligencia interior, con facultades de significativa y preocupante amplitud), etc.

En su lúcido cuestionamiento de las relativamente amplias facultades⁷³ del *Servicio de Seguridad* británico y, sobre todo, de su aplicación práctica, Peter Gill⁷⁴

⁷³ Aunque las normas que determinan la competencia del MI5 (*Security Service Act of 1989*) tienen significativa amplitud, no podemos menos que observar que resultan mucho más concretas y limitadas que las que reglan la competencia de los organismos de inteligencia latinoamericanos. Ello, sin dejar de destacar la gran validez del esfuerzo de lograr normas cada vez más concretas y precisas de competencia en materia de *inteligencia de seguridad y seguridad interna*.

se interrogó acerca de la necesidad de la creación de un organismo de *inteligencia de seguridad* diverso de la policía. Entre los argumentos mencionados, se señaló que la diversidad entre la actividad policial y la actividad de inteligencia en el ámbito indicado sería exagerada y que el actual desarrollo de la *inteligencia criminal*, el énfasis policial en la prevención, el incremento de la *especialización policial* y el actual enfoque policial *proactivo*, entre otros aspectos, harían innecesaria la existencia de un organismo de *inteligencia de seguridad* que representa en cambio el peligro fundamental de *institucionalizar el concepto de policía política*, que maneja conceptos de *subversión y terrorismo* muy amplios.

En Guatemala se reprodujo el debate indicado. Importantes actores de la sociedad civil guatemalteca, en trabajos intrínsecamente valiosos, cuestionaron la propuesta de creación de la *DICAI*, aún en la interpretación más estricta de los acuerdos⁷⁵.

Resulta plenamente comprensible que las características de la actividad de inteligencia en Guatemala a que nos referíamos al comienzo de este trabajo hayan creado un fuerte rechazo a toda forma de inteligencia vinculada a la seguridad interior. No obstante, tal inteligencia, según la información disponible, se realiza en el día de hoy en Guatemala...por el mismo organismo que la realizaba en el pasado –que es quien tiene a su cargo, además, la contrainteligencia y inteligencia militar y, en la práctica, virtualmente la totalidad de la actividad de inteligencia que se practica en Guatemala.

No compartimos la concepción acerca de la similitud entre determinados aspectos de la actividad policial y la *inteligencia de seguridad* a que nos hemos referido precedentemente, que determinaría el carácter innecesario de esta última.

La actividad policial tiene como finalidad la prevención del delito y, cuando éste ocurre, la individualización de sus autores y su sometimiento a la Justicia para su juzgamiento y la correspondiente aplicación de la pena, cooperando para ello obteniendo pruebas válidas y que puedan ser examinadas y llegado el caso controvertidas por la defensa. Las identidades, fuentes y métodos policiales son públicos –pueden existir excepciones eminentemente transitorias, como los denominados *agentes encubiertos*, cuya finalidad es en definitiva el esclarecimiento de delitos, y cuya identidad debiera ser conocida por el Tribunal-.

⁷⁴ *Policing Politics...* citado, especialmente páginas 210_217.

⁷⁵ Edgar Gutiérrez (*Hacia un paradigma democrático...* op. cit., página 101) se pronunció contra la creación del *DICAI* sosteniendo que *La creación de un organismo de inteligencia destinado a luchar contra el crimen organizado y la delincuencia común encierra un alto riesgo...Dadas las características de las actividades de inteligencia, el secreto sobre su estructura, fuentes y los métodos y, por tanto, la tendencia marcada de estos organismos a recurrir a formas ilegales, un Departamento de Inteligencia no es el indicado para asegurar la legalidad de los procedimientos nin la utilidad de las pruebas para ser presentadas ante los tribunales...* Gutiérrez propuso, en cambio, *el establecimiento de un organismo de investigación criminal altamente especializado, con métodos investigativos y aún secretos, pero estrictamente enmarcados en el régimen legal y con fuertes controles...* Se trataría, en definitiva, de una suerte de *Federal Bureau of Investigation*. La propuesta, que implicaría cierta semejanza con la estructura estadounidense –en cuanto a carecerse de un organismo de *security intelligence*- es atendible, aunque a nuestro juicio no susceptible de armonización con el Acuerdo, que propone específicamente la creación de un organismo civil de inteligencia.

La actividad de inteligencia, en su faz de *inteligencia de seguridad*, tiene por objeto obtener *el conocimiento* por parte gubernamental de pocas y graves *amenazas contra el Estado y el sistema democrático*: actividad de organismos de inteligencia extranjeros (espías, saboteadores, etc –contrainteligencia-) y de organizaciones que realizan actividades concretas procurando obtener objetivos políticos muy significativos a través de la violencia y quebrantando la ley. Siendo la finalidad la de *obtener información y producir inteligencia*, carecerán de facultades *policiales* y no realizarán *actividades ejecutivas*.

Es por ello que el párrafo 50 del Acuerdo impuso a la SAE, a la DIEMDN y al DICAÍ, *respetar estrictamente la separación entre funciones de inteligencia e información y las operaciones a que ellas dan lugar*; estableciendo que *la responsabilidad de actuar operativamente para enfrentar las amenazas corresponderá a las entidades ejecutoras pertinentes del Gobierno*.

Creemos que en esta materia resulta de importancia la experiencia de los países institucionalmente desarrollados, cuyas estructuras de inteligencia se caracterizan por a. *Creación e institución de los aspectos más importantes de los organismos de inteligencia, a través de normas de carácter público*.; 2. *Distinción, a los fines de la competencia de los organismos de inteligencia, entre conflictos internos y externos*. 3. *Estricta determinación de competencias en materia de inteligencia interior*. 4. *Dependencia orgánica de los organismos de inteligencia interior y contrainteligencia, de los Ministerios del Interior o equivalentes*. 5. *Existencia de coordinación al más alto nivel gubernamental* 6. *Existencia de órganos y sistemas de supervisión y control externos e internos*⁷⁶.

Creemos que se trata en esta materia de establecer una firme conducción política, un *férreo control interno y externo*, y de *limitar cuidadosamente las competencias en materia de inteligencia y contrainteligencia en el interior del país*.

Resta aún considerar otro aspecto aparentemente no incluido en el *Acuerdo de Fortalecimiento*.

En efecto; hallándose la competencia de los dos organismos de inteligencia dotados de medios propios de obtención de información por medios encubiertos previstos en el Acuerdo limitadas a *la defensa de la soberanía del país y de la integridad de su territorio*, por una parte, y al combate *al crimen organizado y a la delincuencia común* por la otra, nada parece previsto respecto de la *inteligencia exterior política y económica*.

Pareciera lógico concluir que se trata de ámbitos de competencia de la SAE, y que ésta, aunque nada haya sido previsto expresamente a este respecto en el Acuerdo, podría, de ser habilitada por la ley, contar con competencia para solicitar información al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Ministerio de Economía.

Completan las disposiciones relativas a información e inteligencia del *Acuerdo sobre Fortalecimiento*, normas estableciendo el compromiso gubernamental de promover leyes relativas al control parlamentario de la actividad de inteligencia, el acceso a la información, clasificación y desclasificación, y disposiciones relativas a archivos o registros vinculados con la seguridad interior y la defensa nacional.

En primer lugar, cabe recordar lo establecido en el apartado 52 en el sentido que *Con miras a evitar cualquier abuso de poder y garantizar el respeto de*

⁷⁶ Hemos sostenido esta tesis en *Legislación de Inteligencia...* op.cit.

las libertades y los derechos ciudadanos, el Gobierno se compromete a promover ante el Congreso de la República:

- a) *Una ley que establezca las modalidades de supervisión de los organismos de inteligencia del Estado por una Comisión específica del Organismo Legislativo.*

Cumplida que fuere esta cláusula, Guatemala se incorporaría al creciente número de países que han establecido un control externo de la actividad de inteligencia, a través de una Comisión específica del Parlamento⁷⁷.

La importancia de esta cláusula, no obstante, no impide advertir que el lacónico texto del Acuerdo no contiene directiva alguna respecto a los alcances de la supervisión así establecida., debiéndose señalar que existen muy importantes diversidades en el derecho comparado entre las facultades de las Comisiones parlamentarias o no parlamentarias con facultades de supervisión y control externos de la actividad de inteligencia⁷⁸. Tampoco se brinda pauta alguna respecto de los criterios a emplearse para la integración de la Comisión en cuestión.

Completan las disposiciones del Acuerdo sobre esta materia, adecuadas e interesantes previsiones en materia de *acceso a la información, clasificación y desclasificación y archivos*, cuyo análisis, de obvio interés, implicaría extender excesivamente el presente.

Las tentativas de implementación de los Acuerdos de Paz. El fracaso de la reforma constitucional

Un aspecto fundamental para explicar las demoras en la implementación de los Acuerdos de Paz en materia de defensa e inteligencia –y muy particularmente en este último aspecto- estuvo determinado por el triunfo del voto negativo en el Referéndum del 16 de mayo de 1999, en el que se procedió a consultar al pueblo sobre reformas constitucionales que incluían las requeridas por el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Dicho resultado negativo gravitó y gravita negativamente en la plena aplicación de éstos.

En efecto; estableciendo el artículo 224 de la Constitución Política de la República que *El ejército de Guatemala, es una institución destinada a mantener la*

⁷⁷ Sobre las distintas formas, extension, modalidades, niveles y organismos existentes en derecho comparado en material de inteligencia, remitimos a nuestro trabajo: *El control de la actividad de inteligencia: la búsqueda de una actividad de inteligencia legítima, y eficaz para el logro de los objetivos del Estado*, trabajo presentado en el seminario sobre Control de la Actividad de Inteligencia organizado por Harvard University, Programa Justicia en transición y FLACSO Guatemala, en Ciudad de Guatemala, Guatemala (Noviembre de 2000). También, *El Control Público de la Actividad de Inteligencia: Europa y América Latina, una visión comparativa*, trabajo presentado en el Seminario sobre Relaciones Internacionales organizado por el CEID (Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo), Buenos Aires, noviembre de 2002, disponible en Internet en www.fas.org y en www.resdal.org.ar

⁷⁸ Ampliar en este punto en *El control de la actividad de inteligencia: la búsqueda...* op.cit., del autor.

independencia, la soberanía, el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior, el propósito del *Acuerdo sobre Fortalecimiento*, de limitar la competencia de la *DIEMDN* a la nueva misión del Ejército prevista en dicho Acuerdo, vale decir, *la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio*, requería, si no con carácter indispensable-dada la posibilidad de realizarlo por vía legislativa- al menos necesario para otorgarle permanencia y fijeza y evitar siempre posibles cuestionamientos, la reforma de la Constitución en este punto.

La proyectada reforma a dicho artículo⁷⁹, que asignaba por función al Ejército *la defensa de la soberanía del Estado, la integridad del territorio, y la seguridad exterior*, estableciendo específicamente su dependencia respecto del Ministerio de Defensa, combinada con el proyecto de reforma al artículo 246 que establecía la alternativa de que el Ministro de la Defensa Nacional fuera civil o militar⁸⁰, disponiendo además el carácter subsidiario –*superación de los medios ordinarios para mantener el orden público- y excepcional* del empleo del Ejército de Guatemala en seguridad interna, previendo que su actuación se desarrollaría a requerimiento por Acuerdo Gubernativo y bajo la autoridad civil, entre otros requisitos; establecía una sólida base constitucional para la implementación de los Acuerdos.

Contribuía también a ello la proyectada reforma del artículo 171 de la Constitución, que facultaba al Congreso para *conformar una Comisión integrada por un diputado de cada partido político con representación en el Congreso, para supervisar el funcionamiento de los órganos de inteligencia del Estado, con miras a evitar cualquier abuso de poder y garantizar el respeto de las libertades y derechos ciudadanos; asimismo, informarse periódicamente sobre el listado de autorizaciones judiciales para intervenir las comunicaciones realizadas por cualquier medio de transmisión* –aspecto relativo al cumplimiento del Capítulo IV, apartado E), numeral 52 inciso a), del *Acuerdo sobre Fortalecimiento*- establecía también que *La intervención de comunicaciones sólo podrá autorizarse por juez competente para fines de investigación respecto a delitos contra la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas, de narcoactividad y delitos contra la seguridad del Estado*, es decir, establecía claros límites para esta facultad, permitiendo su vigencia a la vez exclusivamente para supuestos de *delitos* de particular importancia para el Estado democrático y la sociedad.

A idéntica finalidad tendía la proyectada reforma al artículo 250, estableciendo a la *Policía Nacional Civil* como único cuerpo policial armado con competencia nacional, con la misión de *proteger el ejercicio de los derechos y libertades de las personas; prevenir, investigar y combatir los delitos y otros hechos ilícitos; mantener el orden público y la seguridad interna*, actuando bajo la dirección de las autoridades civiles del Ministerio que tenga a su cargo la seguridad interior y en materia de investigación penal, del Ministerio Público.

⁷⁹ *Proyecto de Reformas a la Constitución de la República*, aprobado por el Congreso de la República el 26 de Octubre de 1998, rechazadas por el Referéndum del 16 de mayo de 1999.

⁸⁰ Actualmente, el artículo 246 de la Constitución impone que sea *oficial general o coronel o equivalente*.

En definitiva, el rechazo de las reformas constitucionales indicadas constituyó un severo condicionamiento para el avance en la implementación del Acuerdo antes referido.

También se presentaron en el Congreso de la República diversos proyectos tendientes al cumplimiento de los Acuerdos de Paz en materia de inteligencia, tales como el *Proyecto de Ley Reguladora de la actividad de inteligencia, el acceso a la información y el secreto de Estado* del Diputado Móvil Beltetón (noviembre de 1999); y diversos proyectos tendientes a la reforma de la *Ley Orgánica del Organismo Legislativo* incluyendo la creación de la *Comisión de Inteligencia del Congreso*, o bien disponiendo exclusivamente la creación de una Comisión para entender en las cuestiones relativas a la actividad de inteligencia. Ninguna de tales iniciativas pudo prosperar.

La labor del proyecto Hacia una Política de Seguridad en Democracia (POLSEDE)

Una de las tentativas de mayor interés realizadas en Guatemala con miras a la formulación consensuada de políticas en materia de defensa y seguridad, con participación de los sectores directamente involucrados y de la sociedad civil, tuvo lugar en el marco del proyecto *Hacia una Política de Seguridad en Democracia*, organizado por FLACSO-Guatemala, el Proyecto *Sociedades Desgarradas por la Guerra -WSP-Internacional-War torn Societies Project*) y el *Instituto Guatemalteco para el Desarrollo y la Paz –IGEDE*, bajo la dirección del sociólogo, diplomático y académico guatemalteco Bernardo Arévalo de León.

En el marco de dicho proyecto tuvo lugar una experiencia de sumo interés: la capacitación de los sectores directamente involucrados, para la adecuada formulación de políticas en las materias aludidas, y la investigación por parte de dichos actores, en un marco de discusión y de debate, sobre la base de experiencias de otros países y de la propia experiencia guatemalteca, de las soluciones más idóneas para la adecuada realización de los fines del Estado en tales ámbitos, en el marco de la democracia y de los Acuerdos de Paz.

Dicho proceso incluyó a la sociedad civil guatemalteca, a las instituciones académicas, a las fuerzas armadas, a otros organismos gubernamentales (incluyendo a la *SAE*) y a personalidades civiles y militares invitadas a título personal.

La investigación participativa tuvo lugar en grupos de trabajo multisectoriales organizados por temas, en los cuales, sobre la base de la discusión, el debate, y el aporte de expertos nacionales y extranjeros, para la búsqueda de las soluciones requeridas para perfeccionar la defensa, seguridad pública e inteligencia guatemalteca, sobre las bases antes indicadas.

La adquisición de conocimientos por los participantes tuvo lugar a través de la participación de expertos nacionales y extranjeros en las dinámicas de trabajo, conferencias y seminarios. Merece especial mención por la importancia, variedad y amplitud de los temas tratados, la conferencia internacional denominada *Función Militar y Control Democrático*⁸¹. También merece señalarse, con relación al ámbito

⁸¹ De dicha conferencia surgió el ya citado libro, *Función Militar y Control Democrático*, (Bernardo Arévalo de León –compilador) Amanuense, Ciudad de Guatemala, 2001. Su contenido refleja acabadamente el interés que tuvo la conferencia que lo originó.

específico de la información y la inteligencia, la mesa de debate organizada⁸² conjuntamente entre *FLACSO Guatemala* y el Proyecto *Justicia en Tiempos de Transición* de Harvard University (Estados Unidos de América).

Cabe destacar la importancia del esfuerzo realizado, que incluyó también la visita y el trabajo de consultores extranjeros y la realización por parte de éstos de trabajos a solicitud de la dirección del proyecto y de los grupos de trabajos. Se trató, no obstante, de un trabajo genuinamente guatemalteco; los extranjeros que tuvimos el singular privilegio de participar en esta experiencia nos limitamos a brindar nuestros conocimientos y experiencia cuando ello nos era requerido por los protagonistas –fundamentalmente sobre cuestiones técnicas o experiencias extranjeras que les resultaban de interés–, siendo los participantes quienes en todos los casos, adoptaron las decisiones.

La labor realizada se reflejó en documentos de trabajo. Habremos de referirnos fundamentalmente a aquellos producidos en relación a la problemática de información e inteligencia.

El Grupo de Trabajo N° 4 *Controles Democráticos y Sistema de Inteligencia* tuvo principalmente a su cargo la elaboración de los documentos sobre esta materia.

En el *Documento N°1*, titulado *Aportes para el Estudio de la Inteligencia de Estado en Guatemala*, se desarrolló en primer lugar un cuidadoso análisis de los antecedentes guatemaltecos en materia de inteligencia, destacándose que en el contexto de la guerra fría, los servicios nacionales de inteligencia iniciaron un proceso de creciente profesionalización, que se incrementó a partir de 1954 hasta alcanzar su punto más alto a inicios de la década de los 80, quebrándose el patrón de policía política al servicio de regímenes de dictadura unipersonal, como los de Manuel Estrada Cabrera y Jorge Ubico⁸³. También se destacó el importante rol desempeñado por la inteligencia en el conflicto armado interno.

Entre las *conclusiones*, cabe señalar las relativas a la *carencia de mecanismos de coordinación*; falta de *formulación pública de una política de seguridad*; la necesidad de adecuada *formación y capacitación de profesionales civiles y militares de inteligencia, con una fuerte introyección de valores*; la *necesidad de una Ley Marco del Sistema de Inteligencia de Guatemala*, y de la

⁸² Ciudad de Guatemala, 29 de noviembre a 1° de diciembre de 2000.

⁸³ Podría apuntarse que dicho fenómeno no fue exclusivamente guatemalteco, sino, en general, latinoamericano. Con alguna excepción: en Argentina, la creación de la *Coordinación de Informaciones de la Presidencia de la Nación*, luego *Coordinación de Informaciones del Estado*, tuvo lugar en 1948, adquiriendo un significativo desarrollo que disminuyó significativamente a partir de 1955 y más aún posteriormente, en virtud del predominio, en el marco del Conflicto Este-Oeste, de los organismos de inteligencia militares. En Brasil, la creación del *Servicio Federal de Informaciones y Contrainformaciones* tuvo lugar en 1946, pero su desarrollo fundamental tuvo lugar en 1956, ya en el marco del conflicto Este-Oeste, que dio lugar a un producto prototípico: el *Servicio Nacional de Informaciones (SIN)* tras el golpe militar de 1964. En definitiva, consideramos que el conflicto Este-Oeste imprimió su sello a los sistemas de inteligencia latinoamericanos. V. sobre el tema, del autor, *Legislación de inteligencia...* citado, pág. 79-168 (edición guatemalteca), y, de Priscila Carlos Brandao Antunes, *SIN & ABIN, Uma leitura da Atuacao dos Servicos Secretos Brasileiros ao Longo do Século XX*, FGV editora, Rio de Janeiro, 2002, especialmente págs. 46-54.

creación de la *Comisión Legislativa de Supervisión de las Actividades de Inteligencia* comprometida en los Acuerdos de Paz.

En el Documento N° 2 *Criterios Generales para la Reforma del Sistema de Inteligencia en Guatemala*, se procedió a establecer y a definir tales criterios.

Se señaló en primer lugar *a la Especialización, Coordinación y Contrapeso, definiéndose a la especialización como la división de ámbitos de información de inteligencia para cada uno de los servicios que componen el sistema*; destacándose que siendo la información de inteligencia poder, tal información, concentrada en un sólo servicio, podía perjudicar a todo el sistema de inteligencia.

Se estableció también que en ningún caso la oposición política legal podía formar parte de los objetivos informativos de los organismos de inteligencia,

También fue destacada la limitación emergente del principio de la especialización, de la actividad de los organismos de inteligencia a la ejecución del ciclo de producción de inteligencia, no pudiendo los referidos organismos *realizar operaciones ejecutivas*.

En materia de *legalidad, supervisión y control*, se señaló que el control de la actividad de inteligencia en el Estado de Derecho constituía una tarea compartida entre los tres poderes del Estado, a lo que se agregaban modalidades de *control ciudadano*. En cuanto al rol del Poder Legislativo en tales materias, fue puntualizado que incluía la creación del marco legal que regule el trabajo de inteligencia y su fiscalización; debiendo ser dicho marco, por tratarse de *cuestiones de Estado y no de gobierno, materia de concertación interpartidaria*.

La tarea de supervisión y fiscalización de la actividad de inteligencia por parte del Poder Legislativo debía ser realizada por una Comisión legislativa específica, a quien le competirían las tareas de control financiero, la realización de investigaciones propias sobre las operaciones realizadas por los servicios; la valoración en torno a diversos informes que los servicios de inteligencia puedan someter a su consideración; pudiendo, además, realizar reuniones con los titulares de los servicios de inteligencia. Ello, sin que pudiera oponerse a los miembros de la Comisión reserva o secreto alguno.

Respecto del Poder Ejecutivo, se destacó la obligación de mantener en tanto responsable de la dirección y coordinación de la política de inteligencia, control y fiscalización constantes sobre sus propios servicios de inteligencia, implementando procedimientos de control internos y externos al sistema de inteligencia.

Con relación al órgano judicial se señaló *la necesidad de la realización por su parte de una revisión del trabajo de inteligencia y de una supervisión dirigida a garantizar la legalidad del trabajo de inteligencia, con particular referencia a los derechos y garantías individuales de los ciudadanos*; a ejercerse mediante el derecho a la autorización para el empleo de medios encubiertos de obtención de información por parte de los organismos de inteligencia.

Respecto de la profesionalización y carrera de inteligencia, y planteándose como objetivo el logro *de un sentido de carrera en la actividad que limitara el involucramiento del personal en operaciones ilegales y que su dedicación al servicio del interés del Estado como servidores públicos*, se sostuvo como elementos decisivos, *una fuerte introyección de valores, una institucionalidad coherente, normativas regulatorias, un efectivo sistema de control y fiscalización y, un plan de carrera*, son los puntales que coadyuvan al logro de tal objetivo.

Con relación a la *Estructura orgánica y carrera del sistema de inteligencia de Guatemala (Documento n° 4)*, se postuló la conformación de dicho sistema por los siguientes órganos y organismos:

- a) *El Consejo de Seguridad del Organismo Ejecutivo CSOE...*
- b) *El Consejo de Coordinación de Servicios de Inteligencia CCSI, como órgano de coordinación, planeamiento conjunto e integración de las tareas de producción de inteligencia;*

Y como *órganos y organismos de ejecución*:

- i. *La Secretaría de Análisis Estratégico SAE, que depende del Presidente de la República y actuará dentro del sistema como un órgano asesor*
- ii. *La Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional DI-EMDN, que depende del Ministerio de la Defensa Nacional; y,*
- iii. *La Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información DICAI, que depende del Ministerio de Gobernación.*

Se debe señalar en primer lugar como un aspecto importante, la inclusión en la estructura de inteligencia como órgano de conducción política, del *Consejo de Seguridad del Organismo Ejecutivo (CSOE)*. Dicho órgano, presidido por el Presidente de la República e integrado, como miembros permanentes, por *el Vicepresidente de la República, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Gobernación, el Ministro de la Defensa Nacional y el Secretario de Análisis Estratégico*, pudiendo ser miembros *ad hoc* otros funcionarios públicos por la naturaleza de sus competencias, constituyó en este esquema *el órgano de máximo nivel de decisión en materia de seguridad*, siéndole asignada la aprobación y supervisión del ciclo de elaboración de la política nacional de seguridad y las diversas materias específicas, como las políticas, los programas y los planes en materia de seguridad exterior, seguridad interior y de otros asuntos derivados de ello; debiendo determinar un sistema general de planeamiento de todas aquellas políticas de seguridad.

En otro orden de ideas, cabe señalar que la mera enunciación de la estructura de inteligencia prevista en el Proyecto permite advertir que la propuesta de aquél había subsanado una de las carencias atribuibles a la estructura de inteligencia prevista en el Acuerdo: *la falta de un órgano de coordinación*.

De las alternativas posibles, a que nos hemos referido precedentemente, el Proyecto optó por un órgano colegiado: el *Consejo de Coordinación de Servicios de Inteligencia (CCSI)*, constituido por *la Secretaría de Análisis Estratégico, la Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información y la Dirección de inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional*.

La otra alternativa posible –asignar la coordinación a la SAE– fue claramente deshechada. Se previó, de tal modo, que *la SAE ...actuará dentro del sistema como un órgano asesor...*

Se previó expresamente la facultad de la SAE de efectuar requerimientos de información a los dos organismos de inteligencia previstos –DICAI y DIEMDN– aunque por intermedio del CCSI, quedando de ese modo más acentuada la carencia de facultades de coordinación que hayan asignadas en el Proyecto a la SAE.

También, en este aspecto, el trabajo del Grupo solucionó otra de las omisiones del Acuerdo sobre Fortalecimiento.

También interpretando adecuadamente el Acuerdo, fue establecido el principio consistente en limitar a las materias propias de la competencia de cada uno de los organismos de inteligencia previstos, los alcances de los requerimientos de información a ser efectuados por la SAE.

Así, se previó la formulación por parte de ésta de requerimientos de información al Ministerio de la Defensa de información e inteligencia de carácter estratégico militar, mientras que se la facultó a requerir del Ministerio de la Gobernación información e inteligencia relativa a:

- i. La delincuencia común y al crimen organizado;*
- ii. Las actividades de personas o grupos que violando el ordenamiento jurídico guatemalteco, atenten contra el Estado constitucional de derecho;*
- iii. Información de contrainteligencia.*

Conforme ha podido advertirse, la propuesta del *Proyecto* ha incluido también una solución a otras dos aparentes omisiones de los Acuerdos, señaladas precedentemente: la cuestión relativa a *Las actividades de personas o grupos que violando el ordenamiento jurídico guatemalteco, atenten contra el Estado constitucional de derecho* –inteligencia interior (*domestic security*), y la *contrainteligencia*.

Cabe considerar como adecuada a la letra y al espíritu de los Acuerdos la solución brindada, que tiene la ventaja respecto del texto del *Acuerdo de Fortalecimiento*, de precisar la amplitud de las facultades conferidas a la SAE.

También aparece como adecuada la inclusión de la *contrainteligencia*, aunque hubiera sido deseable una definición, teniendo en cuenta las diferencias doctrinarias ya señaladas respecto de los alcances de dicho término.

Otra aparente contradicción de los acuerdos fue superada en el Proyecto, al adjudicarse al DICAJ la jerarquía de Dirección, asignándosele en consecuencia idéntica jerarquía que a la DIEMDN.

La competencia de la *DICAJ* prevista en el *Proyecto* incluyó los aspectos relativos tanto a la *contrainteligencia en su ámbito de competencia*, y a las actividades de personas o grupos que violando el ordenamiento jurídico guatemalteco, atentaren contra del Estado constitucional de derecho (*domestic isecurity*) o *inteligencia de seguridad interior*).

Aunque se hizo expresa mención de la obligación de la *DICAJ* de suministrar a la SAE *a través del ministerio de Gobernación, toda la información e inteligencia que, dentro de su ámbito de acción, a ésta le sea necesaria*, cabe la observación relativa a que la competencia de la *DICAJ* en materia de *domestic security* fue prevista más ampliamente que la mera obtención de información a requerimiento de la SAE, facultándose también a la propia *DICAJ* para producir por sí inteligencia al respecto.

No encontramos inadecuada esta extensión, ante la necesidad de contar con un organismo de inteligencia civil *con competencias suficientes, aunque cuidadosamente delimitadas y sujeto a estrictos controles*, para enfrentar las

evidentes amenazas que hoy confronta el sistema democrático en Guatemala, como sucede en la mayoría de los países latinoamericanos⁸⁴.

Con relación a la *DIEMDN*, el *Proyecto* le adjudica la *obtención de información y elaboración de inteligencia y contrainteligencia estratégica militar, operacional y táctica o de combate para la defensa nacional*.

Finalmente, resulta importante señalar que ha sido otorgada a la *SAE* una amplia facultad de efectuar requerimientos de información a *todos los ministerios e instituciones de Gobierno*, bien que, cabe suponer, habrá de ser *información de carácter público*, dado el texto del párrafo 49, apartado E, del capítulo IV del *Acuerdo sobre Fortalecimiento*.

Se trata de una facultad cuya amplitud parece correlativa con la que es propia de la competencia de la *SAE*: anticipar, prevenir y resolver situaciones de riesgo o amenaza de distinta naturaleza para el Estado democrático; aunque sin duda una limitación muy importante de esta competencia, es la carencia de medios propios de obtención de información por métodos encubiertos, que el *Acuerdo sobre Fortalecimiento* asigna a esta Secretaría.

Otro aspecto de interés del documento es la conformación de tres Subsistemas de inteligencia: el Subsistema de Inteligencia Militar – destinado a realizar las actividades de inteligencia propias de su ámbito..., a fin de contribuir a la Defensa Nacional, bajo la organización, conducción y control del Director de Inteligencia del *EMDN*, el Subsistema de Inteligencia para la seguridad interior, y el Subsistema de Inteligencia estratégica, 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.

Conforme al *Proyecto*, integran el *Subsistema de Inteligencia para la seguridad interior*, constituido en el Ministerio de Gobernación, la *DICAI*, como ente central y rector de este subsistema, los equipos especializados de combate al crimen organizado, la delincuencia común y la seguridad interna del Estado; las sub-unidades de análisis de información; y, los elementos operativos de la *Policía Nacional Civil (PNC)*, provenientes del *Servicio de Información Policial SIP*, del *Servicio de Investigación Criminal SIC*, el *Departamento de Operaciones Antinarcóticas DOAN*, entre otros.

Parece evidente la intención de coordinar toda la actividad de información e inteligencia relativa a la seguridad interior bajo la conducción del director de la *DICAI*, tendiéndose así a favorecer la unidad de acción en la materia y a evitar el accionar autónomo y los riesgos consiguientes, especialmente en el ámbito indicado.

⁸⁴ Diversas ONG han emitido documentos con visiones preocupantes respecto de la existencia de serias amenazas, cuando menos, a la plena vigencia del sistema democrático en Guatemala y a la seguridad pública, derivadas de circunstancias ajenas a la delincuencia común y que, de confirmarse, podrían ser consideradas como amenazas a dicho sistema. Sin tomarlas como opiniones únicas o definitivas, las circunstancias que reflejan mueven a seria reflexión. Como ejemplo, V. *El poder militar en el posconflicto. En busca de la restauración*, de la Fundación Myrna Mack (Ciudad de Guatemala, diciembre de 2003) y el informe de Washington Office on Latin America, redactado por Susan C. Peacock y Adriana Beltrán, *Hidden Powers in post-conflict Guatemala: illegal armed groups and the forces behind them*, WOLA, Washington, 2003.

Se estableció a través del *Canal de Inteligencia*, una dependencia funcional específica de los órganos operativos referidos respecto del director de la *DICAI*, que regiría sin perjuicio de la dependencia orgánica de cada uno de tales elementos.

En definitiva, de los debates del Proyecto surgen, desde el punto de vista de la estructura de inteligencia: un sólido órgano de conducción política del Sistema de Inteligencia, constituido por el Consejo de Seguridad del Organismo Ejecutivo (CSOE), órgano presidido por el Presidente de la Nación; un órgano de coordinación y elaboración de inteligencia estratégica nacional, el Consejo de Coordinación de Servicios de Inteligencia, y los tres Subsistemas mencionados.

Una muy importante y adecuada previsión del Documento N° 4 es la relativa a que *Los Servicios de Inteligencia no podrán ser requeridos para desarrollar actividades o investigaciones actuando como auxiliares del Ministerio Público*.

Se preservó de ese modo la distinción entre las funciones policial y de inteligencia, que cabe considerar de suma importancia para la preservación de los derechos individuales y particularmente del derecho de defensa en juicio en el proceso penal.

El personal de inteligencia⁸⁵ *no es personal policial*; no posee formación en derecho procesal o derecho penal de fondo; no está instruido para cooperar con el órgano judicial, ni para producir pruebas válidas para el proceso penal. Está protegido por el secreto característico de la actividad de inteligencia, que comprende fuentes, métodos, y frecuentemente identidades, circunstancia que dificulta el debido control de la prueba por la defensa, en el proceso penal.

Muy adecuada parece la estipulación contenida en el Documento en el sentido de prohibir *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*.

También cabe destacar la disposición estableciendo la prohibición de obtención de información y/o la producción de inteligencia sobre los ciudadanos *por el solo hecho de su raza, fe religiosa, opinión política, orientación sexual, su pertenencia a grupos étnicos, su adhesión a movimientos sociales, organizaciones políticas, instituciones de desarrollo social, partidos políticos, así como por la legítima actividad que desarrollen como pertenecientes a organizaciones que actúen en el marco de la ley* –similar a la contenida en el artículo 4 numeral 2 de la ley argentina n° 25.520, o en la ley 2/81 de la República Italiana-.

También resultan de interés las previsiones del Proyecto en materia *presupuestaria*.

⁸⁵ Con excepción de determinados casos, tales como la *Dirección de Vigilancia del Territorio*, organismo de contrainteligencia de la República Francesa, o el *Servicio de Seguridad* de la *Royal Canadian Mounted Police* antes de la creación del *Canadian Security Intelligence Service*. El *Federal Bureau of Investigation* estadounidense no es un organismo de contrainteligencia –como suele sostenerse– sino un organismo de investigación federal de naturaleza policial, regido por normas y con facultades de naturaleza policial.

En este sentido, ha primado la preocupación relativa a asegurar *un adecuado control* de los fondos destinados a la actividad de inteligencia, procurando al propio tiempo preservar el secreto propio de la actividad.

Se establece así que *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.*

Del *Documento* se desprende con total claridad la voluntad política de *controlar el gasto en inteligencia*, sin perjuicio de señalarse muy adecuadamente que *deben establecerse procedimientos para que el examen de cuentas opere adecuadamente con este tipo de información.*

El *Documento N° 5* sobre *Controles Democráticos del Sistema de Inteligencia de Guatemala* contiene un análisis profundizado respecto de la problemática del control de inteligencia y su aplicación a la estructura de inteligencia propuesta en los documentos anteriores.

Se efectuó en el *Documento* particular énfasis en la importancia del control por parte del órgano ejecutivo respecto de los servicios de inteligencia que le dependen.

El concepto básico contenido en el *Documento* en materia de control es el relativo a que *La supervisión y el control sobre la actividad de inteligencia se asumirá como una tarea compartida entre los tres Poderes del Estado*, a lo cual se agregan diversas modalidades de control ciudadano, y tiene como objeto el logro de los estándares de *eficacia, eficiencia, legalidad y legitimidad* con los que la actividad de inteligencia debe llevarse a cabo.

Aspecto interesante -no frecuente en otros países, al menos de modo explícito- es la inclusión del control ciudadano. Su inclusión evidencia la voluntad de introducir a la sociedad civil y a la ciudadanía en general en aspectos habitualmente resueltos sin debate y conocimiento de la sociedad.

Se destacó que la formulación de la política de inteligencia incluyendo *la definición de los objetivos informativos, las líneas directrices para el desarrollo de las misiones, y la constante y oportuna supervisión sobre las actividades y operaciones*, constituía una responsabilidad ineludible del Poder Ejecutivo. También se señaló como parte de tal función, el establecimiento por parte del órgano ejecutivo de *pautas de planeamiento en materia de inteligencia.*

También se otorgaron importantes *funciones de planificación y control* al CCSI.

En materia de *controles internos*, se hizo referencia a *las oficinas de asuntos internos* vinculadas a los titulares de los propios órganos u organismos, como herramientas de importancia *para determinar con precisión la existencia de faltas o incumplimientos en el servicio.*

En materia de propuestas concretas de órganos de control, se destacó la propuesta de creación del *Inspector General para Asuntos de Inteligencia*, citándose ejemplos de la legislación comparada de *Inspectores Generales* o *Comisionados*⁸⁶. de este instituto de origen anglosajón.

⁸⁶ Nueva Zelandia, *Inspector-General of Intelligence and Security: (1996)*, Australia (*Inspector-General of Intelligence and Security: 1986*) Sudáfrica (*Inspector-general of Intelligence: 1994*), Reino Unido (*Security Service Commissioner: 1989* -hoy *Intelligence Services Commissioner* en la *Regulation of Investigatory Powers Act of*

Las facultades del *Inspector* propuesto en el *Documento* comprenden tanto la *legitimidad* de la actividad de inteligencia –cumplimiento de las directivas emitidas en la materia por el Organismo Ejecutivo, los procedimientos internos, la protección de la privacidad y de los derechos de los habitantes, etc.; como la *eficacia* de esta actividad.

Para tal fin le fueron asignadas en el *Documento facultades investigativas*, estando facultado para acceder a toda la información necesaria para el cumplimiento de sus labores.

En cuanto a la designación del funcionario propuesto, se contempló su realización por parte del Presidente de la República en consulta con el *Consejo de Seguridad del Organismo Ejecutivo*.

Con relación al *control parlamentario* de la actividad de inteligencia –a realizarse por una Comisión Legislativa específica- se señaló la necesidad de que el control de la actividad de inteligencia comprendiera tanto la *legalidad* -destacado como aspecto fundamental- como la *eficacia y eficiencia en el desempeño*.

Entre las funciones que se propuso asignar a la *Comisión*, se encontraron la *actividad propiamente legislativa en materia de inteligencia*, recomendándosele la realización de *un trabajo de concertación alrededor de los marcos jurídicos básicos en la materia*,

También, *la acción de búsqueda de información y la realización de investigaciones en torno al área de su competencia, y la acción de informar acerca de los resultados de sus actividades de supervisión y control*.

Como podemos advertir, el *Documento* convirtió las formulaciones un tanto vagas contenidas en el capítulo IV, apartado E), numeral 52 a) del *Acuerdo sobre Fortalecimiento*, en una Comisión Parlamentaria de Supervisión y Control dotada de suficientes facultades⁸⁷ que incluyeron las de dictamen, de supervisión y control, y de realización de investigaciones. También le asignó, en su carácter de comisión de dictamen, la importante tarea política de búsqueda y construcción de consenso para el logro de una adecuada legislación de inteligencia para Guatemala.

Las facultades de la Comisión incluyeron las relativas al acceso a toda la información necesaria para el ejercicio de sus funciones, debiendo el Organismo Ejecutivo mantener permanentemente informada a la Comisión acerca de toda actividad significativa de inteligencia y con relación a cualquier actividad ilegal o error que advirtiera por parte de los órganos y organismos de inteligencia.

Dentro de la acción de control presupuestario, se contempló también la facultad de la Comisión de dictamen con relación al *Informe de Ejecución del Gasto* en materia de inteligencia.

De particular importancia es la especificación relativa a que el desarrollo de las actividades de control a cargo de la Comisión requiere *de recursos de asesoría técnica en la materia, recursos de infraestructura, informáticos y documentales*. De ello se derivó la propuesta de que dentro del presupuesto del Organismo Legislativo,

2000) funcionario este último de cometidos muy específicos y limitados –control del ejercicio de la facultad autorizatoria del Secretario de Estado de actos intrusivos de la privacidad), Canadá *Inspector General*, de la *Canadian Security Intelligence Service Act of 1984*.

⁸⁷ Remitimos para un análisis comparativo en esta materia, a nuestro trabajo *El Control de la Actividad de Inteligencia: La búsqueda de una actividad legítima, y eficaz para la obtención de los objetivos del Estado*, op.cit.

la Comisión tenga *recursos propios* que le permitan contar con un *trabajo de asesoría técnica de carácter permanente y profesional*.

En materia de *integración* de la Comisión, la propuesta del *Documento* incluyó la integración de la Comisión por *dos representantes designados por cada uno de los bloques legislativos representados en el Pleno del Congreso de la República*.

Respecto de *controles judiciales*, el *Documento* estableció en materia de *formas de ejercicio la sanción de la comisión de delitos derivados excesos de la actividad de inteligencia; la autorización de aquellas operaciones de obtención de información que requieren del empleo de medios encubiertos por parte de los Servicios de Inteligencia; y el control de la clasificación de seguridad, del habeas data y del acceso a la información pública en general*.

Fue señalada también la necesidad de la sanción de un adecuado *régimen penal de la actividad de inteligencia*, destinado a reprimir los *abusos que pudieran generarse en el ejercicio de la actividad de inteligencia*, así como la inclusión en los reglamentos respectivos de *sanciones disciplinarias* adecuadas respecto de tales abusos.

En materia de *autorización del uso de medios intrusivos de la privacidad*, y partiendo de la *inviolabilidad de la correspondencia, documentos y libros*, y especialmente de la garantía del *secreto de la correspondencia y de las comunicaciones telefónicas, cablegráficas y otros productos de la tecnología moderna* establecidas en el artículo 24 de la Constitución Política de la República, se recordó la declaración de inconstitucionalidad por parte de la Corte de Constitucionalidad de lo dispuesto en el artículo 203 del Código Procesal Penal de Guatemala, en cuanto facultaba en determinadas circunstancias al Ministerio Público para ordenar *la interceptación y el secuestro de la correspondencia postal, telegráfica y teletipográfica y los envíos dirigidos al impuesto o remitidos por él...o de los que se sospeche que proceden del imputado o sean destinados a él...* y de la totalidad de lo dispuesto en el artículo 205 del mismo Código en cuanto permitía al juez o Tribunal ordenar *el control y grabación de las comunicaciones telefónicas o similares...*

En virtud de ello se arribó a la conclusión relativa al carácter ilegal actual, en Guatemala, de *la interceptación de comunicaciones*.

No obstante, una reflexión sobre el punto permitió a los autores del *Documento* concluir que frente a la problemática de seguridad actual y teniendo en cuenta los avances tecnológicos, resultaba necesaria una modificación del ordenamiento jurídico a fin de que la intervención de comunicaciones –limitada estrictamente, y controlada judicialmente- se convirtiera en una práctica legal.

Un aspecto de importancia en el *Documento* es el relativo a *Supervisión y auditoría ciudadana de la actividad de inteligencia*.

Partiendo del *libre ejercicio del ciudadano -individual o asociado- para llevar a la práctica el escrutinio de la administración pública*, se contemplaron como *ejemplos de dicha supervisión o auditoría: la labor periodística, la acción del ciudadano que solicita a cualquier Servicio de Inteligencia la información que sobre su persona consta en archivos; la acción de agrupaciones o instituciones que se dan a la tarea de monitorear, documentar, investigar y darle seguimiento a violaciones a los derechos humanos en general, y dentro de éstas, aquellas derivadas del trabajo de los Servicios de Inteligencia, etc.*

En las sociedades latinoamericanas, en las cuales décadas de secreto y de apartamiento de tales cuestiones no sólo de la participación y del debate, sino del conocimiento por parte de los medios políticos y gubernamentales no comprendidos en tales actividades, las previsiones sobre *supervisión y auditoría de la ciudadanía* respecto de la actividad de inteligencia deben ser consideradas particularmente valiosas, siempre que sean considerados y respetados los aspectos de seguridad y de *secreto limitado* que la caracterizan.

La situación actual en materia de implementación de la reforma de inteligencia en Guatemala

La implementación de la reforma de inteligencia en Guatemala a través de la aplicación de los Acuerdos de Paz, instrumentados a través de un amplio consenso político y con participación de la sociedad civil,—tal como surgió de la experiencia de *POLSEDE*— constituye hoy un objetivo aún a cumplir.

Probablemente el acontecimiento más significativo para explicar la demora en la implementación de los Acuerdos en este aspecto fue el voto negativo a la reforma constitucional, aspecto al que nos hemos referido precedentemente.

Ello ha facilitado que uno de los aspectos fundamentales del *Acuerdo sobre Fortalecimiento* —la limitación de la competencia y de *las estructuras y recursos de la DIEMDN* a la *defensa de la soberanía del Estado y la integridad del territorio*— no se haya cumplido.

Por ello, el referido organismo de inteligencia militar continúa constituyendo el organismo de inteligencia fundamental, casi excluyente, de Guatemala. Su actividad comprende no solamente los aspectos previstos en los Acuerdos de Paz, sino también aspectos de inteligencia contra el delito organizado y la delincuencia común⁸⁸.

El aspecto en el cual puede afirmarse la existencia de un importante grado de cumplimiento es en el relativo a la creación de la *SAE*.

La Ley del Organismo Ejecutivo —Decreto N° 114-97 del Congreso de Guatemala— estableció en su artículo 13 que *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 la que recaben los ministerios de Gobernación y de la Defensa Nacional. No tendrá 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...*

Si bien podría afirmarse que la norma no reprodujo la prohibición de los Acuerdos de *realizar investigaciones encubiertas propias*, también es preciso aclarar que el *Reglamento Orgánico Interno* de la *SAE*⁸⁹ contempla como medios de recolección de información (artículo 14) *entrevistas abiertas, presentaciones*

⁸⁸ MINUGUA, *Situación de los compromisos relativos al Ejército en los Acuerdos de Paz*, Informe de Verificación, Ciudad de Guatemala, Mayo de 2002.

⁸⁹ Aprobado por Acuerdo Gubernativo N° 154-2001 (2-5-2001).

oficiales, módulos de información y otros –expresión ambigua que aunque parece aludir a fuentes abiertas, no excluye estrictamente otras. Por otra parte, prevé regionalizar el proceso de recolección de información a través del establecimiento de delegaciones en los departamentos de la República, y establecer los enlaces para la obtención de información con los ministerios de Gobernación y la Defensa Nacional, previsión aplicada actualmente.

Ha sido señalada la dificultad que afectaría a la SAE en cuanto a obtención de información, ante la inexistencia del DICAÍ y la limitada información proporcionada por la DIEMDN⁹⁰. También, de otras peripecias experimentadas por dicho órgano, como la presentación de una iniciativa parlamentaria para su disolución y la realización de una fuerte reducción en su presupuesto durante el año 2002 que obligó a reducir personal y salarios, llegándose a mencionar por parte de MINUGUA la existencia de *falta de voluntad política de fortalecer a esta institución de inteligencia civil*⁹¹.

Resta considerar la situación del DICAÍ, proyectado organismo a quien cupo una accidentada trayectoria.

Presiones de carácter militar⁹² y el rechazo por parte de instituciones nacionales e internacionales a un Acuerdo Gubernativo promulgado por el gobierno con la finalidad de crearlo, lo que motivó la posterior derogación de aquél⁹³ determinaron que se mantuviera el incumplimiento de este aspecto.

No obstante, el 13 de mayo de 2003 el Poder Ejecutivo guatemalteco remitió al Congreso⁹⁴ el Proyecto de Ley fechado el día anterior⁹⁵, de *Ley de Inteligencia Civil y creación de la Dirección General de Inteligencia Civil- DIGICI*. Dicho proyecto prevé (art. 1) la creación de la *Dirección General de Inteligencia Civil –DIGICI- como una dependencia del Ministerio de la Gobernación, la cual tendrá por objeto recopilar, evaluar, analizar e intercambiar, dentro de lo que establece la ley y en estricto respeto de los derechos humanos, información requerida para la producción y distribución de la inteligencia que proporcione a las autoridades competentes, la asesoría y el apoyo necesarios para la toma de decisiones en la formulación de políticas y planeamientos para prevenir o apoyar el combate al crimen organizado y la delincuencia común.*

Se tratará, en definitiva, de un *organismo de inteligencia criminal*, al que el artículo 3 prohíbe *intervenir en investigaciones de casos sujetos a procedimientos judiciales iniciados, ni en las operaciones policíacas que se deriven de la inteligencia producida; disponiéndose también que tampoco podrá ejecutar procedimientos abiertos en casos en los que, existiendo proceso iniciado, la ejecución de dichos procedimientos implique excluir la intervención y el control de la defensa y el accionante.*

⁹⁰ MINUGUA, *Situación de los Compromisos relativos al Ejército en los Acuerdos de Paz, Informe de Verificación*, op.cit.

⁹¹ MINUGUA, *Situación de los Compromisos relativos al Ejército en los Acuerdos de Paz*, op.cit.

⁹² Carmen Rosa de León-Escribano Schlötter, *Estructuras de Inteligencia en Guatemala*, op.cit.

⁹³ MINUGUA, *Situación de los Compromisos relativos al Ejército en los Acuerdos de Paz*, op.cit.

⁹⁴ *Guatemala Hoy*, 14 de mayo de 2003.

⁹⁵ Disponible en el *website* del Congreso de Guatemala, www.congreso.gob.gt.

Si bien en materia de obtención de información el artículo 17 incluye exclusivamente fuentes públicas, información de agencias y/o instituciones especializadas en temas y áreas de interés y otros medios lícitos de obtención de información, el artículo 26 prevé que La Dirección General de Inteligencia Civil – DIGICI-, deberá contar con una partida presupuestaria destinada al pago de información, lo que permite concluir que, cuando menos, el nuevo organismo utilizará informantes como fuentes.

Como puede advertirse, es un organismo de facultades limitadas.

No parece que su ya referida competencia sea suficiente siquiera para cumplir la clásica misión de los organismos de inteligencia criminal, es decir, la investigación de las *organizaciones criminales*. Tampoco, que sea equivalente *recabar información para combatir el crimen organizado y la delincuencia común* a hacerlo para *la toma de decisiones en la formulación de políticas y planeamientos para prevenir y apoyar el combate al crimen organizado y la delincuencia común*, como se prevé en el texto en análisis.

Tampoco estará en capacidad de cumplir la misión asignada por el *Acuerdo de Fortalecimiento* de suministrar información a la SAE.

Por otra parte, la inexistencia de previsiones relativas al empleo de *métodos encubiertos de obtención de información* –se contemplan con carácter expreso exclusivamente *fuentes públicas*, aunque puede deducirse el empleo de *informantes*- no parece satisfacer la letra y el espíritu de los Acuerdos, que sólo impuso tal limitación respecto de la SAE.

Lo cierto es que con las características apuntadas, difícilmente pueda la DIGICI constituir un organismo de inteligencia con adecuadas capacidades para el cumplimiento de la misión fijada por el *Acuerdo sobre Fortalecimiento*. En consecuencia, y como no han sido modificadas las competencias de la DIEMDN –cuyo amplio despliegue y posesión de medios ya han sido señalados- parece probable que esta última continúe constituyendo virtualmente el único organismo de inteligencia en Guatemala, especialmente por cuanto, como ha sido expresado anteriormente, no parece hallarse aquejada por las limitaciones de la DIGICI.

Continuará en consecuencia la dependencia del gobierno guatemalteco de la información suministrada por la inteligencia militar.

Nos resulta elocuente la afirmación de MINUGUA en el sentido que *La Misión estima que la creación de un Sistema Nacional de Inteligencia permitiría al Gobierno dar cumplimiento a uno de los temas paradigmáticos de los Acuerdos de paz y construir un instrumento esencial para el Estado. La insuficiencia actual de los organismos de inteligencia civil, fruto del incumplimiento de varios compromisos sobre la materia, facilita que la Inteligencia Militar continúe realizando funciones que no le corresponden*⁹⁶.

Tampoco se ha dado cumplimiento a lo establecido en el *Acuerdo* en el sentido del envío por parte gubernamental de un proyecto de *Una ley que establezca las modalidades de supervisión de los organismos de Inteligencia del Estado por una Comisión específica del Organismo Legislativo*, con lo cual el Sistema de Inteligencia guatemalteco carece de controles externos.

En definitiva, al presente, la mayoría de los compromisos del *Acuerdo sobre Fortalecimiento* en esta materia permanece pendiente de cumplimiento.

⁹⁶ MINUGUA, *Situación de los Compromisos relativos al Ejército en los Acuerdos de Paz*, op.cit.

Cabe recordar que las recomendaciones de la *Comisión de Esclarecimiento Histórico*, que analizó las causas y las consecuencias del trágico conflicto armado interno guatemalteco, incluyó los siguientes aspectos:

58. *Que el Gobierno presente al Congreso de la República los proyectos legislativos correspondientes que:*

- a) *definan con precisión las estructuras, tareas y ámbitos de actuación de la Inteligencia civil y la militar, limitando ésta última a objetivos exclusivamente militares; y*
- b) *establezcan con claridad mecanismos de control efectivo del Congreso sobre todos los aspectos del aparato de Inteligencia del Estado.*

59. *Que se cumplan lo más pronto posible los compromisos contenidos en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática en materia de Inteligencia, en particular los relativos a la aprobación de la Ley de Modalidades de Supervisión de los Organismos de Inteligencia del Estado y de la Ley Reguladora del Acceso a la Información sobre Asuntos Militares o Diplomáticos relativos a la Seguridad Nacional; la delimitación de las competencias de la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de Defensa Nacional, ajustándolas a las nuevas funciones del Ejército; y la configuración del Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de la Información y de la Secretaría de Análisis Estratégico⁹⁷.*

Por su parte, MINUGUA ha sostenido que *El Gobierno debe asumir la iniciativa y apoyar los esfuerzos que están realizando las organizaciones de la sociedad civil con el propósito de impulsar un anteproyecto de ley de inteligencia que conforme un sistema nacional integral y coordinado, según lo establecido en el AFPC. Este sistema deberá ser el marco para la delimitación de las actividades de la inteligencia militar, la creación de la DICA, el debido apoyo al fortalecimiento de la SAE, incluyendo los rubros presupuestales correspondientes, y la supervisión legislativa de los organismos de inteligencia.*

Conclusiones sobre la evolución de la reforma de inteligencia en Guatemala y sobre la contribución del Grupo a su resultado

Si hubiéramos de atenernos exclusivamente a los resultados actuales –el panorama antes presentado– las conclusiones sobre la evolución de la reforma de inteligencia en Guatemala reflejarían una evolución real limitada y la persistencia, en lo fundamental, de una estructura que no refleja la experiencia internacional en cuanto a superar eficazmente la contradicción entre las características de la actividad de inteligencia y los requisitos del fortalecimiento del sistema republicano y democrático, y en cuanto a las medidas conducentes al logro de la legitimidad y

⁹⁷ Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, Recomendaciones, capítulo V Medidas para fortalecer el proceso democrático, párrafos 58 y 59.

eficacia en la referida actividad, entre las cuales un adecuado *control* de esta actividad cumple un rol fundamental.

Pero tales conclusiones serían engañosas si fueran adoptadas. No revelarían un fenómeno sorprendente: *el rol de la sociedad civil en Guatemala, en la formulación de políticas en materia de defensa nacional, seguridad pública e inteligencia.*

Creemos firmemente que difícilmente se pueda hallar un ejemplo de capacidad de elaboración y formulación de serias propuestas de políticas y de incidencia por parte de la sociedad civil en un tema de tan difícil acceso para los no iniciados como los aspectos relativos a la actividad de inteligencia, como lo es la sociedad civil guatemalteca.

No cabe duda que tal capacidad nació a través de la percepción por parte de destacados miembros de dicha sociedad civil de la importancia que tenía la temática relativa a la actividad de inteligencia para la superación del conflicto armado y para el fortalecimiento del sistema democrático en Guatemala.

Dicha percepción, compartida por los expertos independientes en derechos humanos y MINUGUA, conforme hemos destacado en el curso de este trabajo, fue reflejada en las propuestas formuladas sobre la materia por la *Asamblea de Sectores de la Sociedad Civil*⁹⁸ que realizó importantes aportes en la materia, aún durante el propio proceso de paz. Durante la implementación del proceso de paz, dicho aporte continuó.

Probablemente uno de los méritos más importantes del programa *POLSEDE* fue el de potenciar la capacidad de propuesta de la sociedad civil en materia de defensa nacional, seguridad interior e inteligencia, brindándole insumos técnicos de diversas partes del mundo, incluyendo experiencias latinoamericanas.

Dichos insumos no fueron brindados exclusivamente a la sociedad civil guatemalteca, sino que también fueron aportados a los organismos gubernamentales y a las fuerzas armadas, en busca de un consenso que comprendiera a todos los actores y que se tradujera en una política de defensa nacional, seguridad pública e inteligencia que surgiera de toda la sociedad.

El consenso político en materia de defensa nacional, seguridad pública e inteligencia, de cuya búsqueda Latinoamérica tiene ya diversos antecedentes⁹⁹, tiene

⁹⁸ Rachel Garst, op.cit.

⁹⁹ En Argentina, dicho consenso se materializó fundamentalmente en la sanción de las Leyes N° 23.554 de Defensa Nacional y N° 24.059 de Seguridad Interior, nacidas del consenso de las principales fuerzas políticas representadas en el Parlamento. A pesar de representar un muy significativo cambio respecto de la legislación preexistentes – desmilitarización de la seguridad interior, establecimiento de un firme control político respecto de las fuerzas armadas, potenciación del Ministerio de Defensa, búsqueda del accionar conjunto y en general de la excelencia profesional en materia de defensa; y coordinación en el ámbito del ministerio competente del accionar de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad federales y establecimiento de una eficaz coordinación con las provincias, para la obtención de la seguridad interior, estableciéndose además el control parlamentario respecto de los órganos y actividades de seguridad interior e inteligencia- se mantuvieron en vigencia y evolucionaron progresivamente hacia su plena aplicación. La *Mesa del Diálogo Argentino*, constituida por el Gobierno, confesiones religiosas, y la sociedad civil, tras la crisis política, económica y social que eclosionó a fines de 2001, tuvo en el *Proyecto La Defensa Nacional en la Agenda Democrática* y en la *Mesa Temática de Seguridad Ciudadana* expresiones de la búsqueda de consenso en la formulación de políticas, ahora con la participación de la sociedad civil., También la

la capacidad de brindar perdurabilidad a las políticas fundamentales en estas materias y de fortalecer el control constitucional respecto de las fuerzas armadas, instituciones policiales y organismos de inteligencia, ante los cuales la sociedad entera pasa a hablar con una sola voz.

Cierto es que lamentablemente en materia de inteligencia, como se ha visto, aún falta en Guatemala camino por recorrer; pero ello no impide percibir la existencia de frutos valiosos de la labor cumplida.

En primer lugar, han surgido de la sociedad expertos civiles no sólo en materia de defensa nacional y de seguridad pública, sino también de inteligencia. Los trabajos citados en el presente constituyen una muestra de ello. No todos los países latinoamericanos pueden exhibir algo semejante.

En cuanto a la labor del *Grupo de Trabajo N° 4*, debe destacarse que con solvencia logró diseñar una estructura de inteligencia y los principios básicos de una futura ley de información e inteligencia, acceso a la información y secretos oficiales –e inclusive un anteproyecto de ley en tal sentido- que respetando los Acuerdos de Paz, supo superar sus limitaciones; efectuando una propuesta racional y a nuestro criterio, dotada de significativa sabiduría política.

Especialmente destacable es la manera cómo se logró solucionar la omisión de las previsiones del *Acuerdo sobre Fortalecimiento* en materia de *contrainteligencia*, al incluir dentro de la misión del *DICAI* dicha función.

Respecto de la siempre controvertida cuestión de la *inteligencia interior* (*domestic security*) la decisión adoptada por el Grupo fue de fundamental importancia. Aunque *incluyó este aspecto dentro de las competencias del DICAI* –decisión que halla fundamento en el Acuerdo, porque se trata, en definitiva, de una de las *amenazas contra el Estado Democrático* respecto de las cuales el *DICAI* tiene que brindar información a la *SAE*- también lo limitó con claridad, estableciendo tres requisitos fundamentales en esta materia: que se trate de *actividades* –no se investiga el pensamiento- que *violen el ordenamiento jurídico guatemalteco* –no se investigan actividades legales de protesta, reclamo o disidencia política- y que atenten *contra el Estado constitucional de derecho*. Las acciones dirigidas para expresar disidencia respecto de un gobierno determinado no encuadran dentro de estas previsiones.

Sin ser ideal, la formulación del Grupo de Trabajo es razonable y excluye posibilidades de represión de opiniones políticas o de la disidencia política legal.

Refleja también el propósito de constitución de un organismo de *inteligencia de seguridad* (*security intelligence*) civil *real* –aunque de competencias cuidadosamente limitadas, siguiendo en este aspecto los *estándares* propios de países institucionalmente desarrollados.

De ese modo, un futuro sistema de inteligencia guatemalteco estaría caracterizado por una *inteligencia militar* volcada fundamentalmente a satisfacer los requerimientos de *la defensa de la soberanía del Estado y la integridad del territorio*, lo que equivale a la elaboración de inteligencia respecto de las

transición nicaragüense posterior a la asunción de Violeta Chamorro de la Presidencia, caracterizada por la plena asunción por parte del Ejército y de la Policía nicaragüenses de sus roles respectivos en nombre de toda la sociedad, concluyéndose con la percepción de estas instituciones como expresión predominantemente de determinado sector político, expresada en el retiro de Humberto Ortega Saavedra del cargo de Jefe del Ejército, así como la posterior sanción del Código Militar y modificaciones constitucionales en lo relativo al rol del Ejército, mostró la búsqueda y el logro de un significativo consenso político en estas materias.

capacidades, vulnerabilidades y probables cursos de acción de los Estados extranjeros de interés para la defensa, a las características de los posibles teatros de operaciones, y a la inteligencia requerida para el combate contra el enemigo externo y una *inteligencia de seguridad* civil, dedicada a la contrainteligencia dentro del propio territorio, a las actividades de quienes quebrantando la ley atentan contra el Estado y el sistema democrático, y a la *inteligencia criminal* contra las organizaciones criminales y contribuyendo a prevenir la delincuencia común; y un órgano dedicado a la elaboración de *inteligencia estratégica nacional* sobre la base de la información que le suministraran los dos organismos precedentemente referidos y la que obtuviera por sí de fuentes públicas, así como la que le suministraran los ministerios de Defensa y Gobernación.

También incluye una instancia colegiada de *coordinación, planeamiento e integración*, representada por el *Consejo de Coordinación de los Servicios de Inteligencia –CCSI-* órgano integrado por la *Secretaría de Análisis Estratégico, la Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información y la Dirección de inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional*.

Otro aspecto de sumo interés, en que la tarea del *Grupo de Trabajo* perfeccionó sensiblemente lo dispuesto en el Acuerdo, es el establecimiento de una *instancia de control político del sistema de inteligencia*, tarea que es adjudicada en el trabajo del referido Grupo al *Consejo de Seguridad del Organismo Ejecutivo (CSOE)*.

Merece especial mención la labor del *Grupo de Trabajo* en materia de *controles*. Dicha estuvo dirigida a asegurar la vigencia de un control de *legitimidad* y de *eficacia* de la actividad de inteligencia, a través de la labor coordinada de los órganos que ejercitan las tres grandes *funciones del Estado: ejecutiva, legislativa y judicial*, con la incorporación explícita del *control ciudadano*.

Especialmente merece destacarse la propuesta de incorporación del *Inspector General para Asuntos de Inteligencia*.

Si bien ya varios países latinoamericanos cuentan con control parlamentario en materia de inteligencia ejercitado a través de una Comisión específica, aunque a nuestro criterio el control parlamentario no es realizado en plenitud aún en ningún caso¹⁰⁰ ningún país latinoamericano cuenta con este instituto¹⁰¹ de cuya utilidad en Latinoamérica, con características similares a las que hemos propuesto para Argentina y a las propuestas por el *Grupo de Trabajo* en Guatemala, estamos

¹⁰⁰ A la *Comisión Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Seguridad Interior e Inteligencia* creada en Argentina por la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior (1992) han seguido la *Comisión Mixta de Control de Actividades de Inteligencia* de Brasil, creada por la Ley N° 9883 (1999), la *Comisión Ordinaria de Inteligencia del Congreso* creada en la Ley N° 27.479 de Perú (2001) aunque actualmente funciona como una subcomisión de la *Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia*. También se encuentra previsto el control parlamentario en el proyecto de ley relativo a la actividad de inteligencia actualmente en trámite en Chile. Cabe reconocer, no obstante, que a nuestro criterio, en ninguno de los casos el referido control funciona con plenitud, aunque constituyen instancias institucionales ante las cuales el Sistema de Inteligencia debe informar sobre su actividad y a las cuales es posible recurrir ante la comisión de irregularidades en la referida actividad.

¹⁰¹ Hemos redactado dos iniciativas parlamentarias proponiéndola en Argentina, presentadas por el senador Antonio Berhongaray (1996) y por el senador Néstor Rostán (2000). Lamentablemente, no obtuvieron sanción parlamentaria.

plenamente convencidos, dada la vulnerabilidad que han demostrado las comisiones parlamentarias de control de inteligencia en la región a consideraciones de partido, carencia de adecuados recursos humanos y materiales para funcionar, y escasa voluntad política de ejercicio de control.

El *Inspector* propuesto por el *Grupo de Trabajo* es un *Inspector* robusto, con amplias funciones y facultades.

En efecto; sus funciones incluyen tanto la *supervisión* del cumplimiento de los procedimientos y reglas internas para la ejecución de todas las actividades del ciclo de inteligencia, de las directivas que en materia de inteligencia emita el Organismo Ejecutivo, y de la existencia de adecuadas medidas para asegurar que las operaciones de inteligencia no impacten negativamente en la vida de los ciudadanos, violando los derechos humanos. También, con relación a 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. En definitiva, consideraciones de legitimidad y de eficacia.

Posee amplias facultades investigativas –de fundamental importancia en esta materia- y está facultado, al igual que su personal, para acceder a toda la información necesaria para el cumplimiento de sus labores.

Por otra parte, la existencia de dos instancias de control externo aseguraría que en caso de experimentar una de ellas limitaciones o dificultades para funcionar, subsistiría la restante en plenitud para ejercer su cometido.

También el análisis de las disposiciones relativas a la *Comisión Legislativa de Supervisión* –elaboradas por el *Grupo de Trabajo* partiendo de las breves y muy generales disposiciones del *Acuerdo sobre Fortalecimiento*- constituyen un aspecto digno de mención.

Se trata de una Comisión con muy significativas facultades, que aúna la condición de *Comisión de dictamen* de proyectos legislativos correspondientes al área de inteligencia, con las características de una Comisión de supervisión y control de la legitimidad y eficacia de la actividad de inteligencia, con énfasis particular en el examen del gasto en inteligencia incluyendo muy especialmente gastos confidenciales o reservados, y de comisión investigadora de eventuales irregularidades en la actividad.

Muy destacable es la labor que se propone encomendarle el *Grupo de Trabajo*, de búsqueda de consenso legislativo en torno a los marcos jurídicos en la materia. Al menos teóricamente, el Congreso constituye el ámbito ideal para la búsqueda del consenso, el que indudablemente habrá de ser necesario para la sanción de una *Ley Orgánica de Inteligencia, Acceso a la Información y Secretos Oficiales* que obtenga aprobación por parte del Cuerpo y de la sociedad guatemalteca, por una parte, y por los partidos políticos representados en el Parlamento por otra, asegurándose así una vigencia que no concluya con los cambios de gobierno.

Ha sido propuesto que se otorgue a la Comisión acceso irrestricto a la información necesaria para el ejercicio de sus funciones, incluyendo información clasificada perteneciente a los organismos de inteligencia y los documentos fundamentales de planificación en dicha materia. De modo más importante, se propone establecer la obligación para el Organismo Ejecutivo de mantener permanentemente informada a la Comisión a cerca de toda actividad significativa de inteligencia y con relación a cualquier actividad ilegal o error que se advirtiera por

parte de los órganos y organismos de inteligencia. Se trata de disposiciones inspiradas en la legislación estadounidense, que aparecen como eficaces particularmente para Latinoamérica, donde existe una significativa tradición de *discrecionalidad* y de *secreto* en la actividad de inteligencia.

Otro aspecto importante de la labor del *Grupo de Trabajo* en materia de *controles* es el relativo a la *integración y características* de la *Comisión Parlamentaria de Supervisión*. La integración de la Comisión por parte de *dos representantes designados por cada uno de los bloques legislativos representados en el Pleno del Congreso* tiene el interesante efecto de evitar una de las causas de limitación de funcionamiento de estas comisiones: el predominio entre sus integrantes de los miembros del partido de gobierno, que por un mal criterio de disciplina o lealtad partidaria pueden sentirse obligados a apoyar a los órganos y organismos de inteligencia, pese a la evidencia o a fundadas sospechas de irregularidades por parte de éstos.

También merece ser especialmente destacada la observación relativa a los *recursos humanos –una asesoría técnica de carácter permanente y profesional- y materiales –recursos de infraestructura, informáticos y documentales-* que el *Grupo de Trabajo* propone asignarle a la Comisión, para lo que propone que ésta tenga, dentro del presupuesto del Organismo Legislativo, *recursos propios*.

La falta de dotación de recursos humanos y materiales a una Comisión que tiene un cometido muy importante que requiere de ellos, no constituye sino una expresión de falta de la voluntad política requerida para realizar un efectivo control. El *Grupo de Trabajo* percibió tal realidad, y asignó la correlativa importancia a un aspecto que realmente la tenía.

En materia de *controles judiciales*, considero oportuno destacar –de modo muy especial- la propuesta relativa a un *régimen penal de la actividad de inteligencia*, destinados a reprimir los abusos que se cometieran en el ejercicio de tal actividad.

En materia de *intercepciones telefónicas*, resulta de sumo interés la conclusión que de *lege ferenda* obtiene dicho *Grupo*, cuando señala que *tras haber reflexionado con profundidad en torno al tema se considera que frente a la problemática de seguridad actual y tomando en cuenta los avances tecnológicos de fácil acceso, es necesario que se modifique el ordenamiento jurídico para que la intervención de las comunicaciones se convierta en una práctica legal*. Ello, no obstante, señalando que en el caso en que fuera legalizada tal intervención de comunicaciones por cualquiera medio o método intrusivo de la privacidad de las personas, dicha práctica debería ser *regulada y controlada por el poder judicial, quien debiera determinar quiénes pueden llevar a cabo la intercepción de comunicaciones, la temporalidad en que tales actividades pueden dirigirse y el manejo de la información recabada*.

Lo precedentemente expuesto constituye un acabado ejemplo del carácter dificultoso de las decisiones que debió adoptar el conjunto de miembros de la sociedad civil, académicos y funcionarios gubernamentales que procuraba establecer las normas y principios destinados a regir la actividad de inteligencia en Guatemala.

Siendo indudablemente muchos de ellos íntimamente opuestos a toda forma de intrusión en la privacidad de las personas y habiendo muy probablemente muchos de ellos siendo víctimas de la indebida ejecución de prácticas intrusivas, debieron objetivamente comprobar que en el mundo de hoy, prácticamente no es posible hallar país democrático donde tales intrusiones –debidamente reguladas y

controladas- no constituyan un auxiliar válido sino imprescindible de la investigación criminal y de las investigaciones de *security intelligence*. La prohibición sin atenuantes del artículo 24 de la Constitución de la República, inspirada en nobles principios, parece tropezar con una realidad en la cual tales interceptaciones tienen lugar de todos modos, sin el debido control, y por parte de quienes carecen de competencia para ello¹⁰².

No cabe concluir este análisis sin hacer referencia a la propuesta de *supervisión y auditoría ciudadana de la actividad de inteligencia*.

En el contexto particular de Guatemala en particular y de Latinoamérica en general, en que los países respectivos están procurando avanzar en la ardua tarea de dejar atrás los efectos estructurales, doctrinarios e ideológicos dejados en las fuerzas armadas e incluso en las instituciones policiales por las *doctrinas de seguridad nacional*, la participación ciudadana en el control de la actividad de inteligencia aparece como necesaria.

En definitiva, en el proyecto *POLSEDE* se sembraron en los participantes los conocimientos y se produjo el debate que pueden constituir la bases de la futura reforma de inteligencia guatemalteca que, de concretarse, brindaría el magnífico fruto representado por el primer sistema de inteligencia de Latinoamérica coincidente plenamente con las características que poseen los pertenecientes a aquellos países que han sabido resolver adecuadamente el dilema que plantean las apuntadas características de la actividad de inteligencia frente a los requerimientos de la preservación y fortalecimiento del sistema democrático.

Cabe desear y augurar el logro de este objetivo.

¹⁰² Así, publicaciones posterior a la entrada en vigencia tanto de la Constitución Política de la República como de los Acuerdos de Paz, hacen referencia a la actividad de interceptación de comunicaciones de la D-2 (Carmen Rosa de León-Escribano Schlötter, *Estructuras de Inteligencia en Guatemala* op.cit., especialmente página 10; Edgar Gutiérrez, *Hacia un paradigma deocrático...*cit., especialmente página 52). En realidad, hoy parece tener vigencia la conclusión de Carmen Rosa de León-Escribano Schlötter, en el sentido que *De hecho, únicamente funciona como sistema de inteligencia el conformado históricamente por las fuerzas armadas en el marco de los gobiernos militares y de la doctrina de seguridad nacional* (op. cit., página 18).

Capítulo 9

La función del ejército en una sociedad democrática y el proceso de la reconversión militar en Guatemala

*Hector Rosada-Granados **

La relevancia del tema en el contexto histórico-estructural

Buscando estimular la reflexión colectiva en torno a lo que debería ser la función del ejército en la sociedad guatemalteca, durante más de dos años (1999-2002) se generaron condiciones para desarrollar un diálogo intersectorial, considerando la participación de representaciones calificadas provenientes de la academia, organizaciones no gubernamentales interesadas en el tema, funcionarios públicos del área de seguridad, y oficiales del ejército en servicio activo y en situación de retiro.

Como parte central de la metodología de trabajo se consideró la participación de especialistas en cada uno de los temas, a quienes se les encomendó la elaboración de un documento base, a partir del cual se inició el debate y el proceso de construcción colectiva de una visión consensuada en torno a cada tema; el presente artículo, aunque representa la opinión global de uno de los grupos de trabajo, debe interpretarse como la versión final del documento que sirviera para iniciar el estudio del tema que ahora nos ocupa, actualizado mediante los aportes obtenidos durante esta experiencia.

Lo oportuno de tal iniciativa se expresó, en esos momentos, en el hecho de que la redefinición de las funciones militares deberían darse en el contexto de la coyuntura que ha definido el proceso de transición hacia la democracia en Guatemala, caracterizado en su etapa final por el arribo a una solución política negociada a un enfrentamiento armado interno que duró más de treinta y seis años.

Se trataba de un ejercicio de investigación acción que planteaba, como paso previo para garantizar que el tránsito hacia la democracia sería menos complejo, el seguimiento de dos procesos: uno que busca la redefinición de la función militar

* Guatemalteco, doctorado en Ciencias Sociales en la Universidad de Utrecht, Países Bajos; sociólogo, politólogo y antropólogo, director del proyecto: Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil en temas de Seguridad, y miembro de la Comisión Preparatoria del Consejo Asesor de Seguridad. Fue Secretario de la Presidencia de la República para la Paz y Coordinador de la Comisión que negoció los acuerdos de paz con la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca de 1993 a 1996.

como efecto directo de la finalización del enfrentamiento armado interno; y otro que pretende la construcción de una sociedad democrática a partir de su evolución desde estructuras autoritarias.

El primero de estos procesos reflejaba los avances logrados durante las negociaciones de paz, a partir de la existencia de cambios importantes en la mentalidad de oficiales del ejército identificados con la línea institucional, influidos posteriormente por la dinámica de los procesos de cambio que se dieron a nivel mundial, y por un proceso de acercamiento e inducción entre los civiles y militares que participaron en estas negociaciones, explicitando que uno de los efectos del proceso de paz sería un acuerdo que delimitaría a futuro sus nuevas funciones en un marco político democrático.

El segundo proceso fue mucho más complejo, ya que el lento surgimiento de condiciones favorables a la vigencia de una democracia política, tan sólo expresaba el debilitamiento de los espacios autoritarios al interior del Estado, pero sin haber logrado la definición y el fortalecimiento de las fuerzas democráticas, llamadas a actuar como soporte de las tareas que garantizarían la maduración de la etapa final de transición política que se vivía, evidenciado en la herencia de una institucionalidad incipiente que carece de las bases indispensables para su desarrollo y maduración, lo que hace precario el propósito democrático, ya que a veces parece consolidarse pero, las más, se debilita.

Era evidente la inexistencia de una política que asegurara el fortalecimiento institucional del Estado, por medio de la participación social organizada y la consolidación progresiva de un proceso de reconversión militar, sin lo cual no podía garantizarse que la subordinación de las fuerzas armadas a la autoridad política legítimamente constituida sería del todo irreversible.

No era viable, tampoco, asegurar que habría posibilidad de procesar legalmente a los responsables materiales o intelectuales –civiles o militares- que hubieran intentado evadir esta subordinación, ya que los efectos del desborde militar en el aparato estatal y la sociedad trascendieron al Estado autoritario, quedando su influencia plasmada en las normas jurídicas, en estructuras institucionales -formales e informales- y en la cultura política con la que la sociedad iniciaba su tránsito hacia la democracia.

Por ello, el reto mayor se expresa en la necesidad de concluir la etapa de maduración de las fuerzas democráticas¹, como resultado de la resolución de dos transiciones internas que le son inherentes: una que busca la consolidación de la institucionalidad democrática, y otra que pretende la subordinación de lo militar a esa institucionalidad.

En un contexto de debilidad estructural en las instituciones del Estado, y durante una etapa de consolidación democrática incompleta, en especial ante la persistencia de valores de cultura política autoritaria en todos los sectores de la sociedad guatemalteca, no podían descartarse las intenciones de ciertos actores de tratar de obtener nuevamente ciertos niveles de intervención militar. Por ello, el objetivo del proceso de transformación de las relaciones entre la sociedad, el Estado y las fuerzas armadas, debería orientarse hacia fortalecer el marco institucional en el

¹ La etapa de consolidación democrática concluirá cuando la sociedad pueda aprovechar los espacios generados por el final de las negociaciones de paz, para construir soportes democráticos que superen las causas estructurales del autoritarismo y logren dar el salto cualitativo de transición a democracia.

cual la sociedad, en su conjunto, renuncia a buscar la utilización de la fuerza militar como recurso para la solución de las crisis de gobernabilidad que con frecuencia experimenta el país.

Se planteaba un proceso de subordinación para democratizar, lo que precisaba asumir las medidas necesarias para garantizar que, aunque las fuerzas armadas se hubieran desplazado de las esferas políticas siendo sustituidas por autoridades civiles legítimamente constituidas, sería necesario fortalecer la relación entre ambas, en tanto característica básica de una democracia consolidada.

La redefinición de la función militar, en el caso de Guatemala, ha perfilado un proceso de transformaciones y reacomodos al interior de la institución militar desde el inicio de la transición política, generando la reversión paulatina de su desborde institucional y, con ello, el inicio de su reconversión; de hecho, al asumir la decisión de replegarse de las funciones gubernamentales en 1983, iniciando la etapa de liberalización del poder político, el ejército de Guatemala entró en un proceso de transformación institucional.

El proceso político vivido a partir de 1982 expresa la existencia de una inusual dinámica en la historia reciente de Guatemala, aunque está aún presente el riesgo de continuar avanzando hacia una democracia precaria, en la que el desarrollo institucional civil no sea lo suficientemente maduro como para asumir el ejercicio de su autoridad sobre la institución armada, ni se logren eliminar las bases de la autonomía relativa que los militares poseen a nivel constitucional².

Bases legales existentes para un proceso de reconversión militar en Guatemala

La Constitución Política de la República de Guatemala

La etapa contemporánea del desarrollo constitucional guatemalteco cubre los últimos 59 años de la historia política del país (1945-2004), período durante el cual han sido sancionados cuatro textos constitucionales (1945, 1956, 1965 y 1985), manteniendo en todos ellos como línea central la definición de la función militar en la defensa de la integridad territorial y la cooperación en la seguridad interior.

Secundariamente, se han considerado las funciones de mantener la seguridad interior y exterior (1945, 1956 y 1985); salvaguardar la soberanía e independencia de Guatemala, del país o de la Nación (1956, 1965 y 1985); velar por el orden público, (1945 y 1956), el honor y la paz (1965 y 1985); el cumplimiento de la Constitución y la alternabilidad en la presidencia (1945).

² En el texto constitucional, vigente a partir de enero de 1986, los mandos militares de ese entonces, impusieron la condición de separar al ejército del control del Organismo Ejecutivo, ubicándolo en un capítulo aparte; como condición para no suspender los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente.

Ley Orgánica del Ejército

La Ley Orgánica del Ejército³, actualmente en vigencia, hace referencia textual a lo ordenado por la Constitución Política, con la salvedad en parte de su artículo 4, que cuando deba prestar su cooperación en situaciones de emergencia o calamidad pública, el Ministerio de la Defensa Nacional dictará las medidas pertinentes de conformidad con la Ley de Orden Público, si fuera necesario.

Será indispensable reflexionar en torno a los contenidos de la actual Ley de Orden Público, en vigencia desde el 30 de noviembre de 1965, por considerar que refleja la intencionalidad política del momento contrainsurgente que se estaba viviendo en esa época, lo cual hace conveniente su revisión y actualización conforme a lo estipulado en los artículos 138 y 139 de la Constitución vigente⁴.

Manual de Doctrina del Ejército de Guatemala

En el prólogo⁵ del documento que contiene esta doctrina se plantea que el ejército tiene como misión inmutable la defensa de la soberanía e independencia nacional y la integridad del territorio; apoyará, en lo que le compete, al objetivo supremo de la política de Estado de garantizar los intereses permanentes de la Nación; no utilizará una política ofensiva de carácter bélico, promocionará relaciones armoniosas con todos los países, el establecimiento de medidas de confianza mutua, y la participación en operaciones de paz dentro del marco de la Organización de las Naciones Unidas.

Plantean que, en el ámbito interno, la Constitución Política vigente destaca, de entre los objetivos nacionales permanentes, el referente a la supervivencia del Estado, identificado como el objetivo fundamental; derivado de ello, es que esta supervivencia del Estado se convierte en requisito indispensable para garantizar el desarrollo y la protección de la persona humana. Es necesario aclarar que lo que el texto constitucional garantiza es la supervivencia de la persona humana como el objetivo fundamental único y, derivado de ello, como misión fundamental subordina la acción del Estado al logro de este fin.

Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil

Las funciones previstas en el texto constitucional han sido ampliadas mediante la emisión de la Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil⁶, para que: “Sin carácter limitativo, la asistencia y cooperación referidas, incluye de manera especial el control y combate de la producción, fabricación, uso, tenencia y tráfico y

³ Decreto # 72-90 del Congreso de la República.

⁴ El artículo 138 se refiere a las limitaciones a los derechos constitucionales; y el 139 a la Ley de Orden Público y a los Estados de Excepción.

⁵ Corresponde a la declaración del Comandante General del Ejército, el entonces presidente de la república Alvaro Arzú Irigoyen.

⁶ Decreto # 40-2000, del Congreso de la República, artículo 4.

comercialización de estupefacientes, psicotrópicos y demás drogas relacionadas con la narcoactividad; los delitos de plagio o secuestro; el contrabando y la defraudación; la depredación de bosques; la conservación del patrimonio cultural; el trasiego de armas y demás hechos que por su gravedad y trascendencia se considere conveniente que requieran el apoyo del Ejército de Guatemala”.

Adicionalmente, en este mismo decreto legislativo⁷, se amplían las funciones militares a prestar “...vigilancia en el perímetro de los centros de detención preventiva, de los establecimientos en que se cumplen las condenas penales, centros de rehabilitación y demás lugares de reclusión sin afectarse el carácter civil propiamente de los centros penales”.

Podría aducirse que las funciones agregadas al ejército se enmarcan dentro de los parámetros que establece el mandato constitucional; sin embargo, no se hace referencia a que ese tipo de colaboración deberá darse de conformidad con la Ley de Orden Público, mediante la cual se regulan los estados de excepción.

Este nuevo e innecesario intento de retornar al ejército hacia el campo de las decisiones políticas, al garantizarles un amplio espectro de acción, similar al que gozaron durante los años en que aplicaron políticas contrainsurgentes, no sólo es peligroso sino que habrá de producirnos resultados negativos; al menos no abonará en beneficio del cumplimiento de lo acordado durante las negociaciones de paz, ni en el desarrollo de una institución profesional, jerárquica y no deliberante.

Convenio Marco de Cooperación Interministerial

Los términos de este acuerdo interministerial⁸, suscrito entre el Ministerio de la Defensa Nacional y el Ministerio de Agricultura, le asignan nuevas funciones al ejército al comprometerse ambos Ministerios a llevar a cabo, en todo el territorio nacional, acciones que fortalezcan la cultura forestal, el desarrollo de un programa de reforestación nacional, el monitoreo y vigilancia forestal, y el control de incendios forestales, con el propósito de contribuir al resguardo, recuperación y desarrollo de los recursos forestales del país.

Mediante los términos de este convenio el ejército asume funciones no militares, tales como, seleccionar las áreas de siembra y a los campesinos a los que se les dará capacitación; el control administrativo del 96% de los productores de subsistencia; y el acceso al 70% de los bosques del país, distribuidos en forma de tenencia comunal, municipal y en grupos de retornados. A todo ello habría que agregar la prestación de servicios de transporte, distribución y entrega de fertilizantes a favor de pequeños productores en todo el territorio nacional.

Se concluyó que en tanto no se logre el desarrollo y profesionalización de la institucionalidad civil responsable de la seguridad interna, los principios y valores que estimularon y justificaron las acciones del Estado durante el enfrentamiento armado interno seguirán presentes, expresando la intersección de dos momentos históricos: el que busca la vigencia de una Política de Seguridad para la Democracia,

⁷ Ibid., artículo 5.

⁸ Convenio Marco de Cooperación Interministerial # 547-99, suscrito entre el ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación, y el ministro de la Defensa Nacional, el 22 de marzo de 1999.

y el que aún reproduce políticas derivadas de la Doctrina de la Seguridad Nacional en vigencia durante el contexto generado por la Guerra Fría⁹.

El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica

La iniciativa para lograr la suscripción de un Tratado Marco sobre seguridad regional, surgió en momentos en que aún estaban vigentes el enfrentamiento armado interno en Guatemala, y las guerras civiles en El Salvador y Nicaragua.

Con el propósito de ir de la seguridad militar a la seguridad humana, de la seguridad defensiva a la seguridad cooperativa, de la seguridad frente a las amenazas a la seguridad preventiva, de la seguridad basada en el territorio y la soberanía del Estado a la seguridad para la población o el ser humano, este Tratado Marco fue suscrito por los presidentes centroamericanos en San Pedro Sula, Honduras, el quince de diciembre de 1995¹⁰, expresando el primer texto legal a nivel regional que lanza y oficializa el concepto de la seguridad integral y de su muy cercana homóloga la seguridad democrática.

En uno de sus considerandos este Tratado Marco establece que: "...durante los últimos años, a medida que se ha consolidado la paz y la democracia, los países centroamericanos han realizado importantes avances en la consecución de estos objetivos mediante la desmovilización y reducción de efectivos y presupuestos militares, la separación de las funciones policíacas de aquellas propias de la defensa nacional, la eliminación del servicio militar forzoso o, en su caso, la adopción de uno voluntario ...".

En el inciso b) del artículo 2 del mismo Tratado Marco, se establece que uno de sus principios será: "...la limitación del papel de las fuerzas armadas y de seguridad pública a sus competencias constitucionales...", y en el inciso c) el principio de: "...la subordinación de las fuerzas armadas, de policía y de seguridad pública, a las autoridades civiles constitucionalmente establecidas, surgidas de procesos electorales, libres, honestos y pluralistas".

En su artículo 4, el Tratado Marco establece que: "Cada una de las Partes establecerá y mantendrá en todo momento un control eficaz sobre sus fuerzas militares o de seguridad pública, por las autoridades civiles constitucionalmente establecidas; velará por que dichas autoridades cumplan con sus responsabilidades en ese marco y definirá claramente la doctrina, misiones y funciones de esas fuerzas y su obligación de actuar únicamente en ese contexto".

En el artículo 7 de este mismo instrumento, las Partes reconocen la importancia de que sus autoridades públicas, fuerzas militares y de seguridad pública, orienten su actuación bajo los principios y recomendaciones contenidas en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en materia de seguridad.

⁹ Respecto a la Doctrina de la Seguridad Nacional consultar a: Bernardo Arévalo, Patricia González y Manolo Vela: *Seguridad Democrática en Guatemala: Desafíos de la Transformación*; FLACSO, Magna Terra Editores, junio del 2002.

¹⁰ *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*; Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, Talleres Gráficos de Tipografía Offset Lase, S.A. de C.V., San Salvador, El Salvador, C.A., pp. 8-14.

En el artículo 8, se establece que: “Para el fortalecimiento de la democracia, las Partes reafirman su obligación de abstenerse de prestar apoyo político, militar, financiero o de cualquier otra índole, a individuos, agrupaciones, fuerzas irregulares o bandas armadas, que atenten contra la unidad y el orden del Estado o propugnen el derrocamiento o la desestabilización del Gobierno democráticamente electo de otra de las Partes”.

Para garantizar la seguridad de las personas y sus bienes, el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se rige, entre otros, por el principio de: “... establecer o fortalecer los mecanismos de coordinación operativa de las instituciones competentes, para hacer más efectiva la lucha, a nivel nacional y regional, contra la delincuencia y todas las amenazas a la seguridad democrática que requieran el uso de fuerzas militares, de seguridad o de policía civil, tales como el terrorismo, el tráfico ilícito de armas, la narcoactividad y el crimen organizado¹¹”.

En cuanto a la seguridad regional, el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática, se orienta hacia la solución pacífica de las controversias, renunciando a la amenaza o al uso de la fuerza como medio para resolver sus diferencias¹²; la renuncia a la amenaza o al uso de la fuerza contra la soberanía, la integridad territorial política de cualquier Estado de la región signatario del Tratado Marco¹³; y la defensa colectiva y solidaria en caso de agresión armada de un Estado situado fuera de la región contra la integridad territorial, la soberanía y la independencia de un Estado Centroamericano¹⁴.

Complementariamente plantea continuar los esfuerzos para el establecimiento de un balance razonable de fuerzas militares y de seguridad pública¹⁵, y la correspondiente adecuación de las fuerzas militares y presupuestos, tomando en cuenta lo establecido en la Constitución de cada una de las Partes¹⁶; notificar por escrito a las Partes de cualquier maniobra, desplazamiento o ejercicio militar, terrestre, aéreo o naval, planificado, o de operaciones militares imprevistas frente a amenazas inmediatas a la seguridad del Estado que las lleve a cabo, e invitar a las demás Partes a que presencien el desarrollo de las maniobras, desplazamientos o ejercicios militares¹⁷.

En lo referente al control de armamentos, se comprometen a abstenerse de adquirir, mantener o permitir el estacionamiento o tránsito en sus territorios de armas de destrucción masiva e indiscriminada, incluyendo las armas químicas, radiológicas y bacteriológicas¹⁸, habiendo ratificado las obligaciones asumidas en el Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de Armas Nucleares en la América Latina¹⁹; así mismo se comprometen a presentar a la Comisión de Seguridad informes sobre la composición de sus instituciones armadas y de seguridad pública, su organización, instalaciones, armamentos, materiales y equipo, salvo aquellos aspectos que por su naturaleza se encuentren reservados en la Constitución de cada

¹¹ Tratado Marco, op.cit., artículo 11, inciso b), p. 22.

¹² Ibid., artículo 26, inciso b), p. 26.

¹³ Ibid., artículo 26, inciso c), p. 26.

¹⁴ Ibid., artículo 26, inciso h), p. 26.

¹⁵ Ibid., artículo 27, inciso b), p. 27.

¹⁶ Ibid., artículo 33, p. 28.

¹⁷ Ibid., artículo 28, incisos a) y b), y artículo 29, p. 28.

¹⁸ Tratado Marco, op.cit., artículo 34, pp. 28 y 29.

¹⁹ Ibid., artículo 46, p. 32.

Estado²⁰, al igual que proporcionar información sobre sus respectivos gastos militares y de seguridad pública²¹, y un informe sobre asesores y personal militar extranjero y otros elementos foráneos que participen en actividades militares o de seguridad pública en su territorio²².

Conforme a este Tratado, cualquier agresión armada, o amenaza de agresión armada de un Estado situado fuera de la región contra la integridad territorial, la soberanía o la independencia de un Estado Centroamericano, será considerada como un acto de agresión contra los demás Estados Centroamericanos²³; y en caso de darse una agresión armada, los países centroamericanos, a petición del Estado agredido, asegurarán para el pronto restablecimiento de la paz, la defensa colectiva y solidaria frente al agresor²⁴. En la eventualidad de algún conflicto armado externo y para preservar las garantías y los derechos de la población, las Partes se comprometen a cumplir plenamente con las normas y principios del Derecho Internacional Humanitario²⁵.

A nivel de su organización e institucionalidad, el Tratado prevé la participación de los ministros de la Defensa en el asesoramiento y asistencia, en las áreas de su competencia, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores²⁶, y su participación como delegados de los Estados Centroamericanos integrando la Comisión de Seguridad en el ramo de la Defensa²⁷.

Al haber sido ratificado por el gobierno de Guatemala a finales de 1998, este Tratado Marco se ha convertido en ley de la República y en fuente legal de funciones adicionales para las fuerzas armadas guatemaltecas.

Alcances de los acuerdos de paz en la reconversión militar

Los acuerdos políticos logrados durante el proceso de diálogo y negociaciones de paz (1990-1996), tuvieron como referente directo la existencia de un Temario General de las Negociaciones, aprobado el 26 de abril de 1991, en el cual se encuentra considerado el acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, suscrito en septiembre de 1996.

En el numeral 35 de este acuerdo se establece que: “La misión del Ejército de Guatemala queda definida como defensa de la soberanía del país y de la integridad de su territorio; no tendrá asignadas otras funciones y su participación en otros campos se limitará a tareas de cooperación. Las medidas concretadas en el presente Acuerdo adecuan su doctrina, medios, recursos y despliegue a sus funciones y a las prioridades de desarrollo del país”.

Derivado de ello, en el numeral 36 del referido acuerdo, inciso a), se consigna la propuesta de reforma del artículo 244 constitucional que, en la parte

²⁰ Ibid., artículo 35, inciso a), p. 29.

²¹ Ibid, inciso b), p. 29.

²² Ibid., artículo 38, p. 30.

²³ Ibid., artículo 42, p. 31.

²⁴ Ibid., artículo 43, p. 31.

²⁵ Ibid., artículo 44, p. 31.

²⁶ Ibid., artículo 47, p. 32.

²⁷ Ibid., artículo 51, p. 33.

conducente establece: "...Tiene por función la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio". Sin embargo, en el texto oficial propuesto por el Organismo Ejecutivo, aprobado por el Congreso de la República, y sujeto a la Consulta Popular celebrada el 16 de mayo de 1999 para su ratificación, se consignó: "Tiene por función la defensa de la soberanía del Estado, la integridad del territorio y la seguridad exterior".

La no aprobación de estas reformas durante la Consulta Popular, convocada para aprobar las reformas constitucionales promovidas por los acuerdos de paz, ha determinado la continuidad de las mismas bases legales que regularon la función militar en Guatemala durante la vigencia del enfrentamiento armado interno.

En todo caso, la vigencia de este acuerdo delimita el principio del final del poder político militar y constituye una importante plataforma conceptual inicial, a partir de la cual será posible avanzar en la definición de la relación entre Estado, sociedad y fuerzas armadas en el marco de una democracia.

La no aprobación de la propuesta para modificar la misión y funciones militares, no sólo ha puesto en evidencia la existencia de un sector de la sociedad que se opone a este tipo de cambios, sino que ha abierto el debate en torno a la inviabilidad de la redefinición de las funciones militares, al dar por terminada la discusión al respecto, descartando cualquier nuevo intento que pretenda la aprobación de los cambios constitucionales necesarios²⁸.

A nuestro criterio la no aprobación a las reformas propuestas tan sólo implica que, cualquier medida adoptada para la implementación de este acuerdo deberá sujetarse estrictamente a lo estipulado en el texto constitucional vigente, o en su caso, solicitar una opinión consultiva a la Corte de Constitucionalidad. Queda el recurso, a este respecto, de considerar lo no aprobado en el marco de leyes secundarias, como expresión de la voluntad política de lograr los cambios necesarios a la modernización del Estado, tal y como se ha hecho en algunos aspectos sin llegar a violar la Constitución ni la ley.

En el caso de la intención expresada en el acuerdo de que el fuero militar responda al criterio de la materia²⁹ -el delito o falta que se comete-, y no al criterio de la persona -quien lo comete-, debe tenerse en cuenta que el Decreto 41-96 del Congreso de la República modificó el artículo 2º del Código Militar, estableciendo que: "La jurisdicción de los delitos o faltas esencialmente militares corresponde exclusivamente a los tribunales que esta ley designa. En los casos de delitos o faltas comunes o conexos cometidos por militares, se aplicará el Código Procesal Penal y serán juzgados por los tribunales ordinarios a que se refiere la Ley del Organismo Judicial." Dicha norma fue impugnada ante la Corte de Constitucionalidad

²⁸ Intervención del licenciado Carlos Molina Mencos durante la celebración del VI aniversario de la Asociación de Veteranos Militares de Guatemala (AVEMILGUA), el 22 de septiembre del 2000.

²⁹ Según el Decreto # 214, Capítulo I. Código Militar. De los Delitos y Faltas, Artículo 1: Son delitos o faltas militares, las acciones u omisiones que se oponen a los fines del Ejército o a su moral o disciplina, y se hallan penados por la ley. Secretaria de Guerra; Guatemala, SF. J.Rufino Barrios.

argumentando que violaba el Artículo 219 de la Constitución³⁰; la Corte declaró sin lugar dicha inconstitucionalidad³¹ en sentencia del 3 de marzo de 1997³².

Respecto a la pretensión de regular el libre acceso a la información en poder de la autoridad estatal, que se relaciona también con la limitación del artículo 30 de la Constitución, relativa a asuntos de seguridad nacional -tanto militares como diplomáticos- y a datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia, es indispensable promover la legislación ordinaria que garantice el derecho de las personas a acceder a esa información, y el del Estado a clasificarla estableciendo los controles democráticos correspondientes. Habrá que definir sus alcances y limitaciones específicas, relacionadas con el ejercicio de las funciones de los órganos estatales de inteligencia legalmente establecidos, para cuyo efecto sería conveniente consultar previamente a la Corte de Constitucionalidad.

En relación a la intención de agregar a las funciones del presidente de la república disponer la movilización del ejército para el mantenimiento del orden público y la paz interna, se considera preferible atenerse a lo estipulado en el artículo 246 de la Constitución vigente; las funciones de cooperación militar y la participación del ejército en la seguridad interna deberán limitarse a los estados de excepción regulados en la ley de Orden Público, estableciendo con precisión en esta ley el nivel de participación y temporalidad que podría llegar a tener según el estado de excepción decretado.

Del concepto de seguridad con que el Estado guatemalteco opere, se derivará la definición de una agenda de seguridad que incluiría la operativización de la respuesta institucional deseada, y conduciría al establecimiento, entre otras, de una Política de Defensa que acote y oriente la acción militar como institución con responsabilidad compartida en la seguridad exterior del Estado. A este respecto se hace imperativo el estudio para la reforma de la actual Ley de Orden Público, poniendo el énfasis en la delimitación de la función militar en materia de seguridad interior, para conciliar los contenidos del texto constitucional (Artículo 244) orientándolo más hacia las tareas de cooperación (Artículo 249).

Para garantizar el cumplimiento de la regulación legal que estipula que los militares en servicio activo no pueden participar en decisiones políticas, es conveniente que el ministro de la Defensa sea un civil; a fin de posibilitar el cumplimiento de este propósito, según lo acordado en los acuerdos de paz, debería profundizarse los alcances de los artículos 244, 246, 247, 248, y 250 de la Constitución, diferenciando a las fuerzas armadas de la institución propiamente ministerial, sin alterar su línea jerárquica de subordinación y propiciando una modificación del criterio al respecto emitido por la Corte de Constitucionalidad y, en caso negativo, propiciar la reforma constitucional pertinente.

Otra tarea importante, hace referencia a la impostergable necesidad de crear, fortalecer y consolidar las estructuras de autoridad civil, a las que deberán subordinarse los mandos militares, para que estas estructuras demuestren capacidad

³⁰ Este artículo establece: “*Los tribunales militares conocerán de los delitos o faltas cometidas por los integrantes del Ejército de Guatemala. Ningún civil podrá ser juzgado por tribunales militares*”.

³¹ Expedientes acumulados Nos. 1031-96 y 1155-96, Gaceta N° 43, enero-marzo de 1997.

³² Como antecedente se debe mencionar que ya se han aplicado estos criterios en los tribunales ordinarios, en varios casos como del de Xamán, Alioto, y en proceso que se sigue por autoría intelectual por el asesinato de la antropóloga Mirna Mack.

en el manejo de las crisis que recurrentemente experimenta nuestro país, garantizando eficiencia y honestidad en la gestión del poder público.

El mayor obstáculo estriba en la existencia de pocos actores civiles capacitados para asumir estos roles; no sólo en cuanto a capacidad teórica, sino en tanto a su imagen ante la comunidad militar y la sociedad, a partir de la cual puedan proyectar credibilidad y legitimidad en el contexto de un sistema político estable, capaz de construir y sostener una institucionalidad que logre consolidar el control constitucional de las fuerzas armadas, totalmente ajeno a interferencias políticas.

La situación anterior plantea la necesidad de crear -como efecto de la definición de las correspondientes políticas públicas en materia de Seguridad, Defensa y lo Militar- las condiciones legales e institucionales que hagan factible el cumplimiento de este acuerdo; en especial en los temas de la reforma a la doctrina militar y al sistema educativo, al igual que en la especificación de las modalidades de reconversión que se pretenden.

Es indispensable crear los mecanismos de control, legales e institucionales, que garanticen que detrás de la supresión de las instituciones y estructuras contrainsurgentes, no se oculte la intención de disimular su actuación en otra forma, o el propósito de volver a hacerlas funcionar según las hipótesis de conflicto, externo o interno, que manejen en determinado momento los mandos militares.

Función del ejército en una sociedad democrática

A partir del final de la Guerra Fría y de los procesos de desintegración de la Unión Soviética y la emergencia de la uni polaridad a nivel mundial, han surgido opiniones respecto a la existencia de nuevas amenazas inéditas para la integridad y seguridad del Estado, generadas por la transnacionalización del crimen organizado, el terrorismo y la narcoactividad, las cuales implicarían riesgos concretos para el Estado guatemalteco, demandando una organización de defensa de acuerdo a sus características y contexto.

Derivado de esta interpretación se ha planteado que las nuevas funciones militares, en el contexto de la existencia de diversas amenazas no tradicionales a la seguridad exterior del Estado, deberían ubicarse en:

- El cuidado de las fronteras y zonas de adyacencia del territorio nacional;
- Evitar la penetración de depredadores de nuestras riquezas naturales, arqueológicas e históricas; y la presencia y respaldo del Estado en esas zonas;
- La defensa del territorio, mar territorial y espacio aéreo de jurisdicción nacional, frente a las violaciones efectuadas por el crimen internacional organizado, en especial por el narcopoder;
- El combate al tráfico de armas ligeras;
- La prevención del terrorismo;
- El apoyo a las misiones de Paz de las Naciones Unidas y otros Organismos Internacionales; y
- La cooperación que las fuerzas armadas prestan en situaciones de desastres causados por hechos de la naturaleza.

Es necesario efectuar un análisis de cada una de las anteriores amenazas, a fin de definir en lo específico cuáles realmente precisarían de una respuesta militar y cuáles serían responsabilidad de las fuerzas civiles de la seguridad interior, siendo indispensable establecer con claridad los contenidos, limitaciones y alcances de la función de Defensa del Estado.

A este respecto, y 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 a 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 militares que requieran el empleo de las fuerzas armadas -en forma disuasiva o efectiva- para enfrentar las agresiones militares de origen externo, a fin de garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación, su integridad territorial, la capacidad de autodeterminación, y la protección de la vida y la libertad de sus habitantes.

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 la afectan sensiblemente, extendiendo sus efectos hacia 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 haya concluido la contienda.

En el caso guatemalteco, el marco institucional de la defensa está determinado en la Constitución Política de la República (artículos 244 a 250), la Ley Orgánica del Ejército, la Ley de Orden Público, el Código Militar, y el Reglamento para el Servicio Militar en Tiempo de Paz, destacando que la existencia de un escaso marco legal aplicable a la función de la defensa nacional, hace evidente la necesidad de contar con una Ley Marco de Seguridad y Defensa, base legal para la posterior definición de una política de seguridad para la democracia. Las funciones militares previstas definen escenarios en los que puede preverse el empleo de las fuerzas armadas; según la Constitución vigente, en lo estipulado en su artículo 244, las funciones del Ejército son: mantener: (1) la independencia; (2) la soberanía; (3) y el honor de Guatemala; (4) la integridad del territorio; (5) la paz; (6) la seguridad interior; y (7) la seguridad exterior.

Ante una definición de funciones tan amplias y ambiguas, lo conveniente es rescatar los contenidos del acuerdo de paz en esta materia; por ello, interpretando el espíritu de los acuerdos de paz y los propósitos del proceso de la consolidación democrática, se concluyó que 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 militares 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, podrían considerarse 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, articulando su actuación con las instituciones del Sistema de la Administración de Justicia.

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 la actividad militar.

Finalmente, debe tomarse en cuenta que el enfoque contemporáneo se ha desplazado de una defensa tradicional estrechamente ligada, hacia una definición más amplia de los intereses de seguridad que abarcan una gama de misiones nuevas y no tradicionales, en defensa de los intereses nacionales. Sin embargo, el carácter transnacional de muchas de las nuevas amenazas plantea la necesidad de respuestas

igualmente transnacionales, requiriendo de la intervención de la Organización de las Naciones Unidas coordinando e integrando respuestas de tipo coalición, en vez de esfuerzos individuales de parte de cada uno de los Estados-Nación.

La agenda de la reconversión militar en Guatemala

La agenda de la reconversión militar plantea el cumplimiento de una serie de etapas que articulan eventos sucesivos, a veces de cumplimiento paralelo, configurando un proceso pautado de cambio estructural al interior de las fuerzas armadas. Para el caso guatemalteco, fueron identificadas algunas de las etapas que ya se han realizado exitosamente, otras que se encuentran en proceso y, las más, que deberán ejecutarse a fin de lograr el cumplimiento de uno de los propósitos fundamentales para la consolidación de la democracia en nuestro país: la subordinación militar al poder del Estado.

El repliegue de las funciones gubernamentales

A partir del 8 de agosto de 1983 el Ejército de Guatemala entró en un proceso de transformación institucional; una de sus primeras fases fue la transferencia del mando a favor del gobierno civil electo popularmente, e instalado el 14 de enero de 1986.

Esta decisión de replegarse de las funciones gubernamentales determinó el arranque del proceso de la reconversión militar, ya que toda redefinición de las funciones militares dentro del Estado, en el marco de un proceso de repliegue desde el desborde, constituye el inicio de una reconversión.

La apertura al diálogo y la negociación

Un segundo paso exitoso se dio cuando los mandos militares de ese entonces aceptaron que, como efecto directo de la finalización del enfrentamiento armado interno, se podría dar la redefinición de la función militar. Esta decisión conllevaba aceptar también la posibilidad de la construcción de una sociedad democrática, por la vía obligada de la superación de las estructuras autoritarias vigentes. Haber considerado la participación militar durante las negociaciones de paz, y aceptado que uno de los efectos de este proceso sería un acuerdo político, que delimitaría a futuro sus nuevas funciones en un marco político democrático, facilitó la apertura al diálogo y la negociación.

La reubicación funcional y el inicio del fortalecimiento institucional

Un tercer paso se dio al haber revertido los efectos del desborde institucional militar dentro del aparato estatal, aunque aún quedan resabios de su influencia plasmados en las normas jurídicas, en estructuras institucionales formales e informales – algunas visibles, otras ocultas-, y en la cultura política con la que la sociedad

guatemalteca inició su tránsito hacia la democracia. Queda pendiente aún, la voluntad política para plantear, estructurar y garantizar el fortalecimiento del marco institucional democrático.

El estímulo a las relaciones civil-militares

Aunque las fuerzas armadas se han desplazado de las esferas políticas y han sido sustituidas por autoridades civiles legítimamente constituidas, será necesario fortalecer la relación actual entre ambas para garantizar la consolidación democrática. Para lograrlo, será indispensable reconocer que la conciliación social corre por la superación de la herencia del pasado, lo cual implica conocerlo, aceptarlo y afrontarlo con la verdad, como única posibilidad de adquirir autoridad moral para asumir el reto de la reconversión militar.

La aceptación de una nueva función militar

Un siguiente paso apunta hacia aceptar que la redefinición de la función militar y su profesionalización en base a funciones específicas, asignadas en la Constitución Política de la República y en las leyes secundarias relacionadas con la materia, conllevan el objetivo final de consolidar la subordinación de las fuerzas armadas a la autoridad política del Estado. Será indispensable aceptar que la redefinición de la función militar dependerá de la garantía de que las fuerzas armadas asuman un nuevo rol en sociedades que están transitando hacia la democracia, evitando que procuren ubicarse en nuevas funciones no militares y se limiten sólo a tareas de defensa nacional, regional, y/o extra regional.

Así mismo, reconocer que uno de los aspectos fundamentales en este proceso será la clara delimitación de las funciones militares respecto a tareas de seguridad exterior, diferenciándolas de aquellas relacionadas con la seguridad interior que corresponden a instituciones civiles debidamente desarrolladas.

La subordinación militar a la autoridad civil legítimamente constituida

Es indispensable reconocer que existe el riesgo de continuar avanzando hacia una democracia precaria, en la que las autoridades políticas no maduren las condiciones necesarias para el ejercicio de su autoridad sobre la institución armada, ni se logre superar las tendencias a la autonomía militar que se heredan del pasado. Debemos estar conscientes que la subordinación efectiva de la institución militar a la autoridad política estatal, se logra cuando existen los mecanismos que garantizan que estará controlada por las autoridades civiles -legal y legítimamente electas- lo cual implica la creación y fortalecimiento de las capacidades estatales para ejercer estas funciones.

Se deberá considerar, con especial cuidado, la probabilidad de la emergencia de niveles de resistencia militar a los procesos de redefinición de las relaciones entre la sociedad, el Estado y las fuerzas armadas, en especial cuando los procesos de

reconversión militar no logran superar una serie de factores que pueden incidir en su paralización o en hacerlos fracasar, tales como:

- una visión diferencial en las percepciones que las autoridades civiles y militares posean respecto a los objetivos del proceso de redefinición institucional, y al alcance de las transformaciones necesarias;
- la solidez del liderazgo civil para proyectar una imagen de credibilidad a nivel conceptual y político;
- la calidad del liderazgo militar que apoye este proceso al interior de la institución armada; y
- el éxito en lograr conjuntamente –civiles y militares- la formulación de roles institucionales alternativos.

No debe olvidarse que la consolidación de la subordinación militar a la autoridad civil se dará cuando se tenga un acuerdo civil-militar respecto a:

- el grado de aceptación que civiles y militares tengan respecto a la vigencia de un régimen democrático;
- la definición democrática de la misión que corresponde al Ejército en tiempos de paz, consignada en la Constitución Política de la República;
- la participación civil en los sistemas de defensa nacional;
- la definición de los mecanismos democráticos aplicables a la aprobación del presupuesto de ingresos y gastos militares, y de los mecanismos de control correspondientes; y
- la capacidad de fiscalización que posea el Congreso de la República frente a la intervención militar en asuntos de orden público, y del efectivo control civil de los servicios de inteligencia, entre otros.

La reconversión como política de Estado

Será necesario que en la política de Estado que busque la redefinición de las funciones asignadas a las fuerzas armadas, se comprenda que la reconversión militar implica un esfuerzo de transformación a varios niveles institucionales:

El de las percepciones militares sobre sus valores, misión dentro del Estado, funciones, e interacción con la sociedad, recogidos en el texto de la doctrina militar;

La revisión de estos elementos como una tarea central para las autoridades políticas del Estado; y

La aceptación de que los procesos de reconversión militar concluyen cuando se ha alcanzado un verdadero cambio doctrinal.

Por ello, el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, plantea la orientación de la doctrina hacia el respeto a: la Constitución Política de la República, los derechos humanos, los instrumentos internacionales ratificados por Guatemala en materia militar, la defensa de la soberanía e independencia nacional, la integridad del territorio del país, y los contenidos básicos en esta materia considerados en los acuerdos de paz.

Se trata de un contexto político en el que el Estado guatemalteco acepta plantear su reestructuración y la de sus instituciones a fin de democratizarlas,

evitando la exclusión política, la intolerancia ideológica y la polarización de la sociedad; un Estado reestructurado que sea capaz de cumplir con el cometido de servir a la justicia social, la participación política, la seguridad y el desarrollo integral de la persona.

Éste es el parámetro -político y valorativo- que el Estado traslada a sus fuerzas armadas, para acotar y colaborar con el cumplimiento de su misión y función constitucional; en tanto ese cumplimiento forma parte de la dimensión ejecutiva que corresponde al interno de las fuerzas armadas, hace referencia a tareas que corresponden en exclusiva a la organización militar, cuyos referentes doctrinarios deberán derivarse de los parámetros que le establezcan la Política de Defensa y la Política Militar. Por ello, el sistema educativo militar deberá ser congruente y respetuoso del parámetro político que establezca el Estado, es decir, con la visión política de la doctrina militar, al redefinir su marco filosófico, los planes de estudios, sus métodos y procedimientos de enseñanza-aprendizaje.

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 militar del Estado ante amenazas militares externas, a la problemática de seguridad interior que deba enfrentar, y a los antecedentes de la relación entre la sociedad, el Estado y las fuerzas armadas.

El fortalecimiento institucional deberá abarcar a toda la estructura organizativa de las fuerzas armadas, debiendo analizarse todo lo referente a: organigrama, marco normativo, condiciones de apresto, equipamiento, despliegue, política de ascensos y de estabilidad de los recursos humanos, pensa académica, y la orientación institucional respecto a las funciones de cooperación en materia de seguridad interna.

El propósito de desarrollar en la estructura política del Estado la capacidad para afirmar la autoridad civil sobre la institución militar deberá estar basado en:

- La existencia de políticas públicas en materia de seguridad, defensa y militar;
- Existencia de un marco jurídico adecuado a los propósitos de la reconversión; y
- Existencia de mecanismos institucionales claros, y recursos civiles calificados, en un contexto socio-político que garantice que la institucionalidad del Estado estará en capacidad de cumplir con sus funciones básicas de desarrollo, seguridad e integración.

Será indispensable que el Estado se convenza que su fortaleza no se encuentra cifrada en la capacidad militar instalada, sino en la certeza de que sus fuerzas armadas respetarán la Constitución y las leyes. Un Estado que esté seguro que la defensa de su territorio y la soberanía nacional será la obligación principal de un ejército profesional, en donde cada soldado sea un ciudadano con uniforme, ajeno a la militancia partidaria, pero contando con la certeza de que será tratado como ciudadano. Un Estado capaz de establecer estructuras de autoridad efectivas y

eficientes, a las que los miembros de las fuerzas armadas se sientan obligados y estimulados a rendir subordinación y respeto.

Los espacios políticos para la participación ciudadana

Un siguiente paso, a nivel estratégico, deberá considerarse como tarea clave para la consolidación de la democracia, el desarrollo de espacios de participación ciudadana en los temas de seguridad, defensa y relaciones cívico-militares, buscando el establecimiento de patrones institucionalizados de coordinación intersectoriales que permitan la función de auditoría social sobre todo el proceso de reconversión.

Los alcances que un proceso de reconversión pudiera tener, estarán en función de la profundidad de los cambios que se logren en aspectos relevantes que, aunque algunos ya se encuentran considerados en la Constitución de la República y en algunas leyes ordinarias, se hace indispensable la formación de consensos al respecto; por ejemplo en los siguientes casos:

- La precisión constitucional de la relación jerárquica establecida entre el presidente de la república y las fuerzas armadas, aceptando que la autoridad presidencial sobre lo militar se deriva del hecho de ser el jefe superior del Estado, más que el comandante general del ejército.
- La delimitación de las funciones militares respecto a tareas de seguridad interna, cuyo control debe corresponder a instituciones civiles articuladas en el Sistema de la Administración de Justicia; la regulación de la cooperación de las fuerzas armadas apoyando a las fuerzas de seguridad civil, considerada en una Ley de Orden Público actualizada; y el tipo de coordinación –civil o militar- que se daría al sector defensa;
- 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 Defensa³³, en las demás instituciones políticas del Organismo Ejecutivo, y en las empresas estatales;
- 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 civiles en la cartera de la Defensa;
- La creación, fortalecimiento y consolidación de estructuras de autoridad civil, y de los controles democráticos correspondientes, en especial los aplicables a los aparatos de inteligencia del Estado;
- La participación del Congreso de la República en la ratificación de los ascensos militares, a partir del dictamen de una comisión ad-hoc; en especial, explicitar las funciones y controles que deberá aplicar la Comisión de Defensa del Congreso para garantizar la supervisión general de las fuerzas armadas.

³³ En tanto no se logre superar el obstáculo constitucional que no permite el nombramiento de civiles al frente de la cartera de la Defensa.

Los alcances del fuero militar claramente establecidos en el Código de Justicia Militar³⁴;

- Los derechos cívicos de los miembros del ejército;
- El sistema del servicio militar y social; y
- Las condiciones del estado de apresto en las fuerzas armadas.

La superación de percepciones equivocadas

Para garantizar relaciones civil-militares fluidas y confiables, efecto de un proceso de modernización y profesionalización de las fuerzas armadas, será indispensable superar las percepciones equivocadas existentes en la mentalidad colectiva guatemalteca, expresadas en las siguientes creencias:

- La existencia de una sociedad civil antagónica a una sociedad militar;
- Que lo acordado durante las negociaciones de paz garantizarán la subordinación del ejército a la sociedad civil, en lugar de plantearlo como la subordinación a la autoridad constitucionalmente establecida;
- Que la subordinación de lo militar a lo civil automáticamente generará democratización;
- Que la desmilitarización será el acto constitutivo de un nuevo poder civil, en lugar de captarlo como el fortalecimiento de una nueva estructura de autoridad civil a la cual se subordinarían las fuerzas armadas; y
- Que la eliminación de lo militar significaría la supresión de todo lo autoritario.

Los mecanismos de supervisión y control

Deberá fortalecerse la capacidad de fiscalización del Organismo Legislativo, a efecto de que la comisión de Defensa del Congreso de la República cumpla, entre otras, con la función de supervisar el desempeño de las actividades de la defensa, para contar con la seguridad de que no se darán nuevas intervenciones militares en materia política, lo cual depende de lograr gobiernos legítimos, alcanzar un adecuado crecimiento económico, y consolidar un sistema político en el que existan espacios públicos para tomar decisiones en forma democrática.

A partir de la definición de un Proyecto Nacional, establecer que los contenidos doctrinarios y educativos, vigentes en las escuelas de formación para civiles y militares, deberán orientarse hacia la definición de un proyecto educativo compartido, a fin de garantizar que los procesos de socialización de la población civil, de los soldados y nuevos oficiales incidan en su participación legítima en la

³⁴ A este respecto es importante que se atiendan las observaciones que hizo la Misión de las Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA), respecto al Proyecto sobre Código de Justicia Militar, al igual que las recomendaciones incluidas en: Juan Pablo Arce Gordillo. *La Justicia Militar*; Acorde al Estado Constitucional de Derecho en Guatemala; Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, Serviprensa S.A., mayo del 2002.

sociedad, y en el respeto irrestricto al ordenamiento democrático, a los derechos humanos, y a la Constitución Política de la República.

La democratización del proceso de reconversión

La capacidad de reacción de las fuerzas armadas ante una amenaza externa al Estado, estará condicionada por la situación de su moral interna; por ello, es fundamental garantizar que los mandos militares estarán dispuestos a asumir una identidad militar acorde a un proceso de reconversión, democrática y técnicamente definido, lo cual conlleva la redefinición de su misión y funciones en un proceso conjunto entre autoridades civiles y militares.

Convertir esta transición política en democracia consolidada depende de desarrollar nuevas actitudes y prácticas en el pensamiento de los diferentes sectores de la sociedad; superar los grandes problemas estructurales e históricos del país, para lograr una sociedad conciliada; y aceptar una identidad militar proclive a un proceso de reconversión, lo cual demanda en civiles y militares la aceptación de nuevos referentes, para comprender que los retos del presente plantean problemas que no deben, ni pueden ser resueltos por medios militares.

En el actual contexto hemisférico se expresa una nueva correlación de fuerzas y lealtades, en donde la hegemonía ya no radica en el poder de las alianzas militares tradicionales, sino en la convergencia de los bloques económicos y en la emergencia de actitudes de entendimiento, colaboración y cooperación en materia de la seguridad exterior.

Un proceso de reconversión democráticamente definido generaría cambios en las políticas públicas en materia de Seguridad, Defensa y Militar y, obligatoriamente, en una nueva doctrina militar; en particular mantener la decisión de contar con una estructura de seguridad presidencial no politizada y bajo mando civil.

Con prioridad debe entrenarse, adiestrarse, organizarse y equiparse a las fuerzas armadas para que estén preparadas a desempeñar su función constitucional de defensa nacional, garantizando los recursos correspondientes para que cada uno de los oficiales, soldados, y especialistas, además, tengan capacidad para desempeñar tareas de cooperación en una misión de paz, o de lucha contra el terrorismo, la delincuencia común y el crimen organizado, bajo los mandos civiles de la seguridad interior vinculados al Sistema de la Administración de 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, de construcción y 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 en situaciones de emergencia.

El proceso de reconversión deberá significar una transformación activa y creativa que permita aprovechar las capacidades de los miembros de las fuerzas armadas a todos sus niveles, mediante su encauzamiento hacia otras áreas de actividad profesional cuando lleguen a la situación de retiro, a fin de demostrar los efectos positivos de la modernización, garantizando que el paso por las fuerzas armadas significará una fase de formación técnica y profesional para su reincorporación a la vida civil.

Bibliografía

- Arévalo De León, Bernardo. *Sobre Arenas Movedizas; Sociedad, Estado y Ejército en Guatemala*, 1997. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Editorial Serviprensa C.A., Guatemala, 1998.
- Arévalo De León, Bernardo. *Hacia un nuevo modelo de seguridad hemisférica: Reflexiones en torno al Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*. Ponencia presentada al Foro sobre Seguridad Hemisférica, Organización de Estados Americanos, Washington, USA. Abril de 1999.
- Arévalo De León, Bernardo. *De la Seguridad Pública a la Seguridad Ciudadana: retos y tropiezos*. Ponencia presentada en el Taller sobre Condiciones Sociales de la Seguridad Democrática en Centroamérica. San José Costa Rica. Enero del 2000.
- Arévalo De León, Bernardo. Editor: *Marco Conceptual: Bases para la consideración de la cuestión militar en Guatemala. Hacia una Política de Seguridad para la Democracia*, WSP Internacional, FLACSO, IGEDEP. Magna Terra Editores. Diciembre del 2002, pp. 85-114.
- Arévalo de León, Bernardo, Patricia González y Manolo Vela: *Seguridad Democrática en Guatemala: Desafíos de la Transformación*. FLACSO-CIID. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Magna Terra Editores. Junio del 2002.
- Aguilera Peralta, Gabriel. *Automatización y corporativización castrense. El Caso de Centroamérica, en la Autonomía Militar en América Latina*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas. 1988.
- Aguilera Peralta, Gabriel. *El fusil y el olivo: la cuestión militar en centroamérica*. DEI-FLACSO. San José, Costa Rica. 1989.
- Aguilera Peralta, Gabriel. *Democracia y transición en América Central* en Louis W. Goodman, et. Al. (comp.), *Los militares y la democracia: el futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina*. Montevideo, Uruguay: Peitho, 1990.
- Aguilera Peralta, Gabriel. Coordinador. *Reconversión Militar en América Latina*. Grupo de trabajo: *Fuerzas Armadas, sociedad y defensa nacional*, del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Serviprensa Centroamericana, Guatemala. 1994.
- Aguilera Peralta, Gabriel. *Seguridad, función militar y democracia*. Fundación Friedrich Ebert. Editorial Oscar De León Palacios. Abril de 1994.
- Aguilera Peralta, Gabriel. *El Camino Desconocido. Las nuevas funciones de los ejércitos centroamericanos*. Nueva Sociedad N° 138. Caracas, Venezuela. Julio-agosto 1995.
- Aguilera Peralta, Gabriel. Coordinador: *BUSCANDO LA SEGURIDAD: Seguridad ciudadana y consolidación democrática en Guatemala*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Serviprensa Centroamericana. Marzo de 1996.
- Barahona, Francisco & Carballos, Manuel. *Reconversión militar en Centroamérica*. Friederich Ebert Stiftung, Centro de Estudios Democráticos para América Latina (CEDAL) y la Universidad para la Paz. San José Costa, Rica. 1995.

- Cruz Salazar, José Luis. Democracia, gobernabilidad y sociedad política. Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). números 3-4. Guatemala, 1993.
- Figueroa Ibarra, Carlos. La centaurización estatal en Guatemala (El golpe de estado de 1983). Instituto Centroamericano de Documentación e Investigación Social (ICADIS). Revista Polémica, N° 19, enero-abril, 1986.
- Gramajo Morales, Héctor Alejandro. Tesis de la estabilidad nacional. Guatemala, Centroamérica, 1989.
- Gramajo Morales, Héctor Alejandro. De la guerra... a la guerra. La difícil transición política en Guatemala. Fondo de Cultura Editorial, S.A., Guatemala, Centroamérica, 1995.
- Mazariegos A., Jorge A. El Estado, su estabilidad y el desarrollo de una estrategia nacional. Santo Tomás de Castilla, Guatemala, abril de 1990.
- Perelli, Carina. Las Fuerzas Armadas Latinoamericanas después de la Guerra Fría. en Nueva Sociedad n° 138. Caracas, Venezuela. Julio-agosto 1995.
- Rosada-Granados, Héctor. El rol político de los militares en América Latina. Tesis al Diploma de Estudios a Profundidad, Universidad de París VIII. Noviembre de 1991.
- Rosada-Granados, Héctor. Soldados en el Poder; Proyecto Militar en Guatemala (1944-1990). Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (FUNPADEM) y Universidad de Utrecht, Países Bajos. Costa Rica. 1999.
- Rosada-Granados, Héctor. Concepto de Seguridad y Reconversión Militar en Guatemala. Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática, Cuaderno de Trabajo # 1. Magna Terra Editores. Febrero del 2003.
- Villagrán, Arnoldo. Funciones no tradicionales del Ejército de Guatemala. Cuaderno de Trabajo # 2, Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática. Magna Terra Editores. Febrero del 2003.

Tercera Parte.

La importancia de la experiencia del WSP en la Investigación y Acción Participativas (IAP)

Capítulo 10

Sistematización y lecciones aprendidas del proyecto.

La importancia de la aproximación del WSP en el proceso de reconstrucción del sector seguridad y gobierno en Guatemala

Philipp Fluri, Secundino González, Jesús Rodés, Philip Sargisson

Introducción

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

Para cumplir dichos objetivos, el equipo de consultoría ha accedido a la documentación relevante del proyecto y ha llevado a cabo una serie de entrevistas con varios de los participantes, siguiendo un criterio representativo en función de sus diferentes perfiles. Además, con el fin de detectar las posibles lecciones aprendidas y las expectativas de incidencia, se han mantenido reuniones con significativos exponentes de la vida pública guatemalteca, con los miembros del

¹ Con una fase preparatoria de aproximadamente seis meses

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

equipo del proyecto y con varios responsables del sistema de las Naciones Unidas en Guatemala y de los países donantes³. Finalmente, tres de los cuatro miembros del equipo evaluador asistieron al propio ejercicio interno de sistematización y evaluación, por medio de una reunión en Antigua Guatemala los días 8 y 9 de noviembre de 2001. En dicho ejercicio participaron el equipo dirigente del proyecto y, salvo uno, los investigadores asociados. En el transcurso del ejercicio se obtuvieron conclusiones de alta relevancia que han sido incorporadas a este documento.

El resultado de estas actividades se refleja en el presente informe⁴, que se inicia con una descripción del contexto en el que se inserta el proyecto. La segunda parte destaca los objetivos de POLSEDE y los vínculos que dichos objetivos tienen con los Acuerdos de Paz firmados en Guatemala entre el gobierno de la República y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca: más específicamente, con el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. La tercera parte se centra en la fase de articulación del proyecto, en las dificultades que debió afrontar y en la manera en que quedó perfilado. A continuación, el informe se detiene en el análisis del enfoque metodológico propuesto por POLSEDE, del que vale ya adelantar que constituye uno de sus principales rasgos, junto con, obviamente, sus resultados teórico – normativos. La quinta parte lleva a cabo la sistematización de las actividades realizadas por el proyecto, por medio de un enfoque descriptivo – cuantitativo, que se complementa en el apartado siguiente con un análisis cualitativo, producto en buena medida de las entrevistas sostenidas en el transcurso de la consultoría. Ello será seguido de una evaluación de las relaciones entre el proyecto y las agencias de Naciones Unidas implicadas en el mismo, UNOPS y PNUD, de acuerdo a lo previsto en los términos de referencia. Un capítulo importante para las lecciones aprendidas es el propio desempeño del equipo del proyecto que será tratado posteriormente. En su siguiente apartado, el informe analiza los productos del proyecto, entendiendo por tales tanto los documentos emanados como las actividades externas. A continuación se sintetizan, agrupadas temáticamente, las principales lecciones aprendidas. Según es preceptivo, el informe se cierra con una lista de conclusiones generales, seguida de la bibliografía utilizada en su elaboración. Dada la gran cantidad de material producido por el proyecto, se ha optado por incorporar el anexo documental sólo a la versión en CD – ROM del presente informe.

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

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

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

⁴ Aquí se sintetizan los informes previos elaborados por Jesús Rodés (2002), Philip Sargisson (2001), Philipp Fluri (2001) y Secundino González (2001).

El contexto del proyecto POLSEDE

Que la “cuestión militar” ha constituido un elemento determinante de la historia reciente de Guatemala es una obviedad que sin embargo conviene subrayar a la hora de analizar un proyecto como POLSEDE y las características que ha tenido su realización y las consecuencias previsibles del mismo para el futuro a medio y largo plazo de las complejas relaciones entre la sociedad civil y la sociedad política guatemaltecas⁵.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De manera comedida, los periódicos informes del Secretario General de las Naciones Unidas han puesto de manifiesto los incumplimientos y sus efectos debilitadores sobre la consolidación del proceso de paz y, bajo otras formas, sectores de la sociedad civil organizada y de la comunidad internacional han levantados sus

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

voces, exigiendo del aparato estatal el cumplimiento de los compromisos y la adecuación de sus actividades a la letra y al espíritu de los Acuerdos.

Los objetivos del proyecto

Así, tres años después de la firma del Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil el balance de su cumplimiento mostraba más sombras que luces⁷. El impulso reformista de los Acuerdos de Paz se había ido agotando, como un resultado combinado de la disminución de la voluntad política de las autoridades concernidas, de las resistencias en diversos ámbitos de sectores afectados y de la emergencia de nuevos asuntos en las agendas políticas, de manera que lo inmediato se superpuso a lo estratégico. En el caso del AFPC, además, un problema añadido era la generalidad de los compromisos firmados y la ambigüedad de alguna de sus disposiciones. A mayor abundamiento, la literalidad del AFPC pone de manifiesto los límites conceptuales con que las partes signatarias abordaron el tema y ha exigido un adicional esfuerzo interpretativo que, en ocasiones, ha servido de excusa para su atenuado cumplimiento. Aún cuando el Acuerdo, según se señaló, atañía a todos los asuntos políticamente relevantes, probablemente por las características de la negociación ciertos aspectos quedaron sin definición y en cualquier caso se carecía de un método operativo que permitiera darle plena vigencia, abstracción hecha de la intención de las instituciones y actores implicados.

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

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

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

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

En efecto, la complejidad de las relaciones cívico-militares y su impacto en la construcción de la institucionalidad democrática constituían un terreno privilegiado para el desarrollo tanto de una sólida reflexión académica como de un

⁷ Además de los informes del Secretario General de las Naciones Unidas ya mencionados, puede verse Bernardo Arévalo (2001: 4) y Susanne Jonas (2000, *passim*)

diálogo amplio y profundo que rompiera definitivamente los compartimentos estancos en que tradicionalmente se había estructurado la función de seguridad, elemento fundamental de la arquitectura estatal, en Guatemala.

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

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

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

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

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

“contribuir a la consolidación del sistema democrático en Guatemala y a la gobernabilidad, mediante la atención focalizada a dos de sus elementos centrales: la sistematización y profundización del proceso institucional que busca ajustar la función militar a los requerimientos de un Estado Democrático de Derecho, y la gestación de la Política de Seguridad correspondiente”

Esta pretensión genérica se concretaba, en primer lugar, en la voluntad de “contribuir al proceso de formulación de las medidas necesarias que conduzcan a una Política de Seguridad para la Democracia”. Para ello, y como innovación relevante, se creaba un espacio de investigación multisectorial, ampliando el debate más allá de su tradicional reclusión al ámbito castrense, con lo cual podían obtenerse dos resultados: el encuentro entre sectores e instituciones socialmente relevantes y habitualmente distantes, cuando no enfrentados, y el fortalecimiento de la presencia de los asuntos de seguridad democrática en la agenda pública del país. Todo ello teniendo como norte desatascar políticamente el proceso de puesta en vigor del AFPC y facilitando su concreción operativa⁸.

⁸ En los términos del propio proyecto, la pretensión era “reunir a los distintos actores de los sectores gubernamentales, académicos y sociales, involucrados con la temática de las relaciones cívico - militares, y el desarrollo del AFPC; fomentar el análisis y la discusión

Otro objetivo no menor era resolver la ausencia de recursos humanos de carácter civil en el ámbito de la seguridad del estado, en especial en aquellos aspectos situados dentro del marco funcional del Ejército. Guatemala carecía de ciudadanos capacitados para asumir posiciones de deliberación y ejecución de políticas públicas relativas a la política de defensa en sentido amplio. Y como han demostrado otras transiciones desde el autoritarismo, un desafío central para la consolidación de las democracias es el de disponer de especialistas que puedan incorporarse a la gestión de los asuntos públicos en espacios que, por las características de los regímenes autoritarios de componente militar o civil – militar fueron monopolio de oficiales de las Fuerzas Armadas. En otras palabras, por mucho que el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil fijara el compromiso de modificar la Constitución de manera que se eliminase el requisito de ser oficial en activo para asumir la función de Ministro de la Defensa⁹, las posibilidades de una fructífera interrelación cívico militar en la articulación de las políticas públicas de seguridad quedaban severamente limitadas ante la ausencia de civiles cualificados. El proyecto atendió, pues, a esta dimensión clave, y, quizás sin pretenderlo, habría de convertirse en una experiencia piloto para, hipotéticamente, proveer al Estado guatemalteco de los recursos humanos de los que es tan carente. Además, y aunque ello no fuera así, el fortalecimiento de ciudadanos y grupos en el conocimiento de los aspectos centrales de la política de seguridad es en sí mismo un objetivo de primera magnitud, en especial cuando está en crisis el llamado *paradigma estado - céntrico* de la seguridad, y se tiende, todavía de manera balbuceante, a un proceso de apropiación social de dicha problemática.

La articulación del proyecto

La iniciativa en la formulación del proyecto – y después en su dirección – correspondió a Bernardo Arévalo de León, quién había percibido claramente la ralentización del cumplimiento del Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil a que se aludió en el apartado anterior. Arévalo de León, además de investigador en asuntos de Defensa de la FLACSO, y autor de un ensayo central sobre el papel de las Fuerzas Armadas guatemaltecas, había trabajado como miembro del equipo dirigente del Proyecto Sociedades Desgarradas por la Guerra (WSP por sus siglas en inglés) para Guatemala¹⁰. Reunía así el conocimiento de la materia y la experiencia

conjunta de los diversos aspectos de esta problemática y particularmente, de aquellos relativos a la implementación del AFPC, y que permita mantener vigente el tema de la definición de la función militar en una sociedad democrática en la agenda de las nuevas autoridades; facilitar la gestación de consensos intersectoriales sobre los diversos aspectos generales de la problemática cívico - militar, y en especial, sobre los alcances e interpretaciones del AFPC; y permitir la formulación de propuestas de políticas necesarias para el desarrollo e implementación del AFPC, la redefinición de la función militar y consecuentemente, la gestación de una Política de Seguridad para la Democracia”.

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

¹⁰ La transición política guatemalteca y la firma de los Acuerdos de Paz han ido acompañadas y / o proseguidas por varias experiencias de diálogo intersectorial. En

en lo que sería posteriormente la metodología de POLSEDE. Articuló un equipo de trabajo, inicialmente compuesto por Carlos Ramiro Martínez y Ana Glenda Tager con el cuál dio forma al primer borrador de trabajo. Hubo una fase de presentación de la idea, tanto a la FLACSO¹¹ como a WSP, las cuales, junto con el IGEDEP, se constituyeron en la plataforma institucional que dio sustento a la iniciativa. El apoyo decisivo vino, sin embargo, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sede Guatemala, cuyo entonces Representante Residente, Lars Franklin, y las sucesivas responsables de proyectos, María Noel Baeza y Patricia O' Connor, asumieron el proyecto con entusiasmo. El PNUD hizo las gestiones necesarias para interesar a un sólido espectro de donantes que comprometieron los fondos necesarios para poner en marcha POLSEDE. A su vez, la Oficina de Naciones Unidas para Servicios de Proyectos (UNOPS) asistió el desarrollo del proyecto en el campo de su competencia¹².

En paralelo a la obtención de recursos, el equipo motriz llevó a cabo las correspondientes acciones para implicar al resto de los participantes, en quienes recaería el peso de la investigación y el debate orientados a la producción de los documentos del proyecto. Para ello hubo de vencer algunas resistencias. Dadas las características metodológicas y políticas de POLSEDE había que integrar en los diferentes grupos de trabajo a representantes estatales, instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos que, a título individual y por su interés y conocimiento en la materia, pudieran llevar a cabo aportaciones relevantes.

varios sentidos, POLSEDE es una continuidad de dichas experiencias: el hecho de que algunos de sus integrantes participaran en ellas permitió un notable acopio de lecciones aprendidas. En cierto momento de desarrollo del proyecto se propuso por parte de la Secretaría de la Paz convertirlo en una Comisión Paritaria, al estilo de otras creadas por los Acuerdos. Sin embargo, se prefirió mantener el formato original.

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

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

El amplio espectro conscientemente buscado provocó ciertos vetos indirectos que no prosperaron, ante la firme posición del equipo gestor y una organización y algunas personalidades invitadas declinaron finalmente participar, arguyendo que la reflexión sobre los asuntos de seguridad democrática debería ser ámbito exclusivo de la llamada “sociedad civil”, una actitud no solo contraria a la filosofía del proyecto sino además científicamente y políticamente errada.

El desafío central estuvo en la integración institucional de las Fuerzas Armadas, sin la cual el ejercicio perdía buena parte de su sentido. El equipo gestor hubo de hacer frente a ciertas reticencias, ante la percepción por parte del Ejército de que el proyecto tenía poco menos que sus conclusiones elaboradas *ex ante* y que se trataba de una iniciativa que podía serle perjudicial. La propuesta a la institución armada mantuvo que si bien el método era innegociable – y por tanto, la participación de grupos que el Ejército podía considerar antagónicos y / o no cualificados – los resultados estaban indefinidos, aunque quedaba claro que cualquier propuesta que emanara del proyecto había de estar circunscrita a los valores democráticos y a los principios establecidos en el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. Además, se fijó con claridad que tanto en la fase deliberativa como en la de aprobación de documentos, el consenso era la práctica irrenunciable, con lo que quedó despejada cualquier suspicacia de hacer valer criterios exclusivamente numéricos o de mayoría / minoría para la toma de decisiones.

La precisión de los métodos y objetivos de POLSEDE y la intervención de las autoridades civiles más comprometidas en el proceso de paz contribuyeron a disolver las resistencias iniciales¹³, de manera que, finalmente, antes de hacerse pública la convocatoria del proyecto, y tras seis reuniones de trabajo con el Ministerio de la Defensa, el Ejército comprometió su participación institucional¹⁴. Sin embargo, como se verá, la actitud de las Fuerzas Armadas - de sus representantes en los diferentes grupos de trabajo – marcó desde el comienzo buena parte de la dinámica de POLSEDE. En un sentido, el decurso de la investigación y de los debates reflejó lo que ya había podido detectarse en la fase previa: la presencia en el interior del Ejército de dos actitudes disímiles. Inicialmente, respecto de la integración o no en el proyecto. Con posterioridad, la disposición o su ausencia a asumir el tono y el contenido de los resultados.

Finalmente, el proyecto incorporó a los siguientes sectores y representantes individuales.

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

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

Tabla 1. Participantes en el proyecto**Gobierno de la República**

Secretaría Administrativa y de Seguridad de la Presidencia (SAAS)

Secretaría de Análisis Estratégico (SAE)

Secretaría de la Paz (SEPAZ)

Ministerio de la Defensa Nacional (MDN)

Ministerio de Gobernación

Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)¹⁵Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH)¹⁶Congreso de la República¹⁷**Centros Académicos y Organizaciones de la Sociedad Civil**

Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN)

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Fundación Mirna Mack

Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP)

Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)

Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IPES)

Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigación para la Paz (IRIPAZ)

Centro de Acción Legal para los Derechos Humanos (CALDH)

Seguridad en Democracia (SEDEM)

Universidad Rafael Landívar (URL) Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) Escuela de Ciencia Política

Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (CEUR)

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG)

Centro de Estudios de Guatemala (CEG)

Invitados a título personal¹⁸

Gabriel Aguilera Peralta

Virgilio Alvarado Ajanel

Roberto Ardón

Antonio Arenales Forno

Amilcar Burgos

Rigoberta Menchú Tum

Julio Balconi

Guillermo Pacheco

Eduardo González Castillo

Héctor Alejandro Gramajo

Mauricio López Bonilla

Mario Mérida

Álvaro Pop

Humberto Preti

¹⁵ El Ministerio de Relaciones Exteriores dejó de asistir al poco de iniciado el proyecto.¹⁶ Se incorporó por un breve período.¹⁷ Incorporado con posterioridad al inicio del proyecto.¹⁸ Algunos de los participantes individuales dejaron de asistir, por uno u otro motivo.

Héctor Rosada Granados
Otto Pérez Molina

En una primera mirada, destacan dos aspectos. El abanico de las instituciones del estado está prácticamente completo, con excepción de la representación del poder legislativo¹⁹. Según información aportada por los responsables del proyecto, todos sus esfuerzos orientados a una mayor implicación del Congreso de la República, por la vía de las comisiones concernidas (Defensa, Gobernación y Puntos Legislativos²⁰) resultaron infructuosos. Sin embargo, la contratación de consultores cuya función central ha sido la de servir como vínculos entre POLSEDE y las comisiones parlamentarias ha permitido superar parcialmente la ausencia de implicación de aquellos que, finalmente, tienen en sus manos la posibilidad de impulsar las necesarias modificaciones legislativas que se derivan de las conclusiones del proyecto.

El segundo aspecto a destacar es que la lista de participantes no estatales incorpora a quienes de un modo u otro tienen o han expresado interés y conocimiento en la materia objeto del proyecto. Como toda lista abierta, a diferencia de las instituciones estatales, que son las que son, está sujeta a interpretación según el viejo criterio de “son todos los que están”, pero pudiera ser que “no están todos los que son” y así lo han manifestado a los consultores alguno de los participantes entrevistados. Desde luego, hay una carencia notoria, y es la de los partidos políticos, que se combina con la ausencia institucional del Congreso para debilitar, al menos a priori, la eficacia terminal del proyecto, por la vía de la elaboración de políticas públicas en él inspiradas. Sin embargo, el criterio de los responsables de POLSEDE, según el cual se optó por no invitar a los partidos políticos, no puede descartarse sin más. Experiencias previas – como el WSP Guatemala – donde no participó el partido gobernante y sí, y de manera más o menos activa el principal partido opositor, revelaron el alto riesgo de que un espacio de debate de voluntad neutral fuera percibido como un ámbito de rechazo a la política gubernamental. POLSEDE decidió que si no iban todos los partidos relevantes – y dada su baja institucionalización, era una posibilidad real – mejor que no fuera ninguno, con el fin de evitar cualquier percepción de sesgo partidista²¹.

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

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

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

La metodología: la investigación / acción participativa

El eje central de la metodología IAP-WSP es la adaptación de la metodología de Investigación-Acción Participativa desarrollada originalmente en los años 60 y 70 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 al planteamiento original, investigadores y actores sociales unían fuerzas como socios en un ejercicio colectivo de investigación y análisis cuyo fin era la movilización política. Los actores sociales contribuían con su conocimiento de los temas relevantes, y los investigadores asistían en la sistematización del conocimiento, desarrollando investigaciones específicas destinadas a complementar el conocimiento social y dirigiendo el ejercicio de análisis colectivo. De esta manera se rompía la barrera tradicional entre sujeto y objeto de investigación, convirtiéndose a los actores sociales en sujetos del proceso científico e involucrando a los académicos en los procesos políticos de cambio social.

Los objetivos específicos de esta metodología de análisis eran:

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

Reconociendo el potencial que la IAP ofrecía para romper la barrera entre sujeto y objeto de investigación, y para la utilización del conocimiento científico para la acción política, el Instituto de Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social (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 post-bélicos 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; y
- b. convertirla de una metodología de utilización en escenarios micro-sociales a una de utilización en un escenario nacional.

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

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

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

- a. un Equipo de Coordinación, compuesto por actores nacionales y dirigido por una “figura de consenso” de reconocimiento público, que cumple la doble función de facilitar el diálogo político y de coordinar la investigación participativa.
- b. un Equipo de investigación, integrado por académicos nacionales, responsable de apoyar metodológicamente el trabajo de IAP, proporcionando los materiales relevantes y obteniendo la información necesaria;
- c. un Grupo de Proyecto integrado por representantes de alto nivel de los distintos sectores políticos y sociales involucrados en la problemática bajo análisis, responsables de aprobar la Agenda General de investigación del Proyecto, supervisar la marcha del proceso de investigación, y aprobar por consenso recomendaciones de políticas;

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

Este montaje se desarrolla de acuerdo a las siguientes fases:

- a. Fase Preparatoria:
 - i. evaluación inicial de la viabilidad del proyecto en término de las condiciones políticas y el nivel de voluntad existente,
 - ii. consultas multisectoriales destinadas a identificar a los distintos sectores involucrados en la problemática bajo análisis,
 - iii. identificación del Equipo de Coordinación idóneo en términos de credibilidad y balance;
 - iv. construcción de confianza en la posibilidad de un esfuerzo conjunto.
- b. Fase de Investigación Preliminar:
 - i. Elaboración de un Informe Inicial (Documento de País) mediante el análisis de las fuentes disponibles, incluyendo un proceso de consulta con todos los sectores involucrados, con el propósito de establecer el marco conceptual para la investigación, y un diagnóstico preliminar de la problemática;
 - ii. Constitución del Grupo de Proyecto con representantes de alto nivel de todos los sectores involucrados, para, a partir del Informe Preliminar, 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;
 - iii. Identificación del equipo de investigación, en atención a los temas de la Agenda General;
 - iv. Constitución de los Grupos de Trabajo multisectoriales para cada tema identificado en la Agenda General;
- c. Fase de Investigación Acción Participativa:
 - i. Identificación de la Agenda de Investigación para cada tema, que incorpore un plan de acción y un cronograma;
 - ii. Elaboración de un Documento de Trabajo que contenga el marco conceptual específico, y una lectura de los diversos posicionamientos sociales y políticos en torno a la problemática (*policy mix/actor mix*).
 - iii. Análisis, debate, generación de consensos básicos y formulación de recomendaciones operativas consensuadas.
- d. Fase de análisis y evaluación:
 - i. Aprobación de las recomendaciones de políticas.
 - ii. Evaluación de la investigación.
 - iii. Formulación de recomendaciones para el seguimiento.
 - iv. Diseminación de los resultados.

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

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

El desarrollo del proyecto: un análisis cuantitativo

En su aplicación concreta a POLSEDE, el enfoque de investigación – acción participativa se articuló de la siguiente manera²² (tomado de Arévalo, 2001: 11 – 13).

A. Fase Preparatoria (junio-agosto 1999)²³:

1. Establecimiento por parte de FLACSO, IGEDEP y WSP Internacional de una plataforma académico-política, neutral con independencia orgánica de cada una de ellas, dirigida por un Equipo de Coordinación experimentado tanto en la problemática de la reforma del Sector Seguridad, como en la aplicación del Enfoque WSP. El Equipo de Coordinación fue integrado por Bernardo Arévalo de León, Carlos Ramiro Martínez y Ana Glenda Tager, con el apoyo administrativo de Neli de Sicán y Lucky de Gento.

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

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

2. Desarrollo de las consultas con los distintos actores políticos y sociales con el propósito de garantizar el espacio necesario para el desarrollo del proyecto, y construir las confianzas necesarias.
3. Identificación de los distintos actores políticos y sociales directamente involucrados en la materia, y ronda inicial de consultas en torno a las distintas perspectivas sobre la problemática.

B. Fase de Investigación Preliminar (septiembre-abril 1999):

1. Elaboración del borrador “Bases para la consideración de la cuestión militar en Guatemala”, como marco conceptual del proyecto y diagnóstico preliminar de la situación de la problemática de las relaciones civiles-militares en el país;
2. Constitución del Grupo del Proyecto, compuesto por 35 actores sociales, invitados con carácter institucional y a título personal, y de naturaleza multisectorial (civiles y militares, gobierno y sociedad civil, académicos y políticos) incluyendo a representantes de las fuerzas armadas y militares retirados, organizaciones de derechos humanos y centros de investigación académica, instituciones vinculadas a la ex insurgencia y miembros del sector empresarial. La primera reunión del Grupo de Trabajo del Proyecto se celebró el 6 de diciembre de 1999 (v. ayuda memoria en anexo documental)
3. Discusión del marco conceptual del Proyecto e identificación de la agenda general de investigación, compuesta de 5 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. La Coordinación del Proyecto proveyó a los grupos un documento consensuado sobre lo que deberían ser los “puntos clave” de las respectivas investigaciones. En la Tercera Reunión Plenaria (6 de abril de 2000) los miembros del Proyecto aprobaron dichos puntos clave (incluidos en el anexo en CD ROM) así como la agenda general del Proyecto.

C. Fase de Investigación Acción Participativa (en curso desde mayo 2000):

1. Constitución del equipo de investigación, asignando un investigador o un equipo de investigación a cada Grupo de Trabajo cuya tarea principal es el aporte de los elementos teóricos y de diálogo alrededor de los cuales giran los participantes.
2. Elección de un miembro de cada Grupo de Trabajo como moderador de las discusiones del Grupo, y vínculo de los miembros del Grupo con el investigador asignado;
3. Elaboración por el investigador y aprobación por el Grupo de Trabajo de las Agendas y Cronogramas de Investigación correspondiente a cada tema.
4. Elaboración por el investigador asignado al Grupo de los Documentos de Trabajos correspondientes.
5. Desarrollo de la investigación y gestación de consensos básicos.

Desagregando ahora esta última fase, se reseña a continuación un resumen de la actividad de cada Grupo de Trabajo y otras acciones complementarias²⁴.

Grupo de Trabajo I: Marco Conceptual

Investigador: Bernardo Arévalo de León

Moderador: Carlos Ramiro Martínez

Sesiones llevadas a cabo²⁵: 15

Descripción de sus actividades: este primer grupo dispuso como insumo de partida el documento “Bases para la consideración de la cuestión militar en Guatemala”. Dicho documento proponía las definiciones centrales sobre las cuales habría de construirse conceptualmente el conjunto de las reflexiones y debates, además de proveer un análisis de las condiciones contextuales en las que había de operar el proyecto. En realidad, inicialmente no estaba prevista la constitución de un grupo de trabajo que tuviera al documento como base de discusión, en la medida en que se trataba del texto de partida ofertado por la Dirección del proyecto, en otros términos, una investigación ya realizada. Sin embargo, la representación oficial de las Fuerzas Armadas planteó objeciones de forma y fondo por lo que se optó por constituir un grupo ad – hoc. Comenzó sus trabajos el 18 de mayo de 2000 y llegó a un acuerdo sobre el documento que fue presentado a la reunión plenaria realizada el 17 de agosto de 2000, donde fue aprobado, a expensas de llevar a cabo algunas modificaciones menores. Sin embargo, cambios en la representación del Ministerio de la Defensa trajeron apareados la solicitud de reabrir la discusión, a lo que, tras diversas consultas a los miembros del grupo, accedió la dirección del proyecto²⁶. En esta nueva fase de debate se involucraron algunas instituciones que no habían participado en la discusión previa. Asimismo, se optó por dividir el documento en dos partes, tituladas “Marco Conceptual: Bases para la consideración de la Cuestión Militar” y “Sociedad, Estado y Ejército en Guatemala a inicios del Siglo XXI”. La primera parte, el Marco Conceptual, se aprobó por consenso en la reunión del grupo de trabajo de fecha 12 de junio del 2001 y se presentó en la reunión plenaria del 31 de julio del 2001, donde fue aprobado. El segundo documento fue igualmente

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

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

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

aprobado en la reunión del Grupo de Trabajo del 25 de julio del 2001 y estaba pendiente de presentarse en una próxima reunión plenaria, prevista para el 16 de noviembre de 2001.

Grupo de Trabajo II: Concepto y Agenda de Seguridad

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

Moderadora: Patricia González

Sesiones llevadas a cabo: 37

Descripción de actividades²⁷: el grupo inició sus sesiones el 22 de mayo de 2000, tomando como base el documento titulado “Concepto y Agenda de Seguridad”, el cual contiene un Marco Analítico y una serie de indicadores de partida para la elaboración de la agenda de seguridad. Se destaca en el documento, además de la descripción de los cambios en el tiempo del concepto de seguridad, un análisis del papel del Estado como eje regulador de las directrices que en materia de seguridad deben establecerse. El documento incorpora el debate actual respecto de la posible superación de una seguridad *estado céntrica* por un nuevo paradigma basado en el concepto de “seguridad humana”. Una vez definidas las bases conceptuales, en octubre de 2001 se discutió el contenido de lo que podría ser la Agenda de Seguridad para Guatemala. Los efectos domésticos de las nuevas circunstancias internacionales derivadas de los atentados de Nueva York fueron también motivo de análisis. Los documentos del grupo están pendientes de su aprobación en sesión plenaria.

Grupo de Trabajo III: Doctrina Militar

Investigador: Mauricio López Bonilla

Moderador: Marco Antonio Barahona

Sesiones llevadas a cabo: 33

Descripción de actividades²⁸: el grupo comenzó su trabajo el 30 de mayo de 2000 y ha afrontado el estudio de los elementos doctrinarios que han configurado la actividad del Ejército de Guatemala en las décadas recientes. Asimismo, ha procedido a evaluar el documento de Doctrina Militar presentado a fines de 1999 por el Gobierno de la República. Ha avanzado en la elaboración de propuestas de reforma y hecho recomendaciones para el diseño de la futura doctrina. El proyecto entiende que cuando el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil habla de la necesidad de una nueva doctrina, en realidad hace referencia a una nueva “política de defensa”, si bien convencionalmente se sigue usando el término “doctrina”.

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

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

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

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

Grupo de Trabajo IV: Controles Democráticos

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

Moderadores: Iduvina Hernández y Julio Balconi

Sesiones llevadas a cabo: 27

Descripción de actividades²⁹: los miembros del grupo, en actividad desde el 24 de mayo de 2000, han construido consensos en torno a la reforma del sistema de inteligencia del país, en aspectos como los fundamentos que deberían impregnar su actuación, la estructura más adecuada para su desempeño y las formas de control y sanción en la hipótesis de desviaciones o extralimitaciones en su actuación. Asimismo, ha considerado los mecanismos y ámbitos de la participación ciudadana como eje transversal en el diseño y la institucionalidad del sistema nacional de inteligencia que se aspira a construir.

Durante el mes de noviembre de 2000 el grupo concluyó la elaboración de un documento sobre estructura y carrera para los servicios de Inteligencia, que se trasladó a su discusión en el seno del Grupo Técnico. A principios de febrero de 2001 se discutieron las propuestas de modificación a los siguientes documentos: *Aportes para el estudio de la inteligencia de Estado en Guatemala*; *Criterios para la reforma del sistema de inteligencia en Guatemala*; y, *Guatemala: fundamentos del sistema de inteligencia*. Todos ellos fueron aprobados en las sesiones posteriores³⁰. Asimismo, en la reunión plenaria del 31 de julio de 2001, se ratificaron dos documentos aprobados previamente por el grupo. El primero es el referido a *Controles democráticos del sistema de inteligencia de Guatemala*, cuyo contenido se desglosa en los diferentes ámbitos de supervisión que deben operar en el marco del Estado de Derecho: controles internos, controles parlamentarios, controles judiciales y controles ciudadanos. El segundo documento ya avalado es el que trata de la *Estructura orgánica y carrera del Sistema de Inteligencia en*

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

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

Guatemala. Concluidas las deliberaciones y productos sobre el sistema de inteligencia, el grupo está tratando, según lo contemplado en la agenda de investigación, lo relativo a las formas de institucionalización de la seguridad.

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

Grupo de Trabajo IV a: Inteligencia Civil

Investigadora: Rosa María Wantland (IEPADES)

Moderador: José Antonio Monzón Juárez

Sesiones llevadas a cabo: 24

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

Una vez acordada la Agenda de Trabajo, la investigación de este Grupo presentó el documento titulado *Marco Conceptual y Ámbitos de Competencia, Subsistema de Inteligencia para la Seguridad Interior*, que contiene, en una primera parte, definiciones sobre seguridad democrática y sus derivaciones en el ámbito de la seguridad ciudadana, dentro de la cual se incorpora la precisión conceptual sobre las actividades de la inteligencia policial. La segunda parte del documento abarca la aplicación de la teoría al caso de Guatemala, tomando en cuenta la legislación vigente y lo previsto en el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil. Se encuentra en elaboración la propuesta de diseño del Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de la Información.

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

Grupo de Trabajo V: Función Militar

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

Moderador: Héctor Alejandro Gramajo

Sesiones llevadas a cabo: 30

Descripción de actividades: en una primera etapa, el grupo, que inició sus actividades el 25 de mayo de 2000, trabajó en la revisión y el análisis de los diversos modelos que definen la función de las fuerzas armadas en la actualidad. Para ello se

llevó a cabo una investigación comparada sobre los fundamentos constitucionales y normativos de las atribuciones de la Institución en otros ordenamientos políticos³¹. Asimismo, se tuvo como textos de referencia el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, el proceso de reforma a la Ley Orgánica del Ejército y los informes de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (Minugua)³².

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

Las tareas del grupo se vieron parcialmente ralentizadas, al ser nombrado su investigador, en septiembre de 2000, Secretario de la Paz del actual gobierno, aunque la diligencia de su sustituto permitió compensar el imprevisto³³. En el mes de diciembre el nuevo investigador presentó los documentos: “La Función del Ejército en una Sociedad Democrática” y material de apoyo a la discusión, extraído del ordenamiento jurídico vigente y de diferentes propuestas de políticas (Constitución Política de la República, Ley Orgánica del Ejército, Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil, Tratado Marco de Seguridad Democrática y el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, Plan de Gobierno del FRG, Discursos Presidenciales y Ministeriales, Matriz de Defensa, Manual de Doctrina).

Asimismo, se puso a disposición del grupo una guía de discusión sobre la función que cumple el Ejército en otros países, para su estudio comparado. En una fase posterior de la reflexión, se incorporaron como materiales de apoyo algunos acuerdos internacionales de los cuales Guatemala es parte tales como el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

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

Actividades complementarias

Conferencia Internacional sobre “Función Militar y Control Democrático”

Celebrada en junio de 2000, esta Conferencia supuso quizás la actividad pública más relevante del proyecto, tanto por los asuntos tratados como por el perfil de los

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

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

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

participantes. Se organizó en cuatro sesiones que compartieron el estudio de caso con las reflexiones teóricas, según un temario que cubrió los nuevos marcos de control democrático (sesión 1), las fuerzas armadas frente a la transformación (sesión 2) la sociedad, el estado y las fuerzas armadas en la transición (sesión 3) y seguridad y control democrático (sesión 4). Una quinta sesión estuvo dedicada a la elaboración de prospectiva y al diseño de propuestas y conclusiones. Las sesiones han sido publicadas en forma de libro, con el mismo título de la Conferencia (Bernardo Arévalo, comp., 2001)³⁴.

Seminario Internacional sobre Experiencias de Reforma a los Sistemas de Inteligencia y Procedimientos de Supervisión y Control.

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

Curso de Defensa Nacional

La convicción por parte de los responsables del proyecto de que aún subsistían debilidades internas en el uso de los conceptos y categorías de análisis sobre las fuerzas armadas, la política de defensa y la seguridad democrática llevó a FLACSO a impartir un curso sobre la materia³⁵. La oferta no se restringió a los miembros del proyecto y, con una duración de tres semanas (del 24 de septiembre al 12 de octubre de 2001) contó con la asistencia regular de 59 alumnos, entre ellos 14 oficiales del Ejército guatemalteco. La utilidad de este curso se hace más evidente ante lo que parece ser la convocatoria gubernamental para la elaboración de la nueva política de defensa, a partir de un plan de trabajo elaborado por el Ejército y donde presumiblemente tomarán parte representantes de diversos sectores institucionales, académicos y sociales.

Asesoría al Congreso de la República

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

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

³⁵ Igualmente, en el anexo figura el programa del curso

Otras actividades

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

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

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

Modificaciones respecto del esquema inicial

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

Un cambio relevante afectó a la metodología del proyecto. Dado el peso que la buena dinámica de reuniones tiene para la obtención de resultados sustantivos, POLSEDE decidió el 14 de julio de 2000 contratar como consultora a María Patricia González, experta en pedagogía y en métodos de gestión de grupos y organización de reuniones. De este modo, se pudo compensar la falta de experiencia de algunos moderadores e investigadores y se facilitó el desarrollo del trabajo. Se completó así un esquema de gestión del proyecto en el cual el Director atendió a los aspectos políticos y organizacionales, el Coordinador de Investigación se centró en la producción de documentos sustantivos y la consultora fortaleció la metodología, además de haber descrito puntualmente en informes mensuales sus observaciones sobre este ámbito de ejecución del proyecto, y planteado un conjunto de sugerencias de interés³⁶.

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

Evaluación de los participantes y análisis cualitativo

El equipo de consultores dedicó buena parte de su tiempo de trabajo a obtener los elementos para elaborar un análisis cualitativo tanto de los fundamentos del proyecto como de su puesta en práctica, a través de entrevistas a varios de sus participantes. Como se señaló en la introducción, la selección obedeció a criterios de representatividad sectorial, de manera que se obtuviera la opinión tanto de quienes estaban en el proyecto a título individual, como la de representantes de las instituciones del Estado y de las organizaciones sociales y académicas implicadas. Ello se combinó a su vez con un segundo criterio, el del grado de participación en las diversas actividades realizadas, dado que, en ciertos casos (universidades y empresa privada, por ejemplo), la incorporación al proyecto fue exclusivamente nominal o circunscrita a la presencia mas o menos pasiva en las sesiones plenarias. En total, el equipo de consultores llevó a cabo 25 entrevistas directas, además de conversaciones menos formales con otra serie de participantes³⁷. En la mayoría de los casos se utilizó un cuestionario común, cuyos resultados se resumen a continuación.

El primer aspecto que emerge de las entrevistas es la alta motivación que tuvieron sus integrantes para formar parte del proyecto. El criterio de relevancia temática fue decisivo, al comprender que, por una parte, el debate sobre la construcción de la seguridad democrática era una tarea urgente para el país en la fase pos conflicto y, por otra, se compartió la causa originaria de POLSEDE, cual fue, como se vio, el estancamiento en la implementación de los Acuerdos de Paz. Asimismo, varios de los entrevistados notaron que el proyecto abría una ventana de oportunidad para desagregar y precisar el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil, y hacer operativos sus compromisos. Una razón añadida era la posibilidad de crear algo parecido a una “comunidad de defensa”, la cual, desde el reconocimiento mutuo y el respeto de las posiciones respectivas, dotara al sistema político guatemalteco de un núcleo de reflexión temática sólidamente asentado sobre principios académicos.

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

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

profesionalizados en sus respectivas instituciones o aquellos que a título individual disponen de los recursos para “perder” horas de sus actividades regulares.

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

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

Respecto de la metodología, la impresión general es muy favorable, por las razones que se dieron *supra* (apartado 4), a las que hay que añadir una percepción generalizada de que pudo trabajarse en un clima de respeto mutuo, que incluyó, como es propio, el libre ejercicio del derecho a disentir. Se destacó que su carácter de proyecto a largo plazo rompe con la práctica nacional de intentar la solución de los males del país en un seminario de fin de semana. La perspectiva de tener mucho tiempo por delante permite la reflexión reposada. Además, la experiencia señala que el tiempo permite “no perder la paciencia en la construcción de la confianza”. Sin embargo, otro de los interlocutores hizo la precisión de que la duración incorpora un elemento de incertidumbre: dada la escasa institucionalidad del país, cambios en la línea de mando tienen efectos en cascada que modifican posiciones de los representantes estatales, cuando no simplemente son relevados quienes ostentan tal

³⁸ El equipo del proyecto señaló que “atar al Estado” al proyecto era un requisito ineludible. : Desde el inicio del proyecto la invitación a diversos sectores de la sociedad civil (centros académicos, de investigación, personas a título personal) fue amplia y multisectorial sin embargo, pocas instituciones y algunos de los invitados a título personal no se interesaron en el escenario de diálogo entre Gobierno y dichos sectores que ofrecía este proyecto. Independientemente de lo anterior, la importancia y el peso de las instituciones de Gobierno era indiscutible por lo que se dieron esfuerzos por atraer a estas instituciones al proyecto debido a que son las instancias ad hoc para la implementación de políticas públicas.

representación, de manera que se revierten consensos previamente alcanzados³⁹. Por el contrario, en una de las entrevistas se sugirió la necesidad ampliar al menos dos meses más la vida regular del proyecto, para permitir que los documentos finales “repositen” y lo que está pendiente no sea concluido con premura por razones de cronograma.

El formato de aplicación de la metodología ha permitido ir superando las desconfianzas, en una reedición ampliada – en sus integrantes - de lo que fue la negociación de los Acuerdos de Paz, constituida en referente de la posibilidad del consenso. Sin embargo, varios entrevistados señalaron la persistencia de ciertas reservas, tanto de militares en activo como de representantes de las organizaciones sociales. De nuevo el problema del tratamiento del pasado giró alrededor de los grupos de trabajo. Para un oficial en activo, el Ejército practica la “realpolitik”, de manera que “a cambio de enemigo, cambio de actitud”, una práctica según él no compartida por algunos civiles, quizás porque siguen viendo a la institución armada como en la época del conflicto armado.

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

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

Los documentos de trabajo fueron positivamente evaluados. Algunos entrevistados hicieron notar, sin embargo, tres matices. En primer lugar, lo que denominaron apreciaciones subjetivas, por más fundamento académico que tuvieran, en el análisis de la historia reciente de Guatemala, en su opinión cargado de juicios

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

de valor que obstaculizaron algunos avances en la reflexión conjunta. En segundo lugar, un exceso de producción (“son documentos muy largos”) que a veces hace perder la perspectiva de lo que es realmente importante. Y, por último, cierta obstinación por parte de los investigadores a considerar sus documentos de trabajo como intocables, y por tanto, algunas resistencias a aceptar modificaciones derivadas de la discusión en grupo. Como dijo uno de los entrevistados, había poca predisposición por parte de los autores a considerar sus “documentos como mártires, que iban a ser destazados”. Se señaló asimismo la necesidad de definir mejor el ciclo de producción de cada documento, desde el primer borrador hasta su publicación definitiva: al parecer, ha habido cierta incertidumbre en ello.

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

Los obstáculos han sido de varios órdenes, además de lo ya apuntado en los párrafos precedentes. Los militares – de baja o en activo – afirmaron que el grado de conocimiento de la materia por parte de los civiles involucrados era inicialmente muy bajo y que ello no permitió muchos avances⁴⁰. Sin embargo, a lo largo del proceso de construcción del proyecto, esta debilidad conceptual y teórica se fue superando. Tanto así que algunos oficiales de alto rango afirmaron que también habían aprendido, aprovechándose intelectualmente de las aportaciones de los civiles en la última fase del proyecto, aunque la impresión de los militares, compartida por algunos civiles, era que el ejercicio había sido más provechoso para éstos. A su vez, interlocutores no gubernamentales dijeron detectar serios problemas de coherencia, tanto entre las instituciones estatales entre sí como en el interior de ellas, en especial en la representación de las Fuerzas Armadas. En un caso se afirmó que las discrepancias militares respecto de los contenidos no eran tales, y obedecían a comportamientos tácticos, con el fin de evitar resultados y regatear el éxito del proyecto, al cual se pertenece por orden superior y no por convicción. Sin embargo, oficiales entrevistados afirmaron que su apoyo al proyecto – por la vía de participar en él – iba más allá del cumplimiento de una obligación.

En general, “se necesita una mayor formalidad en la institucionalización, con reglas más claras.” Entre otras cosas porque según una interpretación, algunas instituciones implicadas nunca creyeron que el proyecto concluiría con el grado de calidad que lo está haciendo. “Había la convicción de que, como con otras

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

iniciativas similares en Guatemala, el esfuerzo se iría diluyendo y quedaría en nada”. No siendo así, la perspectiva de una conclusión exitosa “genera actitudes de retracción”, en especial ante la perspectiva de que los documentos emanados de POLSEDE pudieran tener impacto legislativo. Pese a lo que pueda presuponerse, en ciertos casos la actitud reactiva procede de los representantes civiles de las instituciones del Estado. Y, por lo que atañe a los delegados del Ejército, algunos entrevistados señalaron que los rechazos parecían obedecer más a posiciones personales que institucionales.

La percepción mayoritaria es algo escéptica sobre la eficacia terminal y la traducción de los resultados del proyecto en políticas públicas a corto plazo⁴¹. Alguno de los entrevistados afirmó que ello sería imposible con este gobierno, y que la incertidumbre sobre los resultados pesó en las reflexiones. Otro señaló que lo que estimaba “el bajo perfil adoptado por el Ejército” no facilitaría que la institución armada asumiera lo hecho como parte de su propio proyecto de modernización. Ello no obsta para que diversos participantes señalaran su “sorpresa”, en palabras de uno de ellos, por la facilidad con que los representantes del Ejército habían compartido y asumido las conclusiones relativas a las nuevas funciones que deben desempeñar las Fuerzas Armadas.

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

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

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

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

El proyecto y sus contrapartes PNUD – UNOPS, FLACSO, WS - TP

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

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

Lecciones aprendidas

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

Propósitos y la pertinencia del proyecto

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

Articulación del proyecto: presencias y ausencias

Conviene precisar aquí las dificultades con que el proyecto se enfrentó en un principio para mejor advertir el modelo de participación que, en consecuencia, se fue elaborando a lo largo de la experiencia y que determinaría los *pros* y los *contras* de la experiencia misma. Por de pronto se advierte la pluralidad de los actores sociales y su muy diverso grado de consistencia (ideológica, organizativa y de incidencia),

tanto en los que refieren genéricamente a la llamada “sociedad civil” como en los precedentes de la institucionalidad estatal (y, más precisamente, gubernamental). No existiendo una norma general en cuanto a la formulación de políticas públicas (de modo manifiesto en las fases de elaboración teórica), esta característica podría no ser excesivamente relevante.

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

En esa perspectiva, la formulación doctrinal en el seno de los partidos políticos (y en su colofón, el sistema de partidos) y su moderación, mediante el juego de mayorías-minorías en sede parlamentaria, es determinante en la formulación de políticas públicas y en su aplicación práctica y eventual control, durante y después de su ejecución. La siguiente confrontación electoral conduce, en teoría, a la sanción correspondiente respecto de lo adecuado de dicha aplicación. Sin embargo, en el “estado débil” existen procesos de legitimación paralelos que actúan como acicate o freno de la acción pública, más allá de la formalidad electoral. La aceptación, con reticencias más o menos explícitas, entre la institucionalidad gubernamental y sectores de la sociedad civil de un “no man’s land” forma parte del marco político expresado a través de la opinión pública y de la opinión publicada. Este es el escenario en el que, desde la perspectiva del equipo evaluador, se sitúa el ejercicio realizado, y en el que ha estado sometida a críticas la representatividad de las organizaciones no gubernamentales y de los participantes a título individual. Obviamente, dicha crítica procede de un sector de quienes pertenecen a instituciones del Estado. Pero parece más el resultado de discrepancias ideológicas que de otro orden. No hay ninguna razón a priori por la cual considerar “representativo” a un académico y negarle tal condición a alguien que, desde otros ámbitos distintos de la Universidad, muestra interés y voluntad de rigor en el tratamiento de un tema. En otras palabras, lo que se cuestiona es lo que se dice y por ello se duda de la legitimidad de quien lo dice.

Cuando se analiza la nómina de las instituciones participantes se advierte el perfil asimétrico de un diálogo a múltiples bandas y no, como en algunas situaciones límite podría parecer, un enfrentamiento a dos que reprodujese (con otros parámetros) la vieja confrontación “incivil”. La asimetría fundamental radica en el carácter de la participación en el proceso y en el compromiso derivado de dicha participación. Así, mientras los participantes individuales no encuentran otros límites que los propios para la expresión de sus planteamientos, los participantes de las organizaciones sociales deben modular sus actuaciones de acuerdo con los parámetros establecidos en sus normas internas de funcionamiento.

Tal y como se ha señalado supra, la integración de los participantes en el proyecto ha estado marcada por algunas cuestiones polémicas. En primer lugar, la ausencia del Congreso de la República hasta una fase muy avanzada de la ejecución del proyecto, en la que se incorporó por la vía indirecta de las asesorías a las comisiones parlamentarias concernidas. Dicha ausencia, también se dijo, no es imputable al proyecto. En cualquier caso, el equipo de consultores llama la atención

al hecho de que la Comunidad Internacional está financiando regularmente programas de apoyo a un parlamento, cuyos miembros, cuando menos los directamente implicados, desaprovechan la oportunidad de ampliar los conocimientos sobre aquellas materias de las que han de legislar.

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

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

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

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

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

las dificultades surgidas en la armonización de las posiciones de los distintos entes gubernamentales y el papel que en ella jugaron los representantes militares.

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

La gestión de los debates y la elaboración de los documentos

La contratación de una experta en metodologías pedagógicas y en modos de gestión de grupos y organización de reuniones se ha mostrado como una decisión muy atinada. En proyectos de este tipo, donde la manera de producir resultados es en el marco de debates grupales, parece evidente – y el proyecto así lo ha revelado – contar con el apoyo de un experto que puede imprimir la dinámica necesaria, orientar la senda de las discusiones e incrementar la productividad del conjunto. Dado que el responsable de la moderación es elegido por el resto del grupo, y por razones de legitimidad se recomienda que siga siendo así, nada garantiza que quien ocupe dicha función esté provisto de las herramientas metodológicas para, en exclusiva, asegurar el buen desarrollo de los debates. En cualquier caso, se recomienda que una vez elegidos los respectivos moderadores, estos sean a su vez entrenados para mejorar su capacidad, como, efectivamente, se propuso, aunque no se llevó a cabo, en el proyecto que ahora concluye⁴².

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

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

máximos responsables académicos sobre los documentos base que aportan los investigadores, y establecerse algún formato de reuniones periódicas entre la dirección de proyecto y los investigadores, de manera que se socialicen los avances, se compartan las dificultades y, en su caso, se corrijan los rumbos de las investigaciones.

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

El equipo gestor, la organización y los recursos materiales

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

Sin embargo, permítasenos advertir que, en proyectos de la envergadura del que analizamos, habría que pensar en ampliar sus recursos humanos. El carácter abierto de la estructura, por cierto, ya permitió en su día, la incorporación de algún miembro nuevo, pero las dimensiones del trabajo, seguramente, dan pie a un mejor calibrado numérico del grupo. Ello redundaría en una mejor distribución de tareas y responsabilidades (e incluso contribuiría a que sus miembros pudieran gozar de la necesaria vida personal).

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

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

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

Se señala, sin embargo, la necesidad de algunas correcciones necesarias en proyectos futuros, para optimizar los esfuerzos y los recursos invertidos. Es vital mejorar los procedimientos de archivo y documentación, en los que POLSEDE ha tenido deficiencias que afectan al propio proceso de sistematización. Para ello, aunque no solo con esta finalidad, se estima conveniente en las iniciativas venideras llevar a cabo algún tipo de evaluación “mid – term” que detecte posibles problemas, tanto sustantivos como procedimentales, y se disponga del tiempo necesario para

hacer, en su caso, las modificaciones pertinentes. En concreto, el ejercicio realizado por el equipo del proyecto, junto a los investigadores, a principios de noviembre de 2001 cuando ya POLSEDE estaba en su fase terminal, resultó de enorme utilidad, pero creemos que en futuras experiencias de IAP debe tener al menos un precedente hacia la mitad de su desarrollo.

Plazos y cronogramas

No obstante los importantes consensos obtenidos - reflejados en los distintos documentos sectoriales - parece necesario señalar que los plazos de realización del proyecto, a despecho del impresionante calendario de reuniones realizadas, resulta excesivamente ajustado.

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

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

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

La relación con los organismos internacionales y los donantes

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

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

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

El día después: la institucionalidad y la incidencia

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

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

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

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

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

Sin embargo, a corto plazo, el equipo de evaluación recomienda una ampliación del POLSEDE con el fin de incrementar su eficacia terminal. La inyección de fondos adicionales, que no tendrían por que ser cuantiosos, orientados a la diseminación de los resultados del proyecto, podrían incrementar

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

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

Queda por ver ahora el impacto del proyecto que ha de superar ampliamente el corto plazo para situarse en el medio y, aún, en el largo plazo. Como se verá más detenidamente al hablar de los “productos” incluso aquellos que parecen tener una proyección inmediata, no parece que puedan alcanzar un grado de incidencia elevado en los próximos meses. Posiblemente la vía de la capilaridad, propia de los procesos de cambio profundos (mentalidades, estructuras...), no admita el conteo por legislaturas.

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

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

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

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

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

La metodología y sus posibilidades de expansión

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

Desde una perspectiva metodológica, bien sistematizada y analizada críticamente durante el seminario de evaluación interna, los cambios introducidos en el proyecto en Guatemala son de la suficiente entidad como para que el WSP en el ámbito internacional, repase sus presupuestos teóricos y pueda alimentar su aproximación a partir de los avances del equipo de Guatemala que, desde luego, deberían tomarse muy en cuenta en el caso de que nuevas experiencias de este tipo se repitan en el área latinoamericana, en primer lugar o en otras zonas del planeta.

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

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

1. Favorece el encuentro de grupos e instituciones que en algún momento de la fase previa de enfrentamiento ocuparon posiciones antagónicas. Dicho acercamientos ya tenían un precedente en Guatemala durante la negociación de los Acuerdos de Paz, pero la voluntad constructiva se había ido diluyendo y tres años después del final del conflicto la incomunicación, cuando no la crispación, parecía ser la tónica de las relaciones intersectoriales. El equipo de consultores ha detectado que, sin embargo la progresiva disolución de las desconfianzas, persisten – y quizás por ahora no puede ser de otro modo – severas reservas entre representantes de instituciones estatales y de los sectores sociales, más evidentes cuando los actores se enzarzan en la discusión sobre el pasado, sin los instrumentos objetivados de que dispone el historiador. Ahí la esterilidad de la discusión pone en peligro no ya la construcción de consensos, sino la propia entidad del proyecto. El equipo de evaluación entiende en cualquier caso que, salvo el tratamiento del pasado (la justicia retributiva y la reparación de los daños del conflicto armado) no existe asunto alguno en la agenda política guatemalteca que, mirando hacia el futuro, deba partir de tan intensas divisiones previas, por lo que no constituirán un obstáculo insalvable para futuros proyectos.

2. Permite - a priori – la creación de un sentimiento de pertenencia e identidad compartida a los integrantes de los grupos. Y ello tiene efectos positivos de actitud y predisposición al acuerdo que pueden trascender el ámbito temático y la dimensión temporal del proyecto.

3. Establece un espacio razonablemente neutral como punto de partida para la investigación y el debate. El rigor académico exigible a los documentos que los investigadores deben proveer al resto de los participantes permite disponer de un material de referencia más o menos objetivo, que se enriquece con las aportaciones de los miembros de los distintos grupos. La comunicación y la retroalimentación entre el investigador / la investigación y el resto del grupo son considerados valores propios al enfoque de investigación – acción participativa.

4. Ejercita en la búsqueda de compromisos – objetivo central en una sociedad polarizada – al ser obligado aprobar cualquier resolución por consenso. Sin embargo la ausencia de fórmulas de expresión de disenso hace a la investigación y a sus resultados vulnerables a vetos. En la medida en que el consenso no se alcance y no exista registro posible de expresión pública de las diferencias, puede llegarse a situaciones sin salida.

5. Facilita la diseminación del saber y la ruptura de espacios acotados a la intervención social. Siendo la seguridad democrática un bien público, la reflexión sobre sus contenidos, dimensiones y desafíos no debe limitarse a un grupo de expertos profesionalizados. Puede y debe ser motivo de análisis ampliados, siempre y cuando, para que sean finalmente operativos, se fundamenten con rigor, se despojen de prejuicios de todo orden y se afronten con voluntad constructiva.

6. Amplía la legitimidad de la toma de decisiones, justamente por ser resultado de un debate intersectorial al que se incorporan actores e instituciones políticamente relevantes. Quede sin embargo adelantado que se considera la legitimidad el principal desafío del proyecto, en el momento de traducir sus conclusiones a la formulación de políticas públicas.

Dado el éxito de la experiencia del POLSEDE, que ha tenido que vérselas con un asunto políticamente difícil, quizás el más delicado de la frágil transición guatemalteca, no se nos ocurre que hubiera aspecto de la agenda pública que no pudiera tratarse con la metodología de investigación – acción participativa. Quizás la única excepción es la forma de integración de los grupos indígenas en la comunidad política guatemalteca y los posibles efectos que ello pudiera tener para la articulación territorial del Estado. En una primera mirada, parece que las posiciones de partida se encuentran tan distantes que ni siquiera sobre qué haya de tratarse habría un mínimo consenso⁴³. Salvo este asunto, y el ya mencionado del problema del pasado, es posible recurrir a la metodología de investigación – acción participativa para afrontar los diversos asuntos de la agenda nacional.

Respecto de su traslación geográfica encontramos alguna dificultad mayor. Como se dijo en su momento, una experiencia de IAP se ve facilitada – o requerida – por la debilidad de los partidos políticos como articuladores y canalizadores de propuestas – *issues* - para su entrada en la arena pública y la eventual toma de decisiones sobre ellas. En las sociedades cuya estructura democrática de representación política está más institucionalizada, la metodología de investigación – acción participativa puede tener un carácter complementario de los procesos formales de toma de decisión o servir puntualmente en caso de fisuras intensas entre grupos sociales y partidos políticos.

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

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

El desarrollo del proyecto ha permitido cumplir con la finalidad de mejorar los conocimientos en materia de seguridad de quienes han tomado parte activa en el mismo⁴⁴. Al comienzo de POLSEDE, el número de expertos nacionales era muy

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

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

escaso. En vísperas de su conclusión, puede afirmarse que Guatemala dispone ya de un grupo relevante de civiles y militares, que pueden afrontar con rigor las tareas relativas a la función pública en la materia, ejercer formas de auditoría social e incrementar y profundizar en el análisis en el seno de instituciones académicas e investigadoras. Claro que en todo caso se hace necesario para Guatemala disponer de algún tipo de estudios de postgrado que permita la consolidación y el incremento de los conocimientos adquiridos y, de nuevo, en la articulación de dichos estudios, POLSEDE tiene ventajas comparativas, por lo que deberá ser tomado en cuenta en su momento si, como se anuncia, se pone en marcha una Maestría universitaria en seguridad y defensa.

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

En cualquier caso, las bases para el establecimiento de dicha “comunidad de defensa” están ciertamente asentadas, pero su consolidación dependerá del grado de institucionalización que se logre con posterioridad al proyecto, de la recepción de la misma por parte de las instancias gubernamentales y de manera muy particular de aquellas instancias (como los partidos políticos) constitucionalmente llamados a ejercer la función de enlace entre la sociedad civil y la sociedad política.

Especial mención merece la celebración de los eventos académicos, con amplia participación internacional, que el proyecto ha organizado, uno de los cuales además ha merecido la compilación de sus intervenciones⁴⁵. La posibilidad de contrastar teorías y experiencias constituye, desde la perspectiva de la evaluación, un aporte importantísimo del proyecto al permitir, a la manera de un juego de espejos, la percepción de enfoques y matices que correrían el riesgo de perderse en el marco cerrado de la discusión interna.

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

⁴⁵ Bernardo ARÉVALO DE LEÓN (comp.) Función Militar y Control democrático. Conferencia Internacional Ciudad de Guatemala. Junio 2000. Guatemala. aManuenSe editorial, 2001, 408 p.

Los documentos del proyecto

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

La construcción de las nuevas hipótesis para una política de defensa

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

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

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

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

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

Haberlos tenido quizás hubiese permitido una mayor agilidad pero no puede olvidarse que, en cierta medida, ya los documentos iniciales, sobriamente académicos y de indiscutible valor científico, se situaban en esa dirección lo que no fue óbice para que, en virtud de la propia metodología del proyecto, fuesen sometidos a discusión y de este modo sobre la base de la elaboración previa del núcleo directivo, el grupo I (marco conceptual) derivó sus discusiones hasta alcanzar dos textos (los más trabajados desde la perspectiva de la evaluación) que abordan

con altura teórica y mira teleológica el cuadro global de la materia, dando lugar a los documentos “Bases para la consideración de la cuestión militar” y “Sociedad, Estado y Ejército en Guatemala a inicios del Siglo XXI”.

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

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

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

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

El segundo, más significativo por que concierne al espacio material central que el grupo se proponía desarrollar, es el descubrimiento del enorme déficit teórico en la temática (Con un corolario positivo si se toma adecuadamente en consideración: que muchos de los participantes -civiles y militares- se consideraban a la par que interesados, bastante legos en la materia⁴⁶).

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

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

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

Una especificidad guatemalteca: la cuestión de los servicios de inteligencia

Mención aparte merece el trabajo del grupo IV (controles democráticos) que muy pronto pasó a centrar su trabajo en los servicios de inteligencia con un extraordinario volumen de trabajo que cristalizó en distintos documentos de aproximación a la temática⁴⁷ a partir de un precompromiso gubernamental para utilizar la documentación del grupo como base para iniciativas legislativas en relación con la reestructuración del sistema nacional de inteligencia.

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

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

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

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

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

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

⁴⁷ Aportes para el estudio de la inteligencia de Estado en Guatemala; Criterios para la reforma del sistema de inteligencia en Guatemala y Guatemala: fundamentos del sistema de inteligencia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Consideraciones finales

El proyecto, en su fase de desarrollo y concreción, ha cumplido en general con los objetivos previstos. Si se compara la columna de resultados de la Sección C del documento de proyecto (v. en anexo) con las actividades reseñadas en el apartado 5 de este informe, hay una coincidencia casi absoluta entre lo previsto y lo hecho en materia de producción documental⁵⁰. Aquellos casos en los que los documentos no han tenido aún su ratificación definitiva en sesiones plenarias se encuentran en fase avanzada de elaboración y consenso, por lo que no se prevé que haya obstáculos sustantivos a su ratificación.

Una complicación añadida que lastra a corto plazo el rendimiento final del proyecto es la que surge de las fracasadas reformas a la Constitución Política de Guatemala. Como se sabe, el resultado negativo de la consulta popular de abril de 1999 implicó que las funciones del Ejército establecidas en la Constitución se mantienen inalteradas. Sin embargo, destaca el hecho de que, pese a ello, la representación militar en el proyecto no ha recurrido al mandato constitucional como argumento en el debate. En otros términos, pese a la vigencia de las funciones relativas a la seguridad interior por parte del Ejército, parecería que se ha entendido por todos los actores la necesidad de que en algún momento dichas funciones se ciñan a lo que es propio en una sociedad democrática: seguridad externa y defensa de la soberanía.

Las dificultades previsibles para la articulación de políticas públicas a partir de los documentos emanados de POLSEDE no alteran otro de los logros del proyecto, cual ha sido el establecimiento de mecanismos de comunicación intersectoriales (Estado y Sociedad, civiles y militares, academia y sector político) para la reflexión común y la formulación de propuestas. La asistencia regular, la participación en los debates, la búsqueda de consensos, constituyeron la pauta general que ha permitido el alto grado de productividad del proyecto.

No obstante los importantes consensos obtenidos - reflejados en los distintos documentos sectoriales - parece necesario señalar que los plazos de realización del proyecto, a despecho del impresionante calendario de reuniones realizadas, resulta excesivamente ajustado. Desde luego, pocos proyectos en Guatemala han tenido tanto tiempo para su desarrollo y, sin embargo, dadas las condiciones para el diálogo ya puestas de relieve, el "timing" ha sido posiblemente demasiado ajustado. Esto se advierte más en unos grupos de trabajo que en otros y no sólo por el hecho de la aprobación a tiempo de los documentos sino por el distinto calado del contenido de los textos en cada uno de los grupos. Naturalmente, la fijación de los plazos resulta una necesidad ineludible, especialmente desde la perspectiva presupuestaria, y una discusión "sine die" tampoco permite asegurar que fueran a superarse los obstáculos, teóricos y prácticos, para una mejora substantiva del aporte documental del proyecto. Si la cuestión se aduce aquí es sólo para subrayar las dificultades derivadas del método en la particular coyuntura de la Guatemala de hoy.

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

Al margen de estas dificultades de organización, tanto en los documentos como en las discusiones ha habido un problema central, previsible antes del comienzo de POLSEDE. El tratamiento del pasado reciente desde perspectivas iniciales tan antagónicas, por las características de los integrantes del proyecto, ha creado algunos enconos y resistencias. Se trata de un problema insoluble, ya que no hay modo de articular compromisos sobre dos enfoques del futuro: la de quienes defienden que para construirlo es necesario conocer el pasado y extraer las conclusiones subsiguientes y la de aquellos que consideran que los desafíos del porvenir son tan intensos que todo aquello que signifique reabrir heridas es políticamente inconveniente, además de estéril y costoso. Dicho esto, hay que reseñar que a pesar de que la llamada justicia retributiva (respecto del pasado) es habitualmente uno de los asuntos más difíciles en la fase de consolidación de la democracia y / o la posguerra (El Salvador, Argentina, Chile, Sudáfrica.....) su tratamiento en el seno de POLSEDE, inevitable aunque no central para los objetivos del proyecto, se ha mantenido relativamente encapsulado, creando dificultades, pero no siendo estas insalvables.

Un objetivo del proyecto fue “contribuir a colocar la temática de la seguridad, la defensa, las relaciones cívico – militares y la reconversión militar como un tema de importancia dentro de la agenda política del país”. Es un objetivo conseguido solo parcialmente, al menos en lo que se refiere a la visibilidad social de los temas relativos a la seguridad, entendida en el sentido amplio con que la afronta el proyecto, y no como mero recuento de la delincuencia común. De nuevo no hay responsabilidad del proyecto en ello. Ha habido dos dificultades para que ello no pudiera ocurrir. De todos los asuntos vinculados al proceso de paz, fue el fiscal el que concitó, por sus amplias repercusiones, el mayor interés de actores y medios de comunicación. Por otra parte, en lo que parece ser un déficit estructural, en especial de la prensa escrita, los temas relevantes son orillados por la polémica política más superficial, y no suele haber mucho espacio para la reflexión de fondo. También es cierto que la necesidad de alcanzar consensos y evitar el hipotético uso individual de su contenido, ha llevado a mantener conscientemente el debate encapsulado en el ámbito del propio proyecto, una medida necesaria que tiene el efecto de limitar su presencia pública. Con todo, a través de los espacios de opinión que disponen algunos de los integrantes en el proyecto, se va teniendo noticia más o menos puntual de sus avatares, además del reflejo que ha tenido en su momento las actividades abiertas como la Conferencia Internacional o el Curso de Defensa Nacional. Es muy probable que concluido el proceso de elaboración de documentos, y si se consolida y ejecuta el plan de incidencia en ciernes, aumentará la difusión social de los productos y el estímulo para el debate. Sin embargo, no conviene ser especialmente optimistas: nada indica que el tono y los asuntos en los que ponen su atención los comunicadores públicos vaya a cambiar por ahora. Ello, en cualquier caso, no es especialmente grave. Dadas las características del objeto del proyecto, sería ilusorio – y habría que ver si conveniente – esperar la generalización del interés, más allá de los grupos e instituciones especialmente concernidos. Y no hace falta remitirse a una teoría elitista de la democracia para argumentar que, en la medida en que quienes crean opinión y quienes toman las decisiones decidan incorporar la temática de la seguridad democrática a su agenda de prioridades, el objetivo se habrá cumplido. Además, estando este informe en vías de conclusión, se está perfilando ya la estrategia diseñada para la diseminación de los contenidos del proyecto hacia una serie de públicos focales e iniciando la fase de negociación

política para obtener compromisos de las autoridades gubernamentales respecto de aquellos productos en que sea posible.

Una consecuencia menor, pero no irrelevante, es la consolidación de FLACSO – WSP como institución de referencia – si bien no exclusiva - en el tratamiento de los asuntos relativos a la seguridad y la defensa. Y ello no porque se trate específicamente de FLACSO - WSP, aun cuando es una garantía de rigor, sino porque contribuye a limitar la dispersión de esfuerzos en un país que, por razones cuyo análisis no corresponde a este documento, hay más de tres mil organizaciones no gubernamentales e instituciones de todo tipo muchas de las cuales, a veces por pura sobrevivencia, se especializan en todo – es decir, en nada – para disputarse en ocasiones con acritud la menguante financiación externa. La racionalización de la oferta y la consolidación de “expertise” es doblemente benéfica: para Guatemala y para los donantes.

La conclusión última de este Informe no puede ser otra que la de manifestar la importancia de la continuación del proyecto y la necesidad de imaginar, a partir de la experiencia, un marco más amplio de intervención en los procesos de reflexión activa sobre la (re)construcción del estado guatemalteco. La cuestión es especialmente importante para la cooperación internacional, que tan importante ha resultado para el proceso de paz y su consolidación posterior. Ésta no debería despreciar la posibilidad – a la vista del resultado del proyecto – de seguir trabajando para que dicha consolidación resulte definitivamente irreversible. Cuando menos, habría de tomar en cuenta la necesidad de establecer una estrategia que permita dar seguimiento a los procesos y productos derivados de POLSEDE. Por su parte el estado guatemalteco no puede ignorar que su inserción en términos positivos en el marco de la mundialización depende menos de sus alineamientos internacionales que del mantenimiento de sólidos estándares de calidad internacional que no son el fruto de tomas de posición coyunturales, sino de sólidas y bien coordinadas políticas públicas. Este es el reto. Y en lo que concierne a la seguridad y a la defensa el proyecto ha contribuido como pocos a ponerlo de manifiesto.

Bibliografía

- Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo, NORAD, (1993a): *El enfoque del marco lógico. Manual de para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid.
- Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo, NORAD, (1993b): *Evaluación de proyectos de ayuda al desarrollo*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid.
- Aguilera Peralta, Gabriel y Edelberto Torres – Rivas (1998): *Del autoritarismo a la paz*, FLACSO, Guatemala.
- Arévalo de León, Bernardo (1997): *Sobre arenas movedizas: sociedad, estado y fuerzas armadas en Guatemala*, FLACSO, Guatemala.
- Arévalo de León, Bernardo (1998): “Apuntes sobre una tarea inconclusa: la reconversión militar en Guatemala2, *Diálogo* N° 10, FLACSO, Guatemala.
- Arévalo de León, Bernardo (2001): “Investigación – acción participativa como herramienta para la reforma del sector de seguridad: el proyecto `Hacia una política de seguridad para la democracia”, *mimeo*, ponencia presentada en

- el seminario sobre *Investigación y Educación en estudios de Defensa y Seguridad*, Washington DC, mayo.
- Arévalo de León, Bernardo, comp., (2001): *Función Militar y Control Democrático*, UNOPS – Amanuense Editorial, Guatemala.
- Fluri, Philipp (2001): “Informe de consultoría”, mimeo, Ginebra
- Gabarrón, Luis y Libertad Hernández (1994): *Investigación participativa*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Cuadernos Metodológicos N° 10, Madrid.
- González, Secundino (2001): “Informe de sistematización del proyecto POLSEDE”, mimeo, Guatemala.
- Jonas, Susanne (2000): *De centauros y palomas*, FLACSO, Guatemala.
- Kane, June (1999): *War – torn societies project. The First Four Years*, WSP - PSIS, Ginebra.
- POLSEDE (2000 – 2001): “Informes de actividades del proyecto”, dirigidos a UNOPS, mimeo, Guatemala.
- Rodés, Jesús (2001): Conferencia, recogida en Bernardo Arévalo, comp., *Función Militar y Control Democrático*, UNOPS – Amanuense Editorial, Guatemala.
- Rodés, Jesús (2002): “Informe de evaluación”, mimeo, Barcelona.
- Rosada Granados, Héctor (1998): *Soldados en el poder: el proyecto militar en Guatemala, 1944- 1990*, Thela – Tesis, San José de Costa Rica.
- Sargisson, Philip (2001): “Informe de consultoría », mimeo, Ginebra.
- Stiefel, Mathias (1999): *Rebuilding after war. Lessons from the war – torn societies project*, WSP - PSIS, Ginebra.
- Torres Rivas, Edelberto y Bernardo Arévalo, eds. (1998): *Del conflicto al diálogo: el WSP en Guatemala*, UNRISD – FLACSO.
- WSP (1999): *War – torn societies project in practice*, WSP - PSIS, Ginebra.

Capítulo 11

El diálogo que por fin hubo: relaciones cívico-militares en Guatemala después de la paz

Dirk Kruijt

Introducción

El proceso de la transición en Guatemala ha sido probablemente el más complicado y más tenso de todos los países de América Latina que transitaron de dictaduras militares a gobiernos civiles, de guerras civiles a una situación de armonía pacífica; y, de exclusión social a una mayor emancipación étnica e incorporación de grupos marginados. Guatemala ha sido marcada por una transición en tres dimensiones, dentro de la cual –en desfase, en desorden, con avances y retrocesos– simultáneamente: se acabó una dictadura militar; se llegó a la paz y se inició la lenta incorporación política de los pueblos Mayas. Al comienzo de este proceso la voz de la sociedad civil era, sin duda, débil.

El regreso a la democracia después de décadas de dictadura, o por lo menos de estricto control de los estamentos militares, había sido iniciado por una élite castrense (la generación de oficiales institucionalistas) en la primera mitad de los años ochenta. El primer presidente civil después de varios gobiernos militares fue Vinicio Cerezo. Hasta entonces el mando del Estado se seguía por la sucesión Ministro de Defensa y después, Presidente, de tal forma que el Jefe de Estado asumía el último escalón dentro de la estructura de gobierno.

El primer día de su presidencia, el nuevo presidente civil recibió una presentación de seis horas de parte del general Héctor Gramajo, (posteriormente Ministro de la Defensa) sobre asuntos como la estabilidad nacional y las prioridades nacionales. El General dejó claro, que la institución armada consideraba al nuevo Jefe de Gobierno como ‘presidente de transición que necesitaba asesoramiento’¹. La asesoría presidencial era también un asunto de prioridades en los años posteriores: hasta en los años noventa, el asesoramiento a los gobiernos civiles era el fino privilegio de la inteligencia militar². La difícil relación entre los gobiernos civiles y

¹ Entrevista del autor con el general (en retiro) Alejandro Gramajo, el 13 de julio de 1994.

² El gobierno civil, al otro lado, no tenía otra alternativa que apoyarse, durante los primeros años noventa, de la mano fuerte del ejército (Arévalo de León, 1998). Los diferentes cuerpos de la policía siguieron siendo dependientes de la institución armada hasta que se inició en 1997, un año después de la firma de la paz, un proceso de re-estructuración policial, financiada por los donantes y ejecutado por la Guardia Civil

los estamentos militares se definiría después del fracasado autogolpe del presidente Serrano en 1993.

Llegar a la paz fue un proceso durante el cual los gobiernos civiles y la institución armada no caminaron siempre juntos. Ni el deseo de llegar a un acuerdo, ni la ruta hacia la misma eran a veces un asunto en disputa. Las negociaciones de paz podrían tener éxito seis años después del inicio de las negociaciones oficiales. Gran parte del dialogo se realizó en la semi-oscuridad de conversaciones reservadas³. Ni el congreso ni los empresarios organizados estuvieron presentes en la mesa de negociaciones y las opiniones de la sociedad civil llegaron solamente por intermediarios a las sesiones de trabajo de los negociadores.

Durante los largos años de la guerra hubo dos diferentes ciclos de '*acción guerrillera*'. En el segundo de éstos, los distintos grupos guerrilleros unificados en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) participaron en el conflicto como actor armado en defensa de la emancipación de los pueblos Maya. Los líderes guerrilleros responsables de la negociación fueron sin duda nutridos sobre los pormenores de este importante proceso de emancipación por sus cuadros y allegados antes de llegar a la mesa de negociaciones. Sin embargo, al discutir los planes y las consecuencias de reformas previstas en favor de las diferentes etnias Mayas, mostraron tener sorprendentes vacíos de conocimiento durante las largas sesiones de trabajo. Por otra parte, ni los representantes castrenses ni los negociadores del gobierno podían aclarar puntos divergentes.

Es en cierto sentido trágico tener que formular una hipótesis de que los actores involucrados habían emprendido una guerra civil casi interminable a raíz de la integración Maya sin una conceptualización más cristalina sobre esta materia. Uno de los líderes Maya del período posbélico, el entonces alcalde de Quetzaltenango Rigoberto Quemé Chay, expresó amargamente que "*los Acuerdos de la Paz fueron firmados por los representantes del sistema político tradicional, que habían invadido la región Maya para llevar a cabo una guerra con soldados Maya, con guerrilleros Maya y con víctimas Mayas. Firmaron otro acuerdo sobre el futuro de la sociedad multi-étnica. Fue firmado sin consulta previa con los representantes de los pueblos Maya.*"⁴.

Cuando se había firmado el acuerdo definitivo de la paz que permitió que entraran en vigencia los demás acuerdos parciales previamente establecidos, sin embargo, estos acuerdos sufrieron una deslegitimación pública como efecto del desarrollo del proceso político. En mayo de 1999, un plebiscito de contenido heterogéneo y de formulación poco precisa, *que sometió a referendo popular las reformas constitucionales derivadas de los acuerdos de paz en el contexto de otra serie de medidas inconexas*, obtuvo más votos negativos que positivos.

Todo lo anterior parecería indicar que los procesos de democratización y pacificación habían tenido consecuencias desastrosas. Sin embargo, esto no era así, como explicamos más abajo, pues se deben ponderar sus efectos en el largo y no en el mediano plazo. En la mayoría de los países latinoamericanos, el proceso de la democratización en sí ha tomado períodos de quince años. El proceso guatemalteco va más allá: asegurar la paz por medio de negociaciones e iniciar un proceso de

española. Pero hasta el año 2004 se llegó, periódicamente, a la formula de "acompañamiento" de oficiales de la policía por unidades de la institución armada.

³ Véase entre otros Rosada-Granados (1998) y Balconi & Kruijt (2004).

⁴ Entrevista del autor con el alcalde Rigoberto Quemé, el 14 de marzo de 1998.

emancipación incorporando alrededor de 50 por ciento de la población nacional, las étnias Maya y otras minorías étnicas que habían sido excluidas durante siglos. En este sentido, las décadas de los años ochenta y noventa significaron el difícil sendero hacia la gradual emancipación política -de la dictadura a la democracia- y social -el comienzo la incorporación de las étnias discriminadas en un sistema de ciudadanía guatemalteca- que necesitaba, como condición necesaria pero no suficiente, la transformación de la guerra en la paz y la posibilidad de una reconciliación nacional.

Para argumentar nuestra tesis tendremos que ubicar este proceso de democratización, de paz y de emancipación dentro del contexto latinoamericano. Luego, en la segunda parte del artículo, evaluaremos la dinámica interna del diálogo que se llevó a cabo en el proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia (POLSEDE).

El contexto de la redemocratización y la re-estructuración del sector de seguridad en América Latina

En toda América Latina, las décadas de los años ochenta y noventa fueron el período de la re-introducción de la democracia. En algunos casos (Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, e incluso el pequeño Surinam) esta transición fue acompañada por un largo período de presencia de los militares entre bastidores. La presencia velada se manifestó en enlaces personales e institucionales entre el gabinete, el sector público, las instituciones armadas y los servicios de inteligencia y seguridad. (Dew, 1994, Loveman, 1999, Silva, 2000). Hay que tomar en cuenta, sin embargo, que la transición hacia la democracia en América Latina no ha sido el producto de una trayectoria uniforme. La mayoría de las transiciones necesitaba un periodo relativamente largo, de 10 hasta 15 años, con avances y retrocesos, actores que aceleraban y otros que obstaculizaban los procesos. Pero, como bien concluye Rojas (2001, 2003): la seguridad hemisférica e interna es ahora una competencia de los gobiernos civiles y democráticamente electos.

Paralelamente, es interesante reflexionar en que una serie de cambios de gobierno alcanzadas por métodos no electorales, han ocurrido durante los últimos cinco años no por efecto de un golpe o de un pronunciamiento militar, sino por movimientos de la 'democracia de la calle': movimientos populares espontáneos, movimientos de protesta en los barrios, marchas pacíficas, y huelgas de brazos caídos, transformándose en movimientos políticos, frentes regionales de protesta y organizaciones populares ad hoc. Los cambios presidenciales en Ecuador, por ejemplo, fueron determinados de esta manera, aunque con el apoyo explícito de las fuerzas armadas que se unieron al movimiento popular. Recientemente, en octubre de 2003, fueron los cocaleros bolivianos quienes lideraron el movimiento nacional de protesta contra el presidente, situación que fue solucionada cuando el vicepresidente asumió las funciones de la presidencia.

Aquí abajo haremos una breve síntesis de los procesos de democratización por país:

- En la Argentina, las fuerzas armadas dejaron el gobierno desprestigiados después de la derrota en la guerra de las Malvinas, que significó al mismo tiempo el fracaso del gobierno militar (McSherry, 1997). El nuevo gobierno civil ordenó que los miembros integrantes de las juntas militares anteriores

deberían responsabilizarse ante la justicia civil. Los militares fueron condenados y encarcelados, por periodos de corta duración. En segunda instancia los jefes militares con mayor visibilidad política durante los años de la dictadura recibieron arrestos domiciliarios. En la Argentina se reorganizó alrededor del año 2000 el sistema de inteligencia militar y de la policía (Saín 2002, 2003), re-equipando la policía con inteligencia forense e informática sobre asuntos como la narco-economía, la criminalidad, el lavado de dinero y el terrorismo. La presencia política de las instituciones armadas argentinas se ha reducido visiblemente. A raíz de la evidente crisis económica en la Argentina, a finales de 2001, hubo fuertes enfrentamientos por parte de la población. Sin embargo, se enfrentaron solamente con las fuerzas policiales sin ninguna intervención militar. En medio de grandes disturbios hubo en un período de quince días cinco presidentes, desembocando en la presidencia de Duhalde para complementar el mandato ejecutivo vacante hasta finales del año 2003 (Camou, 2002: 26-27).

- En el caso del Brasil había una transición lenta pero estable que empezó en 1985 con la presidencia de Sarney y que llegó a su fin en 1998, cuando Cardoso reorganizó el Ministerio de la Defensa, nombró un ministro civil y re-estableció el sistema nacional de inteligencia. Como lo demuestra Hunter (1997), los diferentes gobiernos civiles ejecutaron significantes recortes en los presupuestos militares incluso antes de unificar la cartera de dicho Ministerio y de disolver el sistema de los ministros da casa que privilegiaba considerablemente la presencia política de ministros castrenses. El sistema brasileño de inteligencia, una familia extensa y prestigiosa de redes interconectadas en los años de la dictadura (Fico, 2001: 71-148) siguió funcionando hasta el comienzo de los años noventa. En 1992 no obstante, el Serviço Nacional de Informações (SNI) fue seriamente reducido y parcialmente desmantelado (Atunes, 2002: 112). En diciembre de 1999 se creó un nuevo sistema de inteligencia, la Agencia Brasileira de Inteligencia (ABIN).
- En la mayoría de los países del Caribe, la seguridad es asunto de gobernantes civiles y de legisladores civiles (Bobeá, 2002). En Centroamérica, región de varias guerras civiles, coincidía la paz con el retiro político de las fuerzas armadas (Rojas, Arévalo & Sojo, 1997, Arnson, 1999). Tanto en Nicaragua como en El Salvador y Guatemala se transformaron los anteriores movimientos de guerrilla en partidos políticos operando dentro de la ley y solicitando el voto del electorado. El caso de Guatemala será analizado en la siguiente sección del presente capítulo.
- El caso de Colombia es en varios sentidos una excepción. Colombia presenta el panorama de una lucha armada, donde tres actores -las fuerzas armadas, la guerrilla dividida en dos frentes, y un conjunto nacional de bandas paramilitares- forman parte de un sistema de violencia crónica interrumpida por momentos de empate en la mesa de negociaciones. La última dictadura militar, sin embargo, *fue en* los años cincuenta. La guerra civil crónica se desempeña en el contexto de un gobierno nacional civil y democráticamente electo de cuya legitimidad no hay duda. La violencia en

el país parece ser interminable. A nivel regional y local deben distinguirse la fragmentación y la proliferación casi inimaginable de actores armados cuyos frentes de lucha se modifican periódicamente (Koonings & Kruijt, 2004b). Ciudades como Medellín tenían en los años noventa dentro de su territorio centenares de grupos armados ofreciendo ‘protección’ o extorsionando a los habitantes de cuadras o sectores dentro de las comunas populares (Ceballos Melguizo, 2001). Colombia es un país con importantes ‘enclaves políticos’ donde el gobierno está en manos de los paramilitares o de la guerrilla. Las consecuencias de la convulsión conflictiva de carácter casi perpetuo parecen ser la pérdida casi aceptada del monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza por las autoridades democráticas, acompañadas por una serie igualmente casi interminable de negociaciones de paz que invariablemente parecen tener que fracasar (Leal Buitrago, 2004).

- El caso de Chile en la transición del régimen militar hasta un gobierno civil e independiente, tomó casi 15 años después del cambio oficial del régimen. Como lo describen Agüero & Stark (1998) el montaje de la re-institucionalidad civil en un país donde los estamentos militares y el anterior dictador se habían asegurado el poder a través del control (desde los ‘enlaces institucionales’ entre el sector público y la comandancia general hasta nombramientos en el senado por vida y garantías de amnistía) se convertía en el trabajo de una entera generación de políticos y cuadros civiles⁵. La transición completa ha requerido mucha sutileza y diplomacia de parte de los gobiernos civiles y sus asesores. Por cierto el desprestigio internacional de la figura de Pinochet después de su arresto en Londres contribuyó también al cambio de actitud de una nueva generación de los oficiales superiores militares frente a su ex-comandante-en-jefe y frente a las autoridades civiles de los gobiernos democráticos.
- En el caso de México, por otro lado, se transformó el sistema político autoritario del partido unitario que había dominado el entorno público desde los años veinte hasta mediados de los años noventa del siglo pasado (el Partido Revolucionario Institucional, PRI) en un sistema mucho más abierto, procurando mantener por una parte las instituciones armadas fuera del contexto político e integrando por otra parte, a todo el sector de seguridad –el servicio de inteligencia, la policía, la aduana, inteligencia fiscal, etc.- como ya había sido formado por los Estados Unidos y Canadá (Benítez Manaút, 2002, 2003). A partir de 1994, cuando se creó la NAFTA entre Canadá, los Estados Unidos y México, se mejoró lentamente los procedimientos, el entrenamiento y la política de la inteligencia nacional en cuanto a la lucha contra el narcotráfico, el lavado de dinero, la criminalidad y el terrorismo. La guerrilla que opera en el estado de Chiapas, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), lanzó una operación armada en 1994 pero desde entonces ha asumido un perfil bajo como actor armado, mientras que por otra parte se desempeñó *con* gran habilidad como ente

⁵ Véase Agüero (1998), Fuentes (2000) y sobre todo el estudio monumental de Huneus (2002).

negociador en el diálogo con el gobierno nacional. El EZLN no representa una amenaza directa para la seguridad nacional mexicana.

- En otros casos (Perú, Venezuela) se formaron en los años noventa gobiernos civiles en los que el poder ejecutivo se eligió simultáneamente al poder legislativo. Pero durante los primeros años de gobierno, se re-enfatizó de nuevo el papel de las instituciones armadas como brazo prolongado del ejecutivo, mientras que -más prominentemente en el Perú- se expandía excesivamente la posibilidad de actuación de los servicios de inteligencia y de seguridad del Estado. En el caso peruano no es arbitrario denominar el régimen del triunvirato *de* Fujimori (presidente), Montesinos (jefe de inteligencia) y Hermoza (jefe de las fuerzas armadas) como una 'dictadura civil' (Kruijt & Tello, 2002). La caída del régimen de Fujimori fue acompañada y, al final, inducida por varios movimientos. El organizador de las marchas de protesta, Toledo, fue elegido presidente, para luego tener que enfrentarse con una serie de movimientos de protesta semejantes, organizados en frentes regionales en los años 2002 y 2003. La resistencia de parte de las fuerzas armadas está por el momento fuera de discusión: en 2002 se encontraron unos 50 generales y almirantes en la cárcel acusados de corrupción y dando testimonio contra sus colegas. La suerte del Sistema Nacional de Inteligencia (SIN) que bajo Montesinos consistía de dos organizaciones paralelas -una para recolectar inteligencia y otra para intimidar adversarios políticos, chantajear supuestos rivales y actuar como escuadrón de la muerte⁶- cambió. El presidente Toledo nombró a varias personas de su confianza en los cargos de Ministro del Interior, Viceministro de la Policía, Ministro de la Defensa y Jefe del Sistema de Inteligencia, y decidió en abril de 2004 deshacerse del Servicio Nacional de Inteligencia. También en Venezuela se evidenció el fracaso de la intervención militar para relevar al presidente electo Chávez *ante* los movimientos populares que lo llevaron de regreso al Palacio y le han permitido sobrevivir a cuatro huelgas nacionales y un golpe de estado.

Una comparación con otros países de América Latina nos hace evidente que el caso de Guatemala no es único. La democracia carga con los rezagos de la violencia anterior y las dictaduras anteriores. Más aún, parece que los esfuerzos de los diferentes gobiernos para consolidar la democracia no se traducen directamente en la solución de otros problemas que determinan directamente el grado de gobernabilidad de los gobiernos electos: primero, un mínimo grado de prosperidad nacional del cual todos los ciudadanos puedan participar, y segundo, un mínimo grado de seguridad civil dentro del cual todos los ciudadanos puedan progresar. Reservamos la discusión sobre este asunto para la parte final de nuestro capítulo.

⁶ Entrevista del autor con el almirante (en retiro) Alfonzo Panizo, invitado al retiro por Fujimori el segundo día de su presidencia en 1990, el 14 de agosto de 2002. A solicitud por el gobierno de transición, el almirante Panizo se hizo cargo del SIN el día después de que el ex-secretario de las Naciones Unidas Pérez de Cuellar fue nombrado como ministro presidente en 2001.

El diálogo cívico-militar en Guatemala

Antecedentes al dialogo en POLSEDE

Al ser cierto que el primer diálogo nacional sobre el tema de la seguridad, el papel de las fuerzas armadas, de la nueva Policía Nacional Civil, del sistema nacional de inteligencia y de las nuevas tesis de seguridad fue iniciado por el proyecto POLSEDE, tampoco hay que negar que la institución militar ha participado en discusiones previas. La democracia se estableció en Guatemala antes de la paz. A pesar de la redemocratización del país a partir de 1986, los estamentos militares se habían asegurado *de* bastiones de poder y garantías para un retiro a los cuarteles bajo sus propias condiciones. Una de estas condiciones fue la creación del Centro ESTNA, un centro de estudios cívico-militares cuyo tema era la promoción *de la* estabilidad nacional⁷. El Centro ESTNA ofrecía becas a los líderes de la sociedad civil (líderes Maya, sacerdotes y pastores evangélicos, líderes sindicales, periodistas) y a militares para familiarizarse con los problemas de desarrollo, gobierno y seguridad. En la tradición de la Escuela de Guerra de Brasil y el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM), era una formación inversa de allegados: En vez de que se organizara desde la sociedad civil un centro de estudios sobre la seguridad, fueron los militares que comenzaron a entrenar civiles en materia de democracia y seguridad⁸.

Otras discusiones fueron realizadas en el seno de la institución armada o en el contexto de las negociaciones de paz, un contexto de diálogo cerrado entre los negociadores y sus asesores, en lugares fuera de Guatemala (México DF, Oslo, Madrid, Cancún, La Habana, etc). Al lado de las negociaciones formales se desarrollaron negociaciones paralelas entre los dos actores combatientes, la institución armada y la guerrilla⁹. El lento proceso del establecimiento de lazos de respeto mutuo, de creación de confianza y hasta cierta camaradería entre ‘adversarios de armas’ que compartían, cada cual con sus razones, cierta desconfianza de ‘los políticos’ que negociaban por parte del estado; el entendimiento mutuo que permitió frenar el conflicto; la decisión de cese de fuego unilateral de la URNG y de la disolución de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) por parte del Ministerio de la Defensa Nacional antes de la firma de los acuerdos de paz, fueron elementos que influyeron considerablemente en la voluntad de los militares y de los guerrilleros para reconciliarse. Es un resultado colateral de las negociaciones de paz que no hay que subestimar, y que contribuyó a la

⁷ Incluso el nombre reflejaba los tesis de seguridad nacional (“estabilidad nacional”) de aquel tiempo, formulado por el entonces ministro de la defensa nacional Gramajo (1989).

⁸ La institución armada participó también en otras formas de diálogo, a veces con un cierto tinte de intimidación. Cuando FLACSO organizó, a finales de los ochenta y el comienzo de los años noventa, una ronda de diálogo, se hizo presente el estado mayor en uniforme de gala en primera fila. En 1995 se organizó en el Inter American Defense College una conferencia sobre la paz en Guatemala. Cuando uno de los líderes Maya presentes tomó la palabra y criticó la institución armada en público, fue inmediatamente rodeado por cuatro coroneles guatemaltecos en uniforme. El vice-rector del College tuvo que intervenir y solicitar que los militares se retirasen.

⁹ Véase Balconi & Kruijt (2004).

pacificación y al desarme al evitar la ocurrencia de incidentes por parte de la guerrilla una vez que fueron firmados los acuerdos de paz.

Por el énfasis en la fuerte posición y el peso político de las fuerzas armadas entre 1985 y 1995 se tiende a olvidar que fue precisamente en esa época cuando se originaron las primeras ‘organizaciones paraguas’ de la sociedad civil, procedentes de la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) y de la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC). En ambos casos, la Iglesia Católica jugó un papel importante. La CNR fue creada, desde el seno del gobierno, por el presidente Cerezo. A partir de 1994 se había organizado, bajo la presidencia del anterior moderador de las negociaciones de paz y presidente de la CNR, Monseñor Quezada Toruño, la Asamblea de la Sociedad Civil, compuesta por agrupamientos de índole religiosa y de origen étnico, para nutrir con recomendaciones a los delegados del gobierno en la mesa de negociación. Después de la firma de la paz en 1996 se crearon mucho más ONG’s, en general financiadas por la cooperación internacional y relacionadas a los temas de derechos humanos y de democracia. Del seno *de estas* organizaciones provenían varios participantes en el diálogo desarrollado dentro del programa POLSEDE¹⁰.

En general, durante el proceso de negociaciones de paz se había mejorado considerablemente la infraestructura para monitorear los derechos humanos. En 1994, en plena discusión sobre los Acuerdos de Paz, se pactó sobre la conveniencia del monitoreo de los mismos. Pocos meses después se instaló Misión de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), órgano especialmente creado para esta tarea. En 1997, se expandió la función de la Misión al monitoreo independiente de todos los Acuerdos de Paz, con una extensión del mandato hasta el año 2003. La presencia de Naciones Unidas funcionó en los primeros años de su existencia como un tipo de árbitro en materia de derechos humanos y de desarrollo democrático. El mérito de esta organización ha sido grande, sobre todo en materia de los derechos humanos, labor realizada mediante informes periódicos dirigidos al gobierno. Sin embargo, durante los últimos diez años de su presencia en Guatemala se dejó sentir también el peso de una institución que a veces se veía tentada a asumir el papel de un ‘estado dentro de un estado’, con unos 100 expertos internacionales (muchos de ellos [ex]-políticos latinoamericanos) que tenían dificultades de delegar tareas a expertos nacionales o funcionarios de ONG’s. Seguían contratando expertos internacionales “*por que no podíamos encontrar expertos adecuados dentro de la sociedad civil*” (Kruijt et al., 2000: 3), lo que, por supuesto, no contribuía al fortalecimiento de una sociedad civil con suficiente fuerza y autoridad.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta el proceso lento pero estable de crecimiento institucional de la sociedad civil a partir de la segunda mitad de los años noventa, también en los departamentos de población Maya. Guatemala contaba hasta mediados de los años ochenta con pocas asociaciones de defensoría indígena, y durante todo el siglo XX casi no se registraron movimientos étnicos (Cifuentes, 1998). Los pueblos Maya no estuvieron directamente representados durante las

¹⁰ Aguilera (en este libro) menciona las ONG’s de la primera generación (creadas en los años ochenta), como ASIES, FLACSO, la Fundación Myrna Mack, IEPADES, IRIPAZ y SEDEM. En una evaluación de la Fundación de Antropología Forense de Guatemala (FAFG) (Kruijt et al., 2002) comprobamos la influencia de otras más nuevas en el campo de los derechos humanos ONG’s (creadas en los años noventa), como la Alianza contra la Impunidad, CAFCA, CONAVIGUA, la Fundación Rigoberta Menchú, FONDEGUA y el GAM, entre otros. Por supuesto había también otras ONG’s, como el CALDH, la COPREDH y ODHAG.

negociaciones de paz. Sin embargo, durante las elecciones municipales inmediatamente posteriores a la firma de la paz, en marzo de 1997, ocurrió lo que nadie hubiera podido predecir unos diez años antes: el 33 por ciento de los alcaldes y vocales municipales elegidos fueron Mayas, elegidos mayoritariamente fuera del contexto de los partidos tradicionales, mediante 'comités cívicos' formados de manera ad hoc y girando alrededor de un candidato local. Ya para los años entre 2002, 2003 y 2004 - a finales del gobierno de Portillo y al comienzo del gobierno de Berger- se pueden percibir los primeros esfuerzos de formación de organizaciones políticas partidarias Mayas.

El diálogo en POLSEDE

Tal vez tuvieron que pasar tantos años para que por fin fuera posible organizar, por el valioso aporte de POLSEDE -proyecto implementado por el WSP-Internacional- un diálogo franco y abierto entre representantes del gobierno -entre ellos la institución armada-, la sociedad civil, invitados a título individual y expertos académicos extranjeros en seminarios internacionales.

El diálogo se concentró, utilizando una metodología de Investigación Acción Participativa, organizada en grupos de trabajo, en los componentes del amplio temario de la seguridad nacional: el futuro papel y la reconversión de la institución armada, la relación entre los diferentes cuerpos de seguridad -el ejército y la policía- y el sensible tema de la inteligencia nacional, tanto civil como militar¹¹.

Hubiera sido lógico que un diálogo como el mencionado hubiese sido organizado en combinación con o antecedido por un proceso de reconversión militar inmediatamente después de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, el proceso de reconversión militar integral se paralizó prematuramente en 1997, cuando el presidente Arzú pasó a retiro al entonces Ministro de Defensa, hombre progresista que gozaba del respeto de sus oficiales, para sustituirlo por un piloto, amigo personal del mandatario y promovido rápidamente al rango de general. En el siguiente gobierno de Portillo fueron nombrados tres Ministros de la Defensa, amigos o allegados del presidente, con la anuencia del general Ríos Montt -presidente del partido de gobierno y presidente del Congreso¹². La reconversión gradual que se había previsto dentro de los Acuerdos de Paz se postergó y la ausencia de tal reforma se hizo sentir en la mesa de diálogo. También llegaron a sentirse las diferentes actitudes de los sucesivos Ministros de la Defensa frente a la idea de un diálogo abierto del Ejército con la sociedad civil en general y de una discusión franca sobre la seguridad, el papel de la institución armada y la relación entre los militares y la inteligencia en particular.

¹¹ En 1989 se había publicado la tesis de la Estabilidad Nacional por el entonces Ministro de la defensa, el General Gramajo (1989). Se publicó en 1999 una *Doctrina del Ejército de Guatemala* (Ministerio de la Defensa, 1999) y en 2003, como publicación de parte del Gobierno de Guatemala (2003) el *Libro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala*. Las dos últimas publicaciones hacen referencia a la política de seguridad (véase Aguilera, en este libro).

¹² Al momento de redactar este artículo en su versión final (junio de 2004) los tres últimos ministros de la defensa se hallan oficialmente acusados de corrupción.

A diferencia de las presentaciones de parte de los representantes del gobierno y del sector público y también de las intervenciones de los expertos participantes a título personal (entre ellos varios ex-Ministros de la Defensa, ex-oficiales generales o ex-coroneles) podía percibirse el hecho de que los participantes por parte del Ejército y el Ministerio de la Defensa procuraron actuar de manera más cautelosa y tal vez defensiva. ¿Era por que los estamentos militares se sentían amenazados por la franqueza de los civiles? ¿Por las sugerencias tajantes de los ex-militares que participaron - algunos de ellos gozando de gran prestigio profesional? ¿Se temía que los resultados traerían como consecuencia la desaparición de la institución armada?

Es por esta razón que, cuando el diálogo se había terminado y se estaba preparando la publicación de los resultados, se originó un incidente. El Gobierno Nacional, por medio de la Secretaría de la Paz, había manifestado su acuerdo con los textos que contenían las recomendaciones de política consensuadas por los participantes en el proyecto. Sin embargo, el nuevo Ministro de la Defensa, que a su llegada al cargo se encontró con un proceso en sus etapas finales, mostró su inconformidad con el texto que circulaba y realizó gestiones ante la oficina de la entidad académica que auspiciaba la investigación y el diálogo¹³; la oficina del PNUD -que funcionó como enlace de los países donantes del proyecto POLSEDE- y ante las propias embajadas de los países donantes para protestar por el contenido del informe y solicitar su intervención en el sentido de modificar los textos. La gestión fue infructuosa en tanto no se accedió a la modificación de los textos, pero la Coordinación del proyecto POLSEDE, en decisión consultada a los demás participantes en el proyecto -representantes de las demás dependencias de Gobierno y de las organizaciones de la sociedad civil- decidió posponer la publicación en la espera de una aclaración de esta situación por parte de la Presidencia de la República, que no se manifestó claramente al respecto. Algunos meses después, tras el cambio de Ministro de la Defensa y nuevamente en consulta con representantes gubernamentales y de las organizaciones de la sociedad civil, se decidió proceder a la impresión y presentación pública de los textos en un acto en el que hablaban representantes oficiales del Gobierno y de la sociedad civil. Los sectores militares recalcitrantes que habían estado apoyando la posición del Ministro Méndez Estrada intentaron -infructuosamente otra vez- presionar ante los países y organizaciones cooperantes para detener el acto y evitar la distribución de los textos¹⁴: el acto se llevó a cabo y los documentos se hicieron públicos. Finalmente, las nuevas autoridades ministeriales, conscientes de la posición del Gobierno de la República era la de proceder a la presentación y distribución de los materiales pero confrontado ante un sector recalcitrante que había forzado a la institución a tomar posición pública, decidió aclarar la posición del Ejército y procedió a redactar una carta que aclaraba la posición institucional sobre los textos y que se añadió al texto.

¹³ El autor se refiere a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Sede Guatemala. *Nota del Editor*.

¹⁴ En ambas oportunidades, las respuestas de estas instituciones a la solicitud del Ministro de la Defensa Méndez Estrada variaron desde el amedrentamiento de alguna hasta el rechazo tajante de otras a la solicitud, y el apoyo a las decisiones de los miembros del proyecto (que por supuesto, incluían al resto de instituciones gubernamentales participantes).

Este incidente subraya la complejidad de un escenario marcado por la incertidumbre y la ambigüedad, y las dificultades que esto implica para representantes de países donantes y directores de instituciones comprometidos con la libertad de opinión y el fortalecimiento de la sociedad civil en Guatemala, en términos de su reacción ante la existencia de posiciones contradictorias entre representantes de gobierno en un tema como el de la seguridad nacional. Demuestra también los cambios en el seno de la sociedad civil: los demás participantes del proyecto POLSEDE no se dejaron intimidar y decidieron seguir adelante con la publicación de los resultados del diálogo de manera no distorsionada. La prolongación de esta discusión evidencia sin duda que el debate público iniciado sobre la seguridad nacional fue fértil y necesario: poco tiempo después de estos roces, el Ministerio de la Defensa Nacional decidió declarar como material de trabajo para el proceso de definición del Libro Blanco de la Defensa las conclusiones alcanzadas en el proyecto POLSEDE.

Perspectivas a largo plazo para América Latina en general y para Guatemala en particular

La democracia re-establecida en América Latina ha tenido que enfrentar y madurar, en la mayoría de los países, el tema de la seguridad nacional y de las instituciones involucradas en su gestión. En este sentido el caso de Guatemala ha sido un ejemplo de una evolución más tardía. El proceso complejo de transición que involucró tres dimensiones relativamente autónomas -consolidar un gobierno democrático, acabar con una guerra prolongada e iniciar un proceso de emancipación interna- es sin lugar a dudas una de las razones por las que *este* diálogo tan necesario pudo ser organizado -y sus resultados publicados- tantos años después de la toma del poder del primer gobierno civil. En toda América Latina, no obstante, hay dos líneas de falla sobre las cuales puede desmoronarse el proceso de consolidación de la democracia. En primer lugar existe el fenómeno de la exclusión crónica de vastos segmentos de la población. En segundo lugar, la manifestación de nuevas formas de violencia, esta vez no inmediatamente asociadas con la existencia de regímenes dictatoriales o el funcionamiento de los estados de terror, sino con la presencia y la actuación de nuevos actores armados.

Consideraremos la primera línea de falla. La democracia, ¿para quiénes es un bien? La democracia en América Latina regresó junto con la crisis económica. Como consecuencia se generalizó en las mismas décadas de los años ochenta y noventa la pobreza masiva, la informalización de la economía y de la sociedad, y la exclusión social de considerables contingentes de la población. Los ‘nuevos pobres’ procedentes de la clase media baja y de la clase obrera han sido las primordiales víctimas de la crisis y de las políticas de ajuste. La pobreza, sobre todo una característica del ámbito rural en la primera parte del siglo veinte, comenzó a manifestarse con amargura en la segunda mitad del siglo anterior en las ciudades, y sobre todo en los grandes metrópolis de los países latinoamericanos (Kruijt, Sojo & Grynspar, 2002).

La pobreza masiva y probablemente transgeneracional empezó a ser sinónimo de conflictos sociales, disturbios del orden social y radicalización política. Relacionada con la cultura de pobreza y la orientación política de los excluidos existe una profunda desconfianza –expresada en la variedad de publicaciones del

Latinobarómetro- frente a las instituciones formales de la democracia tales como el Parlamento, los partidos políticos, el sistema legal y las cortes, hasta los sindicatos laborales. En otras palabras, una de las principales consecuencias sociales y políticas de la pobreza, de la informalización, de la exclusión social es la erosión de la legitimidad del orden civil, político y público.

La enorme pobreza urbana tenía también otra consecuencia: los ghettos privilegiados de los privilegiados, donde buscan refugio de sus miedos frente a 'la sociedad de afuera' y donde las barreras protegen "*un estado hostil hacia buena parte de su población, manifestadas en múltiples formas de discriminación*" (O'Donnell, 2003: 14-15). El reciente informe del PNUD (2004) sobre el estado de la democracia en América Latina que hace uso de una enorme encuesta por el mismo **Latinobarómetro** nos informa que a la fecha la mayoría de la población latinoamericana preferiría un gobierno de tinte autoritario previsto que llegaría a encontrar una solución para la pobreza masiva.

El segundo asunto problemático está relacionado con la incapacidad de ejercer el monopolio del uso legítimo de la violencia por parte de los gobiernos democráticos. Esto es consecuencia en parte del legado del estado autoritario y represivo de los regímenes dictatoriales, y en parte de la permanente proliferación de la violencia armada por una variedad de actores no-estatales. La característica de esta proliferación es exactamente la ruptura del monopolio de la violencia legítimamente ejercida y la aparición de nuevos actores armados, como agrupamientos provenientes de las fuerzas de seguridad y las bandas juveniles, las 'maras' o pandillas. Bajo este denominador se agrupan diferentes formas de violencia y conflicto como, por ejemplo, violencia criminal de la calle, motines y disturbios, 'limpieza social' y ajusticiamientos, arbitrariedad de la policía, actividades paramilitares, actividades guerrilleras de la época de la Posguerra Fría, etc.

Algunos de dichos actores poseen un carácter semi-institucionalizado, como es el caso de los actores armados en Colombia. Otros mantienen en la violencia cotidiana un estilo de vida asociado al uso de armas, como si fuese parte de una diaria rutina laboral. En otras publicaciones (Koonings & Kruijt, 2004a) tipificamos esta estructura como 'vacíos de gobierno' (Koonings & Kruijt, 1999: 12) o, en una forma más terminante, 'estados en camino de ser fallidos' (Koonings & Kruijt, 2004b). Podemos mencionar varias formas: las favelas, villas, barriadas o comunas de miseria donde la autoridad local de facto es el '*traficante*' o el '*drug lord*', quien da ordenes para los ajusticiamientos pero funciona también como proveedor financiero de las ONG's en su territorio. No se trata de pequeñas 'bolsas olvidadas' dentro de las aglomeraciones urbanas, sino de territorios de considerable proporción, tal vez de 25 por ciento del contorno urbano en metrópoli como Rio de Janeiro, São Paulo, Buenos Aires y Ciudad de México. Zaluar (2000) tipificó la relación entre bandas juveniles y el comercio de drogas en las favelas de Rio de Janeiro con mucha razón como una 'integración perversa'.

En Centroamérica también proliferaron diferentes categorías de actores armados no-estatales. En una publicación que revisa los resultados de los primeros cinco años después de los Acuerdos de Paz (Sieder et al., 2002), los autores mencionan la influencia creciente de las 'fuerzas ocultas' en Guatemala. A esta nueva violencia hay que añadir el surgimiento de un nuevo tipo de organización criminal que se hizo visible a partir del año 2000: bandas especializadas en robos y secuestros, equipadas con armas más sofisticadas que la policía, y carteles de droga,

formados por ex-oficiales de la institución armada en asociación con la ex-inteligencia militar.

Nuevos tipos de violencia, las *maras* (pandillas juveniles) en el ámbito urbano y los linchamientos en el campo, se *manifestaron* a partir de los años de la paz (McIlwaine & Moser, 2001, Moser & McIlwaine, 2001, 2004, Vela, Sequén-Mónchez & Solares, 2001, Savenije & Andrade-Eekhoff, 2003). Actualmente, los gobiernos de El Salvador, Honduras, Guatemala y en menor grado también de Nicaragua, consideran la existencia y la expansión de las maras como un problema serio de seguridad nacional. Decenas de miles de menores y jóvenes adultos entre 12 y 30 años pertenecen a los pandillas juveniles que en El Salvador y en Honduras aparecen ser responsables por el 45 por ciento de los muertos anuales por violencia y en Guatemala alrededor de 20 por ciento (Peetz, 2004)¹⁵. En Honduras las autoridades nacionales promulgaron una legislación especial anti-marera que facilita la formación de comandos especiales de fuerzas policiales y de militares (*Operación Libertad*, 2003). Un semejante plan en El Salvador se bautizó *Plan Mano Dura* (2003). En Guatemala se estudia a la fecha una legislación parecida.

Los mencionados problemas afectan también la seguridad nacional en Centroamérica en general y en Guatemala en particular. La combinación de exclusión social prolongada y pobreza masiva, junto con una violencia social incorporada, pondrá a riesgo, en el largo plazo, los fundamentos de la democracia. Resulta paradójico que tanto muchos gobiernos nacionales como una multitud de líderes populares y religiosos locales, ya hayan aceptado la convivencia pacífica con actores no-estatales que son profesionales de la violencia a cambio de que ellos no amenacen el orden político nacional. La pregunta clave es, sin embargo, cuánto tiempo el orden económico, social, político y moral de América Latina puede mantener un equilibrio precario entre los niveles 'aceptables' de la exclusión social y niveles 'aceptables' de la violencia. Para Guatemala, donde se ha llegado por fin a un diálogo serio sobre la seguridad nacional, este tipo de nuevas amenazas constituyen un reto formidable para *el futuro*.

Bibliografía

- Agüero, Felipe. *Brechas en la Democratización: Las visiones de la elite política sobre las fuerzas armadas. Nueva Serie FLACSO*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Chile. 1998.
- Agüero, Felipe & Jeffrey Stark, eds. *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Coral Gables: North-South Center Press, 1998.
- Arnson, Cynthia J., ed. *Comparative Peace Processes in Latin America. Washington*. Woodrow Wilson Center Press & Stanford University Press. 1999.

¹⁵ Según varias fuentes mencionadas en Peetz (2004: 59) el número de mareros oscila entre 14.000 y 200.000 en Guatemala, entre 10.500 y 35.000 en El Salvador y entre 36.000 y 100.000 en Honduras. Las estimaciones para Nicaragua son de 4.500 mareros, para Costa Rica 2.600, Panamá 1.385 y Belice 100.

- Arévalo de León, Bernardo. *Sobre arenas movedizas. Sociedad, estado y ejército en Guatemala*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Académica Guatemala. 1998.
- Arévalo de León, Bernardo, ed. *Hacia una política de seguridad para la democracia*. Guatemala. FLACSO Sede Académica Guatemala & WSP Internacional. 2003. 3 Tomos.
- Atunes, P. C. B. *SNI & ABIN. Uma leitura de atuação dos serviços secretos prasilieiros ao longo do século XX*. Editora FGV. Rio de Janeiro, 2002.
- Balconi, Julio & Dirk Kruijt. *Hacia la reconciliación. Guatemala 1960 – 1996*. Piedra Santa. Guatemala.
- Benites Manaút, Raúl. *México: Doctrinas de seguridad y defensa (del siglo XX al XXI)*. en Joseph S. Tulchin, ed. *Nuevos temas de seguridad en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2002, pp. 55 – 72.
- Benites Manaút, Raúl. *América del Norte: ¿Seguridad regional en construcción?*. Ponencia presentada en el 51 Congreso de Americanistas, Santiago de Chile, 14-18 de julio de 2003.
- Bobea, Lilian, ed. *Soldados y ciudadanos en el Caribe*. FLACSO. Santo Domingo, 2002.
- Camou, Antonio. *Argentina (otra vez) en crisis. El dolor de ya no ser*. Anuario social y político de América Latina y El Caribe # 5. Caracas & San José: Nueva Sociedad & FLACSO, 2002, pp. 21 – 28.
- Ceballos Melguizo, Ramiro. *The Evolution of the Armed Conflict in Medellín. An Análisis of the Major Actor*. Latin American Perspective, 116, 28 (1), 2001, pp. 110-131.
- Cifuentes H., Juan Fernando. *Historia moderna de la etnicidad en Guatemala. La visión hegemónica: Rebeliones y otros incidentes indígenas en el siglo XX*. Universidad Rafael Landívar/IDIES. Guatemala, 1998.
- Dew, Edward W. *The Trouble in Surinam, 1975 – 1993*. Praeger. Westport, 1994.
- Fico, Carlos. *Como eles agíam. Os subterrâneos da ditadura militar: Espionagem e polícia política*. Editora Record. Rio de Janeiro, 2001.
- Fuentes, Claudio. *After Pinochet: Civilian policies toward the Military in the 1990s Chilean Democracy*. Journal of Interamerican Studies and World Affairs 42, 3, otoño de 2000; pp. 111-142. Gobierno de Guatemala. Libro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala. Centro Impresor PS. Guatemala, 2003.
- Gramajo, Hector Alejandro. *Tesis de la estabilidad nacional*. Guatemala: Ejercito de Guatemala, 1989.
- Huneus, Carlos. *El régimen de Pinochet*. Editorial Sudamericana. Santiago de Chile, 2002.
- Hunter, Wendy. *Eroding Military Influence in Brazil - Politicians against Soldiers*. The University of North Carolina. Chapel Hill, 1997.
- Koonings, Kees & Dirk Kruijt, editores. *Societies of Fear. The Legacy of Civil War, Violence, and Terror in Latin America*. Zed Books. Londres, 1999.
- Koonings, Kees & Dirk Kruijt, editores. *Armed Actors: Organised Violence and State Failure in Latin America*. Zed Books. Londres, 2004a (por publicar).
- Koonings, Kees & Dirk Kruijt. *Armed actors, organised violence and state failure in Latin America: A survey of issues and arguments*. en Koonings, Kees & Dirk Kruijt, editores. *Armed Actors: Organised Violence and State Failure in Latin America*. Zed Books. Londres, 2004b, pp. 5-15.

- Kruijt, Dirk, Luis Fondebrider & Francisca Alvarez Medrano. *Informe de evaluación de los proyectos ejecutados por la Fundación de Antropología Forense de Guatemala (FAFG)*. UNDP. Guatemala, 2002.
- Kruijt, Dirk, Annette Pearson, Yubisa Palma & Juan Enrique Quiñonez Schwank. *Informe de evaluación del aporte de la Real Embajada de los Países Bajos con MINUGUA (Fondo de Fideicomiso)*. MINUGUA. Guatemala, 2000.
- Kruijt, Dirk, Carlos Sojo & Rebeca Grynspan. *Informal Citizens. Poverty, Informality and Social Exclusion in Latin America*. Rozenberg Publishers, 2002 (Thela Latin America Series). Amsterdam, 2002
- Kruijt, Dirk & Maria del Pilar Tello. *From Military Reformists to Civilian Dictatorship. Peruvian Military Politics from the 1960s to the Present*. en Kees Koonings & Dirk Kruijt, editores. *Political Armies. The Military and Nation Building in the Age of Democracy*. Zed Books. Londres, 2002. pp. 35 – 63.
- Leal Buitrago, Francisco. *Armed Actors in the Colombian Conflict*. en Koonings, Kees & Dirk Kruijt, eds. *Armed Actors: Organised Violence and State Failure in Latin America*. Londres: Zed Books, 2004b, pp. 126-147.
- Loveman, Brian. *Por la Patria. Politics and the Armed Forces in Latin America*. Scholarly Resources Inc. Wilmington, Delaware, 1999
- McIlwaine, Cathy & Caroline M. Moser. *Violence and social capital in urban poor communities: Perspectives from Colombia and Guatemala*. *Journal of International Development* 13. 2001. pp. 965-984.
- McSherry, J. Patricia. *Incomplete Transition. Military Power and Democracy in Argentina*. MacMillan. Houndmills, 1997.
- Ministerio de la Defensa Nacional. *Doctrina del Ejército de Guatemala*. Editorial del Ejército de Guatemala. 1999.
- Moser, Caroline & Cathy McIlwayne. *La violencia en el contexto del posconflicto, según la percepción de comunidades urbanas pobres de Guatemala*. Washington & Bogotá: Banco Mundial & Tercer Mundo Editores, 2001.
- Moser, Caroline & Cathy McIlwaine. *Encounters with Violence in Latin America. Urban Poor Conceptions from Colombia and Guatemala*. Routledge. Londres, 2004.
- O'Donnell, Guillermo. *Acerca de las problemáticas fronteras de América Latina*, en Guillermo O'Donnell, Cynthia Hewitt de Alcántara y Arturo Escobar. *Cruzando fronteras en América Latina*. Amsterdam: CEDLA, 2003, pp. 7 – 18 (Cuadernos del CEDLA # 16).
- Peetz, Peter. *Zentralamerikas Jugendbanden. "Maras" in Honduras, El Salvador und Guatemala, Brennpunkt Lateinamerika*. *Politik-Wirtschaft-Gesellschaft* 2004, 5, pp. 49 – 63.
- PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay*. www.democracia.undp.org, abril de 2004 (versión electrónica).
- Rojas Aravena, Francisco. *Diseño y gestión de la seguridad internacional en América Latina*. Universidad de Utrecht. Utrecht, 2001.
- Rojas Aravena, Francisco, editor. *La seguridad en América Latina pos 11 de septiembre*. Caracas: Nueva Sociedad, 2003.

- Rojas Aravena, Francisco, Bernardo Arévalo de León & Carlos Sojo. *Sociedad, estado y fuerzas armadas. La nueva agenda de seguridad en Centroamérica*. Guatemala & Santiago de Chile: FLACSO, 1998.
- Rosada-Granados, Héctor. *El lado oculto de las negociaciones de la paz. Transición de la guerra a la paz en Guatemala*. Guatemala: Fundación Friedrich Ebert/Proyecto Nacional [Materiales de estudio y trabajo #23], 1998.
- Saín, Marcelo F. *Seguridad, Democracia y Reforma del Sistema Policial en la Argentina*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 2002.
- Saín, Marcelo F. *Los desafíos de la inteligencia regional en un contexto de globalización*. Paper presented at the 3th Simposio Internacional sobre Seguridad y Defensa 'Nuevas tendencias de la seguridad subregional', Hemispheric Center for Defense Studies (CHDS) of Chile, Santiago de Chile, April 14-17, 2003.
- Savenije, Wim & Katharine Andrade-Eekhoff. *Conviviendo en la orilla. Violencia y exclusión social en el Área Metropolitana de San Salvador*. FLACSO. El Salvador, 2003.
- Sieder, Raquel, Megan Thomas, George Vickers & Jack Spence. *Who Governs? Guatemala Five Years After the Peace Accords*. Cambridge, Mass.: Hemispheric Initiatives & Washington Office on Latin America (WOLA), 2002.
- Silva, Patricio, editor. *The Soldier and the State in South America. Essays in Civil-Military Relations*. Palgrave. Basingstoke, 2001.
- Vela, Manolo, Alexander Sequén-Mónchez & Hugo Antorio Solares. *El lado oscuro de la eterna primavera. Violencia, criminalidad y delincuencia en la postguerra*. FLACSO Sede Académica Guatemala, 2001.
- Zaluar, Alba. *Perverse Integration: Drug Trafficking and Youth in the Favelas of Rio de Janeiro*, *Journal of International Affaire*. 53, 2000, 2, pp. 654-671.

Capítulo 12

El proyecto *Hacia una política de seguridad para la democracia* - dos años después

Ana Glenda Tager Rosado

Introducción

El proyecto *Hacia una Política de Seguridad para la Democracia (POLSEDE)* que inició en 1999 y finalizó con la presentación de sus conclusiones en febrero del 2003, fue una iniciativa de dos organizaciones nacionales (La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - *FLACSO* y el Instituto Guatemalteco para el Desarrollo y la Paz - *IGEDEP*) y el WSP Internacional que ante el estancamiento de la reforma de las Fuerzas Armadas pactada en el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una Sociedad Democrática (*AFPC*)¹, tuvo como objetivo ahondar en la consolidación del sistema democrático ajustando la función militar dentro de los requerimientos de un Estado Democrático de Derecho.

El nuevo marco de relaciones necesarias entre una sociedad civil y unas FFAA insertas dentro de un Estado democrático, evidenciaba una serie de carencias y vacíos que POLSEDE se propuso trabajar, y que fundamentalmente se podían dividir en dos grupos. El primero, lo relativo al desconocimiento técnico que de la problemática de la seguridad se padecía: debilidad de las instituciones de la sociedad civil en el manejo conceptual del tema; debilidad del liderazgo político civil, para diseñar, negociar e implementar las políticas públicas necesarias para la reforma del sector de seguridad del Estado; y la poca capacidad de propuesta y de articulación por parte de las organizaciones de la sociedad civil frente a las autoridades estatales. El segundo, lo que atañe a las relaciones entre FFAA y sociedad civil: persistencia de desconfianzas y descalificaciones mutuas derivadas de la polarización por causa del enfrentamiento armado interno; desconfianza, desinformación, desorientación y distintos niveles de resistencia a la transformación de la institución militar; y las propias dificultades de todos los actores para el diálogo político intersectorial derivados del fraccionamiento y polarización social.

Si se parte de estos supuestos, a dos años de la finalización de POLSEDE, un análisis objetivo deberá necesariamente considerar aspectos tales como el impacto de las recomendaciones operativas a nivel de política pública (se considera

¹ Este acuerdo es parte integral de los Acuerdos de Paz, y fue suscrito por el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, en la ciudad de México el 19 de septiembre de 1996. Ver MINUGUA (1996).

a POLSEDE como el primer ejercicio de diálogo intersectorial realizado en Guatemala con propuestas consensuadas sobre políticas de seguridad y defensa), y la importancia de los procesos generados en materia de seguridad así como las perspectivas de futuro.

Cabe mencionar que el presente trabajo no realizará un análisis de la importancia del contenido de los consensos alcanzados en cada uno de los documentos de trabajo ya que esto ha sido extensamente analizado por el equipo evaluador de POLSEDE en el documento “Sistematización y lecciones aprendidas del Proyecto”². Lo que si se considera importante es incorporar un recuento sobre el impacto que han tenido en materia de política pública las cuatro propuestas que fueron elaboradas a posteriori de la evaluación señalada, las cuales recogen las recomendaciones alcanzadas en los 11 documentos emanados de los Grupos de Trabajo, pero resaltando e integrando los elementos propositivos más relevantes.

Impacto de las Recomendaciones Operativas de POLSEDE

Los documentos que emanaron por consenso de los seis Grupos de Trabajo del proyecto contienen una combinación de análisis histórico, reflexiones y datos técnicos, y propuestas de cursos de acción sobre cada uno los distintos temas abordados. Tanto por razones de eficiencia como de accesibilidad, éstas se integraron en cuatro propuestas generales que las presentan –ya sin los elementos de reflexión histórica o teórica- en la forma de ‘recomendaciones operativas’ que recogen y sistematizan el consenso alcanzado mediante el esfuerzo colectivo:

1. Las bases conceptuales para la consideración de la cuestión militar en la Guatemala del siglo XXI.
2. Propuesta para la reforma del Sistema de Seguridad
3. Propuesta para la reforma del Sistema Inteligencia
4. Propuesta para la Redefinición de la Función Militar

Estas cuatro propuestas son importantes ya que no sólo retomaron lo acordado en el AFPC, sino que además plantean de forma más amplia una serie de propuestas consensuadas intersectorialmente sobre lo que aún está pendiente de reformar en materia de seguridad: una agenda de trabajo mas allá de lo ya pactado.

La primera propuesta sienta las bases conceptuales y hace un reconocimiento de las tareas pendientes en materia de seguridad para Guatemala. Considera necesario desarrollar en la estructura política del Estado la capacidad de afirmar la autoridad civil sobre la institución militar a partir del desarrollo de un marco jurídico (desde el nivel constitucional hasta la revisión de las regulaciones internas de la institución), de políticas adecuadas de seguridad, defensa y militar, mecanismos institucionales claros y recurso humano civil calificado para las distintas instituciones civiles involucradas³.

² Rodés, Sargisson y Fluri (2002).

³ Para más información ver el documento *Bases para la consideración de la cuestión militar en Guatemala*, documento final del Grupo de trabajo sobre Marco Conceptual.

El impacto de esta propuesta ha sido de tipo conceptual ya que nutrió de insumos para el debate en curso en torno a la definición del papel del ejército en una sociedad democrática. El desarrollo teórico principal consistió en invertir la lógica entre seguridad y defensa que existía en el Estado autoritario: mientras en un régimen de este tipo las funciones de defensa abarcaban todas las funciones relativas a la seguridad, en la propuesta de la seguridad democrática las funciones de defensa deberían subordinarse a un marco general de la seguridad que ya no es responsabilidad de las fuerzas armadas.

Dada la naturaleza del proyecto, el contexto en el que se desarrolló y la diversidad de actores que participaron -entre ellos militares, ex militares, ex guerrilleros- la discusión de esta temática fue particularmente difícil, enfrentando situaciones que fueron desafíos permanentes para el logro de los consensos, especialmente porque se hacía referencia al proceso histórico reciente que se vinculaba al enfrentamiento armado en el cual muchos de ellos participaron. No obstante estas dificultades, los participantes lograron alcanzar interpretaciones básicas que se convirtieron en un marco conceptual compartido.

La segunda propuesta, dirigida a la reforma del sistema de seguridad, plantea un marco analítico basado en el concepto de seguridad democrática acordado en el Tratado Marco de Seguridad Democrática⁴. Asimismo brinda insumos para el desarrollo de una ‘agenda de seguridad’ y para la 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 Nacional de Seguridad, Consejo Asesor de Seguridad, direcciones operativas, comisiones legislativas y otras.

La importancia de esta propuesta es que cuestiona el concepto de seguridad estatocéntrico anteriormente dominante, desarrollado en el marco de la doctrina de Seguridad Nacional, durante la década de los sesenta y setenta, en plena guerra fría. A pesar de que el proceso de democratización y las negociaciones de paz implicaron un cambio en los presupuestos básicos de las relaciones entre sociedad, estado y fuerzas de seguridad, para 1999 –año en que da inicio el proyecto POLSEDE- los marcos conceptuales y operativos de seguridad vigentes seguían respondiendo a la lógica del enfrentamiento armado y del autoritarismo.

El proyecto tuvo éxito en centrar el debate en el hecho de que en una democracia, el bien a defender por la acción estatal de seguridad debía ser el ser humano como ente social, rescatando el paradigma antropocéntrico que ya había sido identificado en el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC) y en el Tratado Marco de Seguridad Democrática, pero que no trascendía del ámbito declarativo de estos textos. El compromiso de los participantes con la adopción de este nuevo marco conceptual ha logrado convertirlo en el referente no sólo de las organizaciones de la sociedad civil

⁴ El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica fue firmado por los Gobiernos de Centroamérica en la ciudad de San Pedro Sula, Departamento de Cortés, República de Honduras, el 15 de diciembre de 1995, y ratificado por Guatemala en 1997. El tratado establece un nuevo modelo de seguridad y defensa regional a partir de principios y objetivos democráticos, con la intención explícita de sustituir los marcos conceptuales y operativos que la Doctrina de la Seguridad Nacional había establecido durante los años ochenta y setenta como soporte a los estados autoritarios del istmo.

especializadas en la materia sino, de manera creciente, también de instituciones públicas y partidos políticos.

La incidencia más concreta que hasta el momento se ha logrado en el marco de esta propuesta ha sido en el marco del proceso de establecimiento del Consejo Asesor de Seguridad (CAS). La creación de este consejo constituía uno de los compromisos adoptado en el marco del AFPC que, por razones que van de falta de voluntad política a la desconfianza, no se había logrado cumplir. La recomendación elaborada por POLSEDE para la integración y estructura del CAS resultó ser la base para posteriores diálogos entre sociedad y estado, en cuyo marco se alcanzó el acuerdo que permitió la instauración de dicho Consejo, por medio de un Acuerdo Gubernativo de la Presidencia de la República, el 16 de marzo del 2004.

Estas negociaciones entre gobierno y sociedad civil, iniciadas a finales del período de Alfonso Portillo y concluidas al inicio del Gobierno de Oscar Berger, descansaron en la existencia en las organizaciones de la sociedad civil de actitudes colaborativas y capacidades técnicas, y en el reconocimiento de este hecho por un estado dispuesto a dialogar. El origen de estas actitudes la encuentran ambas partes en la experiencia de trabajo conjunto realizado en *POLSEDE*, lo cual quedó reflejado en el Cuarto Informe que el Presidente Alfonso Portillo entregó al Congreso de la República, en el que expresa: *“En el proceso que lleva al establecimiento del CAS mucha importancia tiene la capacitación de civiles en temas de seguridad y defensa, el quebrantamiento de mitos y la apertura de espacios de diálogo entre el Estado y la sociedad civil. Tal es el caso del Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia, en cuyos trabajos participaron diversas personalidades académicas, sociales y políticas interesadas en esta temática, junto con funcionarios civiles y militares del Gobierno de Guatemala, bajo el auspicio de FLACSO, WSP-Internacional y el IGEDEP. El Gobierno de Guatemala participó activamente en este ejercicio de investigación participativa y aportó a la reflexión social, lo cual le llevó a suscribir como propias las conclusiones obtenidas, todas las cuales constituyen aportes sustanciales para el desarrollo de una muy elaborada concepción guatemalteca sobre los temas de la seguridad y la defensa”*⁵.

La tercera propuesta establece la reforma del sistema de inteligencia, propone el diseño institucional de un marco sistémico definiendo las estructuras, sus ámbitos y funciones, y algunas de las más importantes pautas generales de funcionamiento. La recomendación incluye lo relativo a los mecanismos de coordinación entre los distintos servicios, los controles democráticos necesarios, y lo relativo a la formación del personal y el desarrollo de una carrera profesional para servicios de inteligencia.

La propuesta de Sistema marco de Inteligencia se tradujo en un anteproyecto de Ley que incorpora todos los temas tratados por el Grupo de Trabajo respectivo, el que ha sido adoptado por la Red Guatemalteca de Seguridad Democrática como el fundamento para sus recomendaciones en la materia. Actualmente – a finales del 2004- esta iniciativa está siendo discutida en un grupo de trabajo de la *Red* con el apoyo de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República (SAE), con el propósito de consensuar un texto que será presentado como iniciativa de ley para su discusión en el Congreso de la República. Es de resaltar la

⁵ Gobierno de la República (2003).

importancia de esta legislación, ya que actualmente el país carece de ningún tipo de marco regulatorio sobre este tema más allá de acuerdos gubernativos puntuales referidos a la actuación de los diferentes organismos de inteligencia que actualmente operan en Guatemala.

En cuanto a la propuesta del órgano encargado de la inteligencia civil, los resultados sobre este particular logrados por POLSEDE fueron retomados como insumo para la integración de un nuevo grupo de discusión durante el proyecto POLSEC y el producto final obtuvo en octubre de 2004 el dictamen favorable en la Comisión de Gobernación del Congreso de la República, donde únicamente queda pendiente de ser conocida por el pleno del Congreso para su aprobación final. La importancia en la creación de este órgano responde a que históricamente en Guatemala el modelo de inteligencia se caracterizó por la carencia de organismos de inteligencia civil y la existencia exclusiva de organismos de inteligencia militares que, sin ningún tipo de control político, contaban con competencias ampliadas en el ámbito de inteligencia interior.

En términos generales, son muchos los factores que habían limitado el debate sobre la reforma de inteligencia en el país, fuera del tratamiento que se hizo del tema en el marco de los Acuerdos de Paz. Entre ellos puede mencionarse la falta de información sobre la estructura y operaciones de estos servicios, el temor de los ciudadanos frente al tema y la poca claridad conceptual sobre el papel apropiado de dichos servicios en una democracia. Es por ello que más allá de la incidencia de las propuestas concretas en asuntos de inteligencia que se obtuvieron en POLSEDE, fue un gran logro el nivel de conocimiento técnico en la materia que los participantes obtuvieron durante el transcurso del proyecto en un tema históricamente vedado a las organizaciones de la sociedad, y que las ha convertido en interlocutores del estado.

La cuarta propuesta, referente a la redefinición de la función militar, propone la reforma de la Ley Constitutiva del Ejército, la reconversión militar, la necesidad de desarrollar una Política de Defensa y una Política Militar así como la revisión y actualización de la Doctrina Militar en un marco de participación de la sociedad civil a la que corresponde la parte axiológica.

Aunque las propuestas sobre esta temática fueron centrales para los objetivos con los que dio inicio el proyecto, cabe mencionar que también han sido las más difíciles de implementar ya que muchas de ellas implican cambios profundos en la naturaleza de las relaciones entre sociedad, estado y fuerzas armadas, e incluso, reformas a la Constitución Política de la República. Temas como el alcance del proceso de reconversión militar o el diseño de una Política Militar por parte del estado dependen de una serie de factores sociopolíticos cuyo desarrollo es difícil prever y que limitan las posibilidades de acción de los distintos actores institucionales y sociales⁶.

⁶ Lo relativo a la acotación de la función del Ejército a la seguridad exterior es un buen ejemplo. En la reforma propuesta por el AFPC en su numeral 35, se estipula que “*La misión del Ejército de Guatemala queda definida como la defensa de la soberanía del país y de la integridad de su territorio; no tendrá asignadas otras funciones y su participación en otros campos se limitará a tareas de cooperación*”. Así mismo “*deberá adecuar su doctrina, medios, recursos y despliegue a sus funciones y a las prioridades de desarrollo del país*”. Sin embargo, el rechazo a las reformas constitucionales derivadas de los Acuerdos de Paz en el referendo de mayo de 1999 ha impedido traducir este acuerdo político en norma jurídica.

A pesar de estas limitaciones se han logrado ciertos avances, como la continuación de los procesos de diálogo entre fuerzas armadas y sociedad en torno a temas como la Política de Defensa, la Doctrina Militar, o la Ley Constitutiva del Ejército. Aunque estos ejercicios han sido convocados directamente por el Gobierno de la República, en su desarrollo la experiencia de POLSEDE ha incidido directamente en dos aspectos: en primer lugar, en la generación de grados de confianza y actitudes dialógicas en actores que anteriormente se encontraban profundamente polarizados. En segundo lugar, en el desarrollo del lenguaje común y las capacidades técnicas básicas para permitir la colaboración intersectorial en temas de política pública.

En efecto, en el caso del proyecto para la formulación del Libro Blanco de la Defensa Nacional⁷, los funcionarios gubernamentales responsables manifestaron en su momento que la experiencia POLSEDE fue determinante para la identificación de viabilidad de una convocatoria para este tema, y decidieron incluir las cuatro recomendaciones operativas finales como documentos oficiales de trabajo. Por su parte, varias organizaciones de la sociedad civil especializadas en estos temas expresaron que su decisión de aceptar a la invitación del Gobierno a este diálogo coordinado por el Ministerio de la Defensa se basó en las medidas básicas de confianza que se desarrollaron en el marco del proyecto. En el caso del proceso de discusión del documento de Doctrina del Ejército de Guatemala, nuevamente convocado por el Ministerio de la Defensa, las actitudes dialógicas y capacidades técnicas han permitido el desarrollo de un diálogo en que se tuvo, como uno de los insumos iniciales, las recomendaciones alcanzadas sobre este tema en el marco de POLSEDE.

Como conclusión preliminar sobre el impacto que estas cuatro propuestas han tenido en el contexto del debate sobre la problemática de seguridad en Guatemala, se puede observar que el alcance en cada caso ha sido distinto: en algunos temas –como lo relativo al sistema de inteligencia, o al establecimiento del CAS- ha sido – y sigue siendo- determinante para la formulación de las políticas públicas correspondientes. En otros casos, su incidencia ha sido menor en términos de instrumentos específicos de política, pero evidente como referente obligado. En general, la experiencia ha estimulado el debate sustantivo y facilitado espacios para que las organizaciones de la sociedad civil continúen interactuando con las instancias gubernamentales en torno a una nueva visión de seguridad democrática. Las organizaciones de la sociedad civil tienen hoy una mejor y más eficaz forma de inter-relacionarse con las autoridades políticas y gubernativas, quienes a su vez, reconocen que éstas poseen capacidades y recursos técnicos para la formulación de propuestas sólidas.

El nivel de apropiación de los resultados así como el grado de conocimiento que se logró sobre la temática de seguridad entre los participantes del proyecto POLSEDE puede medirse, a dos años de finalizada la experiencia, en la capacidad que evidencian sus participantes. En el caso de las organizaciones de la sociedad civil, en la capacidad de formulación de propuestas de política que han desarrollado distintas organizaciones especializándose en ciertas temáticas, y en la capacidad de cabildeo, incidencia y trabajo interinstitucional que han continuado realizando desde sus diversos espacios organizativos. En lo relativo al sector

⁷ Convocado según Acuerdo Gubernativo N° 456-2001 promulgado el 20 de noviembre del año 2001.

gubernamental, en la disposición al diálogo y a la colaboración intersectorial, y en el interés en avanzar en la concreción de marcos jurídicos y operativos de política anclados en el nuevo paradigma de seguridad.

Importancia de los procesos generados en materia de seguridad

Con la finalización del proyecto, comenzaron a surgir una serie de iniciativas que procuraban trasladar y continuar en otros ámbitos sociales el diálogo multisectorial que se había establecido en POLSEDE, y cuya intención genérica era mantener el debate intersectorial sobre los temas de seguridad y defensa. El equipo responsable de la evaluación externa del proyecto constató, en las etapas finales del mismo, la alta motivación que mantenían los participantes y que se manifestaba en el deseo de constituir una “comunidad de seguridad y defensa” que, a partir del reconocimiento mutuo y el respeto de las posiciones respectivas, dotara al sistema político guatemalteco de un núcleo de reflexión temática sólidamente asentado sobre principios académicos⁸.

Este espíritu se tradujo en las siguientes iniciativas:

1. El desarrollo del proyecto *Hacia una Política de Seguridad Ciudadana* –POLSEC-.
2. La creación de la *Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática*.
3. La creación de la *Coordinadora Institucional de la Sociedad Civil*.
4. El establecimiento de un proceso de negociación para el establecimiento del *Consejo Asesor de Seguridad (CAS)*.
5. El desarrollo del proyecto de *Fortalecimiento de las Capacidades de las Organizaciones Sociales en temas de Seguridad* –FOSS-.

El Proyecto Hacia una Política de Seguridad Ciudadana (POLSEC)

Como resultado del interés manifestado por distintos actores sociales y el Ministerio de Gobernación en establecer un espacio de diálogo que permitiera consensuar el marco general de una política de Seguridad Ciudadana, aplicando la misma estrategia metodológica aplicada en POLSEDE, en abril de 2002 se inició un nuevo proyecto específico con el propósito de realizar un diálogo que reuniera a autoridades públicas y organizaciones de la sociedad civil en un proceso de análisis sobre las políticas que el país requería en temas de seguridad pública.

El proyecto surgió como una iniciativa de colaboración interinstitucional entre la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO- Sede Académica Guatemala; la Asociación Seguridad en Democracia –SEDEM-; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y WSP-International, y tuvo como uno de sus principales fines el diseño de una política integrada de seguridad ciudadana que diera respuesta, a largo y mediano plazo, a la necesidad individual y social de seguridad, en la que se privilegiara el respeto a los derechos

⁸ Rodés, Sargisson y Fluri. (2002) pp. 54 y 55.

humanos en el combate a la impunidad, y se diera relevancia al carácter preventivo en la lucha contra el crimen.

El proyecto reunió a instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas, en grupos de trabajo que desarrollaron una investigación sobre los siguientes temas de agenda: Institucionalidad de la Seguridad Ciudadana, Seguridad Preventiva y Derechos Humanos, e Investigación Criminal (Ver anexos 1 y 2).

Los tres Grupos realizaron aproximadamente 62 reuniones, en las que la metodología utilizada permitió avanzar en la gestación de consensos intersectoriales dotados simultáneamente de calidad técnica y de legitimidad política:

1. Propuesta de reagrupamiento de las funciones de seguridad en un ministerio específico.
2. Propuesta para la creación de la academia de formación del sector seguridad.
3. Recomendaciones para el fortalecimiento de la Institucionalidad de la Seguridad Ciudadana en Guatemala.
4. Propuesta de un modelo de policía comunitaria (componentes: seguridad preventiva y derechos humanos, seguridad preventiva en la seguridad ciudadana y desarrollo social y política pública para la seguridad preventiva y la prevención del delito).
5. Propuesta de reestructuración del Ministerio Público para hacer su funcionamiento acorde al procedimiento acusatoria formal.
6. Propuesta para operativizar los convenios de cooperación suscritos entre el Ministerio Público y la Policía Nacional Civil.
7. Propuesta para la suscripción de un convenio interinstitucional de unificación e integración de los laboratorios de investigación y servicio médico forense, entre el Ministerio de Gobernación, el Ministerio Público y el Organismo Judicial.

El proyecto se encuentra, a finales de 2004, en una etapa de seguimiento a las recomendaciones alcanzadas, que incluye el desarrollo de una campaña de incidencia y la definición de mecanismos institucionales para su implementación, así como el desarrollo de un modelo de participación ciudadana en la formulación de planes de seguridad a nivel local.

Además de generar un espacio intersectorial para el análisis y discusión del tema de la seguridad ciudadana, POLSEC – sus recomendaciones y su experiencia – se ha convertido en referente para los temas de seguridad pública. Autoridades de Gobierno han aprovechado la sinergia existente en el espacio para generar espacios de negociación –como en el caso de la Comisión de Alto Nivel del Ministerio de Gobernación– o pedir opinión sobre temas específicos –como en el caso de la Ley de Investigación Criminal.

La Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática (Red)

La *Red* surgió como el espacio de asociación voluntaria que se encargaría de continuar con el diálogo propositivo en torno a la problemática de la Seguridad

Democrática, iniciado en el proyecto POLSEDE, quedando establecido desde el inicio que sería ésta una plataforma de asociación abierta a todas aquellas instituciones y personas que se identificaran con sus principios y objetivos (Ver el listado de miembros en el anexo III).

Los objetivos iniciales que se plantearon los miembros de la Red fueron 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 propusieron 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 así como la capacitación de recursos humanos especializados para contribuir a la comprensión de la materia y destacar su importancia en la sociedad.

A pesar de que la Red no posee un carácter técnico formal, sí es un espacio de referencia para todas las organizaciones vinculadas a la temática de seguridad, especialmente para todas aquellas que forman parte activa de la misma. De hecho ha logrado establecerse como una red de actores con carácter consultivo a nivel técnico. Ha recibido 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, ha colaborado con MINUGUA y con el Congreso de la República en el análisis de leyes relacionadas con la temática de la seguridad, y es el espacio que el Gobierno ha elegido para consensuar el nuevo marco jurídico general del sistema de inteligencia.

Cabe destacar que, a pesar de los avatares de la política nacional, caracterizada por niveles significativos inestabilidad, polarización y desarticulación, la Red no sólo sigue siendo operativa, sino que ha sido reforzada por la participación interesada no sólo de los actuales funcionarios, sino incluso por la presencia y colaboración de los funcionarios del anterior gobierno que ya participaban en la misma y que ahora han manifestado su interés en continuar participando a título personal. De igual manera, el círculo de organizaciones sociales participantes se ha ampliado con la incorporación de instituciones que no fueron parte de la experiencia de POLSEDE y de POLSEC, pero que han manifestado su interés en integrarse.

La Coordinadora de Instituciones de la Sociedad Civil para la Seguridad Democrática.

La Coordinadora fue un espacio que se formó paralelamente a la Red, en el cual únicamente participarían las organizaciones de la sociedad civil que formaron parte del Proyecto POLSEDE, y cuyo objetivo era contribuir al fortalecimiento institucional de estas organizaciones de la sociedad civil en términos de sus capacidades técnicas y organizativas en la materia, y el desarrollo de un proyecto administrativo colectivo que dinamizara sus actividades y respondiera a las necesidades de todas las instituciones que la conformaban.

Este espacio no logró consolidarse tal y como fue concebido, debido principalmente a que surgió paralelamente a la Red. Aunque la vocación de cada una de estas instancias era distinta –la Red como espacio de diálogo intersectorial, y la Coordinadora como espacio de coordinación sectorial- el hecho de que la Red reuniera no sólo a miembros de la sociedad civil sino también a representantes de

Gobierno y a participantes a título individual interesados en la materia, y las dificultades para coordinar acciones institucionales dentro de la Coordinadora, hizo que la primera recibiera un mayor nivel de atención por parte de las organizaciones de la sociedad civil, lo que determinó para que la Coordinadora no llegara a consolidarse. Sin embargo, los objetivos que animaron a su creación se recuperaron posteriormente en un nuevo espacio: el Proyecto Fortalecimiento de las Capacidades de las organizaciones sociales en temas de Seguridad (FOSS), el cual se tratará posteriormente.

El espacio para la creación del Consejo Asesor de Seguridad (CAS)

El CAS fue uno de los compromisos contraídos en los *Acuerdos de Paz*, y que por las razones mencionadas anteriormente, a seis años de la firma de los *Acuerdos de Paz* –en el año 2003- aún no había podido concretarse. En marzo de ese año, que era el último del período presidencial de Alfonso Portillo, y a iniciativa de la Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República (SAE), el Gobierno de la República solicitó a WSP-Internacional una intervención para mediar entre las organizaciones de la sociedad dedicadas a trabajar en la reforma del sector seguridad y los representantes de Gobierno, con el objetivo de lograr un acuerdo que permitiera dar cumplimiento a este compromiso pendiente.

La aceptación de las partes a someterse a un proceso de diálogo permitió a WSP Internacional, con el acompañamiento de MINUGUA, convocar a ambos sectores y constituir un espacio de diálogo en el que se tendría como punto de partida los documentos elaborados en la materia por POLSEDE, POLSEC, y otras instancias gubernamentales y privadas. Por consenso se acordó que el Gobierno de la República establecería una Comisión Preparatoria (CP-CAS), integrada por representantes de las organizaciones de sociedad civil participantes, a la que se encomendaría el análisis de los aspectos técnicos y políticos de esta instancia de asesoría y la elaboración de la propuesta correspondiente. Tras un proceso de investigación y consulta con distintos sectores, esta Comisión Preparatoria sugirió a las autoridades del gobierno dejar la constitución del consejo definitivo a las autoridades que serían electas en las elecciones que se celebraría a finales del año, recomendación que fue aceptada.

Tras una primera reunión con el nuevo Presidente de la República Oscar Berger, en la que se le presentó el resultado del proceso y se analizó sus implicaciones, se acordó la creación del consejo definitivo por medio de un Acuerdo Gubernativo. Finalmente la Comisión quedó instalada el 16 de marzo del 2004, de acuerdo a la propuesta elaborada por la Comisión Preparatoria, como instancia de asesoría y auditoría ciudadana, y mecanismo de interlocución entre la sociedad guatemalteca y las instituciones del Estado vinculadas a funciones de seguridad⁹.

⁹ El CAS quedó integrado de la siguiente manera: Titulares: Adela de Torrebiarte, Helen Mack, Julio Balconi, Enrique Álvarez, Carmen Rosa de León, Max Quirín, Sandra Muralles Suplentes: Iduvina Hernández, Ciriaco Pirique, y José Martí Guilló.

El Proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades de la Sociedad Civil Guatemalteca en temas de Seguridad (FOSS)

Este proyecto nace con la idea de concretizar los supuestos con los cuales se había tratado de crear el espacio de la Coordinadora, estableciendo un marco en el que las organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema de seguridad establezcan un mecanismo de coordinación que fortalezca la capacidad técnica y organizativa de sus instituciones para incidir en los procesos de formulación de políticas públicas de seguridad.

Este Programa, compuesto de dos componentes básicos –el Programa de Estudios en Seguridad Democrática y la Oficina de Apoyo al Congreso de la República- ha sido concebido como un espacio interinstitucional que reúne bajo una planificación estratégica diseñada colectivamente a un conjunto de las Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan en temas de seguridad y democracia con la idea de reforzar sus capacidades de investigación aplicada, de formación de recursos humanos, y de desarrollo de redes de políticas. El desarrollo de este espacio, que se complementa con – y apoya a- el Consejo Asesor de Seguridad, busca crear una sinergia por medio de la cual las capacidades sociales de generación de políticas, recursos humanos, y auditoría sobre aspectos de la temática de seguridad se relacionan con el desarrollo de espacios institucionales que se nutren directamente de esta capacidad y, en consecuencia, se mejoran sustantivamente las posibilidades de avanzar en el desarrollo de políticas adecuadas.

El Programa de Estudios en Seguridad y Democracia (PESD) (Ver listado de integrantes en anexo IV), integra dos ejes críticos: el primero es el desarrollo de las capacidades de investigación y de formulación de políticas, incluyendo el desarrollo de la función de auditoría social; la educación y formación de recursos humanos, y la difusión de los parámetros fundamentales de la seguridad democrática. El segundo eje consiste en la promoción de redes de actores de políticas, fomentando la creación de ‘Comunidades de Políticas’ que integren a funcionarios públicos, académicos y representantes de la sociedad civil en mecanismos de interlocución y trabajo conjunto.

La Comisión Coordinadora del Programa PESD asumió como parte de su estrategia una propuesta de Plan Estratégico. En éste se identificaron las áreas críticas en las que incidir tanto para la reconversión de las instituciones del Sector Seguridad como para el desarrollo de un adecuado marco de controles democráticos. Para ello se contó con un fondo destinado al financiamiento de proyectos específicos que permitió el desarrollo de dicho Plan. En el marco de la primera etapa del Programa, se aprobaron diez proyectos de los doce presentados por las distintas organizaciones participantes. (Ver anexo V).

Hasta el momento se han obtenido resultados concretos en algunos de los proyectos que han finalizado, cuales son el caso de una propuesta de lineamientos para un nuevo marco Legal de la Función Militar (que lleva incorporado una propuesta de Ley Constitutiva del Ejército, una Ley de ascensos militares y otra Ley de situación militar), un estudio sobre mecanismos estatales de control democrático para Ejército, un estudio sobre Poder local y ex-patrullas de Autodefensa Civil, un estudio sobre Relaciones Interétnicas en las fuerzas armadas, y los resultados de una encuesta de victimización como insumo para el diseño de políticas de seguridad pública (realizado en Huehuetenango y Coatepeque).

Otro de los proyectos, y que recientemente presentó una publicación, fue el implementado por ASIES relativo a la Agenda legislativa de los Acuerdos de Paz en el ámbito de la seguridad democrática. Dicha publicación brinda un marco conceptual y los consensos sobre los controles democráticos que deben incorporarse en la elaboración de proyectos de Ley de Orden Público, Ley de Empresas Privadas de Seguridad y la Ley de Libre Acceso a la Información y de clasificación y desclasificación de información reservada. Todos éstos fueron elaborados con una visión coherente inserta en el marco de los principios y valores de la Constitución de la República y de los Acuerdos de Paz.

El conjunto de resultados obtenidos hasta el momento reflejan el grado de madurez obtenido durante el proceso por parte de las organizaciones de la sociedad civil participantes, no sólo por los avances obtenidos en cuanto al trabajo conjunto y coordinado alrededor de los temas de seguridad, sino también por la calidad técnica de las distintas propuestas presentadas.

Otra iniciativa que se ha venido desarrollando en el proyecto FOSS de forma paralela y complementaria al PESD es la Oficina de Apoyo al Congreso de la República. En efecto, uno de los logros más importantes que se ha obtenido en el FOSS es la creación de esta oficina en la cual las organizaciones de la sociedad civil, facilitan diferentes esfuerzos de apoyo y colaboración en la dirección del cumplimiento del espíritu de los Acuerdos de Paz en materia de seguridad. La sociedad civil ha presentado al Congreso de la República un listado de legislación sobre temas de seguridad derivados de los Acuerdos de Paz. (Ver Anexo VI).

La Oficina de Apoyo al Congreso de la República, empezó a realizar su trabajo en marzo del año 2004, y ya ha logrado avances significativos en la construcción de una relación de confianza e interlocución con diferentes diputados, respecto de la temática de Seguridad. El hecho de aglutinar a una serie de instituciones académicas y ONG's, especializadas en el tema, en un ente de coordinación para la interlocución y apoyo al Congreso en donde lo que se privilegia es el beneficio común, es un esfuerzo inédito que ha tenido resultados muy positivos. El 31 de agosto del 2004 se firmó un Convenio de Cooperación para la formalización del trabajo de la Oficina de Apoyo al Congreso de la República, entre el FOSS y el Congreso de la República (Ver anexo VII). Este Convenio, cuya duración abarca al actual período legislativo, compromete al FOSS y sus instituciones en la continuación del esfuerzo iniciado, confirmando la pertinencia del espíritu de la Oficina de Apoyo. Es de resaltar el hecho inédito en Guatemala, en que grupos de la sociedad firman un convenio de cooperación con el Congreso.

La construcción de esta relación y la dinámica que involucra está dando como resultado que el FOSS se esté posicionando como referente técnico en la temática de seguridad, y asimismo se consolide como un espacio de negociación e intercambio intra-institucional en el Congreso. Por otro lado, las instituciones del FOSS han aprovechado el espacio de incidencia e interlocución que ofrece la Oficina de Apoyo al Congreso, y las comunicaciones directas para coordinación de seminarios o citas se están canalizando inicialmente con la Oficina de Apoyo.

El Alcance del Proyecto

Desde el inicio de POLSEDE hasta hoy en día es evidente de que el escenario del sector de seguridad en Guatemala ha cambiado significativamente. La serie de

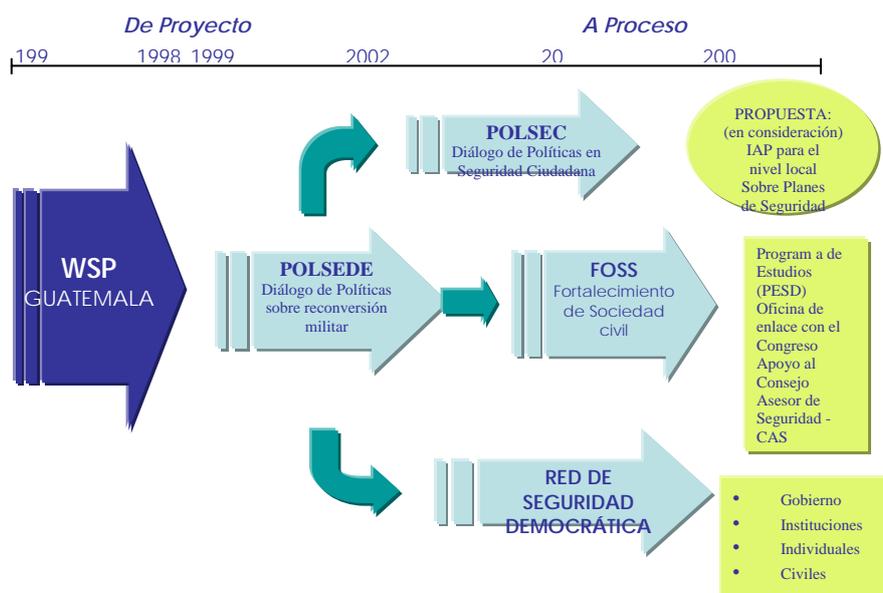
iniciativas sucesivas que han sido generadas por el primer proyecto, y la forma como interactúa con otras iniciativas en la materia, han ido más allá de la implementación exitosa de procesos de diálogo para constituir lo que evaluadores externos han llamado ‘un espacio societal’¹⁰.

La aplicación de una estrategia metodológica que combina componentes de diálogo intersectorial con componentes de investigación académica fortaleció las capacidades de los participantes y los empoderó para el desarrollo de iniciativas más allá del proyecto en sí: el manejo técnico que adquirieron a través de la participación en el proceso de investigación; la disposición para el diálogo y las estrategias de colaboración que atraviesan las divisiones institucionales; la red de contactos establecidos con individuos en diferentes ámbitos de la vida social y política que comparten objetivos comunes y entendimientos básicos, han sido un capital que los participantes han trasladado a sus actividades diarias, y que inciden en sus actitudes sociales y políticas.

La sinergia desarrollada entre los diferentes resultados –productos, actitudes, mecanismos- generó una diferencia substantiva en la calidad de la interacción entre sociedad y estado en el proceso de debate y formulación de políticas: la identificación de las capacidades técnicas desarrolladas por la sociedad civil y la necesidad de incorporarlas a la actividad legislativa, la firma de un acuerdo que le brinda a las organizaciones de la sociedad civil el estatuto de asesores técnicos de las comisiones parlamentarias en cuestión; la iniciativa del Ministerio de Defensa de celebrar diálogos con la sociedad civil en temas como Política de Defensa y Doctrina; la decisión del Gobierno de establecer el CAS adoptando la propuesta preparada por grupos de la sociedad civil y extendiendo sus funciones más allá de las originalmente previstas; la creación por parte del Gobierno de grupos de trabajo intersectoriales en temas como reforma de la legislación de inteligencia, usando como insumo propuestas consensuadas con organizaciones de la sociedad civil y con su plena participación, constituyen ejemplos de la aplicación de las herramientas técnicas y actitudinales adquiridas en los canales regulares del proceso de la política pública.

¹⁰ “Prácticamente todo actor involucrado señaló que WSP Internacional jugó un papel crítico e irremplazable... en la creación de un espacio ‘seguro’ para el diálogo... que evolucionó significativamente en el curso de los años hasta constituirse en un ‘espacio societal’ más que en un simple foro para el debate popular sobre la seguridad democrática.” Daniels, Simpson y Vienings (2004) p 19.

La intervención del WSP en las Políticas del Sector de Seguridad en Guatemala: del Proyecto al Proceso



Fuente: Documento de Proyecto de la Oficina del WSP-Latinoamérica, 2004.

Sería ingenuo o equívoco asumir que todo esto ocurre únicamente como efecto de la experiencia de POLSEDE y de los procesos a los que esta experiencia dio lugar. Estos procesos han tenido lugar en el contexto de una transformación general de las estructuras sociales y políticas del autoritarismo a la democracia, y aún con las contradicciones, ambigüedades y debilidades típicas de estos escenarios, contó con la participación de un número de actores sociales -en la sociedad civil y en la estructuras políticas- que estaban motivados y comprometidos a la transformación de las instituciones del sector de seguridad y al desarrollo de marcos democráticos que normaran las intervenciones estatales en la materia. Pero al mismo tiempo es evidente que la participación en estos ejercicios potenció las capacidades sociales, políticas y técnicas de los participantes, facilitando el desarrollo de estrategias colaborativas para la negociación de mejores políticas públicas y transformando los marcos conceptuales y actitudinales del diálogo correspondiente.

El contexto socio-político en el que se han desarrollado los proyectos y procesos desencadenados del WSP ha cambiado considerablemente entre 1999 y 2004 y, en consecuencia, la agenda de los temas que predominan en la agenda de seguridad ha cambiado. De un énfasis centrado en el cambio de los marcos de seguridad estatal como expresión de la transición del autoritarismo a la paz y, particularmente, en el papel de las FFAA en una sociedad democrática -expresión del período posbélico- la atención se concentra en estos momentos en los retos planteados por el crimen organizado transnacional y la transformación de la agenda de seguridad internacional tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. No se

trata de una sustitución de viejos por nuevos problemas, sino de un cambio en las prioridades y una complejización de los retos en razón del creciente nivel de vinculación e interdependencia los problemas de la agenda nacional de seguridad nacional y los que existen en el entorno internacional

Para países como Guatemala, que se encuentran a mitad de camino en el proceso de sustitución de los marcos conceptuales y operativos de la seguridad heredados del autoritarismo y de la guerra por los que corresponden a un estado democrático de derecho, el cambio en el contexto internacional no ha sido positivo. La securitización de la política internacional y la militarización de su agenda de seguridad generan un entorno que no favorece los esfuerzos nacionales de reforma del sector de seguridad¹¹.

Un ejemplo de este problema es la forma como se está encarando, en el marco de las políticas nacionales, el problema del terrorismo. A partir de la priorización de este fenómeno dentro de la nueva agenda de seguridad internacional, el tema ha sido introducido como amenaza potencial en la agenda de seguridad del país. Sin embargo –y al margen de las consideraciones sobre la medida en que este problema es prioritario en el contexto de la problemática de seguridad de Guatemala- no existen dentro del país estructuras institucionales especializadas en atender este tipo de amenazas, ni capacidades que sea factible re-dirigir para atender el problema: no existe un sistema nacional de seguridad, ni dependencias civiles especializadas, ni mecanismos de coordinación responsables de la formulación y supervisión de las políticas correspondientes. En consecuencia, y ante la presión para establecer mecanismos nacionales que puedan integrarse dentro de las estructuras globales que atienden el tema, el estado recurre a las estructuras a medio reformar y que, en estos temas, son fundamentalmente militares. De hecho la creación de la Coordinadora Institucional de Seguridad durante el Gobierno del Presidente Alfonso Portillo y activada recientemente como el ente de relación entre los organismos de seguridad e inteligencia, se dejó en un primer momento en manos de un ex militar; y la única unidad de inteligencia que el país posee es la del Ejército de Guatemala. En el marco de procesos de reconversión inconclusos, y de cambios de los marcos conceptuales que son todavía incipientes, el efecto de esta re-funcionalización de lo militar para tareas que deberían ser civiles pueden llegar a ser nocivos para los intereses de una consolidación democrática¹².

Guatemala continuará transitando por la ruta de la transformación de las instituciones de seguridad del país tanto con avances como con retrocesos, que se ejemplifican en dos decisiones clave adoptadas por el nuevo gobierno de Oscar Berger: el involucramiento de fuerzas militares en tareas de seguridad pública, y la decisión de avanzar significativamente en el recorte del gasto militar. Los informes de MINUGUA sobre el alcance de la implementación del AFPC en los últimos años evidencian esta situación. El surgimiento de una criminalidad organizada que tiene sus orígenes en el aparato de poder contrainsurgente pero que se articula de nuevas y difusas maneras con sectores de poder político y económico se perfila como uno de los principales retos¹³.

El reto seguirá siendo considerable. La diferencia estriba en que en el marco de un proceso de reforma del sector seguridad aún parcial e incompleto, que

¹¹ Para más información ver Arévalo de León (2002).

¹² Ver Eguizábal y Diamint (2002).

¹³ MINUGUA (2004).

se realiza sobre el trasfondo de una importante inercia autoritaria y en el contexto de un escenario internacional securitizado, la existencia de espacios de trabajo interinstitucionales, actores capacitados y capaces de articularse superando las barreras sectoriales, y un marco conceptual compartido, son herramientas que permitirán a la sociedad guatemalteca enfrentar de mejor manera su futuro.

ANEXO

ANEXO I

Integrantes <i>Proyecto Hacia una Política de Seguridad Ciudadana (POLSEC)</i>
Instituciones de Gobierno
Ministerio de Gobernación
- Policía Nacional Civil
- Sistema Penitenciario
- Dirección General de Migración
- Oficina de Derechos Humanos
Instancia para la modernización del sector justicia
Organismo Judicial
Ministerio Público
Defensoría Pública Penal
Procuraduría de los Derechos Humanos
Secretaría de la Paz -SEPAZ-
Corte Suprema
Comisión de Gobernación del Congreso de la República
Comisión Nacional de Fortalecimiento de la Justicia
Centros Académicos y Organizaciones de la Sociedad Civil
Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)
Alianza para la Prevención del Delito (APREDE)
Centro de Acción Legal para los Derechos Humanos (CALDH)
Centro de Estudios de Guatemala (CEG)
Centros de Justicia
Colegio de Abogados y Notarios
Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales y Financieras (CACIF)
Defensoría Maya
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro (FADS)
Fundación Mirna Mack
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)
Instituto de Incidencia Democrática (IDEM)
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG)
Madres Angustiadas
Seguridad en Democracia (SEDEM)
Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC)
- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
- CEUR
Universidad Rafael Landívar
Universidad Rural

ANEXO II

AGENDA DE INVESTIGACION PROYECTO -POLSEC-	
Grupo	Agenda
Grupo I Institucionalidad de la Seguridad Ciudadana	Ministerio de Gobernación (DIGICI, la Policía Nacional Civil, la Academia de la PNC, los controles a la seguridad privada, el Servicio de Investigación Criminal (SIC)) Ministerio Público Instituto de la Defensa Pública Penal Organismo Judicial Dirección General del Sistema Penitenciario Secretaría de Bienestar Social Consejo Asesor de Seguridad (CAS) Mecanismos de controles democráticos y de auditoría social efectivos para todas estas instituciones
Grupo II seguridad preventiva y derechos humanos	comunidad y sector seguridad (policía comunitaria), violencia, inseguridad y derechos humanos (conflictos y resolución), prisión preventiva y la prevención del delito en menores relaciones con el sistema educativo (educación privada y pública), medios de comunicación, normatividad jurídica consuetudinaria (derecho indígena), control de armas y municiones seguridad privada
Grupo III Investigación Criminal	Interrelaciones institucionales Policía Nacional Civil – Ministerio Público Marco normativo medidas de coerción y mecanismos de adquisición de las pruebas Cadena de custodia de la prueba

ANEXO III

Integrantes Red Guatemalteca de Seguridad Democrática	
Instituciones de Gobierno	Representante
Secretaría de Análisis Estratégico (SAE)	<i>Edmundo Urrutia / Francisco Jiménez / Werner Ovalle / Néstor Siltezar</i>
Secretaría de Asuntos Administrativos de la Presidencia (SAAS)	<i>Roberto Solórzano</i>
Secretaría de la Paz (SEPAZ)	<i>Javier Ramírez</i>
Ministerio de Gobernación (SIC-SIP/PNC)	<i>Héctor Salazar</i>
Centros Académicos y Organizaciones de la Sociedad Civil	Representante
Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)	<i>Marco Antonio Barahona</i>
Centro de Estudios de Guatemala (CEG)	<i>Sandino Asturias / Claudia Escobar</i>
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)	
Fundación Myrna Mack	<i>Rodolfo Robles</i>
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)	<i>Carmen Rosa de León / Miguel Angel Sagone</i>
Instituto de Relaciones Internacionales para la Paz (IRIPAZ)	<i>Leonel Padilla</i>
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales (ICCPG)	<i>Luis Ramirez</i>
Instituto de Gobernanza	<i>Giovanni Duarte</i>
Incidencia Democrática (ID)	<i>Arnoldo Villagrán / Otto Zeissig</i>

Seguridad en Democracia (SEDEM)	<i>Iduvina Hernández / Jorge Arriaga</i>
Facultad de Ciencias Políticas, URL	<i>Lourdes Balcón</i>
Centro de Estudios Urbanos y Regionales, USAC	<i>Oscar Peláez</i>
Miembros a Título Personal	
Ana Glenda Tager Aracely Lazo Bernardo Arévalo de León Carlos Ramiro Martínez Fernando Morales Guillermo Pacheco Héctor Rosada Granados Iván Carpio Iván García Julio Balconi Mario Mérida Patricia González Rosa María Wantland	

ANEXO IV

Integrantes <i>Programa en Estudios de Seguridad Democrática (PESD)</i>	
Centros Académicos y Organizaciones de la Sociedad Civil	Representante
Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)	<i>Carlos Vega</i>
Centro de Estudios de Guatemala (CEG)	<i>Sandino Asturias</i>
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)	<i>Víctor Gálvez</i>
Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro (FADS)	<i>Margarita Castillo</i>
Fundación Myrna Mack	<i>Rodolfo Robles</i>
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)	<i>Carmen Rosa de León</i>
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales (ICCPG)	<i>Ivonne Aguilar</i>
Instituto Guatemalteco para el Desarrollo y la Paz (IGEDEP)	<i>Manuel Rivera / Guillermo Pacheco</i>
Incidencia Democrática (IDEM)	<i>Enrique Álvarez</i>
Proyecto Hacia una Política de Seguridad Ciudadana (POLSEC)	<i>Iván García</i>
Seguridad en Democracia (SEDEM)	<i>Iduvina Hernandez</i>
Facultad de Ciencias Políticas, URL	<i>Lourdes Balconi</i>

ANEXO V

Proyecto	Institución
Observatorio Cívico Militar.	FLACSO
Fortalecimiento Participación Ciudadana y Control Civil de la Asignación y Supervisión Presupuestaria del Sector Defensa y Seguridad.	IIEPADES
Relaciones Interétnicas Fuerzas Armadas.	FLACSO
Poder Local y Ex-patrullas de Autodefensa Civil.	FLACSO
Mecanismos Estatales de Control Democrático del Ejército, contemplados en los Acuerdos de Paz.	IDEM
Hacia un Modelo de Seguridad Preventiva en la Policía Nacional Civil (PNC).	IIEPADES
Agenda Legislativa de los Acuerdos de Paz en el ámbito de la Seguridad Democrática.	ASIES
Lineamientos Democráticos para nueva Ley Del Ejército y Marco Legal para la Función Militar.	FMM
Incidencia y Fortalecimiento de Redes para la Seguridad Democrática en el Congreso de la República.	CEG
Encuesta de Victimización en las áreas de Huehuetenango y Coatepeque.	ICCPG

ANEXO VI

Agenda Legislativa: situación al 30 de octubre de 2004

LEY PENDIENTE	COMPROMISO	ESTADO ACTUAL
Ley del Sistema Penitenciario	Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática.	<ul style="list-style-type: none"> • Pendientes dictámenes correspondientes. • Se conformó una Red que ha impulsado la aprobación de la ley, mediante reuniones con Congreso, CACIF y ejecutivo. • Presentación de la Red y e FOSS a la Comisión de Gobernación, el 9 de septiembre 2004. • Próximo dictamen positivo Comisión de Gobernación. • Pendiente dictamen Comisión Legislación y Puntos Constitucionales.
Ley de Control a Empresas Privadas de Seguridad	Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática. Numeral IV B. 32.	<ul style="list-style-type: none"> • Existe una iniciativa de ley, en la Comisión de Gobernación para dictamen. • Esta iniciativa tiene opinión negativa de las Organizaciones Sociales especializadas en Seguridad (OSS) • Existe una propuesta de las Organizaciones Sociales especializadas en Seguridad (OSS). • Proceso de consenso de diferentes iniciativas entre el FOSS y el Congreso.
Ley de creación de la Dirección General de Inteligencia Civil (DIGICI)	Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática. Numeral IV E. 48.	<ul style="list-style-type: none"> • Existe una iniciativa de ley, esta iniciativa es resultado de la Comisión de Alto Nivel del Mingob con apoyo de las Organizaciones Sociales especializadas en Seguridad (OSS). • La Comisión de Gobernación emitió dictamen favorable a dicha propuesta (9 Septiembre 04). • Pendiente dictamen de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales.
Ley de Libre Acceso a Información (Habeas Data)	Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática. Numeral IV E. 52 B.	<ul style="list-style-type: none"> • Existe una iniciativa de ley, pendiente de dictámenes correspondientes. • Se creó una Coordinadora de Sociedad Civil que tiene un anteproyecto consensuado para la Comisión respectiva.
Ley de Clasificación y Desclasificación de Información Estatal Reservada	Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática. Numeral E 52. B	<ul style="list-style-type: none"> • No hay iniciativa en el Congreso. • Se creó una Coordinadora de Sociedad Civil que tiene un anteproyecto consensuado para la Comisión respectiva, donde se unifica la Ley de Acceso con la de Clasificación y Desclasificación de Información Reservada. • Existe un proyecto de consenso que se cabildea.
Ley de Creación de la CICIACS	Acuerdo Global de Derechos Humanos y Acuerdo sobre el fortalecimiento del Poder Civil y función del ejército en una	<ul style="list-style-type: none"> • Las Comisiones de Derechos Humanos y Gobernación el 3 y 4 de mayo 2004, dieron un dictamen negativo a la iniciativa de ley.

	sociedad democrática.	<ul style="list-style-type: none"> • El ejecutivo creó una Comisión especial para impulsar la aprobación de la ley y la envió a Consulta a la Corte de Constitucionalidad. • La CC emitió dictamen negativo a la propuesta. • La instancia de sociedad civil que impulsa la iniciativa define nueva estrategia.
Ley de Control de Armas y Municiones	Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática. Numeral IV	<ul style="list-style-type: none"> • Hay varias iniciativas de ley en el Congreso, sin dictamen correspondiente. • El ejecutivo creó el 9 de julio del 2004 la Comisión Nacional para el Desarme con representantes del Estado y Sociedad Civil, una de las acciones es el impulso de una nueva ley. • Proceso de consenso entre el FOSS y el Congreso para llegar acuerdos de una sola propuesta.
Ley para disolución del DECAM y creación del DIGECAM.	Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática. Numeral IV	<ul style="list-style-type: none"> • Las iniciativas de reforma a la Ley de Armas lo incluyen.
Ley para la creación del Consejo de Seguridad Nacional (CAS).	Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática. Numeral E.	<ul style="list-style-type: none"> • El ejecutivo el 14 de junio del 2004 por Acuerdo Gubernativo creó el Consejo Asesor de Seguridad (CAS). • Esta pendiente la aprobación de la ley.
Ley que reforme la Ley Constitutiva del Ejército o Ley de la Defensa Nacional	Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática. Numeral C	<ul style="list-style-type: none"> • Existe una propuesta en el Congreso del diputado Juan Luis González del FRG. • Hace falta el dictamen de la Comisión de Defensa • Hay un anteproyecto que se discute en la instancia de la Comunidad de Defensa. • Se ha iniciado un proceso con la Comisión de Defensa, el Ministerio de la Defensa y Organizaciones Sociales especializadas en Seguridad (OSS), para lograr consenso.
Reformas al Código Militar	Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática. Numeral C	<ul style="list-style-type: none"> • Existe un anteproyecto de ley que no existe dictamen en la Comisión de Defensa. • La Organizaciones Sociales especializadas en Seguridad (OSS) dieron opinión negativa a esta iniciativa de ley. • Se ha iniciado un proceso con la Comisión de Defensa, el Ministerio de la Defensa y Organizaciones Sociales especializadas en Seguridad para lograr consensos.
Ley Marco de Inteligencia	Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática. Numeral E	<ul style="list-style-type: none"> • No hay iniciativas de ley en el Congreso. • Existe un espacio de coordinación entre SAE y Organizaciones Sociales especializadas en Seguridad (OSS) para lograr un anteproyecto de ley de consenso, tomando como base la propuesta de POLSEDE. • Ya existe una propuesta que se cabildea entre la Red Guatemalteca de Seguridad Democrática, el FOSS

		y el resto de actores.
Ley para la creación de Comisión Legislativa de supervisión a los Organismos de Inteligencia	Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática. Numeral E	<ul style="list-style-type: none"> No hay iniciativas de ley en el Congreso. Existe un espacio de coordinación entre SAE y Organizaciones Sociales especializadas en Seguridad (OSS) para lograr un anteproyecto de ley de consenso, tomando como base la propuesta de POLSEDE.
Ley para la tipificación del delito por tenencia de archivos ilegales de información política de habitantes	Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática. Numeral E	<ul style="list-style-type: none"> No hay iniciativa en el Congreso. Se creó una Coordinadora de Sociedad Civil que tiene un anteproyecto consensuado para la Comisión respectiva, donde se unifica la Ley de Acceso con la de Clasificación y Desclasificación de Información Reservada, que incluye el delito por tenencia de archivos ilegales.
Nueva Ley de Orden Público.	Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática. Numeral B.25	<ul style="list-style-type: none"> No hay iniciativa en el Congreso. Las Organizaciones Sociales especializadas en Seguridad (OSS) tienen una propuesta. Se cabildea la propuesta del FOSS con el Congreso de la República.
Ley de Autoridad Marítima Nacional	Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática.	<ul style="list-style-type: none"> Hay una iniciativa de ley del diputado Baudilio Hichos del FRG. Hace falta el dictamen de Comisiones. Las Organizaciones Sociales especializadas en Seguridad (OSS) tienen opinión negativa a esta iniciativa de ley.

Fuente: Información tomada del Centro de Estudios de Guatemala CEG, septiembre 2004.

Bibliografía

- Arévalo de León, Bernardo; “*Good governance in Security Sector as confidence building measure in the Americas: towards pax democratica*”; Paper presentado en el seminario sobre “*Practical Confidence – Building Measures: Does Good Governance of the Security Sector matter?*” realizado en New York el 16 de octubre del 2002 por el Comité de Desarme con el apoyo del Centro para el Control de las Fuerzas Armadas de Ginebra (DCAF).
- Daniels, Doug; Simpson, Graeme y Vienings, Tracy; “*A Mid Term Review of WSP-International*”. Informe presentado al Consejo Consultivo de WSP-Internacional. Ginebra, 2004.
- Eguizábal, Cristina y Diamint, Ruth. *La guerra contra el terrorismo y el futuro de las democracias latinoamericanas*. Foreign Affairs en Español. Primavera Gobierno de la República. *Cuarto Informe al Congreso de la República del Presidente Alfonso Portillo*. Presidencia de la República. Guatemala, 2003.
- MINUGUA. *Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC)*. Guatemala, 1996.

- MINUGUA. *Compendio General sobre el proceso de paz en Guatemala*. Guatemala 2004.
- Rodes, Jesus, Philip Sargisson y Philip Fluri. *Sistematización y Lecciones Aprendidas del Proyecto POLSEDE*, en Arévalo de León, Bernardo (editor). *Hacia una política de seguridad para la democracia*. Documentos Finales, tomo I. FLACSO, WSP-Internacional, IGEDEP, 2002.

Lista de Colaboradores

Iduvina Hernández Batres

Nacionalidad: Guatemalteca

Periodista, Fundadora y Directora Ejecutiva de Seguridad en Democracia (SEDEM). Miembro Suplente del Consejo Asesor de Seguridad (CAS) de la Presidencia de la República. Fue integrante del Consejo Editorial de Revista Crónica y reportera especializada en temas de seguridad. Forma parte del Proyecto de Fortalecimiento de Organizaciones Sociales en temas de Seguridad. Integrante de la Coalición de Derechos Humanos contra las Estructuras Ilegales. Fue moderadora de la mesa sobre reforma de inteligencia y controles democráticos en el Proyecto Hacia una política de seguridad para la democracia, POLSEDE.

Relación con WSP

1. Moderadora de la mesa sobre reforma de inteligencia y controles democráticos, en el Proyecto Hacia una política de seguridad para la democracia, POLSEDE.
2. Colaboró con WSP Internacional como representante de la organización Seguridad en Democracia -SEDEM- en la formulación del proyecto “Hacia una Política de Seguridad para la Democracia”.

René Eduardo Poitevin Dardón

Nacionalidad: Guatemalteca

Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, abogado y notario, por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Doctor en Sociología por la Universidad de París. Ha sido profesor de la Universidad de San Carlos y de la Universidad Rafael Landívar, en Guatemala; profesor invitado en diversas universidades de Centroamérica y en la Universidad Complutense de Madrid, Universidad Libre de Berlín, Universidad de Toulouse y Universidad de París, entre otras. Ha sido consultor de organismos internacionales y durante más de diez años dirigió la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, -FLACSO- sede Guatemala. En la actualidad, se desempeña como columnista de elPeriódico y como investigador principal en estudios sobre la democracia en Centroamérica y sobre la juventud en Guatemala. Ha publicado diversos libros entre ellos cabe destacar: “La industrialización en Guatemala” (1977); “Los jóvenes guatemaltecos a finales del siglo XX” (2000) y “Nadie quiere soñar despierto. Ensayos sobre juventud y política” (2000).

Relación con WSP:

1. Director de FLACSO-Guatemala, una de las organizaciones que impulsó el desarrollo de POLSEDE cuando éste surgió, y miembro de uno de sus grupos de trabajo y del plenario.
2. Miembro del Consejo Directo del Instituto Guatemalteco para el Desarrollo y la Paz (IGEDEP), organización con quien WSP trabaja en el proyecto Fortalecimiento de Organizaciones Sociales en temas de Seguridad (FOSS)

Philipp H. Fluri

Nacionalidad: Suizo

Deputy Director del Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas – Ginebra (DCAF)

Secundino González

Nacionalidad: Española

Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, coordinador académico del doctorado, Universidad Autónoma de Guerrero. Ha sido profesor de las Universidades Rafael Landívar y Nueva York, y conferenciante invitado en varias universidades latinoamericanas. Trabajó en la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, en el Área de Fortalecimiento del Poder Civil. Especialista en procesos de transición a la democracia y en ingeniería institucional.

Relación con WSP:

Formó parte del equipo evaluador del proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia.

Héctor Rosada-Granados

Nacionalidad: Guatemalteca

Doctorado en Ciencias Sociales por la Universidad de Utrecht, Países Bajos; Diplomado en Estudios a Profundidad de la Universidad de Paris VIII, en Antropología y Sociología Política. Fue Coordinador de la Comisión del Gobierno de la República a las negociaciones de paz en Guatemala entre 1993 a 1995. Profesor universitario y conferencista, autor de varios libros y artículos.

Relación con WSP:

1. Fue investigador en los temas de Concepto y Agenda de Seguridad, y Función del Ejército en una Sociedad Democrática en el Proyecto *Hacia una Política de Seguridad para la Democracia (POLSEDE)*; y Coordinador de Investigación en el Proyecto *Hacia una Política de Seguridad Ciudadana (POLSEC)*, ambos impulsados y patrocinados por el WSP.
2. Actualmente es Director del Proyecto de Fortalecimiento de Organizaciones Sociales en temas de Seguridad (FOSS), proyecto de seguimiento del WSP

Dirk Kruijt

Nacionalidad: Holandesa

Dirk Kruijt es profesor de estudios de desarrollo en la facultad de ciencias sociales en la Universidad de Utrecht, Holanda. Actualmente es jefe del departamento de antropología de dicha facultad. Ha publicado ampliamente sobre América Latina, en especial sobre los países andinos y sobre Centroamérica y México. Sus temas de investigación son pobreza y exclusión social, guerra y paz, reconstrucción pos-belica e integración social.

Bernardo Arévalo de León

Nacionalidad: Guatemalteca

Director Regional para América Latina de WSP- International. Profesor Asociado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Guatemala. Fue Director del Proyecto “Hacia una Política de Seguridad para la Democracia” (FLACSO-IGEDEP-WSP). Presidente del Consejo Directivo del Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica (CIRMA); miembro del Consejo Consultivo Internacional del Instituto de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF); miembro del Consejo Editorial Internacional de la Revista Fuerzas Armadas y Sociedad; miembro del Comité coordinador de la Red de Seguridad de América Latina (RESDAL). Posee una larga experiencia como diplomático habiéndose desempeñado como Vice Ministro de Relaciones Exteriores, entre otros cargos, y es autor de diversas publicaciones y artículos en libros y revistas nacionales e internacionales.

Relación con el WSP

1. Director Regional para América Latina de WSP- International.
2. Director del Proyecto “Hacia una Política de Seguridad para la Democracia” (FLACSO-IGEDEP-WSP).

3. Ha sido también Asesor Especial (1997-1998) del War-Torn Societies Project (WSP – Proyecto Sociedades Desgarradas por la Guerra) en Guatemala.

Gabriel Aguilera Peralta

Nacionalidad: Guatemalteca

Abogado y Notario de la USAC en Guatemala, Maestro en Ciencia Política de la Universidad Albert-Ludwig de Alemania, Diplomado en Administración para el Desarrollo del INAD y en Estudios Estratégicos en el Centro ESTNA, ambos en Guatemala. Coordinador Regional Adjunto del Programa Especial para la Promoción del Diálogo y la Resolución de Conflictos para Centroamérica de la Organización de Estados Americanos. (OEA). Es Vicepresidente del Instituto de Relaciones Internacionales y Estudios de la Paz (IRIPAZ), miembro de la Junta Directiva e investigador del Programa de Participación y Democracia (PPD), forma parte del Consejo de Dirección del Instituto Guatemalteco para el Desarrollo y la Paz (IGEDEP). Ex Vice-Ministro de Relaciones Exteriores, ex Secretario de la Paz, calidad en la que presidió la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz. Se ha desempeñado como catedrático en varias Universidades de Guatemala y profesor visitante en centros académicos internacionales. Ha publicado libros, capítulos de libros, artículos en revistas de varios países y columnas en medios de prensa nacionales.

Relación con WSP:

1. Investigador del Grupo de trabajo NO 5: *Función del Ejército en una Sociedad Democrática*, del proyecto *Hacia una Política de Seguridad para la Democracia* (POLSEDE).
2. Miembro del Consejo Directo del Instituto Guatemalteco para el Desarrollo y la Paz (IGEDEP), organización con quien WSP trabaja en el proyecto Fortalecimiento de Organizaciones Sociales en temas de Seguridad (FOSS).

Edelberto Torres-Rivas

Nacionalidad: Guatemalteca

Centroamericano nacido en Guatemala, sociólogo, profesor e investigador en diversos centros de América Latina, España y EEUU, ex Secretario General de Flacso (1985-1993), actualmente Consultor en el Área de Desarrollo Humano del PNUD e investigador asociado a FLACSO Guatemala.

Autor de artículos, ensayos y más de una docena de libros sobre aspectos del desarrollo social y político de CA.

Relación con WSP:

1. Director del WSP en Guatemala en 1995-99 y actualmente colaborador ocasional.

Jesus Rodés

Nacionalidad: Española

Profesor titular de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Barcelona y responsable de asuntos internacionales del Instituto de Ciencias Políticas y Sociales de dicha Universidad. Fue jefe del Área de Fortalecimiento del Poder Civil de MINUGUA, y Asesor Especial del Secretario General de la ONU para la creación de la Policía Nacional Civil en El Salvador. Asimismo, fue director de la Academia de Policía de la Generalitat de Cataluña, y consultor de la ONU en varias misiones relativas a la seguridad democrática.

Philip Sargisson

Asesor Especial del WSP- Internacional para asuntos metodológicos, posee una amplia experiencia en implementación, supervisión y evaluación de proyectos.

Carmen Rosa De Leon-Escribano Schlotter

Nacionalidad: Guatemalteca

Con licenciatura en Sociología y Antropología de la Universidad Complutense de Madrid y una Maestría en Sociología del Desarrollo de Iberoamerica. Cursos especializados en resolución de conflictos y seguridad hemisférica. Desde 1996 a la fecha, Directora Ejecutiva del Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES). Consultora de entidades nacionales e Internacionales en los temas de sociedad civil, seguridad ciudadana, inteligencia civil, relaciones civiles-militares y poder local, entre otros. Participante en el proceso de Paz de Guatemala como Delegada del Sector de Centros de Investigación ante la Asamblea de Sociedad Civil. Miembro titular del Consejo Asesor de Seguridad de la Presidencia de la República.

Desde 1986 hasta 1991, Presidente de la Comisión Especial para los Repatriados, Refugiados y Población Desplazada, (como delegada del Ministerio de Relaciones Exteriores); Directora General de Relaciones Bilaterales en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Directora de Asuntos de América Central y el Caribe en el mismo ministerio.

Relación con WSP:

1. Investigadora Del Subgrupo 4, “Inteligencia Civil” del Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia (POLSEDE)
2. INVESTIGADOREA DEL Grupo 2 “Seguridad Preventiva y Derechos Humanos” del Proyecto Hacia una Política de Seguridad Ciudadana (POLSEC)

Ana Glenda Tager

Nacionalidad: Guatemalteca

Socióloga, con estudios de Ciencia Política. Oficial de Proyectos de la Oficina para América Latina del WSP-Internacional. Miembro de la Junta Directiva de la organización Seguridad en Democracia -SEDEM-. Miembro de la Red Guatemalteca de Seguridad Democrática. Anteriormente se desempeñó en el Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia (FLACSO sede Guatemala, WSP, IGEDEP, PNUD/UNOPS), fue asesora en la Procuraduría de los Derechos Humanos y con el Servicio Diplomático guatemalteco fungió como Agregada Cultural de Embajada de Guatemala en España.

Relación con WSP:

1. Oficial de Proyectos de la Oficina para Latinoamérica del WSP-Internacional.
2. Asistente de Coordinación del Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia (FLACSO, WSP, IGEDEP, PNUD/UNOPS).

Julio Arnoldo Balconi Turcios

Nacionalidad: Guatemalteca

General de División (R). Ingresó al Ejército de Guatemala como Caballero Cadete en 1966. Prestó servicio en las Fuerzas Armadas por espacio de 34 años. Al final de su carrera se desempeñó como Ministro de la Defensa Nacional, período en el que se firmó la paz y se inició el cumplimiento de los Acuerdos relativos a la reducción de efectivos y de presupuesto del ejército. Fue miembro de la Comisión de Paz del Gobierno de 1991 a 1996. Actualmente es miembro de la Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática y de la Comisión Binacional de Migración y Desarrollo Guatemala-México. Es profesor en la Universidad Rafael Landívar. Durante varios años, colaboró con WSP Internacional en el proyecto “Hacia una Política de Seguridad para la Democracia”.

Relación con WSP:

1. Moderador de la mesa sobre reforma de inteligencia y controles democráticos, en el Proyecto Hacia una política de seguridad para la democracia, POLSEDE.
2. Colaboró con WSP Internacional como miembro a título individual en la formulación del proyecto “Hacia una Política de Seguridad para la Demo

José Manuel Ugarte

Nacionalidad: Argentina

Es abogado, Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Católica de Santiago del Estero. Profesor de Legislación de Seguridad e Inteligencia de la Maestría en Seguridad Pública de Policía Federal Argentina, así como de Políticas de Seguridad argentina y comparadas del Diplomado en Seguridad y Resolución de Conflictos de Gendarmería Nacional, y Profesor de Seguridad Interior de la Escuela Superior de Prefectura Naval Argentina. Se ha desempeñado como asesor de la Cámara de Diputados de la Nación y como Asesor del Senado de la Nación, en temas legislativos de defensa y seguridad y en asuntos constitucionales y legislación de interés público. Fue corredactor de las leyes argentinas de Defensa Nacional y de Seguridad Interior. Es Miembro del Comité Académico del Programa “La Defensa Nacional en la Agenda Democrática”, organizado por el Presidente de la Nación y el Ministerio de Defensa Nacional. Se desempeñó en 1998 como *Verification Officer* (P-4) de la Misión de las Naciones Unidas en Guatemala. Se ha desempeñado como consultor del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Organización de las Naciones Unidas. Ha actuado en seminarios y programas realizados a nivel nacional e internacional y es autor de publicaciones, de capítulos en diversos libros, y de diversos artículos periodísticos y de revistas especializadas.

Relación con WSP

1. Panelista en los Seminarios sobre “Función Militar y Control Democrático” (2000), sobre “Control de la Actividad de Inteligencia” (WSP-FLACSO Guatemala-Universidad de Harvard), así como en la redacción del anteproyecto de Ley Marco (2001), participación en seminario sobre Inteligencia Criminal (enero 2002), y en el seminario convocado con relación al Consejo Asesor de Seguridad (2004-Antigua Guatemala). Organizados en el marco de POLSEDE