

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

“ANÁLISIS SISTÉMICO-ESTRUCTURAL PARA LA DIRECCIÓN Y FORTALECIMIENTO
DE LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA EN LA SECRETARÍA DE INTELIGENCIA
ESTRATÉGICA DEL ESTADO –SIE- (2008-2012)”

TESIS

Presentada al Consejo Directivo

de la

Escuela de Ciencia Política

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

DIANA LORENA FLORES VELIZ

previo conferírsele el grado académico de

Licenciada en Ciencia Política

y el título profesional de

POLITÓLOGA

Guatemala, enero de 2014

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR

Lic. Carlos Estuardo Gálvez Barrios

SECRETARIO GENERAL

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

DIRECTORA	Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
VOCAL I:	Licda. Mayra del Rosario Villatoro del Valle
VOCAL II:	Lic. Juan Carlos Guzmán Morán
VOCAL III:	Licda. Ana Margarita Castillo Chacón
VOCAL IV:	Profa. Florentina Puac Puac
VOCAL V:	Br. José Rolando Samayoa Lara
SECRETARIO:	Lic. Marvin Norberto Morán Corzo

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN GENERAL

EXAMINADOR:	Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
EXAMINADORA:	Licda. Alma Consuelo Coguox Perez
EXAMINADOR:	Lic. José Efraín Pérez Xicará
EXAMINADOR:	Lic. Pablo Daniel Rangel Romero
EXAMINADOR:	Lic. Edgar Roberto Jiménez Ayala

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTORA:	Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
SECRETARIO:	Lic. Marvin Norberto Morán Corzo
EXAMINADOR:	Lic. Juan Carlos Guzmán Morán
EXAMINADOR:	Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
EXAMINADORA:	Licda. Ingrid Adriana Rivera Barillas

“Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis” (Artículo 74 del Reglamento de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política)



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Guatemala

Guatemala, 10 de septiembre del 2012

Licenciada
Geidy Magali De Mata Medrano
Directora de Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Respetable Licda. De Mata:

Me permito informarle que el tema de tesis: **"Análisis Sistémico-Estructural para el Fortalecimiento y Dirección del Servicio de Inteligencia en la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado de Guatemala (2008-2012)"**, propuesto por el (la) estudiante **Diana Lorena Flores Véliz**, carné No. **200716401**, puede autorizarse, dado que el mismo cumple con las exigencias mínimas de los contenidos de la carrera.

Cordialmente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. Edgar Roberto Jiménez Ayala
Coordinador de Carrera



c.c. archivo
sbm/1

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Guatemala

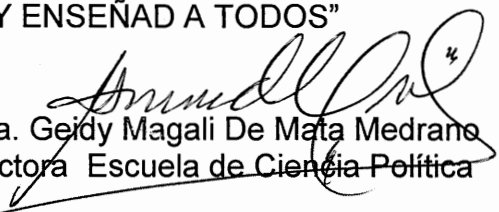
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA: Guatemala, once de septiembre del año dos mil doce.

ASUNTO: El (la) estudiante **Diana Lorena Flores Véliz**,
carné No. **200716401** continúa trámite para la
realización de su tesis.

Habiéndose aceptado el tema de tesis propuesto, por parte del (de la) Coordinador
(a) de Carrera **Lic. (Licda.) Roberto Jiménez Ayala**, pase al Coordinador (a) de
Metodología, **Doctor Gustavo Palma Murga** para que se sirva emitir dictamen
correspondiente sobre el diseño de tesis.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política



c.c. archivos
seb/2



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Guatemala

Guatemala
12 de septiembre del 2012

Licenciada
Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política
Su despacho

Estimada Licenciada De Mata:

Me permito informarle que, tuve a la vista el diseño de tesis, titulado **"Análisis Sistémico-Estructural para el Fortalecimiento y Dirección del Servicio de Inteligencia en la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado de Guatemala (2008-2012)"**, presentado por el (la) estudiante **Diana Lorena Flores Véliz**, carné No. **200716401**, quien realizó las correcciones solicitadas y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,
"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Dr. Gustavo Palma Murga
Coordinador Área de Metodología



Se envía expediente
c.c. archivos
seb/3

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Guatemala

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, veintiséis de septiembre del año dos mil doce.

ASUNTO: El (la) estudiante **Diana Lorena Flores Véliz**, carné No. **200716401** continúa trámite para la realización de su tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a) del Área de Metodología, pase al (a la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, para que emita visto bueno sobre la propuesta de Asesor (a).

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



Gneidy Magali De Mata Medrano
Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente
c.c. archivos
seb/4

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA
Edificio M-5 Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Guatemala

Guatemala, 20 de septiembre del 2013

Licenciada
Geidy Magali De Mata M.
Directora Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Respetable Licda. De Mata:

Me permito informarle que para desarrollar la tesis titulada "**Análisis Sistémico-Estructural para el Fortalecimiento y Dirección del Servicio de Inteligencia en la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado de Guatemala (2008-2012)**", propuesta por el (la) estudiante **Diana Lorena Flores Véliz**, carné No. **200716401** puede autorizarse como Asesor (a) al **Licenciado Cindy Lisbeth Poroj Caraballo**.

Cordialmente,
"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
Coordinador de Carrera



c.c. archivo
sbm/5

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA
Edificio M-5 Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Guatemala

ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, veinte de septiembre del año dos mil trece.


ASUNTO: El (la) estudiante **Diana Lorena Flores Véliz**, carné No. **200716401** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Licenciada **Cindy Lisbeth Poroj Caraballo**, para que brinde la asesoría correspondiente y emita dictamen.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"




Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política

Se envía expediente
c.c. archivos
sbm/6

Guatemala, 24 de octubre de 2013

Licenciada
Geidy Magali De Mata Medrano
Directora
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Respetable Sra. Directora

De acuerdo con la resolución emitida por esta dirección, procedí a asesorar el trabajo de tesis que lleva por título "Análisis Sistémico- Estructural para la Dirección y Fortalecimiento de la Inteligencia Estratégica en la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado –SIE- (2008-2012)" realizado por la estudiante DIANA LORENA FLORES VELIZ, quien se identifica con carné universitario número 200716401.

La investigación ha sido concluida y reúne los requisitos académicos establecidos por la Escuela de Ciencia Política para su aprobación como tesis de Licenciatura en Ciencia Política.

Sin otro particular, me es grato suscribirme de usted, cordialmente,



Licda. Cindy Pordj
Asesora de Tesis.

*Subm
24/oct/2013
10:30*

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA
Edificio M-5 Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Guatemala

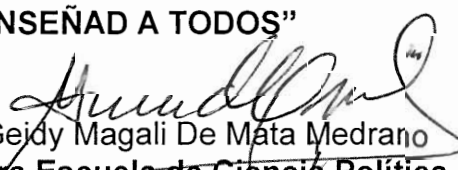
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, veinticuatro de octubre del dos mil trece.

ASUNTO: El (la) estudiante **Diana Lorena Flores Véliz**, carné No **200716401** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Lic. (Licda.) **Cindy Lisbeth Poroj Caraballo**, en su calidad de Asesor (a) de Tesis, pase al Coordinador de la Carrera de Ciencia Política, para que proceda a conformar el Tribunal Examinador que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según el Artículo Setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política

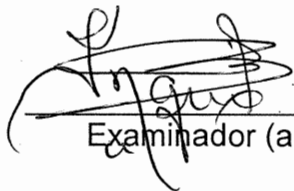


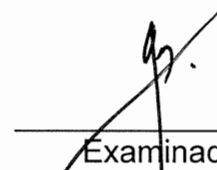
Se envía el expediente
c.c. archivo
sbm/7

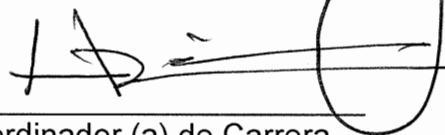


ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el veinticinco de octubre del año dos mil trece, se realizó la defensa de tesis presentada por **Diana Lorena Flores Véliz**, carné No. **200716401** para optar al grado de Licenciado (a) en Ciencia Política, titulada: **“Análisis Sistémico-Estructural para el Fortalecimiento y Dirección del Servicio de Inteligencia en la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado de Guatemala (2008-2012)”**, ante el Tribunal Examinador integrado por 1) Lic. Juan Carlos Guzmán Morán, 2) Licda. Ingrid Adriana Elizabeth Rivera Barillas 3) Lic. Henry Dennys Mira Sandoval, Coordinador de la Carrera de Ciencia Política. Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha evaluación y consideraron que para su aprobación deben incorporarse algunas correcciones a la misma.


Examinador (a)


Examinador (a)


Coordinador (a) de Carrera

Se envía el expediente
c.c.: Archivo
seb/8a



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA
Edificio M-5 Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Guatemala

ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el veintinueve de octubre del año dos mil trece, se efectuó el proceso de verificar la incorporación de observaciones hechas por el Tribunal Examinador, conformado por 1) Lic. Juan Carlos Guzmán Morán; 2) Licda. Ingrid Adriana Rivera Barillas y 3) Lic. Henry Dennys Mira Sandoval, Coordinador de la Carrera de Ciencia Política, el trabajo de tesis **“Análisis Sistémico-Estructural para el Fortalecimiento y Dirección del Servicio de Inteligencia en la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado de Guatemala (2008-2012)”**, presentado por el (la) estudiante **Diana Lorena Flores Véliz**, razón por la que se da por **APROBADO** para que continúe con su trámite.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'H. Mira Sandoval', written over a horizontal line.

Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
Coordinador de Ciencia Política

Se envía el expediente
c.c.: Archivo
seb/8b



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



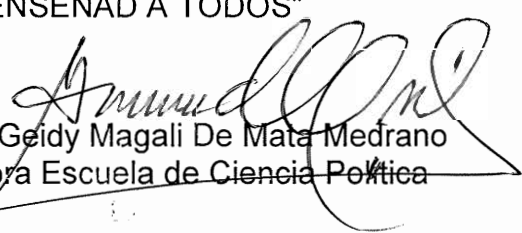
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA
Edificio M-5 Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Guatemala

**ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA: Guatemala, veinte de noviembre del año dos mil trece.**

Con vista en los dictámenes que anteceden y luego de verificar la autenticidad de la certificación de Examen de Suficiencia y/o cursos aprobados por la Escuela de Ciencias Lingüísticas, se autoriza la impresión de la tesis titulada: **"Análisis Sistémico-Estructural para el Fortalecimiento y Dirección del Servicio de Inteligencia en la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado de Guatemala (2008-2012)"** presentada por el (la) estudiante **Diana Lorena Flores Véliz**, carné No. **200716401**.

Atentamente

"ID Y ENSEÑANZA A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente
c.c. archivo
sebm/9



ACTO QUE DEDICO A...

- DIOS** Por la vida, salud, sabiduría, consuelo, por las oportunidades y los obstáculos, por los seres amados y los que nos han dejado lecciones.
- VIRGEN MARIA** Quien bajo la advocación del Santo Rosario nos ha dado fortaleza y consuelo a mí y a mi familia, ciegamente creemos que su acompañamiento nos hace ser mejores personas.
- A MIS PADRES** A ustedes Silvia Lorena Veliz y Oscar Rafael Flores, infinitas gracias por su amor y dedicación, por la confianza depositada, por su apoyo en todo lo que emprendo, por fortalecerme en los momentos difíciles y celebrar conmigo los momentos de enorme dicha. Reafirmo con este acto de triunfo mi convicción de retribuirles todo el sacrificio que han hecho para proveerme de todo lo necesario para luchar por mis sueños.
- A MI HERMANO** Oscar Juan Alfredo, gracias hermanito por ser mi mejor amigo, por tu cariño, protección fraternal y por ser testigo de todo el camino recorrido. Gracias por darme un motivo para vivir y luchar por mis metas. Espero de todo corazón, poder apoyarte en la consecución de tus propios sueños, ser una buena hermana y ser digna de tu confianza y cariño.
- A MIS ABUELITOS** Papito Juan y Mama Tuti, gracias por ser uno de los pilares de mi vida, gracias por su amor, consejos y cuidados en todo momento, por ser testigos de los caminos y lecciones que la vida me ha hecho enfrentar.
- A MIS TÍAS Y TÍOS** Gracias por su cariño, por los las lecciones de vida, por los buenos momentos y por la solidaridad demostrada; sin importar que pase, siempre he sabido que puedo contar con ustedes.
- A MIS PRIMOS** A Mabe, Pati, Ingrid, Vicky, Gustavito, Lester, José, Mónica y Carlitos así también a mi sobrinito Benedith, gracias por los buenos momentos y su inmenso cariño fraternal. Deseo que la vida me conceda la oportunidad de poder presenciar a cada uno de ustedes en el momento cumbre de su realización personal, saben que pueden confiar en mí en cualquier momento y en cualquier circunstancia.
- A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS** En especial a Betsy, Zilpa, Cesar, Williams, Ana Elisa, Lourdes, Rosita, Keyla, Lucia, Douglas, Wagner, Jeni y a todos mis compañeros de la carrera de Ciencia Política, son personas extraordinarias y con mucho potencial, agradezco la oportunidad que se me dio de poder compartir y aprender de cada uno de ustedes, les deseo éxitos en todo lo que emprendan.

AGRADECIMIENTOS

- A La Universidad de San Carlos de Guatemala, casa de estudios que me dio la oportunidad de concretar mis aspiraciones académicas, quien me acogió en su seno para recibir el conocimiento que me permitirá aportar a la sociedad y retribuirle su esfuerzo y esperanza invertido en nosotros.
- A La Escuela de Ciencia Política, que a través de la enseñanza me ha abierto los ojos a un universo vasto y complejo como lo es la naturaleza humana y de la sociedad. Asimismo agradezco al personal administrativo, con especial aprecio a Silvita.
- A Los catedráticos y catedráticas, en especial al Licenciado Dennis Mira, quienes invierten tiempo, dedicación y esfuerzo en ejercer la noble profesión de la educación, gracias por el conocimiento compartido.
- A Las instituciones y personas que prestaron su apoyo para la realización de la presente tesis: a la Secretaría de Inteligencia Estratégica, la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, al Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad, a la Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad, específicamente a la Dirección de Inspectoría de Inteligencia de Estado y al Ministerio de Gobernación; asimismo a la Licenciada Ingrid Rivera y a la Licenciada Grisel Capó.

Tabla de contenido

Listado de Abreviaturas	5
Introducción.....	6
Capítulo 1 Aspectos Metodológicos.....	9
Capítulo 2 Marco Teórico-Conceptual	22
2.1 La Seguridad y el Estado	22
2.2 El Papel del Estado y de la Seguridad Pública ante las Amenazas	23
2.3 Las Políticas Públicas en materia de Seguridad	25
2.4 Las Políticas de Seguridad Pública y la Administración Pública	27
2.5 El Servicio de Inteligencia de Estado	28
2.6 Niveles de Inteligencia	30
2.7 El Ciclo de Inteligencia	31
2.8 Modelo del Estructural Funcionalismo: Talcott Parsons	32
Capítulo 3 Antecedentes Históricos Del Servicio De Inteligencia En Guatemala.....	34
3.1 Antecedentes Históricos en América Latina	35
3.2 La Doctrina de Seguridad Nacional	36
3.3 Antecedentes del Servicio de Inteligencia en Guatemala	38
3.3.1 Época Liberal	38
3.3.2 El Servicio de Inteligencia durante el Conflicto Armado Interno	40
3.4 Modificaciones al Sistema de Seguridad e Inteligencia desde los Acuerdos de Paz	48
3.5 El Sistema de Seguridad e Inteligencia Post- Acuerdos de Paz	52
3.6 La Construcción del Nuevo Sistema Nacional de Seguridad: Decreto 18-2008	54

Capítulo 4	Reconfiguración del Sistema de Seguridad y de Inteligencia en Guatemala.....	60
4.1	Contexto Paradigmático y Discursivo	60
4.2	Los Dilemas Doctrinarios e Institucionales para la Reformulación del Sistema de Inteligencia en el Período Post-Conflicto Armado	63
4.3	Promulgación del Sistema Nacional de Seguridad –Decreto 18-2008-	72
4.3.1	La base del Decreto 18-2008: El Proyecto de WSP-International	74
4.3.1.1	Aportes para la Reforma del Sistema de Inteligencia en Guatemala Contenido en la Política de Seguridad para la Democracia –POLSEDE-	76
4.4	Creación del Sistema Nacional de Seguridad y de Inteligencia	85
4.5	La Secretaría de Inteligencia Estratégica, ¿hasta qué punto responde a los Dilemas Doctrinarios para la Reconstrucción del Sistema de Inteligencia, bajo los Principios de la Seguridad Democrática?	93
Capítulo 5	Consideraciones sobre el Desempeño Administrativo de la Secretaría de Inteligencia Estratégica –SIE-.....	102
5.1	Elementos Básicos para el Análisis de Gestión	104
5.2	Paso de la Secretaría de Análisis Estratégico –SAE- a la Secretaría de Inteligencia Estratégica –SIE-	107
5.3	Desempeño Institucional de la Secretaría de Inteligencia Estratégica	111
5.3.1	Análisis de la Enunciación Estratégica	111
5.3.2	Desempeño Administrativo	113
5.3.3	Desempeño Operativo	117
5.3.4	Recurso Humano	119
5.3.5	Recursos Financieros	128
5.3.6	Desempeño de la Congruencia	130
Capítulo 6	Breve Análisis Sistémico Estructural aplicado a la SIE para el Fortalecimiento de la Capacidad generativa de Inteligencia Estratégica.....	134

6.1	El análisis de los Prerrequisitos Funcionales aplicado a la Secretaría de Inteligencia Estratégica	138
-----	--	-----

Conclusiones.....	157
--------------------------	------------

Bibliografía.....	162
--------------------------	------------

Anexos.....	170
--------------------	------------

Anexo 1:	El Ciclo de la Inteligencia	171
-----------------	-----------------------------	-----

Anexo 2:	Algunos Datos Relevantes sobre la Política Contrainsurgente durante el Conflicto Armado Interno	175
-----------------	---	-----

Anexo 3:	Estructuras del Sistema Nacional de Inteligencia Antes de la Firma de los Acuerdos de Paz	177
-----------------	---	-----

Anexo 4:	Listado de instituciones involucradas en el Proyecto de Política para la Seguridad Democrática -POLSEDE-	179
-----------------	--	-----

Anexo 5:	Organigrama –Dependencias y Funciones- SIE	180
-----------------	--	-----

Anexo 6:	Integración Comisión específica de Asuntos de Seguridad y de Inteligencia 2013	183
-----------------	--	-----

Anexo 7:	Política Nacional de Seguridad (fragmento)	184
-----------------	--	-----

Anexo 8:	Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad	185
-----------------	---	-----

Índice de Tablas y Gráficas

Tabla 1:	Temáticas Abordadas desde el POLSEDE en materia de Inteligencia de Estado	78
Tabla 2:	Comparación propuesta POLSEDE y Decreto 18-2008	87
Tabla 3:	Presupuestos de Ingreso y Egresos Secretaría de Inteligencia Estratégica	129

Tabla 4:	Presupuesto de Ingreso y Egreso Dirección General de Inteligencia Civil	129
Tabla 5:	Relación estatus/Rol aplicado a la SIE	142
Tabla 6:	El Ciclo de la Inteligencia	171
Tabla 7:	Algunos Datos Relevantes sobre la Política Contrainsurgente durante el Conflicto Armado Interno	175
Tabla 8:	Integración Comisión específica de Asuntos de Seguridad y de Inteligencia 2013	183

Gráfica 1	Conformación del Sistema Nacional de Seguridad	56
Gráfica 2	Conformación del Consejo Nacional de Seguridad	57
Gráfico 3	Conformación del Sistema Nacional de Inteligencia	58
Gráfica 4	Estructura Orgánica de la SIE	93
Gráfica 5	Organigrama Secretaría de Análisis Estratégico	108
Gráfica 6	Compatibilidad de la SIE respecto a sistemas superiores	142
Gráfica 7	Sistema de Controles Democráticos contemplado dentro de la Ley Marco del SNS	144
Gráfica 8	Alineación estratégica del contexto institucional de la SIE con la Gestión de Recursos Humanos	149
Gráfica 7	Flujo de la Información dentro del Ciclo de la Inteligencia	174
Gráfica 8	Estructura de la Dirección de Inteligencia Militar de Guatemala durante el Conflicto Armado Interno	177
Grafico 9	Sistema Nacional de Inteligencia (Antes de los Acuerdos de Paz)	177
Gráfica 10	Sistema planteado dentro del Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática	178
Gráfica 11	Organigrama -Dependencias y Funciones- SIE	180

Listado de abreviaturas

Abreviatura	Significado
AFPC	Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil
CAS	Consejo Asesor de Seguridad
CEH	Comisión de Esclarecimiento Histórico
CIA	Central Intelligence Administration
DEIC	Dirección Especializada en Investigación Criminalística
DICAI	Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de Información
DIEMDN	Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional
DIGICI	Dirección General de Inteligencia Civil
EMP	Estado Mayor de la Presidencia
INEES	Instituto de Estudios Estratégicos en Seguridad
PNC	Policía Nacional Civil
POLSEC	Política de Seguridad Ciudadana
POLSEDE	Política de Seguridad Democrática
SAAS	Secretaría de Asuntos Administrativos de Seguridad
SAE	Secretaría de Análisis Estratégico
SIE	Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado
SIP	Servicio de Información Policial
SNI	Sistema Nacional de Inteligencia
SNS	Sistema Nacional de Seguridad

Introducción

El Estado desde su conformación primaria, se constituyó como el ente social superior con la capacidad de concentrar el empleo de la fuerza para salvaguardar la estabilidad del “contrato social” de la sociedad, conglomerada alrededor de sus instituciones y normas legales. Por su misma estructura, el Estado es capaz de responder a las manifestaciones internas o externas al sistema, que representen una amenaza suficiente para vulnerar el desenvolvimiento de la población y de su organización.

Dentro de la conformación sistémica del Estado, éste por medio de la distribución y especialización del trabajo, crea las instituciones necesarias para llevar a cabo de manera coordinada pero a la vez focalizada, los proyectos compartidos de nación que a través de la administración gubernamental, imprimen un sello particular en cada período histórico en el que se desenvuelven.

En el presente trabajo se pretende abordar desde la perspectiva estructural-funcionalista los elementos dogmáticos que inspiran la creación e institucionalización de órganos especializados encargados de la conducción de la recolección de datos concernientes a los riesgos, amenazas y vulnerabilidades que el Estado de Guatemala posee en sobre los fenómenos endógenos y/o exógenos en relación a su propio sistema.

A partir del año 2008 el esfuerzo multidisciplinario de sectores políticos, académicos e internacionales dio sus frutos con la promulgación del Decreto 18-2008 titulada “Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad” que tiene como fin actualizar la estructura estatal bajo los principios de la doctrina de la Seguridad Democrática, permitiendo modificar los canales de comunicación y coordinación interinstitucional para la atención específica a los fenómenos que afectan en la coyuntura, así como aquellos que potencialmente pueden influir en el desarrollo social y la gobernabilidad constitucional.

Como uno de los elementos innovadores de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, se impulsó una nueva revisión y actualización de las instituciones encargadas de llevar a cabo trabajo de inteligencia en sus diferentes modalidades y ámbitos. Entre las modificaciones más relevantes es la creación del Sistema Nacional de Inteligencia, cuya cabeza designada es la recién creada Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado conocida por sus siglas como -

SIE-, institución nacida de las cenizas de la antigua Secretaría de Análisis Estratégico –SAE-; su misión es llevar a cabo la aplicación del ciclo de inteligencia en su dimensión estratégica, cuyos productos generados permitirán la visualización de potenciales escenarios en diferentes escenarios nacionales e internacionales, permitiendo al Presidente de la República –apoyado por el Consejo Nacional de Seguridad- tomar las decisiones precisas y oportunas para mitigar el impacto de los fenómenos analizados.

Desde su creación en el año 2008 hasta la fecha, la SIE ha sido capaz de lograr su conformación y dotación de recursos, sin embargo el papel que ha jugado dentro de la dinámica estatal no ha alcanzado el nivel óptimo de productividad, cuestión que ha vulnerado su capacidad de cumplir con las funciones encomendadas y la ha colocado en el centro de las críticas provenientes de la opinión pública, que califican a la SIE como una institución estéril, enquistada en la estructura estatal, que absorbe recursos colocándola en una posición vulnerable para fenómenos negativos como la corrupción y el tráfico de influencias, pero la SIE como órgano de inteligencia puede ser reutilizado para cuestiones como la violencia dirigida y el espionaje de ciertos sectores de la población.

El presente trabajo se constituye como un aporte al estudio de la institucionalidad del aparato gubernamental de Guatemala, específicamente en la capacidad para anteponerse a las potenciales eventualidades que pueden acaecer en cualquier escenario del país y de la región. Se aborda el estudio de la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado en Guatemala dado su mandato de ser el ente direccional del campo de la inteligencia y la creación de análisis de inteligencia estratégica, que aplica el principio de la multidimensionalidad de la seguridad en diversos escenarios que van más allá de la atención a los problemas de seguridad pública que comúnmente se cree.

En una primera parte se describirá todo el planeamiento de la investigación que se llevó a cabo para la realización de la presente investigación, cuestión que debió estructurarse tomando en cuenta la naturaleza de la institución, caracterizada por su alto nivel de confidencialidad de sus procedimientos y limitado acceso a la información; posteriormente se repasará el marco teórico y conceptual que permitirá entender los referentes por los cuales se abordarán las cuestiones a analizar sobre la SIE.

Es menester enunciar que entre los conceptos básicos utilizados para el presente trabajo van desde aquellos que ayudarán a comprender los procesos dialécticos de configuración del Sistema Nacional de Seguridad y al Sistema Nacional de Inteligencia, hasta aquellos que han servido para entender el desempeño netamente administrativo de las instituciones públicas. Por lo que se quiere decir, que la SIE será analizada primero, desde su perspectiva evolutiva tomando en cuenta el peso histórico que representa el esquema de la política contrainsurgente y la Doctrina de Seguridad Nacional durante el Conflicto Armado Interno, relevado por el parteaguas doctrinario que constituyó la entronización del paradigma de la Seguridad Democrática y sus consecuentes agendas en Guatemala desde la Firma de los Acuerdos de Paz, para la reconfiguración del aparato estatal en su atención a los temas de seguridad.

En un segundo contexto analítico, se intenta hacer un breve análisis sobre el desempeño de la Secretaría de Inteligencia Estratégica netamente desde la perspectiva administrativa y organizacional, buscando entender qué cuestiones operacionales han influido en la capacidad de general trabajo de inteligencia estratégica y sus demás funciones. Cuestiones como el desempeño financiero, recursos humanos y el cumplimiento de los mandatos legales serán abordadas en su correspondiente capítulo.

Como síntesis, se procede a la aplicación de las premisas promulgadas por Talcott Parsons y su corriente estructural-funcionalista, para entender el grado de corresponsabilidad que poseen las variables antes mencionadas, que han determinado el desenvolvimiento que la SIE ha reportado hasta la fecha. Los aportes parsonianos a los fines del presente trabajo, se sustentan en el interés de analizar a la SIE como un sistema social sujeto a las acciones generadas por los elementos que la conforman, que movidos por su propio grado de apropiación de los intereses generales que el sistema persigue, determinarán su capacidad de adaptabilidad a los fenómenos que la influyen así como a la perpetuación de los esquemas culturales que ha engendrado y que la diferencia de los demás.

Capítulo 1 Aspectos Metodológicos

Los aspectos metodológicos que fueron implementados en la presente investigación fueron formulados con la finalidad de dar a conocer los alcances políticos-sociales de la administración de la fuerza coercitiva del Estado, en la búsqueda por salvaguardar la institucionalidad y sostenibilidad de la misma a través de la aplicación de los preceptos legales legitimizados por la sociedad.

Específicamente, la investigación se focalizó en uno de los elementos estructurales y organizativos del sistema de seguridad del Estado: el servicio de inteligencia estatal como ente supremo en la conducción de mecanismos y en la administración de recursos públicos para la obtención de información veraz, objetiva y medible, para que los órganos especializados en la planificación estratégica de la fuerza estatal puedan crear respuestas institucionales integrales, encaminadas a mitigar o eliminar los efectos que los factores de riesgo y amenaza pueden conllevar para la convivencia armoniosa de la sociedad.

El estudio de los servicios de inteligencia estatal como disciplina científica ha cobrado gran auge a partir del trabajo que diversos especialistas en seguridad pública e internacional han realizado en la época posterior a la Guerra Fría, ante la necesidad de introducir elementos científicos que fomentaran un cambio revolucionario en el paradigma del trabajo de los servicios de inteligencia.

Los servicios de inteligencia estratégica habían sido concebidos como entes dentro de la estructura estatal como órgano de carácter “secreto” en donde ciertos individuos con capacidades investigativas superiores esgrimían mecanismos de obtención de información de individuos calificados como “peligrosos” para el proyecto gubernamental que se aplicaba en la época.

A nivel académico en los albores de la configuración del servicio de inteligencia como se conoció hasta la época de la Guerra Fría, era ignorada dentro de los campos de análisis político. Por una parte, la complejidad intrínseca del propio objeto de conocimiento, unida a la desconfianza que desde la propia Academia ha suscitado tradicionalmente esta actividad en especial en aquellos países, como Guatemala, que han atravesado por periodos históricos en

donde la existencia de grupos paralelos amparados por el poder estatal cometieron hechos graves a los Derechos Humanos y en la democratización de la sociedad.

Con el fin de la Guerra Fría y la masificación de los ideales democráticos como rectores del desarrollo político y social de los Estados, la actividad de Inteligencia se torna hoy en día en pieza fundamental en las políticas de seguridad, ante los retos derivados de los procesos de interconexión e interdependencia mundial propiciados por los cambios acontecidos en los últimos años.

La tradicional y estereotipada imagen que los propios servicios de inteligencia tienen para el común de los ciudadanos derivada de los tiempos de la Guerra Fría y de una cierta tendencia a tomar lo que es la parte (la adquisición de información por medios clandestinos) por el todo, han mermado el interés por parte de los gobiernos nacionales por apostar por un paradigma preventivo en el abordaje de los problemas de inseguridad siendo la esfera de la investigación o de inteligencia parte esencial en ese proceso.

Es por lo anterior que el presente trabajose constituyó en un esfuerzo por ser un aporte teórico más en los esfuerzos que ciertos sectores académicos están realizando para la reconfiguración del servicio de inteligencia estratégica dentro de un contexto que demanda de la transparencia, involucramiento, democratización, sostenibilidad, eficacia y eficiencia en los procesos estatales destinados a salvaguardar la integridad de la sociedad y de sus instituciones superando así, la “satanización” que el peso histórico guatemalteco ha asignado a la estructura de seguridad nacional, que si bien obedeció a ciertas lógicas dentro del marco de una guerra ideológica, es imperativo en la actualidad su revisión y reconfiguración en donde el involucramiento multisectorial permitirá la asignación de renovados valores que permitan el ejercicio del servicio de inteligencia acorde a los desafíos que impone el nuevo orden mundial y las dinámicas de la globalización.

En otras palabras –permitiéndose la analogía organicista- evaluar la capacidad de un Estado en generar trabajo de inteligencia es a examinar cómo el cerebro genera los procesos racionales necesarios para que el ser humano pueda obrar de acuerdo a sus aspiraciones y posibilidades. Lejos de querer dejar de lado el servicio de inteligencia, este trabajo busca reivindicar su papel e importancia, como medio necesario para salvaguardar la institucionalidad del país para la satisfacción de las necesidades de la población.

En la fase de recopilación bibliográfica se logró comprender que el abordaje que los sectores académicos, políticos y de la opinión pública en general han realizado en torno al Servicio de Inteligencia en Guatemala, se ha centrado en tocar temas relacionados a la configuración de un sistema de seguridad pública que incluya la Inteligencia estratégica del Estado dentro de los cánones impuestos por los Derechos Humanos, garantizados dentro de la legislación nacional y tratados internacionales, así como de la institucionalidad de dicho sistema que debe procurarse previendo el entorno multicultural y los valores democrático que el país persigue.

Lo anterior se evidencia en los escasos esfuerzos investigativos que abordan el Servicio de Inteligencia guatemalteco, en especial en el presente período post- conflicto. Se hizo un análisis superficial de las investigaciones y análisis sobre el servicio de inteligencia que se ha realizado en el país, en donde saltó a la vista su naturaleza netamente histórica, en donde el contenido de los informes se centra en desarrollar un recorrido por las modificaciones y la temporalidad que dicho sistema ha sufrido dentro del contexto político que la determina.

De lo anterior se puede recurrir a la investigación realizada por la socióloga Carmen De León Escribano Schlotter en su investigación realizada para el Center For Hemispheric Defense Studies titulada “Evolución de las Estructuras de Inteligencia en Guatemala” (Washington, 2001) en el cual, parte su análisis en los antecedentes que demarcaron el sistema de Inteligencia guatemalteco bajo la Doctrina de Seguridad Nacional y la lucha contrainsurgente posterior a la promulgación de la Constitución de 1985 y la posterior Firma de los Acuerdos de Paz en 1996. El principal aporte de esta investigación, es que otorga al lector descripciones detalladas sobre las modificaciones del sistema de seguridad y de inteligencia desde el gobierno presidido por el General Oscar Humberto Mejía Victores hasta los períodos presidenciales de Alfonso Portillo y Oscar Berger Perdomo.

Asimismo, en un esfuerzo por estudiar la evolución del aparato de inteligencia anterior al Conflicto Armado Interno, resaltó la tesis realizada por el historiador Juan Francisco Pérez García en su tesis titulada “La Inteligencia de Estado abre y cierra El siglo XX en Guatemala: Análisis de las formas y el sistema de inteligencia Durante los regímenes de Manuel Estrada Cabrera (1898-1920) y Militar Contrainsurgente (1960-1996)” en el cual intenta analizar la naturaleza de la estructura de la Inteligencia Militar dentro del contexto de la Guerra Fría y las

bases que el régimen de Estrada Cabrera heredaron al sistema. Ambas investigaciones sirvieron de sustento histórico y contextual que permiten visualizar el desenvolvimiento del sistema de inteligencia guatemalteco a la luz de las necesidades que el contexto sociopolítico demandaba. Dichos trabajos concluyen en que los esfuerzos actuales por reestructurar el servicio de inteligencia son resultado de la necesidad de los operadores políticos por reajustar el sistema a las nuevas demandas sociales e internacionales, especialmente a la atención de las amenazas emergentes a la seguridad pública en el período del post-conflicto.

Si bien al inicio de la etapa post-conflicto los esfuerzos investigativos y académicos en torno al Servicio de Inteligencia en Guatemala se ubicó primordialmente en el sistema militar y a su vez se desarrolló bajo una perspectiva histórica-analítica, apelando al análisis discursivo para entender las dinámicas que se generaron durante el Conflicto Armado Interno (1965-1996), en la actualidad los analistas están centrando su atención en no solo comprender el recorrido histórico sino que también están planteando desafíos investigativos para entender la naturaleza de un Servicio de Inteligencia estatal y el papel que éste debería tener dentro del contexto democrático, apegado a los Derechos Humanos y controles institucionales. Asimismo, se están planteando cuestionamientos sobre el rumbo que dicho sistema debe tomar dentro del contexto actual guatemalteco y regional. Para comprender dicho punto se apeló al trabajo realizado por Manolo Vela, quien realiza un esfuerzo por sintetizar los principales desafíos y abordajes para entender la necesidad de reestructurar la estructura de inteligencia en el país. Su tesis se centra en que la nueva institucionalidad del servicio de inteligencia estratégica debe estar enmarcado dentro de un sistema legal que garantice el respeto a los Derechos Humanos por medio de pesos y contrapesos repartidos dentro de los tres poderes del Estado, incluyendo la participación ciudadana. Asimismo apela por empoderar al sector civil dentro de las instituciones de esta naturaleza, por medio de un sistema de carrera profesional basados en la meritocracia, al estilo de la CIA de Estados Unidos.

Otro ejemplo que es importante anotar es el trabajo realizado por el politólogo Jahir Dabroy en su informe “La Importancia De La Labor De Inteligencia Criminal En Guatemala” (Argentina, 2009) para la Red de Seguridad y Defensa de América Latina –RESDAL- que de manera vanguardista reubica el objeto de estudio en el ámbito civil y de la seguridad pública, argumentando que los altos índices de violencia y criminalidad imperantes en el país,

demanda de un sistema de inteligencia apto para abordar dichos desafíos: *“Este trabajo pretende señalar la necesidad que tienen las instituciones que persiguen el delito de contar con un sistema de inteligencia criminal de carácter civil que los nutra de información para la acción, así como para las decisiones políticas de parte de las autoridades respectivas en aras de disminuir las ya escandalosas cifras estadísticas que sobre crimen e impunidad se manejan en Guatemala.”* (Dabroy, 2009: 4). Otro aporte que la investigación da para el presente trabajo es la reafirmación de que si bien el servicio de inteligencia en Guatemala está revestida de una imagen negativa heredada de las estructuras de inteligencia militar, es imperativo a la luz del contexto actual, delimitar los campos de acción del Servicio de Inteligencia civil encargado de operar dentro de la seguridad pública y desligar de su naturaleza la doctrina militar: *“Se habla de inteligencia criminal por ser un símil específico a lo que actualmente se realiza en Guatemala como inteligencia civil, tratando de borrar ese pasado antidemocrático que rodea a las instituciones encargadas de la seguridad pública y en específico tratar de desligar la labor de inteligencia del ámbito de responsabilidad del Ejército, acentuando la distinción existente entre la inteligencia encargada de tratar hechos delictivos, la estratégica del Estado y la militar propiamente”.* (Dabroy, 2009)

Los aportes dados por Dabroy son elementos presentes en las actuales investigaciones que se están realizando en torno al Servicio de Inteligencia en Guatemala y a nivel de América Latina debido a que las agendas políticas en materia de seguridad pública y combate a la delincuencia organizada han ido complejizándose, obligando a los Estados a adoptar modelos de seguridad democrática que obliga cada vez más a que las fuerzas de seguridad sean combinadas (policía y ejército) y recibir ayuda de elementos institucionales de otros países. Para visualizar esta tendencia, se recurre a los informes realizados por la Military Intelligence College y el Centro de Estudios en Defensa Hemisférica de Washington, quienes han planteado elementos de análisis en torno a los Servicios de Inteligencia del continente. En el informe presentado por ambas instituciones llamado *“The Intelligence Research Process As An Applied Science for Intelligence Professionalism in the Americas”* (MIC, 2009) se plantean de suma importancia el abordaje a cuestiones como la profesionalización del recurso humano que opera dentro de las estructuras de inteligencia, la coordinación interinstitucional y regional, el apego a los valores democráticos, la delimitación clara pero coordinada entre las funciones civiles y militares, la efectividad en la detección y procesamiento de las amenazas y

la coordinación en los flujos y redes de información clasificada entre las estructuras de investigación criminal.

Retomando la premisa antes mencionada, los esfuerzos académicos están ahora centrados en analizar la manera en la cual los servicios de inteligencia en la región –tomando en este caso Guatemala- deben estructurarse, profesionalizarse y actuar ante las emergentes amenazas a la seguridad pública y transnacional. Como un aporte localizado a la realidad guatemalteca, cabe resaltar la citación de las premisas contenidas en la investigación realizada por la internacionalista uruguaya Grisel Capó y del abogado Werner Ovalle –ambos especialistas en seguridad pública, inteligencia y defensa- en su aporte al contenido de la obra “Democratización de los Servicios de Inteligencia” (Washington, 2009) editado por la National Defense Intelligence College; en el ensayo titulado “El Rol de la Inteligencia en las Guatemala Multicultural” se plantea como una necesidad imperativa, el tener que ajustar el rol del servicio de Inteligencia nacional a una realidad tan culturalmente diversa como la guatemalteca, tomando como base regulativa el Decreto 18-2008 y el Sistema Nacional de Seguridad. Esbozando diversos argumentos estadísticos e históricos, ambos autores sostienen que una estrategia de comunicación, coordinación y sobretodo de una cultura de prevención, pueden conducir a la consolidación de una Inteligencia nacional y congruente con la realidad del país.

Uniendo las propuestas promulgadas por Capó y Ovalle en su ensayo, los analistas en temas de seguridad y terrorismo James X. Dempsey y John Ramírez Campos suman a la ecuación la necesidad de contar con un servicio de inteligencia política y criminalística que permitan hacer frente a las amenazas mundiales del terrorismo y la criminalidad “transnacionalizada” que afectan la estabilidad de la región latinoamericana, en su obra publicada por la organización guatemalteca “Seguridad en Democracia” –SEDEM- titulada “La Respuesta Democrática al Terrorismo” (sedem, 2002)

Sintetizando, el abordaje que ha tenido el sistema de Inteligencia Estatal en Guatemala como objeto de estudio y debate político- académico ha recibido un impulso tras la Firma de los Acuerdos de Paz, que ha impreso un paradigma alternativo a los impuestos durante la Guerra Fría. Ahora los órganos del Estado-especialmente los encargados de la seguridad y la defensa nacional- deben proveer un entorno de respeto a la legalidad y los Derechos Humanos con apego a los controles normativos e institucionales sin comprometer su propia

naturaleza como servicio de inteligencia. El debate en torno a este tema es aún difuso y propenso a la ideologización, lo que ha comprometido el análisis objetivo a la luz de la necesidad del Estado de contar con un sistema de seguridad lo suficientemente fuerte para frenar y reprimir las amenazas y conductas irregulares dentro de un marco democrático y multicultural como Guatemala.

Después de la firma de los Acuerdos de Paz y el advenimiento de un nuevo orden internacional, las amenazas a la seguridad nacional presentan una nueva dinámica de carácter transnacional poseedora de una intrincada red de acciones, influencias y abastecimiento, que plantea nuevos desafíos para su entendimiento y tratamiento por parte del Estado que ha tenido que forjar lazos de cooperación para el auxilio mutuo.

En la actualidad, Guatemala se encuentra bajo la amenaza directa de estructuras criminales transnacionales que han introducido en el territorio sus bases de operación, dado el entorno de relativa impasividad de las instituciones encargadas de seguridad, que permite los espacios necesarios para que estos grupos coapten a la población y permeen a las instituciones públicas y sus funcionarios.

El empuje dado por las estructuras criminales transnacionales y del narcotráfico han influenciado a los grupos de delincuencia “común” como las pandillas quienes han tenido la oportunidad de ampliar sus conocimientos sobre diversas maneras en las que pueden operar con completa impunidad bajo las formas de extorsiones, secuestros, asesinatos, emboscadas, amenazas, robos y actos terroristas, convirtiéndose en el brazo armado de diversos grupos de intereses o personas individuales. Los diferentes actos cometidos por estos grupos aquejan de manera más directa a la gran mayoría de la población urbana del país y la incertidumbre que siembra es el fenómeno que más permea a la opinión pública y eleva fuertes demandas al aparato estatal.

Como respuesta a las demandas sociales, el trabajo conjunto entre diversos sectores públicos y académicos así como a la agenda regional de seguridad y combate al crimen transnacional impulsada por Estados Unidos y países latinoamericanos como México y Colombia (*agenda implícitamente vigente dentro de las formulaciones y Declaraciones promulgadas por los países de la región en las cumbres presidenciales y visibilizada en las políticas de cooperación y traslado de información y de inteligencia*), el Congreso de la República

promulga el decreto 18-2008 que da vida al Sistema Nacional de Seguridad cuyo objetivo es la coordinación y fortalecimiento institucional de los órganos de seguridad pública, incluyendo la reconfiguración del servicio de inteligencia civil como herramienta indispensable para la planeación estratégica de combate a las amenazas a la seguridad.

Como producto del Decreto 18-2008 nace la Secretaría de Inteligencia Estratégica –SIE- que posee entre sus funciones, el producir la inteligencia en los campos estratégicos *“respetando el ámbito de competencia de las demás instituciones del sistema. Su naturaleza es civil y actúa bajo la responsabilidad directa del Presidente de la República.”* (Acuerdo Gubernativo 413-2008) Sus funciones específicas abarcan principalmente la coordinación del Sistema de Inteligencia del Estado así como la de asesorar al Presidente de la República y al Consejo Nacional de Seguridad, a través de la generación de trabajo de inteligencia en diferentes escenarios y temas.

El Sistema Nacional de Seguridad es conformado por la Presidencia de la Republica, los ministerios de Relaciones Exteriores, Gobernación, Defensa Nacional, la Procuraduría General de la Nación, Conred, la Secretaria de Inteligencia Estratégica del Estado, la Secretaria de Asuntos Administrativos de la Presidencia. Dentro de este sistema, la SIE se reviste de un status institucional. Otro aspecto relevante en la promulgación de la SIE es la institucionalización de la carrera profesional de quienes lo integraran, que comprende la formación, capacitación, profesionalización, sanción, evaluación, remoción y promoción. Así como la delimitación de sus ámbitos referidos a la Seguridad Interior, Seguridad Exterior, Inteligencia de Estado y Gestión de Riesgos y Defensa Civil.

Sin embargo, hasta el año 2012, la SIE no ha logrado cumplir con los objetivos planteados, debido a la falta de personal especializado y de herramientas para llevar a cabo su función, mermando los procesos de prevención, investigación y respuesta a los desafíos estratégicos del país. De acuerdo con los informes de rendición al Organismo Ejecutivo y a los medios de comunicación la SIE actualmente trabaja con 125 empleados y cuenta con un presupuesto de Q17 millones siendo el sueldo del Secretario de Q25 mil. El desempeño de la Secretaria se ha circunscrito hasta el momento al análisis de medios y la redacción de algunos discursos presidenciales; los bienes necesarios para su funcionamiento fueron heredados de la extinta

Secretaría de Análisis Estratégico (SAE); no poseen presencia física en el interior del país ni agentes especializados que realicen trabajo de campo ni de apoyo a las fuerzas de seguridad.

En la presente investigación se tomó como unidad de análisis a la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado –SIE- de Guatemala, creada por medio del decreto 78-2008 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad ante la necesidad de contar con una institución responsable de coordinar el sistema nacional de inteligencia de naturaleza civil y apolítica. Entre sus funciones principales se encuentran la de coordinar los campos estratégicos que le permitirían al Presidente de la República abordar cualquier amenaza y riesgo al Estado, sus instituciones y sus habitantes. La estrategia aplicada en la investigación obligó a abarcar desde el año de su creación hasta el año 2012, se hizo necesario partir de dicho referente histórico para abordar los elementos institucionales y dogmáticos que permitirán analizar las dinámicas que han determinado el proceso de establecimiento de este sistema de inteligencia hasta la fecha.

Las interrogantes que se constituyeron como las piedras angulares de esta investigación se ubican en tres ámbitos: aspectos doctrinarios, administrativos y de escenarios futuros. De ahí que surgieron las preguntas: ¿Qué elementos doctrinarios y estratégicos influyeron en la conformación del Sistema Nacional de Seguridad y de la SIE y cómo han afectado al desempeño institucional de la misma? ¿Cuáles son los aspectos administrativos que han influido en mayor medida en el desempeño operacional de la SIE? ¿Cuáles son los retos, obstáculos y perspectivas que el Sistema Nacional de Seguridad y la Secretaría de Inteligencia Estratégica enfrentan ante la realidad guatemalteca?

De lo anterior se establece como objetivo principal de la investigación Identificar las dinámicas estructurales que han engendrado los principales factores institucionales y doctrinarios de la Secretaria de Inteligencia Estratégica del Estado –SIE-, que inciden en la dirección y fortalecimiento del servicio de inteligencia en Guatemala, de acuerdo a la normativa promulgada en el Decreto 18-2008 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. Específicamente, se pretendió 1ro. Evaluar el proceso de implementación de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad en lo concerniente a la implementación de la Secretaria de Inteligencia Estratégica del Estado –SIE- ; 2do. Identificar los elementos doctrinarios dentro

del Decreto 18-2008 que han permeado el ejercicio de las funciones otorgadas a la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado -SIE- dentro del contexto de la seguridad multidimensional actual en Guatemala y 3ro. Aportar elementos al debate académico y político sobre los desafíos institucionales y rumbos predecibles que enfrenta el actual Servicio de Inteligencia en Guatemala incluida la discusión sobre el papel que ha desempeñado la SIE dentro del Sistema Nacional de Seguridad para su fortalecimiento.

La estratégica metodológica implementada parte de la idea inicial de que los obstáculos que han permeado la realización plena del ejercicio de inteligencia estatal encargada a la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado, podría obedecer a dos factores: por una parte era menester examinar los elementos doctrinarios que inspiraron al modelo del Sistema Nacional de Seguridad y de la SIEE durante la discusión de la conformación de la Ley Marco y del Acuerdo Gubernativo 413-2008, analizando si el modelo resultante es congruente con las necesidades propias del entorno guatemalteco; y por otro lado los aspectos operacionales que han marcado el desempeño de la institución hace pensar en la real capacidad de la misma por afianzarse del recurso humano apto para ejercer el servicio de inteligencia y la administración de los recursos físicos y financieros con que cuenta.

Como elemento central dentro de la planificación de la presente investigación, resaltó el desafío por establecer relaciones no solamente de causa- efecto, sino que también, se establecieron grados de incidencia y el rol que estas variables han jugado separadamente o entre sí, para imprimir el ritmo de desenvolvimiento (o de relativo estancamiento) del fenómeno.

Por medio del empleo de variables y técnicas cualitativas, se pretendió establecer conexiones o correspondencias que permitieron cumplir con el objetivo de entender el grado de incidencia de las variables, a través de la recolección y análisis de los conocimientos de actores involucrados directamente en la realidad estudiada como fuentes directas y especializadas, que permitieron una aproximación precisa al debate y la discusión actual sobre las aristas que confluyen en el tema analizado.

Lo anterior no solo auxilió en el entendimiento sobre las lógicas que han determinado el desenvolvimiento de los procesos inmiscuidos en el tema, sino que también aportó elementos

que ayudaron a visualizar tendencias o comportamientos futuros en el abordaje del tema de mano de los actores directos cuyas funciones serán la de dirigir el proceso obedeciendo a desafíos internos y externos al sistema.

Para la consecución de los objetivos trazados se planteó el abordaje metodológico del fenómeno seleccionado por medio de los aportes al análisis social del estructural funcionalismo. De esta suerte que se pudo considerar, que el sistema del servicio de inteligencia del Estado de Guatemala es un “organismo social” sujeto a la integración de diversos componentes, y que siguiendo la premisa de Parsons, permite la especialización cada vez más compleja de sus funciones y su influencia en la totalidad del sistema en el que se inserta.

Para lo anterior, se procedió a la recolección de percepciones de especialistas y revisión bibliográfica en el tema de seguridad pública, en torno al proceso de promulgación de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad que da vida a la Secretaria de Inteligencia Estratégica del Estado, la cual tiene como función centralizar dentro del Sistema Nacional de Seguridad, todos los mecanismos de recolección y análisis de datos concernientes a las amenazas a la estabilidad del Estado, para la formulación de respuestas integrales y oportunas para el abordaje de las amenazas por parte de los operadores políticos en el área de la seguridad pública y defensa nacional, así como otras instituciones del Estado.

A partir del entendimiento de los antecedentes que dieron paso a la reconfiguración del Sistema Nacional de inteligencia de Guatemala gracias a los aportes analíticos recolectados en las entrevistas investigaciones, se analizó el cambio paradigmático-discursivo y sus consecuentes desafíos que enmarcaron el proceso de creación de la SIE. Esto con el objetivo de conocer en qué medida la visión y lineamientos plasmados en la Ley Marco han influido positiva o negativamente en el desempeño actual de la Secretaría.

En una segunda vía de abordaje se atendieron las nociones netamente operacionales de la Secretaría, es decir, se analizaron los aspectos administrativos que viabilizan el cumplimiento de las funciones encomendadas a la institución, con especial énfasis a estudiar el manejo del recurso humano, la administración financiera y la concreción de los mandatos legales que la rigen. De esta manera se persiguió establecer esquemas que permitieron identificar la capacidad y eficiencia del sistema del servicio de inteligencia del Estado a la hora de dar una

certera retroalimentación a los insumos provenientes de la sociedad y de las amenazas que están presentes en ella. Se analizó también de qué manera las respuestas dadas por la SIEE procede de acuerdo a los mecanismos estratégicos de abordaje de los riesgos y amenazas. Es importante aclarar que la SIE como órgano de inteligencia está obligada a operar con lineamientos estrictos para el manejo de la información, por lo que la accesibilidad a conocer algunos datos vitales para entender su funcionamiento no está disponible al estudio del ciudadano común.

En cuanto al análisis que se quiso obtener para entender los factores que han impreso el desenvolvimiento actual de la SIEE, se acudió a la aplicación de los conceptos esenciales para la corriente estructural funcionalista, especialmente en la noción de Talcott Parsons de los “prerrequisitos funcionales de todo sistema social” que para fines de la presente investigación fueron considerados como parámetros dentro del análisis del sistema de inteligencia estatal y de la SIE.

Las primeras nociones que se tomaron en cuenta son que los sistemas sociales deben estar estructurados de manera tal, que sean compatibles con otros y que permitan la sobrevivencia de la misma dado que contará con el apoyo de los demás sistemas; en este sentido se estableció por medio de referentes empíricos y testimoniales las percepciones de diversos especialistas en el tema así como de funcionarios del SNS para que se evaluara la correspondencia entre la manera en que está configurada la Secretaría de Inteligencia Estratégica y el resto del engranaje que representa al Sistema Nacional de Seguridad en Guatemala.

Unido a lo anterior, se prosiguió otro parámetro analítico que subyace al abordaje estructural-funcionalista es que un sistema debe satisfacer una proporción significativa de las necesidades de sus actores; en la aplicación a la SIE, se discutió algunos factores que inciden en la capacidad de la institución para sufragar los intereses particulares de los elementos que intervienen en ella, a través del análisis de la información sobre la situación del recurso humano, pero también se abordó hacia el exterior en cuanto a la capacidad de satisfacer las necesidades que el mismo SNS le impone a la Secretaría.

Para profundizar sobre los factores que determinan el desenvolvimiento del servicio de inteligencia estatal, se tomaron en consideración elementos que según autores del estructural-

funcionalismo como Parsons, identifican como esenciales para la existencia de todo sistema social: el deber de suscitar en sus miembros una participación suficiente, el deber de poder controlar la conducta potencialmente desintegradora y el requerimiento de que todo sistema posea un lenguaje propio para sobrevivir.

Para el último punto se remitió a la naturaleza de los funcionarios que laboran dentro de la institución, haciendo énfasis en la preparación especializada en el área de investigación y servicio de inteligencia, partiendo de la tesis de que a mayor dominio del tema que se aborda, habrá mayor capacidad de identificarse, por parte de los funcionarios, con los objetivos institucionales establecidos, la misión y visión que se persiguen y en la construcción de un lenguaje propio que permita la evolución del cuerpo de trabajo en el cumplimiento de sus tareas.

El estudio y la verificación sobre la existencia de los manuales internos de operación, la percepción sobre la productividad y eficiencia en los análisis planteados y el cumplimiento de los preceptos legales, fueron insumos para el análisis cualitativo que permitieron la visualización del nivel de institucionalidad presente en la SIE, que determina el desenvolvimiento de la institución.

Entre las herramientas utilizadas para la elaboración de la presente investigación se realizaron entrevistas estructuradas dirigidas a especialistas del tema en dos esferas: primero se entrevista al Subsecretario de la SIE Lic. Julio Godoy, que se constituyó en la fuente primaria de más trascendencia para conocer los aspectos internos- administrativos de la Secretaría; en segundo lugar se acude a conocer las impresiones de diversos funcionarios que laboran dentro de las instituciones que intervienen directa o indirectamente con la Secretaría de acuerdo a la Ley Marco: específicamente con el Instituto de Estudios Estratégicos en Seguridad, la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad y la Inspectoría General de Sistema Nacional de Seguridad. Asimismo se incluyó conocer de primera mano el desempeño del control legislativo sobre la Secretaría, en manos de la Comisión de Asuntos de Seguridad y de Inteligencia del Congreso de la República.

Capítulo 2 Marco Teórico-Conceptual

2.1 La Seguridad y El Estado

Desde los albores de la conformación del Estado moderno, han sido muchas las teorías que esgrimidas para tratar de entender su nacimiento y evolución. En su gran mayoría, dichas posturas parten del común acuerdo de que el Estado, como forma suprema de organización social, nace a raíz de la preocupación de los individuos por su seguridad física y de sus pertenencias dentro de la convivencia colectiva. El móvil que originó por lo tanto la configuración del Estado fue el deseo innato de la seguridad.

Hobbes dice en su libro Leviatán que *“el Estado es el protector de la vida de sus súbditos, el último fundamento ‘racional’ de su Seguridad Colectiva”*. Es decir, *“Frente a la inminencia colectiva de la propia muerte, allí donde reina la guerra de todos contra todos, la fundación del Estado instaurando la paz y la seguridad física de la Sociedad Civil”*.(Hobbes, 1651) El Leviatán asegura la vida de sus súbditos en paz. En otras palabras, el Estado de Hobbes es la seguridad de la sociedad civil.

Para Gramsci el Estado es: *“sociedad política más sociedad civil en donde la sociedad política es el aparato coercitivo que se contrapone a la sociedad civil que significa la dirección intelectual y moral del sistema social.”*

El concepto de seguridad puede prestarse a diversas concepciones y ambigüedades, ésta puede ser definida como *“el conjunto de medidas cautelares emprendidas por el individuo y/o en colaboración con otros con el fin de salvaguardar su integridad física, mental y emocional, de cualquier acto que ponga en peligro dicho status así como del desempeño de sus actividades y el ejercicio pleno de sus derechos”* (Sandoval, 2000.) dicha definición enmarca la seguridad dentro del ámbito de lo que se conocerá como la seguridad ciudadana o pública que engloba todo esfuerzo colectivo encaminado a suprimir y contrarrestar todo fenómeno que atente contra el desarrollo de la persona, el entorno y de sus propiedades.

La seguridad no solamente es concebida como la lucha por minimizar los impactos negativos de ciertos fenómenos que rompen con las normas sociales establecidas poniendo en riesgo la estabilidad del individuo, sino que conceptualmente también abarca a *“aquellos fines por los*

cuales las sociedades se estructuran, como lo son la búsqueda de los individuos por protección, aprovechamiento de los recursos, alimentación, comunicación, vivienda, trabajo, reproducción, intercambio cultural y comercial, movilidad y auxilio mutuo” (Cansino, 2000.)

Dentro de las funciones inherentes al Estado en su prosecución del desarrollo de la población que habita en él, se encuentra el de proveer niveles óptimos de seguridad con el fin de contrarrestar las amenazas tanto externas como internas, procurando de esta manera la certeza suficiente para la armoniosa convivencia de las personas enmarcados en las normas jurídicas vigentes y consensuadas.

Para el cumplimiento del objetivo de proveer seguridad, el Estado contempla dentro de su planificación estratégica los planes, normas y políticas así como las instituciones públicas congruentes con su realidad, examinando las nociones de prevención, disuasión y respuesta por parte de los cuerpos de seguridad ciudadana y nacional, todo enmarcado dentro de la noción de que el Estado es el ente superior que centraliza el monopolio de la fuerza legítima implicando la plena responsabilidad por parte del aparato estatal y sus instituciones especializadas, el dar respuesta a los escenarios que vulneren la estabilidad social. A criterio de Héctor Rosada-Granados dentro del debate en torno a la asociación entre los conceptos de seguridad y de Estado, resalta la cuestión de la exclusividad de las directrices sobre seguridad en manos del Estado *“es usual que la política de seguridad emerja como expresión del orden político que se establece en un Estado. El Estado asume, entonces, como eje regulador de las directrices que en materia de seguridad deben establecerse, convirtiéndolas en marcos referenciales a partir de los cuales se formulan las políticas respectivas y se generan a su vez los cuerpos doctrinarios”* (Rosada, 2002: 25)

2.2 El Papel del Estado y de la Seguridad Pública ante las Amenazas

El Estado asume su papel centralizador del uso legítimo de la fuerza con la capacidad de poder estructurar un cuerpo de instituciones especializadas en detectar y suprimir las amenazas tanto internas como externas a su seguridad e intereses, lo que en la esfera occidental y democrática se concretizan en los cuerpos policiales para el ámbito interno y las fuerzas militares para el ámbito externo. Las amenazas, son entendidas en este contexto como todo aquel acto que se origina contrariamente a un status quo legítimamente

consensuado y vigilado por las autoridades y que están destinadas a vulnerar la estabilidad y el desenvolvimiento de las dinámicas sociales que están inmersas en una determinada sociedad o grupo social. En el ámbito militar, la amenaza es definida como *“Entendidas como las acciones reales o percibidas, provocadas consciente o inconscientemente por un eventual adversario a quien se le supone la intención y la capacidad para afectar negativamente intereses propios”* (Libro de la Defensa del Ejército de la República de Chile. Santiago, 2000)

El concepto de “amenaza” enmarcado dentro del ámbito de la seguridad pública adquiere un sentido multidimensional de acuerdo al abordaje que se debe dar; así podemos hablar de las amenazas geopolíticas que derivan en las amenazas locales, nacionales, regionales o mundiales (lo que otros autores de corte militar clasificarían como amenazas de primero, segundo y tercer piso); se habla también de amenazas tradicionales y las emergentes que obedecen a los cambios estructurales que se viven dentro de la sociedad; otra dicotomía conceptual referente a la amenaza se encuentra en el análisis de las amenazas simétricas – que se expresan a través de los recursos y fenómenos que hace posible su conocimiento y previsión- así como las asimétricas –emergentes o modernas, definidas por las alternativas prácticas que asumen y que rompen con el molde en que se habían manifestado anteriormente dificultando su justa dimensión y posibles efectos-.

Generalmente, al conjunto de amenazas al orden público son percibidas por la población como “inseguridad” siendo definida de la siguiente manera: *“La inseguridad ciudadana es, básicamente, un clima de temor e incertidumbre que impide a la gente ejercer plenamente sus derechos y libertades. Un clima causado por la generalización de conductas violentas y prácticas delictivas que afectan real o potencialmente la vida, la integridad física y el patrimonio de la mayoría de los miembros de una comunidad y que en muchos casos quedan impunes.”* (Milano, 2009)

El ámbito de acción en el cual deben ser atendidas las amenazas que engendran un clima de inseguridad ciudadana va relacionado con la seguridad interior dado que se circunscribe a la actividad del Estado con el objetivo de asegurar a la nación garantías contra los antagonismos y presiones que se manifiestan dentro del territorio del país. La seguridad interna o interior se define como *“la garantía, en grado variable, proporcionada principalmente por el Estado a la nación a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares para que, una vez*

superados los antagonismos y presiones en el ambiente interno del país, se pueda conquistar y mantener los considerados objetivos nacionales permanentes”. (Thiago, 1991)

Otra definición es formulada por Salomón Rosas en su tesis *“La seguridad pública en México: elementos para el diseño de una política pública en el Distrito Federal”* (Universidad Iberoamericana, 1998) *“A la seguridad interna hay que concebirla como la parte de la seguridad nacional que se preocupa por los antagonismos y presiones de orden interno; es decir, problemas que teniendo un origen externo o interno se manifiestan en vulneración de soberanía, violencia, subversión, corrupción, infiltración ideológica, dominación económica o disgregación social, con lo que alteran las reglas establecidas de convivencia social y las posibilidades de desarrollo”.*

2.3 Las Políticas Públicas en materia de Seguridad

Como se ha mencionado anteriormente, el Estado con la institucionalidad y demás elementos con que cuenta, posee la discrecionalidad legitimizada para poder reaccionar ante las demandas o amenazas que provienen de la sociedad a la que conforma, infiriéndose que al Estado le compete: *“Conocer la posibilidad del potencial nacional, identificando sus aspectos negativos y positivos para planear la acción estatal y desarrollar el potencial nacional”* (Cavalla, 1979) siendo sus respuestas tan diversas como los fenómenos lo pueden demandar, en su forma genérica, (y de acuerdo a la concepción sistemática y estructuralista) las respuestas más comunes que el Estado formula ante las demandas del entorno son materializadas a través de las leyes y de las políticas públicas. Estas últimas se dicen que son públicas en cuanto a que el rango de acción está enfocada hacia la totalidad de una población que la demanda, superando el campo privado de la sumatoria de los individuos a la que la política es dirigida, esperando con ello poder influir en el transcurso de ciertos fenómenos e imprimir una dinámica propia que contrarreste las amenazas y/o maximice una fortaleza en un grupo humano específico.

La investigadora y doctora en Ciencias Políticas Edith Kauffer, realiza un trabajo sintetizador de las diversas definiciones que se le han otorgado a las Políticas Públicas que consisten básicamente en las siguientes afirmaciones contenidas en la ponencia *“Las políticas públicas: algunos apuntes generales”* (Ecosur, 2012):

“Políticas públicas: Conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos. En este proceso se encuentran en juego bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos y grupos.”

“Políticas públicas: “Lo que los gobiernos deciden realizar o no realizar”. No estamos afirmando que el no actuar es una política pública, sino que la decisión de no actuar ante un determinado problema conforma en sí una política pública.” (Kauffer, 2012)

“Las políticas públicas se refieren a actividades materiales o simbólicas que gestionan las autoridades públicas.”

Aterrizando el concepto de las políticas públicas al ámbito del tema de seguridad pública, las respuestas estatales dictadas en ese campo son materializadas en políticas de seguridad y agendas nacionales de seguridad, formuladas coordinadamente con las instituciones especializadas y sometidas a escrutinio público y legal, formuladas en base a la realidad y las amenazas que pueden ser previstas por los estrategas y políticos.

Héctor Rosada afirma sobre este punto *“es usual que la política de seguridad emerja como expresión del orden político que se establece en un Estado. El Estado asume, entonces, como eje regulador de las directrices que en materia de seguridad deben establecerse, convirtiéndolas en marcos referenciales a partir de los cuales se formulan las políticas respectivas y se generan a su vez los cuerpos doctrinarios”*

El Artículo 2 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad define a la Política Nacional de Seguridad como *“el conjunto de lineamientos que definen los cursos de acción diseñados para prevenir y contrarrestar los riesgos, amenazas, agresiones o situaciones que se presenten sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones.”* Las Políticas de Seguridad, como políticas públicas, son de aplicación permanente y obligatoria para todo el Estado. Están diseñadas para desarrollarse dentro de un Estado de Derecho, significando la consecución de sus objetivos garantizando las libertades individuales de los ciudadanos frente a las autoridades públicas que igualmente están sometidas al cumplimiento de la ley.

Uniando las premisas establecidas, se dice que la política de seguridad de un Estado se formula, a criterio del investigador Héctor Rosada en base a tres consideraciones básicas:

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

2.4 Las Políticas de Seguridad Pública y su Relación con la Administración Pública

Para el cumplimiento de sus fines, ya se ha dicho que el Estado posee la capacidad de crear instituciones, órganos y mecanismos especializados para la atención y retroalimentación de las cuestiones propias que abordan en coordinación y no contradicción con el resto de las instituciones y las estrategias nacionales; asimismo deben observancia plena con el marco normativo vigente y deben transparencia con la sociedad que las sustenta. El combustible del engranaje estatal es, en palabras de Norberto Bobbio, la administración pública *“con el término de administración pública se intenta designar en un sentido amplio el conjunto de las actividades directamente pre-ordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en el ordenamiento estatal”* (Bobbio, 1983: 13). Es la administración pública, el engranaje o esqueleto institucional que hace viable y aplica las políticas públicas y decisiones estratégicas que los políticos formulan en base a las demandas de la sociedad.

Prosiguiendo con la descripción de Bobbio, se dice que la administración pública comprende varios escenarios de actuación: por un lado comprende los procesos de toma de decisiones y de planificación estratégica que son formuladas por los soberanos representantes electos y los encargados de tomar las decisiones políticas; inmediatamente se cuenta con el cuerpo de administradores que prestan auxilio inmediato para el ejercicio del gobierno mismo; de ahí se cuenta con los encargados de emprender las acciones concretas, la aplicación de las leyes promulgadas y la realización de los actos políticos o en la intervención sobre aspectos específicos. Paralelamente se toma en cuenta los órganos de control político- administrativo y judicial que cumplen con el mandato de transparencia de los actos públicos.

Según Bobbio, en su Diccionario de Política (1983) la administración pública se reviste de dos atributos comunes: *“en primer lugar, el de ser actividades dependientes o subordinadas a otras (y por éstas controladas) que determinan y especifican las finalidades por realizar (actividades políticas o soberanas y de gobierno); en segundo lugar, el de ser ejecutivas, en una norma precedente y de ejecutar la norma interviniendo para la satisfacción final de intereses y fines ya señalados”*.

La realidad política ha evidenciado que la viabilidad y la eficacia de toda política pública o ley promulgada, dependerá en gran medida por el nivel de eficiencia que posee las instituciones y funcionarios públicos a los que se les otorga el mandato de ejecutar lo contenido, concretizando lo escrito y estableciéndose como el interlocutor que observará los efectos que las acciones establecidas causan sobre la población a la que se dirige la política, cumpliendo al mismo tiempo la función de retroalimentar dichos efectos dentro de una dinámica de demanda- respuesta- retroalimentación.

Sintetizando, toda política pública que aborde los fenómenos concernientes a la seguridad pública de un Estado, se concretiza a través del aparato administrativo de las instituciones públicas especializadas en la materia por mandato jurídico. *“Toda política pública requiere de la más exacta información acerca del entorno en el que se ejecutará, las partes directa o indirectamente implicadas, las alternativas de decisión, el impacto y las reacciones que se puedan suscitar, los medios que se necesitan movilizar, las capacidades de las instituciones que habrán de ejecutarla, los beneficiarios, el propio proceso de ejecución, entre otros aspectos”* (Vela, 2003)

2.5 El Servicio de Inteligencia del Estado

La obtención de una radiografía del panorama social e institucional con que cuenta el Estado para la visualizar la viabilidad de las políticas públicas que emprende es crucial para la conformación de las mismas. En el caso de las políticas que atañen al ámbito de la seguridad, el proceso se vuelve más complejo y demandante para las estructuras del Estado. Muchas veces, la aproximación a los fenómenos que atienden los cuerpos de seguridad pública demandarán de operaciones clandestinas o al límite con la normatividad establecida: dichos procedimientos son comúnmente denominados como “servicio de inteligencia”.

La inteligencia como función per se del Estado es entendida por Jeffrey Richelson como *“el producto resultante de la recolección, procesamiento, integración, análisis, evaluación e interpretación de información disponible...”*. Por Shlusky y Kent coinciden en afirmar que el sentido de la inteligencia consiste en coadyuvar en la toma de decisiones de los altos cargos de la administración pública, vinculados a la seguridad, la defensa y las relaciones internacionales en los casos en los cuales la obtención de información debe ser manejada sigilosamente para no poner en peligro la estabilidad de la estrategia emprendida por los tomadores de decisiones.

La inteligencia tiene como objetivo principal la búsqueda, registro, análisis, evaluación, integración, comparación e interpretación de la información disponible que concierne a una nación, lo cual es de suma importancia para la formulación de los planes o respuestas estatales a las demandas provenientes de la sociedad –en este caso en lo concerniente a la seguridad- también contempla el conocimiento de las capacidades y vulnerabilidades de las fuerzas o actores que intervienen y determinan ciertos fenómenos sociales de interés para el Estado. Otras definiciones encontradas en los normativos de los Servicios de Inteligencia de América Latina, definen la inteligencia de las siguientes maneras:

- Es el proceso sistemático de recolección, evaluación y análisis de información, cuya finalidad es producir conocimiento útil para la toma de decisiones. (Ley 19.974, sobre el Sistema de Inteligencia del Estado, Chile).
- Es la actividad consistente en la obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a los hechos, amenazas, riesgos y conflictos que afecten la seguridad exterior e interior de la Nación o Estado. (Ley 25.520 de Inteligencia Nacional, Argentina)
- Se entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional. Procesar la información recolectada, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes, con el propósito de salvaguardar la seguridad del país. (Ley de Seguridad Nacional, México).

- La Inteligencia como actividad es el conocimiento anticipado logrado a través del procesamiento de las informaciones. La difusión de la Inteligencia debe ser oportuna para contribuir a la toma de decisiones y así poder alcanzar objetivos de seguridad y bienestar. (Ley 27.479 del Sistema de Inteligencia Nacional, Perú).

2.6 Niveles de Inteligencia

La inteligencia abarca el análisis no solo de los fenómenos concernientes a la seguridad pública, sino que también los ámbitos pueden ser geográficos, sociales, culturales, económicos y militares. Los niveles de inteligencia son:

- **Inteligencia Estratégica**

Toda aquella información que responde a los requerimientos de los Gobiernos Nacionales para tener una visión global de los asuntos políticos, económicos, diplomáticos y militares, es necesaria para la preparación de políticas y planes en los niveles nacional e internacional. Este es el nivel superior de la inteligencia derivada de la información obtenida sobre el área más amplia posible en respuesta a las necesidades percibidas por los gobiernos nacionales a través de todo el espectro de asuntos militares, diplomáticos, políticos y económicos nacionales e internacionales.

Unido a la inteligencia, la Inteligencia Estratégica se define como *“el conocimiento de las capacidades políticas, económicas, religiosas, culturales y militares de una nación, que sirven para conseguir el logro de los objetivos nacionales y desarrollar planes políticos y militares en el ámbito nacional e internacional”* (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, 2000.)

La inteligencia estratégica, constituye un producto para reducir la incertidumbre que normalmente aparece en todo proceso de toma de decisiones en el nivel de decisión estratégico, o aquella decisión dentro de un conflicto, donde un especialista investigador o agente de inteligencia razona y especula acerca de los fines y medios propios y ajenos, partiendo de la situación que se caracteriza por una gran incertidumbre, máxima abstracción, poco estructurada y sin que la persona tenga bien determinado el o los objetivos propios, y tan solo reconoce sus propios valores y los hechos que percibe de esa situación. En este nivel de decisiones, la inteligencia estratégica es un producto de gran utilidad, porque con la aplicación

de la misma, la persona puede reducir la incertidumbre y la complejidad de las situaciones que presenta todo conflicto, incluso anticipándose a estos.

- **Inteligencia Táctica u operacional**

Es la requerida por los mandos para el planeamiento y dirección de las operaciones de combate: Establecer posibilidades operativas o tácticas según corresponda, determinando características, limitaciones y vulnerabilidades del enemigo. Proporcionar los antecedentes necesarios para realizar operaciones de Inteligencia en apoyo a la Conducción Operativa o Táctica.

Ahora bien, el proceso por el cual se produce la inteligencia y se hace útil para los tomadores de decisiones políticos es conocido como el “ciclo de inteligencia”. El autor Manolo Vega en su manual sobre “La Labor de Inteligencia para Principiantes” (Flacso, 2009) precisa en la manera en que se estructura el ciclo de inteligencia es relativo a cada fenómeno que se pretende abordar, determinando su realización así como los resultados obtenidos: *“la manera en que el ciclo de inteligencia se pone en marcha tiene importantes repercusiones organizacionales. Esto está relacionado con la forma a través de la cual un sistema de seguridad intenta satisfacer sus diferentes necesidades de inteligencia, principiando con analizar ¿cómo organiza el sistema de seguridad sus servicios para atender cada uno de los ámbitos y niveles de inteligencia?”*: La forma en que se articularán los servicios de análisis y aquellos especializados en la recolección, son algunos de los aspectos implicados en este tipo de decisiones de carácter trascendental.

2.7 El Ciclo de la Inteligencia

El ciclo de la Inteligencia es el conjunto ordenado de procedimientos preestablecidos para la ejecución de la función de inteligencia e inteligencia estratégica. Recordando que su función vital es el procesamiento de información vital verídica de fenómenos que pueden incidir en la dinámica estatal y en la consecución de los objetivos nacionales y de seguridad, el ciclo debe proporcionar los insumos necesarios para que el procesamiento de la información permita deducir cuestiones que deben ser atendidas por los estrategas y tomadores de decisiones políticas. Si bien existen diversos modelos para definir al ciclo de la inteligencia, todos

concuerdan con incluir los siguientes pasos: 1. Planificación y Dirección; 2. Recolección; 3. Procesamiento; 4. Análisis y Producción; 5. Difusión. (ver anexo 1)

2.8 Modelo del Estructural Funcionalismo: Talcott Parsons

El Estructural- funcionalismo es un enfoque de análisis empleado dentro de las ciencias sociales que surge después de la Primera Guerra Mundial, específicamente en Francia alrededor de 1919. Su tesis principal argumenta que los elementos de una determinada estructura social son interdependientes entre sí de acuerdo a las funciones que cada una de las partes otorga a la estructura en su totalidad, por lo que una variación en alguna de las partes repercutirá en el desenvolvimiento del sistema. Entre sus principales precursores se encuentran Emile Durkheim y Talcott Parsons, siendo este último en quien se enfocará en este presente trabajo, ya que él esboza diversas concepciones sobre los elementos constitutivos e inherentes para el funcionamiento de toda estructura social.

El estructural funcionalismo, a diferencia de las otras corrientes funcionalistas, se distingue por el hecho de no aplicarse al análisis de los elementos culturales o sociales. El punto de partida del análisis es netamente la sociedad, contemplada de una manera abstracta y global a la vez. Se indaga entonces cuáles son las funciones esenciales que deben desempeñar la sociedad para su perduración y existencia. De ahí que se establezcan los llamados “prerrequisitos funcionales” o los imperativos funcionales. Para que la sociedad persista, son nueve los prerrequisitos que debe observar:

1. unas modalidades apropiadas con miras a las necesarias relaciones con el entorno físico y social, y con miras a la reproducción de sus miembros;
2. la diferenciación y la atribución de roles;
3. unos modos de comunicación;
4. unas orientaciones cognoscitivas comunes;
5. un conjunto común y articulado de fines;
6. la regulación normativa de los medios;
7. la regulación de la expresión afectiva;
8. la socialización de sus miembros;
9. un control eficaz de las formas desviantes de conducta.

Talcott Parsons, en un esfuerzo sintetizador establece que toda sociedad o todo sistema social, debe responder a los cuatro imperativos funcionales siguientes:

1. la prosecución de fines (goal-attainment)
2. La estabilidad normativa o latente (patern-maintenance)
3. la adaptación al medio circundante, físico y social;
4. la integración de los miembros en el sistema social.

Como un aporte al análisis estructural funcionalista, otro exponente de esta corriente, Lévi-Strauss establece el concepto de “estructura” desde una visión abstracta, *“más allá de las conciencias de los sujetos-actores y descubierto por el investigador gracias a la observación de lo real y a la deducción lógica a la vez”*. (G. Gurvitch, 1955: 43) por lo tal, todo análisis estructural debería de caracterizarse por permitir un cierto grado de predicción en los fenómenos, de los cambios y de las conductas que cabrá observar en unas condiciones establecidas. Asimismo, debe reconocer la interdependencia de los elementos del sistema analizado al dar cuenta de todos los hechos observados. Para merecer el calificativo de estructura, Lévi-Strauss (1950: 306) establece ciertas condiciones que los modelos deben exclusivamente satisfacer:

- *“En primer lugar, una estructura ofrece un carácter de sistema. Consiste en elementos tales que una modificación cualquier de uno de ellos entraña una modificación de todos los demás.*
- *En segundo lugar, todo modelo pertenece a un grupo de transformaciones cada una de las cuales corresponde a un modelo de la misma familia, de modo que el conjunto de esas transformaciones constituye un grupo de modelos.*
- *En tercer lugar, las propiedades indicadas antes permiten prever cómo reaccionará el modelo en caso de modificación de uno de sus elementos.*
- *Finalmente, el modelo debe ser construido de un modo tal que su funcionamiento pueda dar cuenta de todos los hechos observados.”*

Capítulo 3 **Antecedentes Históricos del Servicio de Inteligencia en Guatemala**

Intentar esbozar una breve recopilación histórica sobre el desarrollo de la disciplina de la inteligencia estatal es una proeza comparable a estudiar el desarrollo de la política como actividad humana-social, que nace de las mismas aptitudes y necesidades del ser humano por aprehender del entorno y de los individuos con los que convive para optimizar los recursos y circunstancias en su provecho para su supervivencia. Michael J. Barnett, ex consejero de la CIA de Estados Unidos ha descrito el espionaje y la inteligencia estatal como la “segunda profesión más antigua del mundo y tan honorable como la primera” (Knightley, 1987).

Toda dinámica social engendra sus propios comportamientos, fuentes de conocimiento y de aprehensión del entorno, cuyo manejo se ha convertido desde los orígenes de las sociedades como piedras angulares para la construcción de estructuras y dinámicas que permitan la supervivencia y transmisión hacia nuevas generaciones, así como la adquisición de poder y ventajas sobre los demás elementos alimentando el impulso de competencia entre los seres humanos y las sociedades así construidas.

Entre los fenómenos que han demarcado el desenvolvimiento de las sociedades hasta nuestros días han sido las guerras y otros conflictos en los cuales se utilizaron servicios de información para conocer desde el punto en que se origina la información los planes tácticos del enemigo, lo que dio lugar a grandes victorias y edificaciones de imperios poderosos con el sometimiento de vastos territorios y sus poblaciones. Por mencionar un precedente, se puede nombrar la actividad encubierta emprendida por los cuerpos diplomáticos en los distintos estados italianos del siglo XV, quienes sentaron las bases de lo que hoy conocemos como Servicios de Inteligencia. Esta actividad primariamente fue constituida para ser realizada en el campo de las esferas políticas, económicas, religiosas y bélicas del enemigo coaptando canales de información y apoyándose en redes de influencias con personajes claves siempre con demarcado hermetismo. La figura del “espía” o “agente encubierto” nace de la necesidad de contar con personas dignas de confianza y altamente capacitadas para emprender tan riesgosa empresa; personajes de sangre fría que son capaces de anteponer su propia muerte a la causa, siempre sin levantar sospechas en el ejercicio de sus funciones.

Sin embargo, el desarrollo de las funciones de inteligencia de Estado tal como se conocen actualmente se dio en el período de entreguerras y tras la Segunda Guerra Mundial, especialmente, en las naciones intervinientes. Tras estos episodios históricos –y comprobado la magnitud y beneficios de la utilización de estos servicios- la inteligencia estatal sobrepasa el ámbito táctico-militar y se generaliza a otros ámbitos de la vida y de la sociedad. Así, los Servicios de Inteligencia dejan de ser sólo militares para ser también civiles, produciéndose una unión entre ambos en lo que se ha dado en llamar Comunidades de Inteligencia.

3.1 Antecedentes Históricos en América Latina

En América Latina el desarrollo de las Agencias de Inteligencia Estatal no escaparon a la tendencia occidental de estructurar órganos encargados de obtención y procesamiento de información concerniente a la seguridad nacional. A mediados de los años cuarenta la Argentina peronista y el régimen autoritario del General Gaspar Dutra crearon respectivamente la Coordinadora de informaciones del Estado (CIDE) y el Servicio Nacional de Informaciones y Contra-informaciones (SFICI). El PRI en México por su parte lo hace con la creación de la Dirección Federal de Seguridad en 1947.

A criterio de Andrés Gómez de la Torre Rotta (RESDAL, 2009) las políticas encaminadas a la configuración de los Servicios de Inteligencia latinoamericanos *“Eran finalmente policías políticas muy encubiertas, que más se asemejaban al modelo de la Europa Oriental de Guerra Fría que al modelo idealista y neutralmente aséptico soñado por el profesor universitario y académico norteamericano Sherman Kent (en su ya conocida obra: Inteligencia Estratégica para la política mundial norteamericana), arquitecto de “una visión” de lo que debería ser un servicio de inteligencia: hacia el exterior y con fuerte énfasis en la elaboración de análisis estratégico para la toma de decisiones en el más alto nivel de la política.”* (Kent perfilaría una CIA diametralmente opuesta a lo que se convertiría después y sería testigo privilegiado de la famosa Acta Truman que organizó el sistema de seguridad nacional en los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial, en 1947.) En suma, la CIDE peronista, el SFICI y la Dirección Federal de Seguridad (DFS) fueron finalmente calcos más bien similares inspirados en lo que sería la soviética NKVD Stalinista (El Comisariado del Pueblo para Asuntos Internos de acuerdo a su traducción del ruso)

Con el levantamiento insurgente que se llevó a cabo en diferentes países de Latinoamérica de carácter foquista, guevarista y de línea insurreccional cubana –así como también la guerra desatada por el Partido Comunista Peruano-Sendero Luminoso- determinó una revisión y adecuación del marco jurídico de inteligencia para la región. *“La década de los ochenta arrastraba tiempos de represión dura y de lo que se conoció en el cono sur bajo los gobiernos de Pinochet, Videla, Stroessner y Álvarez, de la Operación Cóndor; y también, de los años del plomo, en plena vigencia de la escuela contra-subversiva francesa, afincada en las Fuerzas Armadas y servicios de inteligencia militar de la región, bajo la inspiración del modelo de la guerra de pacificación de Argelia e Indochina teóricos franceses como el General Raoul Salan, y el Coronel Roger Trinquier”* (Ibidem)

Los levantamientos insurgentes de corte marxista-leninista fue una respuesta voraz a la política implantada por Estados Unidos dentro del contexto de la postguerra para enfrentar geopolíticamente al bloque socialista e impedir la expansión de la zona de influencia. Con el gobierno de Johnson comienza la escalada de la Guerra Fría a nivel internacional, especialmente con la intensificación de la Guerra de Vietnam. Desde entonces América Latina se ve sacudida por la disputa ideológica de las potencias. *“La tesis del Che Guevara de transformar América Latina en “dos, tres, muchos Vietnams” dio pie para el desarrollo de la Doctrina de la Seguridad Nacional en los ejércitos del continente, produciéndose sucesivos golpes de Estado en Brasil, Argentina, Uruguay, Bolivia, Perú y Chile.”* (Morandé, 2011). Dicha tendencia también marcó el desarrollo sociopolítico de Centroamérica en donde la sociedad se vio obligada a vivir en permanente y cotidiana movilización para presionar a las autoridades por una demanda u otra. Ante la necesidad de contrarrestar estos focos de explosión social, el Estado tuvo que recurrir al fortalecimiento de sus cuerpos de seguridad pública –las fuerzas policiales y el ejército- con el argumento de asegurar la sostenibilidad del sistema y del Estado de Derecho; se entroniza entonces el paradigma de la seguridad al servicio del Estado, concretamente en la llamada Doctrina de Seguridad Nacional.

3.2 La Doctrina de Seguridad Nacional

Ubicado dentro del período de la Guerra Fría, el concepto de “seguridad nacional” en su acepción política era considerado tanto como un objetivo de Estado como una doctrina o filosofía política. Como objetivo de Estado, la seguridad nacional es concebida como la

necesidad y el deber de la autoridad política por mantener la vigencia y estabilidad jurídica y social dentro de su territorio mientras que paralelamente desarrollo una posición reivindicativa de su soberanía en relación con la intromisión de otros Estados y sus ideologías.

Como doctrina, la Seguridad Nacional es concebida *como “ciertas formas de percibir y valorar el campo de la política y, consecuentemente, de comportarse en ella; considerando el espacio de la política y el de todos los espacios sociales, como el ámbito en que se sintetiza y desarrolla la guerra total, que exige formas particulares de militarización y tecnificación de la política y de la cultura.”* (Comblin, 1998). Héctor Rosada-Granados en su Informe para la PNUD sobre la Construcción de un Sistema Nacional para la Seguridad y Justicia (PNUD, 2010) sintetiza como fuentes centrales para dicha Doctrina, 1ro. El contexto de la Guerra Fría y su corolario de guerra total; 2do. La apelación a la guerra contrainsurgente que configuró los aparatos armados latinoamericanos, especialmente después de la Revolución Cubana; 3ro. El dominio geopolítico norteamericano en América Latina, sometida a su zona de influencia; 4to. El crecimiento económico que estaba experimentando los países capitalistas, cuyas dinámicas demandaban de un clima “favorable para los negocios” bajo la lógica de la acumulación y concentración privadas que resultaba incompatible desde cualquier punto de vista, con las demandas de las mayorías sociales excluidas latinoamericanas.

Para los países latinoamericanos sometidos en la zona de influencia capitalista occidental, el Estado debía concentrar sus esfuerzos y recursos en dos frentes de batalla: exógenamente debían estar preparados para enfrentar las amenazas regionales comunistas lo que conllevaba a la prestación de auxilio mutuo; pero también debían afrontar la encarnación de la amenaza comunista dentro de sus naciones, que eran percibidas en cada forma de subversión, movimientos revolucionarios –cuya manifestación armada fue desarrollada en forma de guerrillas- pero también en cada acción que “ayudaba” a la difusión de doctrinas contrarias a las promulgadas por el Estado (la ideología comunista) en la educación, en el actuar del movimiento sindical y popular, y en la teología de liberación, entre otras (Aguilera, 1994:22).

Para entender el concepto de “guerra total” se es necesario indicar que ésta fue pensada por los teóricos prusianos de las guerras napoleónicas y después aplicada durante la Segunda Guerra Mundial, concebida para los conflictos convencionales, que consiste en que todos los

recursos de la nación sean dirigidas a cubrir el esfuerzo bélico. El argumento por el cual esta idea de la guerra total condujo a la toma del poder por los militares es que solo las fuerzas armadas de un país logran entender la magnitud “real” y exponencial de las amenazas que se ciernen sobre la sociedad por lo que son los llamados para dirigir la reorganización de la población según los lineamientos de su entrenamiento y su voluntad de asumir los costos de la guerra contrainsurgente. La aplicación con dureza extrema de los combates a los enemigos internos y externos no debía reconocer límite alguno en pro de la estabilidad nacional.

“La principal consecuencia de esta visión doctrinaria fue la superposición de las Agendas de Seguridad y Defensa y, con ello, una situación de hibridez conceptual entre ambas categorías analíticas. Identificándose al enemigo interno como todo elemento que atentara contra el orden político del Estado, se justificó el uso de todos los recursos a su alcance, incluyendo a la institución militar, en su contra” (Rosada-Granados, 2010:12).

3.3 Antecedentes del Servicio de Inteligencia en Guatemala

Es importante tener en cuenta que desde los albores del Estado moderno occidental ya existían formas embrionarias de servicio de inteligencia. El hecho de que la región latinoamericana –en la que se inserta Guatemala- haya sido colonizada y “occidentalizada” por las fuerzas españolas, no quiere decir que la Inteligencia no haya estado presente dentro de la dinámica sociopolítica de la época. Aún desde la época Prehispánica, los mayas con su aptitud guerrera hicieron uso de espías y exploradores para la recolección de información que les ayudaría a tomar decisiones estratégicas acordes a sus intereses expansionistas. Fue durante la época Colonial con las fuerzas públicas al servicio de los peninsulares y los agentes criollos que el ejercicio del espionaje adquiere un nivel institucionalizado más legítimo e institucionalizado al servicio de las principales fuerzas políticas.

3.3.1 Época Liberal

Juan Francisco Pérez García en su tesis titulada *“La Inteligencia de Estado abre y cierra El siglo XX en Guatemala: Análisis de las formas y el sistema de inteligencia Durante los regímenes de Manuel Estrada Cabrera (1898-1920) y Militar Contrainsurgente (1960-1996)”* (USAC, 2007) otorga un panorama sobre los albores del Servicio de Inteligencia en

Guatemala tal como será concebida posteriormente: bajo el paradigma de la seguridad para la estabilidad del sistema sobre el individuo. Durante el gobierno presidido por Estrada Cabrera el entorno socioeconómico demarcado por el monocultivo en manos de empresas y capital extranjero permitió que los conflictos agrarios y sociales se agudizarán, sembrando semillas de sublevación y descontento en la población.

Pérez García resume la contextualización del gobierno de Estrada Cabrera de la siguiente forma: *“El largo período de Gobierno de Manuel Estrada Cabrera se caracterizó por tres reelecciones consecutivas al frente del mismo; rebeliones constantes de ex altos oficiales de su administración provenientes de los países fronterizos; conspiraciones de sus enemigos políticos; atentados armados contra su vida; y una lucha sorda entre los gobernantes centroamericanos por el liderazgo de la región.”* (Pérez, 2007:32). Todo esto obligó al mandatario guatemalteco a crear aparatos, utilizar estructuras del Estado, así como a desarrollar redes y subredes de espías formales e informales, responsables de realizar una intensa labor de inteligencia para hacer frente a las amenazas a su persona y a su régimen. La violencia y el terror contra sus amigos y enemigos fue la respuesta de quien se convirtió en dictador al frente de la cosa pública.

A lo largo del denominado régimen liberal de Manuel Estrada Cabrera (1898-1920), no se conoce estructura o aparato oficial que se haya dedicado al trabajo de inteligencia, tal y como aconteció en el Estado guatemalteco a partir de la segunda mitad del siglo XX. Pero si es importante anotar que el gobierno contó con aparatos de coerción y represión (destacamentos armados, cárceles, fuerzas policiales, instituciones coercitivas de todo tipo) que fueron utilizados para contrarrestar la influencia opositora de personas, grupos y clases sociales que se atrevieron a contrariar la política del Presidente.

En otras palabras, el germen del sistema de inteligencia guatemalteco (que luego se reconfiguraría en base a la Doctrina de Seguridad Nacional) se puede encontrar en el sistema formal, ascendente, férreo y unipersonal que Estrada Cabrera estructuró. *“Algunas de las estructuras y aparatos del Estado visibles, así como medios tecnológicos sobre los que se cimentaron y desarrollaron las formas de inteligencia, fueron el Ejecutivo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Migración, el Ejército, los Jefes Políticos departamentales, las Policías nacional y Secreta, e instituciones de servicio público como Telégrafos y Teléfonos”* (Ibidem).

Esta estructura de inteligencia se caracterizó por el control del Jefe del Ejecutivo de manera directa sobre cada una de las estructuras y aparatos que integraron el sistema. Esto debido a la desconfianza del gobernante para con sus funcionarios civiles, policiales y militares que lo rodearon y que en reiteradas ocasiones quisieron derrocarlo.

Otro adjetivo moderno que se puede aplicar para caracterizar el sistema Cabrerista es el de “compartimentación”: sistema por el cual los ministros, jefes y mandos operativos estuvieron limitados en la comunicación e interrelación entre sí; estilo de trabajo propio de un gobierno autoritario.

En síntesis, el sistema de inteligencia desarrollado por Manuel Estrada Cabrera durante sus veintidós años de gobierno sería denominado actualmente como “inteligencia doméstica”: las acciones emprendidas y dirigidas por el mismo gobernante con el objetivo de prevenir y enfrentar las amenazas de sus opositores, interesados en debilitar las capacidades del Estado guatemalteco para gobernar el país. Esta inteligencia definió las áreas de acción –que en resumidas cuentas- intentan abarcar la totalidad de los sectores de la población y personal diplomático, hasta connacionales opositores en el extranjero.

3.3.2 El Servicio de Inteligencia Durante el Conflicto Armado Interno

El contexto mundial en el cual se pretende enmarcar el desarrollo de los servicios de inteligencia en Guatemala desde 1960 hasta 1996 está determinado por la dinámica de la Guerra Fría, que obligó a los Estados al sometimiento por parte de dos bloques ideológicamente contrarios: por una parte el bloque occidental capitalista impulsado por Estados Unidos y por otro lado el bloque Soviético de corte marxista-comunista. Este enfrentamiento, si bien no alcanzo los niveles de enfrentamiento armado a escala mundial, si fue la base en la cual se desencadenaron diversos conflictos armados en diversos Estados bajo la zona de influencia de los bloques.

América Latina por su estrecha vinculación con el capital transnacional estadounidense y comprometido por convenios de cooperación y auxilio mutuo en materia de seguridad regional –como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca firmado en 1947- fue escenario de luchas entre las fuerzas del gobierno dictatorial de corte militar y sectores organizados de resistencia de inspiración marxista y guevarista, grupos que en Centroamérica se

transformaron en grupos guerrilleros de base campesina indígena tuvieron gran relevancia en la oposición a los gobiernos militares.

A partir del enfrentamiento armado interno, la institución castrense guatemalteca tuvo su base filosófica en la Doctrina de Seguridad Nacional –DSN-, base sobre la cual elaboró y ejecutó una serie de estrategias con una noción de enemigo interno; fundamento que le fue útil para combatir a las organizaciones guerrilleras y a su vez, controlar a la población con prácticas contrainsurgentes modernas, de origen estadounidense, que incluyeron la presencia de tropas especiales para enfrentar el nacimiento de la insurgencia en el oriente del país, entre otros componentes. (Velásquez, 2002)

Como se ha descrito antes, el sustento ideológico que configuró las fuerzas de seguridad en América Latina y Guatemala fue la Doctrina de Seguridad Nacional cuya definición permite entender, que las fuerzas castrenses determinaron que los movimientos guerrilleros y los sectores sociales organizados que demostraban oposición al gobierno eran amenazas internas a la estabilidad del sistema político y legal vigente así como puentes para que las amenazas externas (el comunismo) pudieran ingresar al país. De ahí que los militares eran “llamados” para “establecer el orden” en todos los ámbitos de la población guatemalteca, redireccionando todos los recursos del Estado hacia ese fin. *“Bajo estas líneas de acción se duplicó el número de efectivos castrenses; se conformaron unidades especiales contrainsurgentes; se estableció la Policía Militar Ambulante –PMA-; se fortaleció la Policía Nacional; y junto al Ejército, ambas estructuras se integraron en una estructura militar de comando. De manera paralela se produjo el surgimiento y desarrollo continuado de los grupos paramilitares; período que fue determinante para el fortalecimiento de la inteligencia militar y de Estado.” (Pérez, 2007:75)*

En 1970, los aportes del Centro de Estudios Militares fortaleció la aprehensión de las nociones de la Doctrina de Seguridad Nacional así como la sistematización de la planificación de las operaciones militares. La Doctrina de Seguridad Nacional demandaba del enfrentamiento encaminado *“a la erradicación de la subversión propiciando las condiciones de seguridad, paz y tranquilidad (...) a través del empleo eficaz del poder militar, apoyado por otras acciones gubernamentales” (CEH, 1999)* En otras palabras *“La estrategia aplicada por el Ejército, durante el período de mayor intensidad del enfrentamiento, se materializó en los planes de*

campaña del Ejército. Las operaciones militares fueron "las contrasubversivas, de guerra ideológica, de seguridad interna y de desarrollo" y se concibieron dentro del concepto de eliminar al enemigo interno." (Plan Victoria: 1982)

El Centro de Estudios Militares dentro de sus contenidos programáticos definía al enemigo interno como *"todos aquellos individuos, grupos u organizaciones que por medio de acciones ilegales, tratan de romper el orden establecido, representados por los elementos que siguiendo consignas del comunismo internacional, desarrollan la llamada guerra revolucionaria y la subversión en el país". También es (sic) "considerado enemigo interno aquellos individuos, grupos u organizaciones que sin ser comunistas tratan de romper el orden establecido".*(CEM, 1983: 3). Con esta concepción genérica del "enemigo interno" el ejército actuó con extrema polaridad en la demarcación de los actores que eran "aliados" o "enemigos" siendo estos últimos el blanco de toda operación militar encaminada a su erradicación.

La neutralidad no era posible dentro de la elección racional del ciudadano, estando obligado a aliarse con una u otra fuerza. En los hechos, el ejército consideró de forma permanente como enemigo interno a los miembros de las organizaciones guerrilleras, a todas aquellas personas que se identificaban con la ideología comunista o que pertenecieran a cualquier organización que por cualquier causa no estuvieran a favor del régimen establecido. La amplitud de la demarcación de "enemigo interno" permitió la arbitrariedad y la persecución inquisitoria por parte de los efectivos castrenses y de inteligencia quienes actuaban bajo una misma línea de ejecución, cuestión que se abordará más adelante. *"Debe destacarse además que dentro de la población civil, la población maya fue el principal sujeto de esa represión, especialmente en el área rural, donde durante la década de los ochenta las operaciones militares arrojaron un saldo de miles de víctimas."* (CEH, 1999: 20)

A través de las operaciones militares, el ejército utilizó tres tipos de operaciones para alcanzar sus objetivos estratégicos: operaciones contrainsurgentes, de apoyo y tácticas. Las primeras fueron aquellas planificadas con el objeto de destruir el enemigo interno definido por el ejército, si bien se desarrollaron bajo diversas modalidades, la principal consistía en infundir terror entre la población. Entre esas podemos mencionar las operaciones de tierra arrasada,

de desplazamiento, de castigo, control y de aniquilamiento de población civil, acciones militares encubiertas, de inteligencia y operaciones psicológicas (Ibidem).

Las operaciones de apoyo fueron aquellas acciones que se realizaban paralelamente a las operaciones contrainsurgentes destinadas a coadyuvar con el objetivo de reducir las causas generadoras de conflicto y captar la atención a favor del Estado. *“Estas fueron las operaciones de desarrollo, las operaciones de guerra ideológica y las operaciones de seguridad interna. Las tácticas fueron la forma real o práctica en que se condujeron las unidades militares en el terreno, con la finalidad de llevar a cabo una operación militar contrainsurgente.”* (Ibidem)

Contrariamente a las operaciones contrainsurgentes y de apoyo que se encontraban en los manuales de instrucción militar, las operaciones tácticas fueron implementadas sobre la marcha en cada una de las operaciones conforme obedecían los lineamientos de la estrategia contrainsurgente. *“La represión selectiva de personas acusadas de pertenecer o de colaborar con la guerrilla fue una de esas técnicas militares usadas por el Ejército. En muchos casos las personas que eran capturadas por el Ejército eran sometidas a torturas para obtener su confesión, para saber si pertenecían o eran colaboradores de la guerrilla. Entre los lugares utilizados para realizar torturas encontramos destacamentos militares de donde provenían la fuerza o el comando de la zona militar o sitios clandestinos de detención. Posteriormente, en muchos casos, el detenido era ejecutado arbitrariamente y su cadáver abandonado o desaparecido.”* (Ibidem) A diferencia de la arbitrariedad de dicha práctica en las áreas rurales, dentro de los cascos urbanos la persecución y tortura denotaba una clara focalización a un posible “sospechoso” que era investigado detenidamente por las estructuras de inteligencia y posteriormente era detenido.

Es importante mencionar que estas operaciones militares eran planificadas para desarrollarse en las áreas rurales del interior del país con el conocimiento de que el enemigo en ese escenario (guerrilla) demandaba de una estrategia de lucha en el campo, tomando en consideración los aspectos topográficos del terreno –conocimiento posible gracias a los esfuerzos de las estructuras de inteligencia militar-, aunque también debe mencionarse que muchas de estas tácticas también fueron utilizadas en los cascos urbanos y en la Ciudad capital para los líderes de sectores sociales organizados. La Comisión de Esclarecimiento

Histórico en su informe *Guatemala, Memoria del Silencio* describe que las operaciones militares que las violaciones de Derechos Humanos “combinaron varios de estos tipos de operaciones militares. Por ejemplo, una masacre selectiva realizada en una comunidad pudo ser realizada por una patrulla de combate (operación táctica), en una operación de tierra arrasada (operación contrainsurgente propiamente dicha), acompañada de una acción de propaganda anticomunista (operación de guerra ideológica de apoyo a la operación contrainsurgente).”

El siguiente cuadro resume las políticas en materia de seguridad e inteligencia que los presidentes de corte militar esgrimieron en la lucha contrainsurgente, empezando con el gobierno presidido por el general Carlos Castillo Armas

3.3.2 Estructura y Tácticas del Servicio de Inteligencia durante el Conflicto Armado Interno

Hablar de la estructura del Servicio de Inteligencia durante los gobiernos militaristas de inspiración doctrinal de la seguridad nacional, es encontrarnos con una homologación entre la Inteligencia de Estado y la Inteligencia militar; ambas se convierten en una sola y sus nociones acaparan inclusive la inteligencia estratégica para determinar las políticas de Estado. En esta etapa de la historia de Guatemala, la agenda contrainsurgente, anticomunista, militarista e influenciada por el bloque capitalista se convierte en la misión del Estado, por lo que todos los recursos deberán ir encaminados hacia ese objetivo.

La violencia sistematizada de esa época en Guatemala estuvo determinada por el papel hegemónico de los aparatos de inteligencia militar, que llevaron a cabo innumerables acciones violentas con tal de eliminar la disidencia política y promover un control interno absoluto dentro de los cuerpos de seguridad. Eso supuso un sistema de vigilancia continua que se incrusta en cada espacio de la sociedad y vigila omnipresentemente cada acción de la misma.

“Las características que se exponen estuvieron presentes a lo largo de todo el enfrentamiento. Sin embargo, fue a partir del Gobierno de Lucas (de julio de 1978 a marzo de 1982) en que muchas de ellas empezaron a definirse de manera más clara y se consolidaron como particularidades propias de este sistema.” (CEH, 1999) Esto se debió ya que a partir de

1979 se inició una mayor profesionalización de la inteligencia y dejó de ser un sistema para la recolección y análisis de la información táctica y se empieza a utilizar con sentido estratégico en manos del Estado Mayor del Ejército para determinar el tipo de operaciones a realizar sobre el terreno. La inteligencia empezó a lograr importantes resultados en la lucha contrainsurgente hacia principios de la década de los ochenta, al desarticular las redes de apoyo y abastecimiento logístico de las organizaciones guerrilleras en los centros urbanos y la ciudad capital.

Remarcando que las características constitutivas de todo servicio de inteligencia son su secretividad, verticalidad y compartimentación, la inteligencia contrainsurgente retoma y fortalece algunos aspectos de los gobiernos anteriores, como la dictadura de Estrada Cabrera, y la adapta al contexto de la época. Si se trata de la secretividad, la inteligencia militar contrainsurgente empleó políticas de compartimentación entre otras, para que toda acción e investigación emprendida no fuera de conocimiento general, aún entre las mismas instancias del Estado Mayor. Sólo la máxima estructura, la Dirección de Inteligencia conocía la totalidad de la información; las otras estructuras, como las secciones de Inteligencia de las zonas militares, conocen de manera parcial la información que utilizaban y de esa forma se garantizaba la compartimentación.

La subdivisión en compartimientos se aplicó a todas las secciones y estadios del proceso de inteligencia. *“Además, en cada nivel funcional dentro de la estructura de Inteligencia se respetó la compartimentación: el superior no le exige al subordinado las fuentes o los medios de información, sino su clasificación en cuanto a la veracidad y confiabilidad de las mismas.”* (Ibidem) en ese proceso de obtención de información, era relativo la aplicación de medidas ilegales y clandestinas, bajo el resguardo del principio de secretividad para evitar la determinación de la autoría intelectual y criminal del hecho, exculpar de toda responsabilidad a los agentes del Estado y así asegurar la ineficiencia de cualquier investigación judicial y policial. La realización de operaciones clandestinas fue una característica de la Inteligencia del Ejército de Guatemala.

Otras políticas emprendidas por la Inteligencia contrainsurgente fueron la desinformación y manipulación de información en base a la que obtenían recurriendo incluso, a las mismas tácticas que empleaba la insurgencia.

Uno de los pilares por los cuales la inteligencia de la época resultó altamente eficiente en la consecución de sus fines fue la disposición de recursos humanos, materiales, técnicos y económicos con gran capacidad y entrenamiento en la materia; siempre contó con personal altamente calificado y disciplinado con alto presupuesto y con sofisticada infraestructura técnica. La Comisión de Esclarecimiento Histórico reconoce que *“En el reclutamiento del personal de Inteligencia se buscaba que los oficiales y los miembros de tropa tuvieran un perfil homogéneo de discreción, capacidad de análisis, decisión, confiabilidad, disposición mental para realizar operaciones no convencionales, valor, entre otras características. El personal, una vez seleccionado, era objeto de una especializada instrucción en cursos básicos de Inteligencia al interior del Ejército de Guatemala, y los más destacados en cursos avanzados tanto en el país como en el extranjero”*.

Entrando al análisis stricto sensu sobre la organización del servicio de inteligencia militar contrainsurgente, se debe partir con enunciar que dos fueron las estructuras sobre las cuales giró la construcción del Sistema: la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional –DIEMDN-, conocida como D2 y el Estado Mayor Presidencial –EMP- o el “Archivo” como se conocía coloquialmente.

Con la entrada en vigencia del Decreto Ley 28-83 del 15 de marzo de 1983, lo que se conocía anteriormente como Sección de Inteligencia del Ejército (G2) pasa a denominarse Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional con el renombramiento de Estado Mayor del Ejército a Estado Mayor de la Defensa Nacional. El artículo 26 del Reglamento General del EMDN publicado por orden general 14-88 define a la Dirección de Inteligencia como *“el principal órgano asesor de la jefatura del Estado Mayor en asuntos relacionados con la Inteligencia nacional e internacional del adversario y lo concerniente a los países amigos y el propio país, así como informar, apreciar, recomendar, planificar y supervisar, en los aspectos de Inteligencia y de Contrainteligencia relacionados con la defensa y desarrollo de la República de Guatemala”*. (Reglamento General EMDN: 1983)

La estructura interna de la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa sigue hasta la fecha los parámetros cambiantes de la coyuntura en temas de seguridad nacional e internacional al igual que cualquier otro ejército contemporáneo. Está subdividida en “negociados” o “divisiones” que han variado de nombre a través de los años. Así por ejemplo,

en el gobierno de Arana Osorio la Dirección estaba conformada por los negociados de Inteligencia, Enlace, Contrainteligencia y Soporte técnico, ya después de la Firma de los Acuerdos de Paz ésta estaba dividida por Divisiones especializadas: divisiones de Inteligencia nacional, Inteligencia internacional, Inteligencia técnica, Contrainteligencia, Informática, Apoyo logístico, Administración, Comando y búsqueda, Escuela de Inteligencia e Inteligencia.

Paralelamente a la estructura de la Dirección de Inteligencia militar, se encontraba el Estado Mayor Presidencia –EMP- cuya función primordial era garantizar la seguridad del Presidente de la República. A lo largo de su vida activa, este órgano conocido comúnmente como la “Regional” fue fortalecida para realizar operaciones de inteligencia contrainsurgente y operativa, convirtiéndose en la fuente de información disponible siempre para el gobernante de turno, dado su carácter supremo vinculado con la máxima autoridad del país. *“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.”* (CEH, 1999: 214).

Durante la segunda parte de la década de los ochenta y en los primeros años de los noventa, la Regional o el Archivo tenía a su cargo el análisis de varios campos de interés político: aspectos económicos, sociales e internacionales, así como una sección de antecedentes. El órgano contaba con vastos recursos financieros y tecnológicos de la época, provenientes del presupuesto de la Presidencia de la República. A su cargo estaba un militar, oficial de inteligencia con grado de coronel apoyado por otro oficial de Inteligencia denominado Subjefe o segundo jefe con grado de mayor; además, tenía encargados en cada uno de los campos, y contaba con un amplio número de especialistas y civiles, y con una vasta red de informantes.

Con los gobiernos posteriores a la Firma de la Paz, las relaciones entre la Dirección de Inteligencia y el Estado Mayor de la Presidencia fueron eficazmente orquestadas por un grupo muy reducido de funcionarios públicos civiles y militares quienes al ser allegados al gobernante y a los intereses de sociopolíticos detentaron arbitrariamente el poder para poder llevar a cabo operaciones con alcance a cada espacio de la República. Dichas operaciones

fueron planificadas y orientadas por ambos órganos que constituyeron el Alto Comando de Inteligencia junto con el Ministro de Gobernación y el Jefe de la Policía Nacional, siempre definidos por la compartimentación y el personalismo al igual que en el período de Manuel Estrada Cabrera. (ver anexo 2)

3.4 Modificación Al Sistema De Seguridad E Inteligencia Desde Los Acuerdos De Paz

Con la promulgación de los Acuerdos de Paz en 1996, se establecen los cimientos para el cambio paradigmático alrededor de la concepción misma de seguridad para la agenda nacional y regional. La firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática suscrito en San Pedro Sula, Honduras introdujo dicho concepto dentro del sistema de seguridad que debía reconfigurarse en Guatemala, junto a otras medidas como el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el Estado de Derecho, la promoción de la participación activa en las contiendas electorales para la elección de gobernantes por sufragio universal, libre y secreto y sobretodo el irrestricto respeto de todos los Derechos Humanos.

El primer aporte relevante que contiene los Acuerdos de Paz, específicamente el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática suscrito en México en 1996, es el cambio paradigmático del concepto de “seguridad” despojándolo de la Doctrina de Seguridad Nacional, y transformándolo bajo los lineamientos de la Seguridad Democrática.

El concepto de seguridad es replanteado en su acepción integral ampliada, dejando de ser responsabilidad del Estado velar por la seguridad “del Estado” a redirigir todos sus recursos a la seguridad “para el ser humano”; de ahí que toman relevancia aspectos como la seguridad alimentaria, ambiental, cultural, económica, en otras palabras, el Estado deja de focalizar la supervivencia del sistema política como aspecto central de su agenda de seguridad y se transforma como punto primordial del Estado, el velar por el respeto y goce de los Derechos Humanos para todos los guatemaltecos equitativamente. *“Por otra, se redefine el concepto de seguridad, definiéndose la seguridad no de forma restringida a la protección dela 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” (Escribano Schlotter, 2001)

La transformación del paradigma de seguridad, de un sentido restrictivo a uno integral, queda plasmado en los numerales 18 y 19 del Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil al mencionar que:

“La seguridad es un concepto amplio que no se limita a la protección contra las amenazas armadas externas, a cargo del ejército, o a la protección contra las amenazas al orden público y la seguridad interna, a cargo de la Policía Nacional Civil. El conjunto de los Acuerdos de Paz (...) plantea que la paz firme y duradera requiere el respeto a los derechos humanos, y al carácter multiétnico (...) el desarrollo económico del país con justicia social, la participación social, la conciliación de intereses y el fortalecimiento de la institucionalidad guatemalteca” (#18 Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática)

“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.” (#19 Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática)

Cabe resaltar que otro de los aportes conceptuales consiste en definir que las amenazas a la seguridad interna del país es producto de factores de exclusión estructural que impiden el pleno desarrollo de la población, aumentando el riesgo de proliferación de actos de violencia que pueden poner en peligro la convivencia pacífica que la sociedad busca.

Otro de los aportes relevantes que contienen los Acuerdos de Paz en materia de seguridad (y consecuentemente a la Inteligencia estatal) se puede mencionar la separación de ámbitos de las fuerzas policiales y militares; las primeras para la seguridad interna y las segundas para la atención de amenazas externas. En cuanto al Ejército de Guatemala, en el artículo 38 del Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil demanda la reformulación de la doctrina

militar, estableciendo que ésta debe estar orientada al respeto de la Constitución Política de la República, a los Derechos Humanos, a la defensa de la soberanía.

Dentro de la reestructuración de las fuerzas de seguridad pública, un elemento renovador es el fortalecimiento y priorización de los órganos con carácter civil para la atención de seguridad interna. En este sentido, entra en juego la reestructuración del sistema de inteligencia, revistiéndola de carácter netamente civil con el objeto de volver más eficientes y eficaces las acciones en el cumplimiento de su función de velar por la seguridad interna, apegado a los principios democráticos y jurídicos basados en el respeto por los Derechos Humanos. El cambio paradigmático en el tema de inteligencia consiste en despojarla de su función de “policía política” que habría jugado a lo largo de la historia guatemalteca y adecuarla dentro de un marco de legalidad y controles democráticos, que no perjudique su esencia y cumplimiento de deberes, pero velando por la seguridad del individuo y de sus derechos fundamentales *“La función de estos órganos de inteligencia es específicamente la obtención de información que conducirá al arresto y proceso público en un tribunal de justicia de aquellos que usan la violencia para forzar el cambio social o participan de actividades criminales. Es de una importancia crucial, que la meta de la inteligencia en lo que concierne a la seguridad interna sea el juicio público bajo la ley penal”*. (Dempsey, 2001)

Prosiguiendo con el análisis de la reconfiguración del sistema de seguridad en los Acuerdos de Paz, contenido en el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, existe todo un capítulo dentro del acuerdo denominado “Organismos de Inteligencia del Estado” que contiene los lineamientos para la reconfiguración del sistema. La modificación más trascendente que se dio a raíz de este acuerdo es la terminación de la relación simbiótica y unificada de los órganos de inteligencia militar y la civil ligada al gobernante: ambos espacios quedan claramente separados y delimitados en sus funciones (art. 50), ya no son una sola ni es sujeta ya a un solo grupo reducido. Todos los órganos modificados se comprometen a respetar estrictamente la separación de funciones, separación que también trasciende a la realidad práctica: se demarca la separación entre los órganos de recopilación y procesamiento de la información y los entes de ejecución operativa.

Si se analizan las modificaciones aplicadas a la Dirección de Inteligencia militar (D2) estas constaron más en la delimitación del espacio y ámbitos de acción, definiendo que sólo

atenderá cuestiones de amenazas y riesgos externos que vulneren la estabilidad y la soberanía del territorio guatemalteco –cuestión que se elevó a rango constitucional con el artículo 244 de la Constitución Política de Guatemala emitida en el año 1986 sobre las funciones del Ejército-. Otra cuestión es la desarticulación de grupos o redes paralelos a la organización militar y que ejecutaron operaciones contrainsurgentes durante el Conflicto Armado Interno. Con la posterior reducción del ejército, los órganos de la D2 se vieron afectados por el retiro o desmovilización de recurso humano y la disminución de la partida presupuestaria para el ejercicio de sus funciones. Actualmente la D2 cuenta con gran relevancia dentro del campo de la seguridad nacional, pero mucha de la información que maneja es obtenida gracias a la coordinación con otros entes de investigación e inteligencia de otros países, dado que actualmente se cuenta con limitados recursos humanos y tecnológicos.

En cuanto a los cambios en el ámbito de la inteligencia civil uno de los más relevantes es lo propuesto en el numeral 46 del AFPC que establece la sustitución del Estado Mayor Presidencial por otro ente congruente con el nuevo escenario político para la seguridad del Presidente, Vicepresidente y sus respectivas familias.

Asimismo en los numerales 47, 48 y 49 se detallan los nuevos órganos a establecerse: a nivel del Ministerio de Gobernación se crea el Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de Información. 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. A nivel de la Presidencia de la República se separan las funciones del ente encargado de la seguridad de los mandatarios y los encargados de producir trabajo de inteligencia. Se crea la Secretaría de Análisis Estratégico –SAE- 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 mandata 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 SAE no tendrá la facultad de realizar investigaciones encubiertas propias.

A partir de los numerales 51 y 52 se establecen mecanismos de controles democráticos, cuestión presente en casi todos los modelos modernos de inteligencia occidentales. Por parte del Poder Ejecutivo se asume el compromiso para evitar y perseguir toda red o grupo que nazca dentro de cualquier órgano de inteligencia y que no correspondan con las funciones legalmente delimitadas para éstas. Por parte del Poder Legislativo se demanda la creación de una comisión específica dentro del Congreso de la República relativa a temas de seguridad e inteligencia así como la aprobación de leyes que establezcan modalidades de supervisión de los organismos de inteligencia y otra que regule el acceso a la información con niveles preestablecidos de clasificación.

El Acuerdo dentro de sus propuestas, esgrime como vital importancia la reforma del cuerpo de seguridad interna por excelencia democrática: la Policía Nacional, que por mandato se modifica a Policía Nacional Civil estableciendo además que deberá contar con los departamentos especializados necesarios para cumplir con sus funciones, poniendo especial énfasis, en materia de información e inteligencia criminal. De ahí que se fortalece el Servicio de Información Policial (SIP), al Servicio de Investigación Criminal (SIC) y al Departamento de Operaciones Antinarcóticos (DOAN).

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, integrado por personalidades provenientes de distintos sectores de la sociedad, quienes 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).

3.5 El Sistema de Seguridad e Inteligencia Post-Acuerdos de Paz

Tras la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, los gobiernos de la llamada “nueva era democrática” inician con el proceso de reconfiguración del aparato político y administrativo del Estado bajo parámetros democráticos, de respeto a los Derechos Humanos, del reconocimiento del papel que deben jugar los pueblos indígenas dentro de las dinámicas políticas, económicas y sociales del país; se emprende toda una reingeniería de las políticas económicas que implicaron una apertura a la inversión extranjera y la búsqueda del llamado

“clima favorable para los negocios” dentro del escenario de la globalización así como la actualización de la infraestructura física y tecnológica del país. Inmerso dentro de esa coyuntura, el sistema de seguridad e inteligencia también sufrió enormes cambios en su estructura, órganos y políticas.

Paralelamente a estos procesos, los riesgos y amenazas a la seguridad interna y regional fueron complejizándose profundamente, no solo como consecuencia social de los conflictos internos que vivieron muchos países latinoamericanos –incluido Guatemala- sino que también a la relativa apertura de los procesos sociales y económicos que “transnacionalizó” fenómenos como el narcotráfico, la trata de personas y las denominadas “pandillas” juveniles, herencia de una generación víctima de la guerra. Los órganos encargados de la seguridad pública (y la sociedad en general) empezaron a percibir una escalada de violencia criminal en las áreas urbanas y un aumento de las actividades delincuenciales. Asimismo los gobiernos empezaron a entender que si bien la guerra contrainsurgente había acabado, ahora debían enfrentarse a fenómenos estructurales profundamente arraigados, producto de las desigualdades sociales que se constituyeron en el caldo de cultivo para la propagación de redes y grupos que realizaban actividades ilícitas de alto nivel.

Como implícitamente se ha mencionado antes, la firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática y la Firma de los Acuerdos de Paz significó el cambio del paradigma sobre la seguridad centralizada y “estatista” a una seguridad “expansiva” y diversificada, con un sistema estructurado para abordar las múltiples manifestaciones que implica el campo de la seguridad y la defensa estratégica que también contemple la participación y el enlazamiento de todos los sectores civiles responsables de la misma y supeditar de esta manera a los actores militares.

3.5.1 Cambios en los Órganos de Seguridad Pública e Inteligencia en la “Nueva Era Democrática”

Entre los hechos relevantes en cuanto a los cambios que han sufrido los órganos que componen el sistema de seguridad, se puede mencionar la supresión del Estado Mayor de la Presidencia bajo la administración del Presidente Alfonso Portillo “en el año 2000, durante el gobierno de Alfonso Portillo, se crea formalmente por Acuerdo Gubernativo la Secretaría de Asuntos Administrativos y Seguridad de la Presidencia –SAAS- que se encarga de la

formación de un cuerpo civil en protección presidencial elementos civiles para el cuidado del Presidente y el Vicepresidente junto a sus respectivas familias.

Con la creación de la Secretaría de Análisis Estratégico –SAE- se inicia una etapa de búsqueda por institucionalizar el servicio de inteligencia civil en Guatemala, empezando con el fortalecimiento y puesta en marcha de dicha Secretaría dentro de la conformación de la agenda de gobierno conformándose como el ente recopilador y de procesamiento de la información relevante para las cuestiones e intereses del Estado, buscando ocupar el lugar que antes correspondían a los órganos de inteligencia militar.

En cuanto al desempeño de la recién creada Policía Nacional Civil en 1997 como sustitución a la Policía Nacional, la filósofa e investigadora Claudia Virginia Samayoa en su artículo publicado para la Revista El Observador lo resume acertadamente de la siguiente manera *“La creación de la PNC en 1997 había empezado a rendir frutos positivos en 1999; sin embargo, el gobierno de Alfonso Portillo y del Frente Republicano Guatemalteco (FRG) se encargaron de socavar todo lo actuado a través de reformas a la Ley de la PNC, destruyendo la carrera policial, deteniendo la dinámica de formación de la Academia de la PNC, y permitiendo el ingreso de comisarios y agentes corruptos y violadores de derechos humanos. La corrupción en la PNC se vio profundizada cuando durante el gobierno de Oscar Berger (2004-2008), se permitió y promovió la creación de cuerpos ilegales para las ejecuciones extrajudiciales.”* (Samayoa, 2008:6) cuestión que solo se ha visto profundizada en el gobierno presidido por Álvaro Colom. (ver anexo 3)

3.6 La Construcción del Nuevo Sistema Nacional de Seguridad Decreto 18-2008

Con la complejización de las amenazas emergentes a la seguridad interna del país, los sectores sociales y el gobierno tuvieron que apelar a la concertación y discusión para la creación de un mecanismo legal e institucional que siguiera los lineamientos de la seguridad democrática y que permitiera el abordaje eficaz de los fenómenos que vulneran la seguridad de la población.

Uno de los esfuerzos pioneros que buscaban dar cumplimiento a los compromisos anteriores, se expresó en las múltiples propuestas generadas durante la vigencia de los proyectos derivados del Proyecto WSP-Internacional que reunió a representantes multisectoriales y a los partidos políticos en un solo esfuerzo por crear una ley marco que creara un nuevo sistema de

seguridad. Algunas de ellas se concretaron en el texto de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad aprobada y en vigencia a partir de marzo del 2008. *“Se trata de uno de los productos finales generados durante más de doce años de análisis, propuestas y debates, a partir de los cuales se ha logrado decantar un producto final que recoge, en buena parte, los principales contenidos del Acuerdo de Paz antes mencionado.”* (Rosada-Granados, 2009:21)

Entre los proyectos que fueron generados a raíz de la interlocución entre los sectores sociales se pueden mencionar los siguientes: 1) Hacia una Política de Seguridad para la Democracia (Política de Seguridad Democrática Polsede, 1999-2002). 2) Hacia una Política de Seguridad Ciudadana (Política seguridad ciudadana POLSEC, 2002-2003). 3) Fortalecimiento de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad (Foss, 2003-2005), además de valiosas aportaciones registradas durante el período 2002-2010 provenientes de diversas instituciones de la sociedad civil y estatales.

El investigador Héctor Rosada-Granados en su recuento sobre el proceso previo a la aprobación de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, identifica tres procesos: el primer referente histórico se remonta a la propuesta presentada al Congreso por el diputado Vinicio Cerezo Arévalo y el Licenciado Julio César Rivera Clavería; en un segundo impulso la iniciativa del POLSEC desentierra la iniciativa y la somete a la discusión multisectorial en las mesas de diálogo arriba mencionadas; el tercer momento definitivo fue la discusión activa por parte de los secretarios generales de los partidos políticos reunidos en el Foro Permanente, que junto con el dictamen de la Comisión de Seguridad, se inicia el proceso de discusión y diseño de un Sistema de Seguridad que luego se concretó en el Decreto 18-2008, Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (SNS), sancionado por el Presidente Álvaro Colom y publicada en el Diario de Centroamérica el 15 de abril de 2008, entrando en vigor el 16 de julio de ese año.

Para entender el espíritu de la ley, el artículo primero de la misma establece como su objetivo:

“Artículo 1: Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto establecer las normas jurídicas de carácter orgánico y funcional necesarias para la realización coordinada de las actividades de seguridad interior, exterior y de inteligencia por parte del Estado de Guatemala, para que en forma integrada, sistematizada, eficiente y eficaz, esté en capacidad de anticipar y dar respuesta efectiva a riesgos, amenazas y vulnerabilidades, a fin de estar preparado para

Gráfica 6: Conformación del Consejo Nacional de Seguridad



Fuente: Decreto 18-2008 & "Hacia la Construcción de un Nuevo Sistema nacional de seguridad" (Samayoa, 2008)

Para el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad, la Ley marco contempla la creación de la Secretaría técnica (art. 11) con funciones administrativas con apoyo y asesoramiento de la Comisión de Asesoramiento y Planificación (art. 13). Otra de las cuestiones que la Ley establece son los lineamientos para la creación de la carrera profesional del Sistema Nacional de Seguridad Y del Consejo (art. 14) para lo que crea el Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad (art.17).

En materia de Inteligencia de Estado, la Ley marco establece toda una nueva organización con el objetivo de dar un nuevo impulso al fortalecimiento de la Inteligencia civil y elevarla a nivel de inteligencia estratégica, revestida con los lineamientos de la seguridad democrática y enfocada asimismo a la creación de recurso humano altamente enfocado en el análisis estratégico. El artículo 23 que apertura el capítulo dedicado a la creación del nuevo Sistema Nacional de Inteligencia, define a la inteligencia de Estado como *“la capacidad institucional del Estado (...) para disponer de información oportuna, veraz y pertinente para la toma de decisiones, con el fin de garantizar la seguridad de la nación a través del cumplimiento del ciclo de inteligencia”*.

La ley desarrolla en su Capítulo IV lo referente al Sistema Nacional de Inteligencia (SNI), como uno en donde se busca la coordinación de las acciones de inteligencia estratégica, civil y militar que tienen carácter preventivo. El SNI es responsable de producir inteligencia y conducir contrainteligencia para trasladarla a las autoridades superiores. Entre las novedades que presenta el SNS se advierte el cambio de la SAE a una nueva entidad llamada Secretaría de Inteligencia Estratégica (SIE), de carácter civil y ente coordinador del nuevo sistema nacional de inteligencia del Estado a disposición del Sistema. Su organización se encuentra en la siguiente gráfica:

Grafico 3: Conformación del Sistema Nacional de Inteligencia



Fuente: Decreto 18-2008, art. 24

Por último, se establecen conjuntos de controles democráticos en los tres poderes del Estado, entre los que caben mencionar: la creación de la Comisión Legislativa Específica de Asuntos de Seguridad Nacional y de Inteligencia y en el ámbito judicial, con la penalización en los casos en los que se cometiera alguna falta a las funciones contempladas dentro de la Ley.

Grafica 4 Estructura del Sistema Nacional de Seguridad de Guatemala



Fuente: Decreto 18-2008, elaboración propia.

Capítulo 4 Reconfiguración Del Sistema De Seguridad Y De Inteligencia En Guatemala

4.1. Contexto Paradigmático y Discursivo

Con la finalización de la Guerra Fría y la Firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala el tema de inteligencia queda ligado, conjuntamente con el ejército, con una etiqueta negativa por parte de la sociedad tras conocerse los actos de violación a los Derechos Humanos hacia vastos colectivos sociales impulsados por las políticas contrainsurgentes. El trabajo de inteligencia no logra “limpiar su imagen” con el parteaguas histórico ante la sociedad guatemalteca, quien mira con recelo el abordaje de este campo. Esto debido, a que abordar el trabajo de inteligencia conlleva a tocar las fibras de la esencia del poder encubierto y las fronteras entre la legalidad y lo “*por debajo*” de la acción política que el Estado se arroga. En palabras de Manolo Vega *“Ello porque al hablar de inteligencia, lo que salta a la mente es el carácter secreto que la actividad, en la mayoría de las fases de su ciclo de producción implica. Secreto que a su vez apunta hacia métodos y técnicas que vulneran, la mayor de las veces, uno de los derechos individuales ciudadanos consagrados en el ideario democrático liberal: la privacidad”* (Vega, 1999)

El primer dilema que los políticos y representantes de la sociedad civil tuvieron que afrontar dentro de las reformas impulsadas a raíz de las negociaciones de paz, es el cambio paradigmático en la concepción de la seguridad. Con la firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica en 1995 se establece el paso de una concepción “estatista” de la seguridad y una en donde el fin principal al cual se dirigiría todos los esfuerzos en materia de seguridad y defensa era el individuo y la protección de su dignidad intrínseca. Eso conlleva a la entronización de una visión “integral” de la seguridad, en la cual se establece que el mantenimiento de la convivencia pacífica parte de la atención de las necesidades básicas de los seres humanos para su desarrollo así como del irrestricto apego a los principios legales. El artículo primero del tratado enuncia que:

“El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permita su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad.”

La cuestión que subyació con la firma del Tratado de Seguridad Democrática, consistió en la reconfiguración del aparato institucional de Guatemala, en el cual tanto su enunciación dogmática como su misión fueran dentro de los planteamientos democráticos y de apertura ciudadana. A partir de lo anterior, el debate sobre el tema de inteligencia se estableció alrededor de la afirmación de que la transición democracia como régimen político implicaba el rompimiento con el hacer encubierto, centralista y discrecional del Estado y los abusos que ello implica traducidos en términos de gobernabilidad democrática. De ahí que se deduce que la actividad de inteligencia –aún con su naturaleza de “secreta”- es una actividad del Estado que también debía estar sometido a controles democráticos, a la auditoria y exigencia de legitimidad y eficacia *“la actividad de inteligencia, tiene, en tal virtud, que estar sometida a una serie de controles que protejan a la propia actividad y al Estado mismo, de abusos y prácticas que vulneren el régimen democrático”* (Vela, 1999) Este principio implicaba para el Estado el rompimiento de la lógica de mano de hierro y los grupos discrecionales de poder el cual a criterio de Elías Canetti se expresa en: *“a) El Subgobierno que ejerce el capital sobre el gobierno de la economía, en donde las decisiones de la política monetaria, fiscal y presupuestaria son determinadas más por los grupos de interés del poder encubierto que por*

*el propio Congreso; b) El Criptogobierno¹ que ejercen los compartimentos institucionales vinculados al servicio de inteligencia, del cual se conocen únicamente los escándalo sin que sobre ellos pueda llegarse a la *debellatio* de la verdad de los hechos.” (Ibidem)*

Tales formas que asume el poder en la *real politik* hacen concluir que países como Guatemala, las decisiones de mayor envergadura siguen siendo formuladas por gabinetes secretos o el círculo próximo de consejeros nombrados a conveniencia del gobernante o demás políticos. Este dilema de convivencia entre los parámetros demandados por la democracia participativa y las prácticas del sub y cripto gobierno pueden solventarse con el establecimiento de normas y en la observancia de las mismas con participación de la sociedad civil organizada y la comunidad internacional.

De lo anterior se deriva una contraposición aparentemente no conciliable dentro del discurso paradigmático de la transición democrática aplicada al aparato de seguridad e inteligencia: ¿cómo equiparar el servicio de inteligencia de un Estado con los parámetros éticos y democráticos? Paul Gordon Lauren señala en relación a esto: *"...Para algunos, ética e inteligencia en el mismo título pueden parecer una contradicción en términos. Muchos asumen que las actividades de la comunidad de inteligencia, por elección o necesidad, están exentas de consideraciones éticas. Pero esta asunción perpetúa un gran perjuicio para aquellos constantemente expuestos a asuntos éticos difíciles en inteligencia, y refuerza la peligrosa noción de que es normal y aceptable para servidores públicos conducir su política de tal modo"* (Barnett, 1987:25) Asimismo esta cuestión tiene un gran impacto, a la vez, en el conjunto de consideraciones éticas implicadas en la acción de gobierno, porque, entre todas las políticas públicas de un Estado autodenominado “democrático” pocas áreas pueden equipararse con la inteligencia en cuanto a plantear serias cuestiones éticas.

Los actores sociales y políticos que estuvieron inmersos dentro de los debates previos a la formulación de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad encontraron la síntesis a dicho debate: consideraron que la forma más apta para conciliar dicha cuestión se encontraba

¹ Criptogobierno: conjunto de los hechos o acciones realizados por fuerzas políticas subversivas que actúan en la sombra en conexión con los servicios secretos o con una parte de éstos, o que por lo menos no son obstaculizados por los mismos. (Bobbio, 1984)

en el establecimiento de controles, lo que Manolo Vega llamaría los *checks and balance* –la especialización, verificación y el contrapeso-. Todos estos mecanismos no actuarían aisladamente ni centralizada en una sola institución; cada poder (ejecutivo, legislativo y judicial) debía establecer los procedimientos de acuerdo a su función política pero a la vez sin tocar las terminaciones nerviosas más fundamentales del trabajo de inteligencia a fin de no comprometer la formulación de productos.

4.2 Los Dilemas Doctrinarios e Institucionales para la Reformulación del Sistema de Inteligencia en el Período Post-Conflicto

Abordar la cuestión de la reforma del sistema de Inteligencia post-conflicto y dentro de un entorno democrático, conllevó para los tomadores de decisiones lidiar con varios aspectos doctrinarios que han configurado la carga histórica que acompaña al trabajo de inteligencia en Guatemala, que tuvo su consolidación dentro del aparato gubernamental a raíz de las imposiciones de la Doctrina de Seguridad Nacional de naturaleza militar contrainsurgente. Este último poder –el militar- asume el control total de la conducción política del país, quienes justificándose en la necesidad de pelear contra un enemigo omnipresente, se introdujeron a todo ámbito de la sociedad guatemalteca tanto en el área urbana como rural con consecuencia catastróficas para el desarrollo de las comunidades y el ejercicio de los Derechos Humanos.

A criterio de Manolo Vega en su estudio sobre los Dilemas de la Reforma al Sistema de Inteligencia en Guatemala (FLACSO, 1999) devela seis grandes paradigmas a romper en toda consideración para reformular el Servicio de Inteligencia:

1. En primer lugar, el sistema de inteligencia contrainsurgente colocó el “secreto” como esencia misma de su labor a todo nivel. Se heredan instituciones que trabajaban con el método de la compartimentación rígida y el secretismo absolutizado como mecanismos para alcanzar sus objetivos razados dejando a un lado los principios de legalidad y juridicidad de la administración pública. Los actores que debían enfrentar el difícil

camino de la reconfiguración del sistema, debían solventar la cuestión de la transparencia sin comprometer su naturaleza.

2. Otra cuestión que debía abordarse era la construcción de relaciones cívico-militares que de manera coordinada pudieran formular las políticas de inteligencia y establecer mecanismos equilibrados tanto para la toma de decisiones como para el manejo de la información. *“La definición unilateral de la política y del programa de inteligencia como derivación de la política de defensa y de la política militar, la determinación de tales componentes se constituía en un monopolio de la alta jerarquía del cuerpo de oficiales, que acotaba el poder político del poder constitucional. Tal relación entre el poder político y el cuerpo de oficiales desde el punto de vista de quien toma las decisiones - elemento fundamental en el análisis de las relaciones cívico-militares- determina un modelo asimétrico de poder que vulnera el régimen democrático de gobierno”* (Vela, 1999: 9).
3. Uno de los principales obstáculos paradigmáticos del servicio de inteligencia en Guatemala ha sido la carga psicológica e histórica que pesa sobre la idiosincrasia de la población, al identificar el trabajo de inteligencia como una herramienta del poder político al servicio del terror y de la guerra psicológica. Cuestión que forjó toda una generación de operadores en la materia. De esa suerte que todavía se cree que ésta debe ir ligada al poder militar enfocado en cuestiones bélicas, dejando de lado vastas áreas de trabajo que la inteligencia puede abarcar. *“Ello deriva en una concepción de inteligencia en negativo, esto es, la inteligencia contra los riesgos y amenazas, distorsionando una concepción en donde la inteligencia es un auxiliar fundamental en la toma de decisiones sobre las políticas públicas de la pluralidad de compartimentos propios de la gestión de gobierno.”* (Ibidem)
4. A nivel organizacional, era menester descentralizar y establecer lazos de coordinación a fin de romper con la excesiva concentración institucional de la producción de inteligencia en manos del Ejército –específicamente de la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional- y de lo que fue el Estado Mayor Presidencial.

Esta centralización del poder militar en materia de inteligencia neutralizó toda posibilidad de ejercer controles mediante el sistema de pesos y contrapesos. Esta esencia militarista implica una problemática fundamental para toda reforma cual es, la carga del recurso humano formado con tales premisas y las dificultades políticas e institucionales para hacer la reforma partiendo de cero.

5. En materia de inteligencia, después de los Acuerdos de Paz no existió legislación que tratara específicamente el tema. La Constitución de la República de Guatemala vigente desde 1985 establece implícitamente en su artículo 30 el acceso a la información pública siempre y cuando no sea información de carácter diplomático o confidencial. Otras normativas como la Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo mencionaban hasta la fecha el Consejo de Seguridad del Estado y la necesidad de contar con una Secretaría de Inteligencia y Seguridad Nacional. Aun así se establecía que la materia era ilegislable.
6. Otra cuestión que determinaba el ejercicio de la Inteligencia estatal era la permanencia de un estilo corporativista dentro del cuerpo de inteligencia militar, desarrollando una “clase aparte” dentro de la institución, a lo que criterio expuesto por la Licenciada Grisel Capó se denominaría el “*Síndrome del 007*”: el revestimiento de cierto sentido de superioridad sobre el resto de empleados y funcionarios públicos así como de la ley.

Los anteriores dilemas condensados por Vela otorgan un panorama sobre el estado doctrinario y administrativo vigente aún después de la Firma de los Acuerdos de Paz y la eliminación del Estado Mayor de la Presidencia. La promulgación de la Secretaria de Análisis Estratégico –SAE- representó un gran avance para la restructuración del sistema de inteligencia en un intento por cumplir con lo establecido en el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática especialmente en el tema de la diferenciación de los ámbitos interno y externo. Sin embargo aún quedaba pendiente la atención a los demás dilemas –los controles, transparencia, profesionalización del recurso humano y la coordinación/descentralización institucional- por lo que el sistema que queda después de los Acuerdos de Paz constituye una transformación de forma pero con las mismas

dinámicas y actores políticos, quienes en su mayoría fueran militares con experiencia en inteligencia contrainsurgente que debían encuadrar a la lógica que sabían manejar, los temas que eran de interés para el gobierno en turno.

Reiterando los puntos tratados en el párrafo anterior, las líneas de acción que debían emprenderse para la reconfiguración integral del sistema de inteligencia estatal se resumían en cuatro ejes estratégicos:

- La Diferenciación y coordinación de los ámbitos institucionales:

La distinción que se debe realizar entre los ámbitos internos y externos en la atención por parte de los órganos del Estado es fundamental para evitar la concentración y duplicidad de funciones. Siguiendo con la línea analítica esbozada por Manolo Vega, se especifica que: *“En el caso de Guatemala es preciso partir de una diferenciación entre órganos y organismos de inteligencia y entre tales y lo que pudiera comprenderse como órganos contribuyentes de la obtención de información, ello es de utilidad para dos cosas: Mantener la definición que los Acuerdos de Paz trazan sobre el tema y ampliar la concepción de inteligencia.”*(1999:4) La diferenciación radica en comprender dentro del aparato estatal, cuáles –por su naturaleza- deben ser demarcados como organismos de inteligencia y/o órganos y los contribuyentes para la recolección de información. Los primeros se diferenciarían de los segundos en que su rango de acción les permite cumplir con el ciclo de inteligencia en su totalidad mientras que el órgano de inteligencia no, debido a que no debe emprender acciones operativas para la consecución de sus fines. Mientras que los órganos contribuyentes –en su concepción amplia- serían todas aquellas instancias del Estado que están llamados a cooperar con los órganos de inteligencia para la obtención de información.

Con la Firma de los Acuerdos de Paz se da la diferenciación entre las funciones y ámbitos de la inteligencia civil y la militar. El primer cargo queda en manos de la Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de la Información –DICAÍ- dentro del Ministerio de Gobernación. Esta se complementa con la inteligencia para la defensa militar. De acuerdo con la redefinición de funciones de la institución armada en el Acuerdo (41-98) de Reformas a la Constitución

Política, inteligencia militar quedara supeditada a las funciones del Ejército, de la siguiente forma: artículo 244 "... (El Ejército de Guatemala) *Tiene por función la defensa de la soberana, la integridad del territorio y la seguridad exterior...*". Estos componentes dentro del sistema de inteligencia son reconfigurados como organismos de inteligencia con mandato para cumplir con el ciclo de inteligencia pudiendo esgrimir operaciones encubiertas para obtener información.

A la par de los organismos de inteligencia civil y militar se agregó la Secretaría de Análisis Estratégico –SAE-. Creado para ser el más alto órgano de inteligencia que debía coordinar la totalidad del sistema de inteligencia. Este órgano de inteligencia, de acuerdo al acuerdo, es despojado de los medios propios para la obtención de información e imposibilitado de poder realizar operaciones encubiertas, tenía el poder sin embargo, de recibir información con el auxilio de los organismos contribuyentes.

Un punto neural en el presente análisis es tener en cuenta que aún con todas las modificaciones al sistema de seguridad post-conflicto, el servicio de inteligencia seguirá siendo concebido dentro del ámbito de la atención a las amenazas a la seguridad pública, esgrimiéndose bajo la lógica de la inteligencia criminal, dejando a un lado los ámbitos de la inteligencia estratégica que demanda la atención a las cuestiones no solo de seguridad, sino que también aquellas relativas a los fenómenos económicos, industriales, geopolíticos y político-exterior. El entramado institucional resultante no permitiría la definición y atención de dichos aspectos a los cuales difícilmente podría hacerse cargo la DICA, debido sobre todo a su naturaleza y ubicación dentro del Ministerio de Gobernación. Así como los organismos de inteligencia no estaban capacitados para atender otros ámbitos de la inteligencia, la SAE como ente coordinador del sistema estaba imposibilitada desde su nacimiento, a realizar por su propia cuenta dichos abordajes. Vela lo plantea este dilema de la siguiente manera: "*Tal situación deja la puerta abierta para que la SAE se ocupe de tales ámbitos, sin embargo, la disyuntiva esta expresada debido a ¿cómo desarrollar inteligencia en tales campos sin agentes operativos que son quienes realizan las operaciones encubiertas que la SAE está imposibilitada de realizar?, y, ¿cómo hacerlo sin violentar el compromiso expresado en los Acuerdos de Paz?*" (1999: 13)

Otra cuestión que debía tomarse en cuenta era cómo hacer que el órgano de inteligencia (en ese entonces la SAE) no cayera dentro de las redes de tráfico de influencias por parte del partido oficialista o del Presidente mismo. Sobre este punto se empieza a edificar la idea de establecer un Consejo Nacional de Seguridad (que nacerá a raíz del Decreto 18-2008) que por medio de decisiones colegiadas evitaría la discrecionalidad del Presidente sobre el órgano, ente además que debería determinar la política de defensa, la política militar, la política de seguridad interior, y por derivación, la política y el programa de inteligencia.

El carácter de órgano rector implicaría a su vez el establecimiento de canales institucionales de coordinación a efecto de impedir la duplicidad de esfuerzos y ganar en coherencia y economía de medios. Ello haría que el sistema de inteligencia no fuera un conjunto de parcelas aisladas, en medio quizá -como ya es usual en la administración pública- de competencias destructivas, sino más bien realizar un planteamiento de Sistema de Inteligencia Integrado. En este punto Vela arroja un elemento que más adelante quedaría instituido dentro de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad *“debería contemplarse el establecimiento de un mecanismo institucional de coordinación de la comunidad de inteligencia. Tal mecanismo, podría ser coordinado por el Secretario de Análisis Estratégico, en donde la SAE podría asumir funciones tales como: preparar el anteproyecto y los requerimientos presupuestarios del programa anual de inteligencia, desarrollar la política de formación del Sistema de Inteligencia, elaborar el informe anual de actividades, y, el suministro de la inteligencia estratégica a las instancias correspondientes, incluyendo aquí, al Consejo Asesor de Seguridad.”* (Vela, 199:6)

El Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Análisis Estratégico –Acuerdo Gubernativo 663-98-, en un análisis de contenido arroja contradicciones estructurales entre los preceptos doctrinarios que debían observarse y la organización interna del órgano. Entre los aspectos a resaltar cabe mencionar los mecanismos para evitar el debate parlamentario, condición necesaria para la legislación en materia de inteligencia; contradice el mandato de la imposibilidad de realizar acciones propias consignadas en los Acuerdos de Paz. En su artículo 12 el reglamento crea la Dirección de Procuraduría, al cual tiene como función *“elaborar los*

planes para dirigir el esfuerzo de búsqueda y recolección de información, así como todas aquellas funciones que por su naturaleza le correspondan".

La flexibilidad y discrecionalidad para la determinación de funciones y estructuras dentro de la institución fue vista como una oportunidad para el pago de favores políticos así como la disposición de recursos para el manejo del personal y de las instancias según la conveniencia del Secretario de la SAE. Los artículos 4, incisos f, g y h, y 19 mencionan respectivamente, la indeterminación de funciones se complementa una absoluta flexibilidad de la estructura, facultando al secretario para la *"creación, supresión o modificaciones de direcciones ejecutivas, departamentos, secciones y demás puestos, así como sus respectivas remuneraciones..."*.

En lo referente a personal, éste es catalogado, en su totalidad, dentro del servicio exento. La ley de servicio civil entiende como tal a aquél personal que, seleccionado a discreción, no responde a mecanismos de oposición y da lugar a pago de favores políticos y nombramientos por conveniencia o afinidad con funcionarios influyente. *"Tal normativa reglamentaria, en la cual prácticamente cualquier cosa cabe, denota que las lecciones del pasado no han sido debidamente asimiladas. El reglamento tiene como fundamento un criterio de discrecionalidad absoluta. Así, se deja abierta la puerta para que la administración pública pueda avasallar cualquier marco de procedimiento, vulnerando con ello los principios de juridicidad y legalidad de la administración pública."* (Vela; 1999:15)

Por lo tanto para esta etapa, la creación de un sistema integrado y coordinado de seguridad e inteligencia se enmarca dentro de la ola democratizadora latinoamericana cuyo denominador común se caracteriza en su cambio paradigmático de la idea de una centralización del ciclo de inteligencia a una separación coordinada enmarcada dentro de un conjunto de dinámicas institucionales democráticas. *"Intentan regular sistemas, y no exclusivamente aisladas y solitarias dependencias de inteligencia evitando toda excesiva concentración de poderes por parte de su jefatura u órgano central (...). Luego consideran en la mayoría de casos principios que regulan la actividad de inteligencia, insertan así mismo el concepto de democracia, estado de derecho y ordenamiento constitucional como suerte de bien jurídico protegido o tutelado dentro de la misión y empresa de inteligencia."* (Gómez, 2007)

- Establecimiento de Controles Democráticos y el Papel de la sociedad civil

Dentro de la ola democratizadora de los Sistemas de seguridad en América Latina en los noventas, el autor Andrés Gómez de la Torre especifica en su ensayo “Los Servicios de Inteligencia y Democracia en América del Sur: ¿Hacia una segunda generación de reformas normativas?” (ENI-DIMI, 2007) que uno de los mayores avances en esta etapa es la consolidación de la necesidad de establecer mecanismos de control encuadrados dentro de la legalidad y el sistema de pesos y contrapesos. En el caso de Guatemala este sistema no quedaría delimitado hasta en el Decreto 18-2008 dado que no se impulsaron en ese entonces mecanismos de control dentro del poder legislativo y judicial

Otro procedimiento de control democrático que debía ser cultivado es la llamada “auditoria social” así como el sometimiento del ejercicio de inteligencia a la opinión pública sometido al debate y enriquecimiento académico. El desafío de este cuarto poder de control radica en encontrar el equilibrio entre la transparencia y apertura al diálogo sin comprometer el desenvolvimiento del ciclo de inteligencia vulnerando el sistema y quedando abierto para su malversación, infiltración y detenimiento.

- Manejo, Transparencia y Acceso de la Información

En el tema de la transparencia y el acceso de la información –cuestión vital en todo ejercicio democrático- se evidencian cuatro elementos fundamentales para cambiar la práctica de la secretividad y la arbitrariedad en el manejo de la información, respetando el artículo 30 de la Constitución Política guatemalteca:

- Diferenciación de los ámbitos de información: la obtención, manejo y procesamiento de la información debe estar claramente delimitada según el ámbito: lo relativo a seguridad interna, a cargo del Ministerio de Gobernación y lo relativo a la defensa de la soberanía y la integridad del territorio a cargo del Ministerio de la Defensa.

- Transferencia de la información: a partir de la reconfiguración al sistema de seguridad e inteligencia, el cúmulo de fuentes de información deberán ser trasladadas a sus respectivas instancias de acuerdo a la naturaleza del contenido que poseen y del ámbito en el que se originan.
 - Otorgamiento de carácter penal al manejo discrecional de la información: es menester, de acuerdo con la línea democrática, establecer la tipificación del delito por tenencia de registros y archivos ilegales de información política sobre ciudadanos. De ahí que el control judicial debe ser admitido dentro del sistema de inteligencia.
 - El establecimiento de procedimientos para los niveles de clasificación y desclasificación: retomando el desafío de encontrar el equilibrio entre la transparencia del desempeño institucional sin comprometer la esencia misma del trabajo de inteligencia debe promulgarse mecanismos para que el manejo de la información de inteligencia pueda ser conocida pero no vulnerada, especialmente en los asuntos militares o diplomáticos.
- Establecimiento de la carrera de Inteligencia y profesionalización del recurso humano

De todos los aspectos que debían –y deben- abordarse con total atención es en encontrar los mecanismos necesarios para la conformación del cuerpo de profesionales responsables de emprender el ciclo de inteligencia en todos los ámbitos y órganos en donde debe estar presente. Cuestión que no solo debe subrayarse dentro del órgano rector de inteligencia, sino que también dentro de los organismos y entidades contribuyentes. El arranque y consolidación de todo sistema recae en la voluntad política, los medios y en los actores que deben poner en marcha los planes estratégicos y en manejar los recursos con que cuenta el sistema, para la consecución de los objetivos planteados.

Formar el recurso humano dentro del ámbito de inteligencia demanda de la consolidación de los valores que el sistema privilegia así como de la proyección que poseen las instituciones encargadas, cuestión que obedece la lógica del equilibrio del funcionario público, que se entiende como la necesidad por parte de toda persona que ocupará un cargo público de medir

sus intereses y aspiraciones individuales paralelamente con los de la institución en la que labora. La identificación de los analistas y de los funcionarios con los objetivos del sistema también es importante para crear la conciencia apta que ayude a los miembros del sistema a legitimizar la causa que están impulsando y la dimensión del ámbito que desarrollan. En otras palabras, desarrollar una mística de servicio y de profesión que la dignifique y la consolide en su justo alcance paralelamente al crecimiento profesional del analista de inteligencia.

Al igual que toda instancia gubernamental, el sistema de inteligencia no está exento de la influencia por parte del círculo cercano al Poder Ejecutivo o del partido oficialista, cuestión que conlleva a que la institución pierda su norte y caiga presa del tráfico de influencias, que coloca los puestos públicos como botín o premio de guerra, repartidos al mejor postor en relación con la cercanía y compromiso personalista y materialista expresado hacia el Presidente y su círculo cercano de poder. Sumado a eso se menciona el cambio drástico de los altos mandos que cada institución sufre con el cambio de gobierno cada cuatro años, dolencia que inhabilita la puesta en marcha de los planes establecidos y que deja otra vez en la línea de partida a las instituciones.

La gran respuesta a la cuestión del recurso humano se puede encontrar en una sola respuesta: la consolidación de la carrera dentro del Servicio de Inteligencia, tomando como ejemplo el sistema de carrera, ascensos, retiros y retribuciones del FBI o de la CIA, países como Guatemala debe crear un sistema que le permita la formación de analistas, agente operativos, estrategias y mandos administrativos con enfoque en inteligencia estatal con proyección de crecimiento y actualización continua. Otras cuestiones a tomar en cuenta se encuentran el establecimiento de centros de formación y de estudios estratégicos, que forje los conocimientos necesarios para los miembros del sistema, el involucramiento de aspectos multiculturales y equidad de género y de los aspectos anteriormente mencionados.

4.3 Promulgación del Sistema Nacional de Seguridad -Decreto 18-2008-

Ya para la mitad de la primera década del dos mil la escalada de violencia en Guatemala y Centroamérica había adquirido nuevas dimensiones y complejidades a raíz de la apertura de la transnacionalización de los procesos así como de los fenómenos sociales, que hundiendo

más las raíces de exclusión social, económica y política empujan a las nuevas generaciones a cometer actos delictivos apelando a una organización estratificada y especializada entre sus miembros, ampliando sus operaciones más allá de las fronteras nacionales.

Estos fenómenos han sido definidos modernamente, ajustando los conceptos militares, como amenazas del crimen organizado transnacional asimétrica –COTA- debido a que las actividades que estos grupos realizan están enfocados a ampliar y someter cierta territorialidad a su voluntad, cuestión que como ya se mencionó puede exceder los límites nacionales; y son consideradas asimétricas en cuanto se presentan como amenazas latentes a la seguridad pero cuyos alcances y niveles de poder no son equiparables o medibles con las fuerzas regulares estatales.

Ante los antecedentes históricos e institucionales que se venían acarreado desde la finalización del Conflicto Armado Interno y la complejización de las amenazas a la seguridad interna y regional, los sectores sociales organizados así como las instituciones estatales asumieron el compromiso de trabajar conjuntamente para lograr establecer los parámetros de coordinación de las instituciones de seguridad bajo el esquema de un sistema consultivo adscrito al Poder Ejecutivo, estableciendo las bases institucionales para la promulgación de planes de seguridad integrales y con mayor sustentabilidad operativa y programática. *“Surge de inmediato la idea de que lo verdaderamente relevante para Guatemala sería lograr que procesos que se iniciaron hace ya varios años, logran consolidar sus dinámicas y garantizar la continuidad de sus efectos. Esto conllevaría el reconocimiento de que esos procesos –en sus intencionalidades diversas y en sus empates negociados- han ido acumulando un bloque duro de propuestas que, al madurar dentro y como producto del debate, pueden constituir a esta fecha la esperanza de un aporte orgánico encaminado hacia la garantía de que el Estado guatemalteco contará con la institucionalidad y los recursos humanos necesarios para enfrentar, eficaz y eficientemente, el reto de garantizar mejores y permanentes niveles de seguridad ciudadana a su población”* (Rosada Granados,2010:18)

La convergencia de los sectores políticos, académicos y sociales debía encuadrarse dentro de un sistema de diálogo y debate abierto, así como especializado en cada esfera de la seguridad interna del país.

El ciclo de propuestas e intentos por avanzar en el complejo tema de las reformas al sector seguridad y justicia, concretó su inicio el 19 de septiembre de 1996 con la firma del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, en el contexto de las negociaciones de paz en Guatemala (1991-1996). Es allí en donde se encuentran los primeros elementos para visualizar la articulación de un Sistema Nacional de Seguridad que, doce años después, su Ley Marco considera como: “[...] *el marco institucional, instrumental y funcional de que dispone el Estado para hacer frente a los desafíos que se le presenten en materia de seguridad, mediante acciones de coordinación interinstitucional al más alto nivel y sujeta a controles democráticos.*”

4.3.1 La Base del Decreto 18-2008: El Proyecto De WSP-International

El mayor esfuerzo pionero que logró articular toda la convergencia antes mencionada fue sin lugar a dudas los proyectos que formaron parte del Proyecto WSP-International: Sociedades Desgarradas por la Guerra con apoyo de la cooperación internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- que buscaban viabilizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los Acuerdos de Paz. Dicho proyecto tuvo una duración de doce años (1996-2008) divididos en tres proyectos temáticos: el proyecto de Sociedad Desgarradas por la Guerra (1996-1998), la Política de Seguridad Democrática –POLSEDE- (1999-2002) y la Política de Seguridad Ciudadana –POLSEC- (2002-2003). Todo ese cúmulo de concertaciones doctrinarias y propuestas organizacionales condujo a la promulgación del Sistema Nacional de Seguridad –SNS- en el año 2008.

Todos los proyectos derivados del WSP internacional estimuló la producción de conocimiento académico sobre los temas de seguridad e inteligencia que significó un elevado nivel de involucramiento de la sociedad civil en la discusión de estas temáticas, traduciéndose en una mayor exposición de los temas de seguridad, defensa e inteligencia. Esto queda evidenciado, en el gran número de organizaciones sociales, académicas y gubernamentales que se involucraron en las mesas temáticas de discusión.

La metodología empleada por el proyecto de WSP International en conjunto con instituciones como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO- permitió que distintas personalidades del ámbito político en temas de seguridad se congregaran alrededor de

diversas mesas de diálogo, cuyos productos son el resultado de una amplia participación y debate para el establecimiento de las líneas tanto generales como específicas que se debían tomar para la reconfiguración del sistema de seguridad en Guatemala. De manera resumida, Helen Mack anota en el prólogo del libro “Hacia Una Política de Seguridad Para La Democracia En Guatemala: Investigación Participativa (IAP) Y Reforma Del Sector Seguridad” (De León, et al: 2005) la relevancia del proyecto de WSP:

“Debe destacarse que estos productos son resultado de la labor que en esta dirección han venido realizando diferentes instituciones y ONG’s 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.”

Por su parte Bernardo Arévalo en el ensayo “Investigación Acción Participativa Como Herramienta Para La Reforma Del Sector Seguridad” (2005) pone énfasis en los aportes metodológicos del proyecto del IAP-WSP al estatuir que la conjunción entre los esfuerzos de los actores sociales y los investigadores académicos permitió un encajamiento entre los conocimientos que aportaban los primeros en los temas relevantes a la seguridad, y la sistematización del conocimiento que se colocaba sobre la mesa por parte de los segundos, con el propósito trascendente de materializarse en movilización política.

Los productos desarrollados durante los trabajos en las mesas de diálogo se concentran en el establecimiento de parámetros conceptuales que sirvieran de base doctrinaria para las reformas que posteriormente convergerían en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. Entre esos aportes los más notables son la Política de Seguridad Democrática – POLSEDE- y la Política de Seguridad Ciudadana –POLSEC- de los cuales se describirán más adelante.

4.3.2 Aportes para la Reforma del Sistema de Inteligencia en Guatemala Contenido en la Política de Seguridad para la Democracia –Polsede-

El proyecto de POLSEDE como proceso derivado de la WSP inicia alrededor del año de 1998, cuando un grupo de representantes de sectores sociales y académicos se reúnen estableciendo como prioridad fundamental, el acercamiento civil-militar para establecer una doctrina de seguridad opuesta a la impuesta en los años de la guerra y apegada a los principios democráticos que el país ratificó contenidos en los Acuerdos de Paz, específicamente el relacionado con el fortalecimiento del poder civil y el papel de las fuerzas armadas. Este esfuerzo multisectorial representó un fuerte impulso después de años de estancamiento y de falta de voluntad política para emprender acciones reformistas de alto impacto sobre el sistema de seguridad guatemalteco.

Un elemento relevante en el proceso de POLSEDE es la introducción del debate en torno a los controles democráticos aplicados a las funciones de seguridad, como garantía de contrapeso a favor del respeto a los derechos y garantías constitucionalmente protegidos.

El proceso de diálogo forjado en el proyecto constó primordialmente en forjar los lazos de confianza entre los miembros que atendieron a la convocatoria de participación. A lo largo del proceso se identificaron 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).

Con el tema de la construcción de un clima de debate participativo, los obstáculos que se tuvieron que atender obedecen a dos lógicas: la primera constaba en la necesidad de “nivelar” el conocimiento en temas de seguridad y defensa en una sociedad democrática para todos los participantes del diálogo, ya que hubieron actores que no estaban familiarizados con el tema para poder así lograr la participación de todos con el mismo nivel de aporte. Otro de los obstáculos iniciales de gran trascendencia fue el romper el “miedo” a tocar temas referentes al papel histórico del Ejército de Guatemala y de las fuerzas de seguridad. *“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”* (Hernández, 2005:100)

Aún con los obstáculos ideológicos con que tuvieron que enfrentarse las partes involucradas, el POLSEDE representa un gran avance, no solo por el contenido que aborda el documento final del proyecto, sino que también por la metodología empleada, cuyo objetivo era el acercamiento de diversos sectores estratégicos del país que anteriormente estuvieron enfrentados, pero que en ese momento se reunieron para trabajar bajo una sola línea y fin, que era establecer las bases para el sistema de seguridad democrática en el país, cuestión que debía nacer del consenso de todas las partes cuyos aportes debían estar plasmados en el documento final y en las acciones *a posteriori* que debían emprenderse.

El proyecto del POLSEDE surgió, por tanto, como una iniciativa orientada a romper con los bloqueos conceptuales y políticos en materia de reconversión de las Fuerzas Armadas y demás instituciones de seguridad y justicia, dotando de un marco conceptual con enfoque en seguridad democrática. En términos de objetivo general, se trataba 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” (Informe de Consultoría POLSEDE, 2002:8)

Reiterando lo anteriormente expresado, es deducible que para el proyecto también se estableciera como objetivo crear la plataforma social que permitiera a actores de la sociedad civil involucrarse activamente en la discusión y abordaje en los temas de seguridad nacional, descentralizando esta función de las fuerzas castrenses empedrando el camino para la tan exigida y demandada carrera de seguridad en manos civiles.

Tras esbozar brevemente la relevancia que tuvo el proyecto del POLSEDE es menester ahondar en las implicaciones teóricas y políticas en el campo de la inteligencia de Estado. El proyecto que se dividió en cinco grupos de trabajo contó con uno especializado en inteligencia civil, siendo el grupo de trabajo No. IV el encargado de trabajar el tema de inteligencia estatal. Fue moderado por el investigador José Antonio Monzón Juárez y la investigadora del Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible –IEPADES– Rosa María Wantland. (*Información proporcionada en entrevista realizada a la Licda. Crisel Capó*). Este grupo surge a petición del Ministerio de Gobernación el 5 de febrero de 2001 por la necesidad de abordar

específicamente el tema de la articulación del Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de la Información –DICAL- previsto en el AFPC.

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.

En total fueron seis documentos los que produjo la mesa de trabajo No. 4 denotando un fuerte compromiso y participación por parte de los actores que estuvieron involucrados en las discusiones en materia de la reforma al sistema de inteligencia de Estado, siendo los principales temas los siguientes:

Tabla 1 Temáticas Abordadas desde el POLSEDE en materia de Inteligencia de Estado

Documento	Fecha de aprobación del Documento final	Tema abordado
Documento No. 1	16 de agosto de 2000	Aportes para el Estudio de la Inteligencia de Estado en Guatemala.
Documento No. 2	28 de Septiembre de 2000	Criterios Generales para la Reforma del Sistema de Inteligencia en Guatemala
Documento No. 4	1 de Noviembre de 2000	Estructura Orgánica y Carrera del Sistema de Inteligencia en Guatemala
Documento No.5	9 de Febrero de 2001	Controles Democráticos del Sistema de Inteligencia de Guatemala
Documento No. 6	7 de marzo de 2001	El Sistema de Seguridad en Guatemala: Apuntes para una Reforma

Fuente: elaboración propia en base a documentos finales del proyecto POLSEDE WSP-Interpeace, 2002

Los aportes a la reforma del sistema de inteligencia contenido en el doc. no. 1 “Aportes para el Estudio de la Inteligencia de Estado en Guatemala” representa la piedra angular sobre la

cual se asentaron los aportes contenidos en los demás documentos que el grupo de trabajo produjo durante la vigencia del proyecto. Parte por definir la inteligencia como el *“resultado de la ejecución del ciclo de la inteligencia aplicado a los insumos básicos que son las informaciones; ciclo que fundamentalmente comprende las fases de: planeamiento y dirección; obtención y recolección; procesamiento, análisis y producción, así como distribución y difusión. Se distingue que tal inteligencia tiene como objetivo facilitar la toma de decisiones en diversos campos de la agenda de seguridad del Estado”*. (POLSEDE Doc. No.1, 2000:4)

Entre los lineamientos conceptuales también cabe resaltar el reconocimiento de que las funciones de inteligencia deben ser promovidas desde las diferentes vertientes en las que se manifiesta *“En la realidad de las políticas públicas de Estado, es conveniente hablar de las inteligencias, con lo cual se hace referencia a los distintos ámbitos de especialización y niveles de éstas, tales como: Inteligencia Nacional y Sectorial, Inteligencia Estratégica y Táctica.”* (Ibidem: 6)

Parten además, de la premisa de que el proceso iniciado a partir de la Firma de los Acuerdos de Paz para la reconfiguración del Servicio de Inteligencia en Guatemala ha estado frenada, gracias a los prejuicios o concepciones ideologizadas que los actores políticos y la sociedad guatemalteca en general han otorgado a todo lo relacionado con el trabajo de inteligencia del Estado. Coloquialmente, la población guatemalteca asocia al trabajo de inteligencia con las políticas contrainsurgentes que cobraron la vida de personajes claves en las luchas sociales del país, paralelamente los políticos y líderes sociales adoptan una posición excluyente y parcializada de la Inteligencia a partir de los antecedentes históricos, dejando por un lado el abordaje científico que demanda ser aplicado para poder impulsar cualquier medida de reajuste del sistema de inteligencia en Guatemala. *“Por tal razón, se hace necesario contar con sistemas de inteligencia de alta profesionalización, capacidad y credibilidad debidamente sometidos a marcos legales de control y supervisión.”* (Op cit: 10)

Entre las conclusiones generales que se establecen en el documento, se subraya en la necesidad de establecer mecanismos de coordinación interinstitucional entre los órganos que trabajan con alguna faceta del sistema de inteligencia nacional, procurando de esta manera la dispersión de los trabajos emprendidos en la materia así como la concertación alrededor de un solo sistema unificado no compartimentado de órganos estatales que permitan la

construcción de redes al servicio del ciclo de inteligencia, ciclo que a su vez debe emprenderse en base a planes estratégicos de alto alcance contenidos en políticas de seguridad *“La formulación pública de una política de seguridad es vital para desatar un proceso de planificación estratégica que se traduzca en una política, un programa y una doctrina de inteligencia, de las que a su vez se deriven los programas específicos de las inteligencias, de conformidad con sus ámbitos de actuación. Obviar tal paso, conlleva a una dispersión de recursos que al final debilita las calidades del producto inteligencia, en detrimento de las necesidades de los propios usuarios.”* (Doc. No. 1 POLSEDE, 2002:18)

Todo lo anterior conlleva al establecimiento de otro de los aportes conceptuales bases para la reconfiguración del sistema de inteligencia: la necesidad de construir la carrera profesional de inteligencia estatal, servicio que debe obedecer a concepciones de seguridad democrática en manos de funcionarios y servidores civiles, formados en la materia con altos estándares de calidad en la gestión y con conocimiento e identificación con la naturaleza propia de todo servicio de inteligencia.

El segundo producto creado por el proyecto de POLSEDE *“Criterios Generales para la Reforma del Sistema de Inteligencia en Guatemala”* establece las líneas generales para la reestructuración del sistema de inteligencia en Guatemala bajo los nuevos paradigmas democráticos y de respeto a los Derechos Humanos. Este documento por medio de un ejercicio inductorio logra establecer cinco líneas base, que son formuladas para actuar simbióticamente en un conjunto de acciones coordinadas conduciendo que deben conducir a la consolidación del sistema de inteligencia confluyendo dos aspectos primordiales: 1ro. La promulgación de parámetros legales e institucionales que garanticen el respeto de las garantías constitucionales y de Derechos Humanos y 2do. En la construcción de la carrera del servicio de inteligencia a través de la profesionalización del recurso humano.

“Una de las primeras reflexiones en torno a tales criterios, consiste en comprender a los mismos como un conjunto articulado. Cada uno de éstos, mantiene un vínculo de interacción para con los demás. Por ejemplo, un eficaz funcionamiento del sistema de supervisión y control (...) -lo que por sí sólo incrementa la legitimidad del sistema de inteligencia-, repercute en la posibilidad que los servicios incrementen sus estándares de selección de personal,

como parte de la profesionalización (...).” (POLSEDE Doc. 2,2:2000). Los cinco ejes de la reforma al sistema de inteligencia se resumen en cinco:

1. Especialización, coordinación y contrapeso:

Esta línea de acción pretende romper con la caracterización histórica del servicio de inteligencia de los gobiernos contrainsurgentes, quienes estructuraron todo un sistema en base a la compartimentación irrestricta de sus funciones así como una concentración de todas las fases del ciclo de inteligencia en un solo ente, revestido del poder suficiente para – inclusive- emprender acciones policiales encubiertas en el terreno. Este nuevo enfoque, pretende sentar las bases para dividir las esferas confiriéndolas a ámbitos diferenciados, pero a la vez coordinados, alrededor de un ente superior encargado de la Agenda de Seguridad del país y con capacidad de toma de decisiones (la presidencia en concordancia con los preceptos constitucionales).

“Se interpreta bajo el principio de la especialización, a la división de ámbitos de información de inteligencia para cada uno de los servicios que componen el sistema. Es por ello que de manera regular, a cada servicio se le delimita normativamente un ámbito de acción, sobre el cual deberá llevar a término sus correspondientes funciones asignadas.” (POLSEDE doc.2:2000)

Esta coordinación que debe estructurarse en base a órganos especializados de inteligencia se presenta como la receta por la cual se podrían atender los problemas frecuentes con los que se enfrentan tales como la dispersión, la autonomía, la trasposición de ámbitos y el derroche presupuestario.

2. Legalidad, supervisión y control,

Esta línea de acción corresponde a los pesos y contrapesos democráticos que deben forjarse paralelamente al sistema de inteligencia estatal, obedeciendo el paradigma del respeto a la integridad humana y social no permitiéndose su vulneralización en aras de perseguir intereses del sistema en si mismo. Con la adopción de la noción de seguridad democrática al servicio del individuo por parte de las instituciones del Estado, el control y supervisión del ejercicio público se vuelve imperativo a fin de implantar una cultura de transparencias enmarcada

dentro de principios legales observables y punibles. Este principio rector de la configuración del sistema de inteligencia concuerda con la necesidad de implantar medidas a todo nivel gubernamental para verificar que las funciones de inteligencia cumplan con su cometido sin perjuicio de la integridad individual del ciudadano así como también permitir la auditoria no solo financiera sino ética de los funcionarios y servidores que intervienen en ella.

En ese sentido se demanda que el Poder Ejecutivo cuente con las garantías para auditar los órganos de inteligencia siempre respetando la autonomía de la misma y sus principios de no parcialización e intervención; el Poder Legislativo debe ser el encargado de aprobar las leyes en materia de inteligencia, así como revisar el cumplimiento de los preceptos democráticos y de transparencia del gasto público respetando el margen de hermetismo que debe permanecer para no comprometer los productos resultantes del ciclo de inteligencia; y el Poder Judicial deberá ser el encargado de perseguir penalmente a aquellos funcionarios y servidores que ejerciendo poder dentro del Servicio de Inteligencia incurrieran en faltas y delitos a la integridad humana, la malversación de fondos públicos, el tráfico de influencias y la parcialidad en su accionar así como investigar y castigar aquellos que emprendan acciones en el campo fuera del margen del accionar del agente de inteligencia.

3. Profesionalización y carrera de inteligencia,

Entre los aspectos a tomarse en cuenta para la reconfiguración del servicio de inteligencia dentro de los cánones democráticos, la construcción de la carrera adquiere una especial relevancia, debido a que en la medida en que el sistema de inteligencia es nutrido por funcionarios y analistas formados en la justa dimensión del trabajo a desempeñar, permitiría la producción de información útil e integral para la atención de las amenazas a la seguridad interna y externa del país.

El documento 2 establece sobre este punto que este eje de reforma debe partir sobre la base de la necesidad de darle un sentido de carrera dentro del contexto político y social guatemalteco, dotando de valores institucionales, humanos y democráticos que deben ser interiorizados por los integrantes del sistema dejando por un lado los intereses de gobierno, partidistas, corporativos o personales adquiriendo de esa manera un enfoque de servicio al Estado. *“Se trata de que los profesionales de la inteligencia estén conscientes que son servidores públicos, y que por lo tanto, deben respetar el Estado democrático de Derecho.”*

“Una fuerte introyección de valores, una institucionalidad coherente, normativas regulatorias, un efectivo sistema de control y fiscalización y, desde luego un plan de carrera, son los puntales que coadyuvan al logro de tal objetivo. Sobre todo, en procesos de reforma de sistemas de inteligencia, que tienen lugar en el marco de procesos de consolidación democrática.” (POLSEDE Doc. 2, 18:2000)

En el documento No. 4 del proyecto “Estructura Orgánica y Carrera del Sistema de Inteligencia en Guatemala” se reiteran los puntos centrales que deben acompañar la estructuración de la carrera profesional dentro del campo de la inteligencia nacional, al especificar que *“El establecimiento de la Carrera Profesional de Inteligencia es indispensable para la reforma del sistema, enmarcado en el modelo del Estado Constitucional de Derecho, con énfasis en el fortalecimiento de la capacidad civil en dicho campo. Lo anterior lleva a la especialización en la formación de los servidores públicos que laboran en materia de inteligencia, quienes están al servicio del Estado, y no de grupo alguno”.* (POLSEDE Doc. 4, 31:2001)

El documento, establece como una necesidad para el Estado la promulgación de dos leyes marco: La Ley Marco de Inteligencia y la Ley de la Carrera de Inteligencia cuyos objetivos estarían encaminados al establecimiento del proyecto educativo, la escuela y la carrera en general en la primera Ley y en la segunda se enmarcaría lo relacionado ingreso, la profesionalización y formación, las funciones y responsabilidades de las diferentes escalas jerárquicas, la promoción, la retribución y la remoción.

Otro de los aportes de este documento a la discusión de la carrera de inteligencia es la enumeración consensuada de los principios y aspectos doctrinarios que se deben instituir dentro del proceso de construcción del servicio de inteligencia como una carrera profesional dentro del ámbito público, revestido de interés nacional, estratégico y concretamente de seguridad en sus diferentes dimensiones:

- a. Respeto al Estado de Derecho;
- b. Respeto a los derechos humanos;
- c. Institucionalidad;
- d. Transparencia;
- e. Honestidad;

- f. Imparcialidad;
- g. Probidad; y,
- h. Rendición de cuentas.

4. Normativas para la protección de los derechos ciudadanos

Retomando la cuestión de la delgada línea que existe entre el trabajo de inteligencia y el respeto a los Derechos Ciudadanos, se establece la necesidad de contar con instrumentos legales y administrativos que contemplen los mecanismos permitidos para la obtención de información fidedigna entre los parámetros legales pero a la vez, sin comprometer las investigaciones que se están llevando a cabo. *“La posibilidad que en el accionar del trabajo de inteligencia se violen derechos ciudadanos p.e., la privacidad y el acceso a información pública-, ha hecho que sea preciso contemplar dentro de la arquitectura de los sistemas de inteligencia todo un conjunto de normativas que disuadan la posibilidad de abusos a los derechos del ciudadano, derivados de la actividad de inteligencia.”* (Polsede Doc. 2, 19:2000)

Para eso la POLSEDE dicta entre las tareas a emprender en este rublo la creación de figuras delictivas a ser normadas por el Poder Judicial como parte de los controles democráticos que este poder debe emprender; la determinación de normativas que especifiquen las materias sobre las cuales no es posible ejecutar operaciones de inteligencia que incluyan el manual de manejo de información; la prohibición de obtener información que no esté justificada por un proceso investigativo objetivo así como el mantenimiento de archivos o registros de cualquier tipo.

5. La transición de los sistemas de inteligencia

Como último elemento a tomar en cuenta para emprender todo esfuerzo por reconfigurar el sistema de inteligencia, se establece la “voluntad política” como la chispa generadora de todo cambio, el elemento político por el cual todo lo plasmado en agenda y discurso podría llegar a la realidad. Sobre este punto los miembros del Polsede en la mesa de discusión en el tema de Inteligencia estatal confirman que este proceso está llamado a realizarse en medio de un contexto sociopolítico cambiante y conflictivo, en donde los intereses sectoriales y la presión pública e internacional pueden jugar un papel preponderante en el ritmo de las negociaciones.

En resumidas cuentas el proceso integral de reforma incluirá aspectos tales como: *“la cultura organizacional; los temas de la adecuación -y en algunos casos inclusive la sistematización- de la doctrina de inteligencia de Estado; la transferencia de medios de obtención de información y archivos, de unos a otros servicios atendiendo a la nueva especialización de ámbitos; la selección de personal; la elaboración de las normas desde el Poder Legislativo y desde el Poder Ejecutivo; la creación del centro o los centros de formación. Temas todos trascendentales, propios del proceso de tránsito entre el estado de cosas actual y el futuro de la inteligencia”.* (Polsede Doc. 2, 23:2000) (ver anexo 4)

4.4 Creación del Sistema Nacional de Seguridad y de Inteligencia (SIE)

Como se ha podido analizar, el proyecto de POLSEDE se constituyó en el precedente multisectorial más significativo para la restructuración del aparato político-administrativo del Estado en la etapa post-conflicto armado. Su relevancia no solo se basa en la gran capacidad de convocatoria y la confluencia de ideas y sectores históricamente encontrados; sino que también representa el esfuerzo a gran escala por adaptar la doctrina de seguridad a los cánones de la seguridad democrática, a través del diálogo y el consenso que permitió las formulaciones de directrices doctrinarias e institucionales ambiciosas cuya responsabilidad recaía en la nueva generación de funcionarios y políticos que debían responder ahora a procesos de democratización y auditoría social cada vez más desafiantes e incisivos para la política nacional.

Si bien los productos finales del proyecto POLSEDE fueron valorados enorme y trascendentalmente por diversos sectores de la sociedad, sus propuestas quedaron encajonadas por los siguientes años. Fue con la convocatoria de la Comunidad de Defensa en el año 2005 por parte del Ministerio de la Defensa Nacional que sus documentos fueron retomados para su discusión. Debido a la renuencia por parte de la opinión pública y de órganos como el WSP internacional, el Consejo Asesor de Seguridad y la Secretaria de la Paz, el Organismo Ejecutivo convoca a un proceso más amplio de discusión que conllevó a la redacción de una primera propuesta para la conformación del Sistema Nacional de Seguridad que fuera presentada en marzo del 2006.

Sin embargo, debido a la falta de voluntad por impulsar la iniciativa, ésta se coloca paralelamente a otras dos iniciativas originadas desde el Organismo Legislativo, todas con

propuestas para conformar el Sistema Nacional de Seguridad: la Iniciativa 3267 presentada por el Diputado Marco Vinicio Cerezo en junio del 2005 que no tuvo gran avance legislativo; posteriormente se da a conocer la iniciativa 3608 Ley Marco de Seguridad presentada por los secretarios generales de los partidos políticos apoyada en el proyecto denominado “Plan Visión de País”.

Debido a la relevancia parlamentaria que representó el trabajo realizado dentro del Marco del Plan Visión de País, se creó una comisión extraordinaria de seguimiento para conocer las iniciativas de ley de ella derivadas. A partir de ese hecho, los esfuerzos para la promulgación de un sistema nacional de seguridad adquieren un nuevo impulso lo que significó la armonización de las iniciativas y propuestas hechas por la sociedad civil y lo producido intraparlamentariamente.

“En marzo de 2007, la Comisión Legislativa emite dictamen favorable con modificaciones a la iniciativa 3608, incorporando a la iniciativa original presentada por Plan Visión de País, los contenidos de la propuesta multisectorial del CAS-WSP-SEPAZ, así como las propuestas del Foro Permanente de Partidos Políticos y del CEESC. Finalmente, el 11 de marzo de 2008 se aprueba el decreto 18-2008, Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, la cual fue publicada en el diario oficial el 15 de abril de ese mismo año y entró en vigencia en agosto del 2008.” (Monterroso, 2009:15)

Analizando los documentos finales del proyecto POLSEDE y el Decreto 18-2008 se pueden identificar similitudes que evidencian el enorme peso que este proyecto tuvo para la redacción final del Decreto, cuyo máximo aporte es el sustento doctrinario que la impregna y que determina el esqueleto institucional que la Ley demarca.

Los factores doctrinarios presentes en el Decreto 18-2008 pueden ser sintetizados de la siguiente manera:

- La entronización de la Seguridad Democrática y civil;
- La conformación de un sistema de pesos y contrapesos que equilibren el trabajo de inteligencia con los mandatos de transparencia y probidad;
- El establecimiento de las directrices institucionales para la formación de la carrera de seguridad e inteligencia como puestos profesionales de alta jerarquización, especialización y coordinación;

- Establecer además, que el sistema nacional de inteligencia no está facultado para realizar tareas de campo a servicio de fines particulares o que vulneren los Derechos Humanos instituidos en la Constitución Política de la República de Guatemala;
- La configuración de un sistema coordinador de los temas relacionados a la seguridad interna y regional, con sentido multi-institucional que se constituya como un comité de discusión, formulación y respuesta rápida a las cuestiones que vulneren la estabilidad social y política del país.

Basado en lo anterior los elementos institucionales que están presentes en el Decreto 18-2008 representan la necesidad de cumplir con el principio de transparencia, descentralización y coordinación de las funciones de los diferentes elementos que la componen; se enmarca en la máxima de que es necesaria la formulación de políticas nacionales en materia de seguridad, de largo alcance e integralidad con el contexto propio de Guatemala; este sistema además es construido como ente de apoyo al Organismo Ejecutivo, siendo el Presidente de la República el llamado a responder a las necesidades de seguridad y estabilidad; otro elemento inmerso en el Decreto 18-2008 es la visión multiescénica del campo de actuación: el escenario interno y el externo.

El siguiente cuadro, realizado por el Lic. Javier Fidel Monterroso para un informe de consultoría para el Consejo Asesor de Seguridad (CA, 2009) permite visualizar sintéticamente los elementos en común que se encuentran tanto en el proyecto de POLSEDE como en la redacción final del Decreto 18-2008:

Tabla 2 Comparación propuesta POLSEDE y Decreto 18-2008

Aspecto	POLSEDE	Ley Marco del SNS
Definición del SNS	El conjunto de instituciones, normativas, políticas, programas, planes, doctrinas, patrones de actuación –propios de la administración pública- a los que se acompaña una serie de controles democráticos. Es el instrumento a través del cual el Estado enfrenta los desafíos que en materia de seguridad se	El SNS consiste en el marco institucional, instrumental y funcional del que dispone el Estado para hacer frente a los desafíos que se le presenten en materia de seguridad, mediante acciones de coordinación, interinstitucional al más alto nivel y sujeta a controles democráticos.

	presentan.	
Integración del Consejo Nacional de Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente de la República • Vicepresidente de la República • Ministro de Relaciones Exteriores • Ministro de la Defensa Nacional • Ministro de Gobernación • Secretario de Análisis Estratégico -SAE- • Procurador General de la Nación 	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente de la República • Vicepresidente de la República • Ministro de Relaciones Exteriores • Ministro de la Defensa Nacional • Ministro de Gobernación • Secretario de Inteligencia Estratégica del Estado –SIE- • Procurador General de la Nación
Funciones del CNS	<p>a. Constituirse en un mecanismo para la coordinación interinstitucional de todos los compartimentos de la administración pública comprometidos con la seguridad del país.</p> <p>b. Ser el órgano rector del Sistema de Seguridad de Guatemala</p> <p>c. El control y el máximo nivel de decisión de todos aquellos asuntos relacionados con el Sistema de Inteligencia.</p> <p>d. Determinar y supervisar el ciclo de planeamiento de la Política Nacional de Seguridad</p> <p>e. Asesorar al organismo Ejecutivo en la toma de decisiones en asuntos de seguridad, constituyendo el foro principal de discusión de estos asuntos, a efecto de recomendar políticas y estrategias.</p>	<p>a. Coordinar y supervisar el funcionamiento de las instituciones responsables de la seguridad.</p> <p>b. Aprobar la agenda de riesgos y amenazas.</p> <p>c. Definir y aprobar la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación, el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación y la Política Nacional de Seguridad.</p> <p>d. Generar las directrices básicas para la definición y actualización de la Política Nacional de Seguridad.</p> <p>e. Conocer y recomendar sobre aquellos asuntos de carácter estratégico para la seguridad del país.</p> <p>f. Definir las políticas y estrategias específicas en materia de seguridad exterior, seguridad interior e inteligencia.</p> <p>g. Promover la actualización del marco normativo e institucional aplicable a las</p>

	<p>f. Determinar y supervisar todo lo referente a los procesos de planificación en materia de seguridad.</p> <p>g. Revisar y concertar un apropiado marco normativo de la seguridad.</p> <p>h. Funcionar extraordinariamente como Comité de crisis en momentos en que se produzcan emergencias que desbordando las capacidades normales del Sistema de Seguridad ameriten una respuesta rápida para administrar la crisis.</p> <p>i. Proponer criterios y condiciones de utilización de áreas indispensables a la seguridad del territorio nacional y opinar sobre su uso efectivo, especialmente en la franja de frontera y otras relacionadas con la explotación de los recursos naturales.</p> <p>j. Estudiar y dictaminar en torno a la ratificación de instrumentos internacionales en materia de seguridad.</p> <p>k. Elaborar otras Directivas Nacionales de Seguridad que el Consejo determine convenientes.</p> <p>l. Conocer y aprobar las políticas específicas que se deriven de las directivas antes aludidas en materia de seguridad exterior, seguridad interior, seguridad militar, inteligencia, entre otras.</p> <p>m. Establecer una política para</p>	<p>actividades de seguridad</p> <p>h. Constituirse en comité de crisis en caso de emergencia nacional.</p> <p>i. Establecer criterios y condiciones de utilización de áreas estratégicas a la seguridad del territorio nacional y recomendar sobre su uso efectivo, especialmente en las zonas fronterizas y cuando se trate de la explotación de los recursos naturales.</p> <p>j. Estudiar y opinar en torno a la ratificación de instrumentos internacionales en materia de seguridad.</p> <p>k. Presentar a los organismo del Estado su recomendación e informe frente a algún hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente en contra de la institucionalidad, o pueda comprometer la seguridad de la Nación.</p> <p>l. Informar por lo menos una vez al año, al Congreso de la República y cuando este lo requiera, respecto a la ejecución de las funciones que esta ley le otorga.</p> <p>m. Convocar a los funcionarios y expertos que considere necesarios.</p> <p>n. Convocar a los niveles de organización de la sociedad guatemalteca, en el ámbito de su competencia, cuando se considere necesario.</p> <p>o. Supervisar el adecuado</p>
--	---	---

	<p>la consolidación de una Comunidad de Seguridad y defensa, que mediante un marco de relaciones permanentes, integre los aportes de instituciones académicas, de derechos humanos, gremiales, así como personas vinculadas con el tema.</p> <p>n. Asesorar al Presidente de la República acerca de la pertinencia de la aplicación de la Ley de Orden Público</p> <p>o. Determinar y supervisar el funcionamiento de los controles democráticos internos a que las instituciones encargadas de la seguridad deben estar sometidas.</p>	funcionamiento de los controles internos de las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad.
Consejo Asesor de Seguridad	Forma parte del Sistema Nacional de Seguridad	No forma parte del Sistema Nacional de Seguridad
Órganos de apoyo	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad - Equipo mínimo de asesores de alto nivel 	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad - Comisión de asesoramiento y Planificación.
Comisiones-ámbitos de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> - Comisiones intergubernamentales - Gabinete de seguridad exterior - Gabinete de seguridad interior 	<p>Ámbitos de funcionamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Seguridad interior - Seguridad exterior - Inteligencia de Estado - Gestión de riesgos y defensa civil
Sistema de Inteligencia	<p>Consejo de Coordinación de Servicios de Inteligencia conformado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Secretaría de Análisis Estratégico (SAE) - Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa 	<p>Sistema Nacional de Inteligencia, conformado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado quien lo coordina. - Dirección de Inteligencia del

	Nacional del Ministerio de la Defensa Nacional - Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información del Ministerio de Gobernación - Secretaría técnica del Consejo de coordinación	Estado Mayor de la Defensa Nacional del Ministerio de la defensa Nacional - Dirección General de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación
Controles	Externos - Organismo Judicial - Congreso de la República - Contraloría general de Cuentas - Ministerio Público Internos - Inspector general para asuntos de Inteligencia	Externos - Organismo Judicial - Congreso de la república - Control ciudadano Internos - Régimen disciplinario - Inspectoría General del SNS

Fuente: Monterroso, Fidel (2009) "Línea de Base y Metodología para el Monitoreo del Desarrollo y Funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad" Consejo Asesor de Seguridad; Guatemala. Págs. 10-12.

En materia de inteligencia estatal, los cambios inspirados por el proyecto POLSEDE son trasladados a la redacción final de la Ley Marco pero con una modificación importante; mientras el proyecto apuesta por la continuidad de la Secretaría de Análisis Estratégico –SAE- creado a raíz de los Acuerdos de Paz y amparado bajo el artículo 13 de la Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo, el Decreto 18-2008 aplica la vieja regla de comenzar de nuevo al crear la Secretaría de Inteligencia Estratégica –SIE- en el artículo 27 de la misma.

Sin embargo es importante resaltar, que la creación de la Secretaría de Inteligencia Estratégica parte de las cenizas de la Secretaría de Análisis Estratégicos, cuestión que surge con el diagnóstico de la institución que establece que en el año 2008, existían aproximadamente 125 efectivos y un presupuesto de 2,2 millones de dólares, con una distribución del 70% para personal administrativo y el restante 30% para personal técnico, este último rublo con un despliegue limitado de 13 delegados en todo el país. En cuanto a su organización institucional, la SAE contaba con tres divisiones de análisis: asuntos territoriales, asuntos de respuesta inmediata y asuntos de seguimiento permanente. A nivel normativo el artículo 13 de la Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo establecía que:

“Artículo 13. Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia. La Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia tiene la función de proporcionar al Presidente toda la información, asesoría y recomendar la implementación de las acciones necesarias a manera de anticipar, prevenir y resolver situaciones de riesgo o amenaza de distinta naturaleza para el Estado democrático y sus habitantes, siendo su naturaleza estrictamente de carácter civil, y podrá tener acceso a información a través de fuentes públicas y a la que recaben los ministerios de Gobernación y de la Defensa Nacional. No tendrá la facultad de realizar ni de participar en investigaciones a favor de particulares, ni actuará de forma alguna para limitar o entorpecer el ejercicio de los derechos políticos y de libertad de emisión del pensamiento. Para ejercer el cargo de Secretario de Análisis Estratégico de la Presidencia se requiere los mismos requisitos que se exigen para ser ministro, y gozará del derecho antejuicio en la misma forma.”

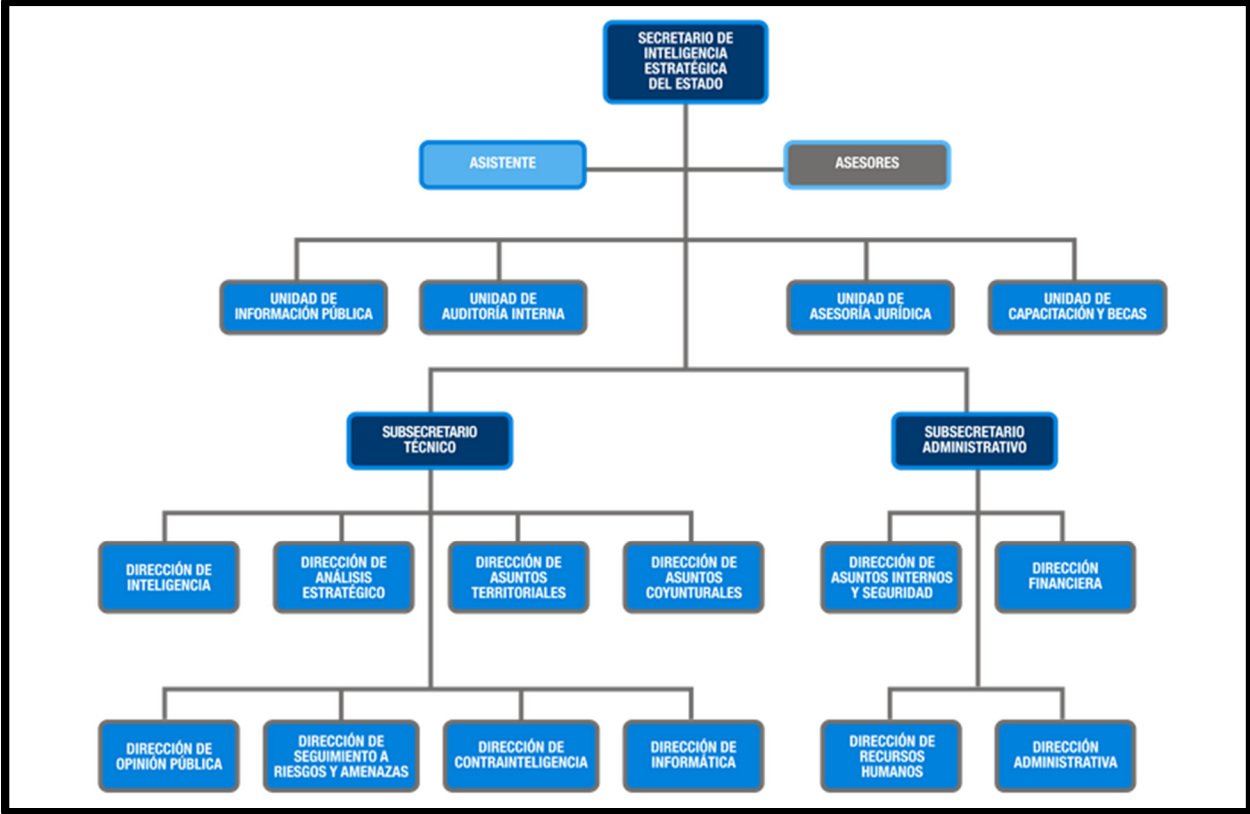
La Secretaria de Inteligencia Estratégica –SIE- fue fundada el 8 de abril del año 2008 gracias a una agenda de transición establecida a partir de la publicación en el Diario Oficial del Decreto 18-2008 y constó básicamente de una reclasificación del personal e inventario de los bienes con que constaba la SAE. En el artículo 27 de la Ley Marco, la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado nace como el encargado de *“producir la inteligencia en los campos estratégicos, respetando el ámbito de competencia de las demás instituciones del sistema. Su naturaleza es civil y actúa bajo la responsabilidad directa del Presidente de la República”*

La SIE como heredera de la SAE inspira su conformación bajo los mismos lineamientos doctrinarios: representan el ente transmisor de la información formulada gracias al ciclo de inteligencia, destinado para que el Presidente de la República pueda manejar dichos productos para solventar situaciones que ameriten la atención de los intereses estatales. Por lo tanto la SIE seguirá siendo una institución netamente “civil”, bajo las órdenes presidenciales, no actuará ni efectuará investigaciones con fines particulares ni encaminados a afectar el libre ejercicio de los derechos ciudadanos, políticos y de libertad de pensamiento.

A nivel orgánico, la SIE amplía las especializaciones de las temáticas que abordan, buscando de esta manera alcanzar un nivel estratégico integral, al incorporar las cuestiones relacionadas a la opinión pública y seguimiento de medios; asimismo se añade la Unidad de

Información Pública siguiendo los lineamientos del Acuerdo Número 014-2009 que crea dicha oficina y la Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto 57-2008).

Gráfico 4 Estructura Orgánica de la Secretaría de Inteligencia Estratégica



Fuente: www.sie.gog.gt

La constitución de la Secretaría de Inteligencia Estratégica representa un ejemplo más de la tendencia de la administración pública dentro de la nueva etapa democrática, en la cual se tiene la idea de que reduciendo y reconstruyendo ciertas instituciones públicas éstas volverán a reencauzarse hacia la consecución de los fines por las cuales fueron creadas.

4.5 La Secretaría de Inteligencia Estratégica, ¿hasta qué punto responde a los Dilemas Doctrinarios para la Reconstrucción del Sistema de Inteligencia, bajo los Principios de la Seguridad Democrática?

El paso entre la SAE y la SIE concreta la necesidad de dar un nuevo impulso a la necesidad de estructurar un sistema de inteligencia dentro de los cánones del paradigma de la seguridad democrática, bajo una lógica de “borrón y cuenta nueva” que apuesta por la inclusión de

actores sociales y políticos estratégicos para la concertación de ideas y debates, con miras al fortalecimiento del sistema de seguridad e inteligencia nacional. Pero ¿hasta qué punto la creación de la SIE responde a los dilemas para la reconstrucción del sistema de inteligencia bajo principios de la seguridad democrática?, a continuación algunas respuestas contenidas en el mismo decreto 18-2008:

Uno de los dilemas que plantean los actuales paradigmas del servicio de inteligencia es la imperativa necesidad de diferenciar los ámbitos de aplicación de la inteligencia estatal, sin olvidar que dichos escenarios deben ser a la vez coordinables y prestos a la cooperación entre sí. De esta suerte que los actuales servicios de inteligencia en la región han buscado diferenciar sus estructuras de inteligencia para los ámbitos de la seguridad pública, la defensa nacional y la inteligencia estratégica. Ejemplo de este dogma se encuentra en el artículo 24 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, que expresa *“El sistema nacional de inteligencia es el conjunto de instituciones, procedimientos y normas que abordan con carácter preventivo, las amenazas y riesgos a la seguridad de la Nación, mediante la necesaria coordinación de las funciones de inteligencia estratégica, civil y militar, así como de cada una de ellas en su ámbito de actuación”* (LMSNS, 2008)

De hecho, a criterio del Coronel Mario Mérida uno de los consensos más relevantes fue establecer los cuatro ámbitos de influencia de la inteligencia para sacar a las fuerzas armadas del tema de la seguridad interior. *“Es más la ley marco hace una definición particular de seguridad interna que va en contra del concepto de seguridad interior contenida en la constitución y esa definición es precisamente para sacar al ejército de la seguridad interna. Fue una decisión positiva porque no tiene por qué intervenir en asuntos internos, sino que a la policía, sino que todavía se considera como un triunfo ideológico. Sacar también del ámbito de la inteligencia interna.”* (Entrevista Coronel Mario Mérida, 21/09/2012)

La Diferenciación y coordinación de los ámbitos institucionales rompe con la tradición heredada de la Guerra Fría en cuanto a la preeminencia de la inteligencia militar sobre las demás, centralizando sus estructuras alrededor de los mandos militares con capacidad de emprender acciones de campo sin distinción entre los ámbitos civil o militar; la posterior especialización en la atención a los riesgos y amenazas de acuerdo a los escenarios engendrará la necesidad de profesionalizar al recurso humano y la conformación del servicio

de inteligencia como una carrera profesional con capacidad de aprovechar el talento humano y la apropiación de los valores propios del servicio público.

De lo anterior se deviene en que el establecimiento de la carrera de Inteligencia y profesionalización del recurso humano, debe ser considerado como una de las piedras angulares por las cuales el sistema nacional de inteligencia generará los productos contundentes para la atención integral a las coyunturas que el Estado pueda enfrentar. En el decreto 18-2008 el tema de la carrera dentro del sistema de inteligencia del Estado queda estatuido de la siguiente manera *“Se establece la carrera en el Sistema de Inteligencia de Estado. El Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad aprobará los criterios generales para la creación de dicha carrera, teniendo en cuenta las particularidades de cada institución”* (LMSNS, 2008:Art. 30)

Sin embargo, la percepción de las personas que han estado inmersas dentro de las dinámicas del Sistema Nacional de Seguridad, dan cuenta que éste es el aspecto que más ineficacia ha tenido en su desarrollo y que más ha influido en el actual desempeño de la SIE. A criterio de la Licda. Grisel Capó (entrevista 16/08/12), si bien se cuenta con el respaldo de la Ley Marco, actualmente no existe la carrera profesional de inteligencia así como los parámetros para la selección de personal, lo que permite una todavía persistencia de un alto grado de confianza a las estructuras y personal militar para la atención de los asuntos de inteligencia de Estado y la presencia de militares dentro de las estructuras de inteligencia.

La entrevistada establece como consecuencias de lo anterior la incapacidad de la SIE para promulgar elementos demarcados por la Ley Marco del SNS como la Agenda de Riesgos y Amenazas; la poca visión de prevención y de anteposición a las amenazas latentes y la falta de construcción de escenarios. Otro aspecto señalado es la tendencia de renovar a los mandos medios y altos con cada cambio de gobierno, en especial al Director de la SIE que ha llegado a ser ocupado por diversas personalidades dentro de un mismo período presidencial. En la mayoría de los casos las personas que han sido designadas para dirigir la SIE no cuentan con los conocimientos ni la experiencia necesaria dentro del campo de la inteligencia de Estado para el ejercicio del cargo.

Retomando las ideas expresadas por el Coronel Mario Mérida se establece que una de las trabas en la ley que ha incidido en el sistema subyace en la misma redacción de la Ley marco

ya que no se abordó con amplitud la diferencia entre funcionario y/o empleado del sistema. “Porque el concepto de empleado es peyorativo pero la definición de funcionario aparecen en el código penal, que los funcionarios son de carácter político, mientras que el empleado está relacionado con el tema de la institución, provoca que la funcionarios consideren que cuando son nombrados ellos consideran que conocen del tema y son resistentes al cambio y al seguimiento de planes precedentes.”

De acuerdo al actual Director del Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad, Coronel Mario Mérida, El sistema está en un proceso en el que comienza a “gatear”; el tiempo en el que alcance su máximo desarrollo va en función paralela con el nivel de profesionalización del recurso humano quienes están a cargo de dirigir y viabilizar el sistema. En conclusión, queda como tarea pendiente, establecer los mecanismos institucionales para la selección y profesionalización de los profesionales dentro de la carrera de inteligencia en los tres ámbitos, en especial, en el ámbito de la inteligencia estratégica.

Uno de los principios consagrados por la seguridad democrática es la promoción y empoderamiento de la sociedad civil dentro de la construcción de la institucionalidad política del Estado. En el caso del Sistema Nacional de Inteligencia, el establecimiento de controles democráticos y el papel de la sociedad civil se evidenciaron en la misma convocatoria y creación del proyecto POLSEDE y demás semillas para el Decreto 18-2008.

En el tema de la participación de la sociedad civil, el precedente dejado en el proyecto de POLSEDE para la construcción del sistema nacional de seguridad e inteligencia consistió en la reunión de las instituciones militares con las organizaciones civiles de incipiente relevancia dentro de los debates políticos de la nueva era democrática. La Ley Marco nace de la idea de tomar en cuenta el abanico de ideas sobre lo que debía ser la conducción del sistema de seguridad, todas en concordancia a la necesidad de contar con un sistema que articulara a todos los organismos del Estado para armonizar los criterios dogmáticos y administrativos.

Por parte del ámbito militar, los generales Gramajo, Marconi y el Coronel Mario Mérida participaron a título personal mientras que los representantes del Ministerio de la Defensa no jugaron un papel preponderante ni determinante en la redacción del proyecto final debido al mandato constitucional de no involucramiento en procesos políticos. Pero si ha sido demarcado que uno de los aportes del ámbito militar es la necesidad de construir la carrera de

inteligencia de carácter civil: *“En cuanto a las instituciones de seguridad e Inteligencia que ya existían no jugaron un papel preponderante; el ministerio de la defensa no fue firmante del proyecto final, porque el mandato constitucional lo impide, pero si hubo una serie de productos que aportaron pero son un escollo en la integridad de la comunidad de inteligencia, porque según la ley constitutiva del ejército promulgada en 1988 bajo el gobierno de Vinicio Cerezo manda que la dirección de inteligencia sigue siendo un ente consultivo del Estado Mayor por lo que no puede participar en ninguna otra actividad sin la autorización del Jefe del Estado Mayor(...) por eso dentro de la ley marco se establece la necesidad de construir la carrera de inteligencia de carácter civil”* (entrevista a Coronel Mario Mérida 21/09/2012)

Por parte de la sociedad civil, las mesas de trabajo contaron con el apoyo de los partidos políticos y organizaciones como SEDEM, IEPADES y el Centro de Estudios Estratégicos de Seguridad Democrática dirigida por el Doctor Héctor Rosada, en donde se hizo toda la carpintería y la presentación –a través de la URNG- al Congreso de la República gracias al seguimiento de Sandino Asturias. Entre las personas que redactaron la Ley Marco se pueden mencionar a Julio Rivera Clavaria, Sandino Asturias, Humberto Samayoa, Héctor Rosada, Edgar Gutiérrez, Antonio Linares Forno, Iván García, Coronel Mérida, entre otros.

Como era de esperarse, el encuentro entre sectores y personajes anteriormente en conflicto representó un desafío a la hora de tratar ciertos temas. Una de las primeras dificultades que los participantes del proyecto POLSEDE tuvieron que enfrentar se encuentra el tema ideológico, ya que tanto representantes del Ejército como organizaciones sociales que emergieron alrededor de figuras que participaron o que simpatizaron con la insurgencia, llevaban una connotación ideológica muy fuerte, encaminada a “derrotar” al otro en la redacción del anteproyecto de la Ley Marco. Otro obstáculo fue a la hora de estudiar los modelos de seguridad de otros países. Unos apostaban por el modelo de Colombia, México, Chile. La idea que se planteó es que debían ser tomados como referencias y construir uno propio. *Los modelos no deben ser adoptados, sino adaptados a la realidad del país.*

Las dificultades retóricas quedaron plasmadas en la redacción de la Ley Marco, pero aun así es importante recalcar (como se ha venido intentando analizar en los párrafos anteriores) que éstos no eclipsaron los avances doctrinarios que la Ley contiene, sino que al contrario, evidencian el grado de concertación y superación aparente de las barreras ideológicas,

dejando como idea angular la necesidad de construir un sistema con los lineamientos democráticos que el Estado entronizó después de la Firma de los Acuerdos de Paz.

El papel de la sociedad civil como principio doctrinario que inspira la Ley Marco queda plasmada en el artículo 35, al establecer que el Control Ciudadano puede ser activado en cualquier momento y puede ser canalizado a través de las siguientes instancias: comisión legislativa en el Congreso de la República; al Consejo Nacional de Seguridad; al Procurador de los Derechos Humano, a los partidos políticos y demás instancias del sistema democrático.

Siguiendo el orden de ideas, este rublo –junto con el empoderamiento de la participación de la sociedad civil- debe ir unido a la incorporación de elementos de control democrático que contemplen la fiscalización de la acción de las instancias que aplican el ciclo de la inteligencia, sin comprometer su integridad y naturaleza. Dentro de la Ley Marco esta idea es atendida en el capítulo VII denominada “Controles Democráticos” que las definen *como “todos aquellos mecanismos, instrumentos, normativas e instituciones, de carácter interno y externo, que garantizan la imparcialidad en la fiscalización de las actuaciones del Sistema nacional de Seguridad y de las instituciones que lo integran”* (Art. 31, LMSNS) esta ley establece además que los mecanismos de control tanto internos como externos no deben contrariar lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala ya que ésta ya contiene los mecanismos de peso y contrapeso para los poderes del Estado y sus instituciones.

A nivel interno, la ley establece en sus artículos 36, 37 y 38 los controles internos y disciplinarios que todas las instancias conformadas por esta ley deben poseer, por medio de la redacción de los manuales disciplinarios y los códigos de conducta, observados por las correspondientes inspectorías e instancias dentro de las instituciones.

Paralelamente a los controles internos, los externos corresponden a los ámbitos de actuación de los Organismos Legislativo y Judicial. En el artículo 33 se estipula que el control ejercido por el Congreso de la República deberá ser dirigido desde la Comisión Legislativa Específica de Asuntos de Seguridad Nacional y de Inteligencia, comisión ordinaria creada a partir de la vigencia de la Ley Marco; se encontrará conformada por un representante de cada partido político presente en el Congreso de la República, cuyas líneas de acción quedaron detalladas en el mencionado artículo.

Por lo lado el Organismo Judicial activa su papel fiscalizadora a partir de las peticiones elevadas a sus instancias. El artículo 34 reza que *“el control por el Organismo Judicial se realiza, a petición de la parte afectada o del órgano estatal encargado de representarlo, sobre aquellas actividades y operaciones que efectúan las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad –en las que se incluye la SIE- que por mandato constitucional y legal requieran autorización y control judicial de conformidad con las disposiciones establecidas en las leyes sobre la materia (...).”*

Por último otro de los dilemas doctrinarios que se ha abordado a lo largo del presente capítulo trata sobre el manejo, transparencia y acceso de la información que el sistema de inteligencia debe observar dentro de sus procesos administrativos y de la ejecución del ciclo de inteligencia. Sobre este punto es interesante anotar los comentarios vertidos por la Licda. Grisel Capó de la Secretaría Técnica del Consejo Asesor de Seguridad, quien establece que los prejuicios y estigmas que posee actualmente el Servicio de Inteligencia nacen del papel que éste jugó durante el Conflicto Armado Interno como un ente, que a través del ejercicio encubierto de los “orejás”, realizó operaciones en detrimento de las personas consideradas “enemigas” del Estado.

Lo anterior repercute en la mentalidad no solo de la sociedad civil, sino que también de los mismos funcionarios y agentes de inteligencia, quienes inspirados en figuras al estilo “James Bond” (lo que la entrevistada denomina como el Síndrome del 007) aplican políticas de extrema confidencialidad y compartimentación de la información que dificulta el ejercicio de los principios abordados en los párrafos anteriores, y de la misma SIE, en cuanto no adquiere noción sobre el papel que podría jugar en la gobernabilidad del Estado. Como ejemplo concreto la Licda. Capó menciona a la figura del Secretario de la SIE *“El papel del Secretario de la SIE tiende a ser de bajo perfil, cuando debiera ser al contrario; el secretario de la SIE debe estar presente en todo acto político, tanto público como estratégico del Presidente, a él se debe consultar, pero en realidad el Presidente ya viene con su círculo de poder y consulta, dejando a un lado la figura del secretario de la SIE. Se debe hacer consciencia de la transparencia y del papel que deben llenar como funcionarios públicos, haciendo un equilibrio entre la probidad de sus acciones sin comprometer la causa de las mismas.”*

Otro de los fenómenos que evidencian las debilidades en cuanto a la transparencia y manejo de la información es el manejo de ésta en sus niveles de clasificación. A pesar de que la Ley de Acceso a la Información Pública ha sido ratificada en la institución, el nivel de clasificación de la información coloca a casi todos los datos como “confidencial”, bajo el amparo que la ley otorga de que toda información relevante para los servicios de inteligencia del Estado no son objeto de divulgación para la población. Este punto perjudica, a criterio de la entrevistada, la producción de insumos de inteligencia para la toma de decisiones estratégicas que la SIE persigue *“el secreto reina y los que trabajan ahí no entienden que si bien el campo es delicado, siguen siendo servidores públicos, no todo es secreto, lo que debería clasificarse como “secreto” en realidad debiera ser la información más vital la que sea manejada con confidencialidad, aunque muchas veces ocurre que lo que se clasifica como secreto después se descubre que se puede encontrar en internet o bien la información en lugar de ser fluida y transmitida se enclaustra dentro de la compartimentación y no llega a ser procesada como información útil para prever algunos fenómenos, deben establecer protocolos para establecer los niveles de reserva de la información tomando en juego la ley de acceso a la información.”*

Como se ha podido evidenciar en a lo largo del presente capítulo, la promulgación de la Ley Marco y del Sistema Nacional de Seguridad representa un triunfo relevante, como punto de quiebre para la modernización del manejo de la seguridad pública bajo los parámetros de la doctrina de seguridad democrática, que demanda la inclusión activa de todos los sectores de la sociedad para la conformación de los parámetros legales e institucionales para la atención de los riesgos y amenazas a la gobernabilidad y ejercicio de los derechos ciudadanos en Guatemala. De esta lógica, que el proyecto POLSEDE permitió el acercamiento entre sectores históricamente antagónicos y el involucramiento del sector académico en la conformación de un plan consensuado para la reconfiguración del sistema de seguridad estatal en sus diferentes ámbitos.

La redacción de la Ley marco evidencia un alto grado de compromiso por los sectores involucrados por conformar un sistema que permita la democratización de la planificación de los temas de seguridad, apostando por conformar un cuerpo de funcionarios y tecnócratas especializados en los temas y apropiados de valores acordes al respeto a la nueva institucionalidad post –conflicto armado interno, que coloca a la dignidad humana como baluarte para la consecución de la estabilidad social y de gobernabilidad.

La ley contempla detalladamente a nivel administrativo la importancia a la profesionalización del recurso humano y los controles democráticos que privan el ejercicio dentro de los cargos públicos, haciendo valer el sistema de pesos y contrapesos para la fiscalización y sanción de los actos que perjudiquen los valores del nuevo sistema. Asimismo a nivel doctrinario la Ley establece la clara diferenciación de los ámbitos de acción del Sistema Nacional de Seguridad y la importancia del fortalecimiento de la participación civil en el desarrollo de las estrategias de seguridad pública. Al parecer, el decreto abarca los dilemas que los sectores plantearon desde un inicio de la nueva ola democratizadora, buscando plasmar en instrumentos legales, institucionales y de doctrina los nuevos valores que deben privar las acciones políticas dentro del campo de la seguridad y defensa del país. Su mera existencia y promulgación es demarcada como un gran paso cualitativo por parte de diversos analistas y políticos, quienes colocan a la ley como el camino claro que debe seguirse para el fortalecimiento de la gobernabilidad del Estado.

Si bien el análisis del presente capítulo aborda detalladamente los aspectos doctrinarios de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, esto ha servido para dar el marco referencial por el cual en el siguiente capítulo se tratará de abordar los desafíos y debilidades que la Ley contiene y que ha influenciado en el desempeño de la Secretaría de Inteligencia Estratégica en el cumplimiento de sus objetivos y en sus procesos administrativos.

Capítulo 5 Consideraciones Sobre el Desempeño

Administrativo de la Secretaria de Inteligencia Estratégica –SIE-

En el capítulo anterior, se esbozó una descripción analítica para entender los lineamientos doctrinarios y coyunturales que influyeron en la redacción de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. Para fines de la presente investigación, se demarca con especial atención a la reestructuración del Sistema Nacional de Inteligencia y en el cambio de la Secretaria de Análisis Estratégico -SAE- a la Secretaría de Inteligencia Estratégica –SIE-.

El análisis de la doctrina de seguridad posterior al Conflicto Armado Interno, que se denomina como la “Seguridad Democrática”, imprime su sello en la confluencia de sectores históricamente enfrentados ideológicamente, pero de cuyas reuniones surgen las semillas para asentar las bases para un nuevo sistema de seguridad pública, en donde los principios de transparencia, inclusión y formación se entronizan como pilares por los cuales la sociedad civil pueda apoderarse de los ámbitos de toma de decisiones sobre los asuntos de seguridad e inteligencia estatal, demarcando claramente los ámbitos de actuación de las esferas militares y civiles.

La Secretaría de Inteligencia Estratégica –SIE- forma parte de las instituciones que nacen a la luz política a raíz de la promulgación del Decreto 18-2008 del Congreso de la República, lo que evidencia un intento más por aplicar la noción del “borrón y cuenta nueva” dentro de la estructura de gestión de los asuntos de inteligencia estatal. La SIE nace como un ente con una misión importante: ser el ente rector de la actividad de inteligencia, buscando la coordinación de los ámbitos cívicos-militares a través de sus correspondientes órganos –la Dirección General de Inteligencia Civil y Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional del Ministerio de la defensa Nacional- quienes a través de la dotación de recurso humano altamente profesionalizado en materia de seguridad y defensa, puedan generar productos de análisis de la realidad nacional e internacional para la toma de decisiones en manos del Presidente de la República. Sumado a esto, la SIE adquiere un

sentido de integralidad y “estratégico” al incluir dentro de los ámbitos de atención los aspectos mediáticos, económicos y sociológicos para que puedan obtener investigaciones de alto grado de abstracción del Estado en sus diferentes escenarios y que permitan la formulación de escenarios e identificar riesgos y amenazas para los intereses de la Nación.

En el presente capítulo se intenta aterrizar en el análisis del desempeño netamente administrativo de la Secretaría de Inteligencia Estratégica, con el fin de obtener una radiografía sobre el efecto real *ipso facto* que conlleva la aplicación de las normativas contenidas en la Ley Marco, el reglamento Interno de la institución y la promulgación-aplicación de los manuales internos. Sin embargo el emprendimiento de esta empresa se topa con un gran desafío: por naturaleza, las instituciones encargadas de realizar trabajos de inteligencia en cualquiera de sus ramas se revisten de políticas de reserva y cierto secretismo, lo que dificulta obtener información detallada de cualquier aspecto de su funcionamiento. Las razones pueden ser más que obvias: una institución como la SIE es dotada de ciertas prerrogativas que les permiten acceder a información vital para la conducción y estabilidad del país, cuestión que debe ser manejada con discreción y objetividad a fin de no ser encausada hacia la desestabilización o atentado a los intereses estratégicos del país. Es menester entonces, establecer mecanismos de clasificación de la información que no permitan la infiltración de sujetos o entes que puedan transgredir la institucionalidad y/o la vida de las personas.

Sin embargo, la SIE como todo ente público sujeto a un régimen democrático, no está excluido en el cumplimiento de ciertos lineamientos doctrinarios y legales que toda institución debe cumplir –y que además constituyen los bastiones de la doctrina de Seguridad Democrática- por citar: el principio de habeas data que explica que toda información debe estar presente y sujeta al control estatal, con el fin de garantizar la transparencia y la publicidad de la función pública para la auditoria social y la inclusión democrática. La cuestión que se quiere destacar queda resumida en las siguientes preguntas ¿cómo puede una institución como la SIE cumplir con los principios de transparencia y participación ciudadana, sin comprometer el trabajo que está realizando en interés de la seguridad del Estado?, ¿cómo puede promover la participación democrática sin peligro de la infiltración de entes “enemigos”?

¿Hasta qué punto una institución como la SIE puede “escudarse” bajo el principio de secretividad, excusándose del control democrático?

Las respuestas a las preguntas anteriores (y otras que han surgido en el camino) pueden encontrarse en los artículos mismos de la Ley Marco y normativos derivados de la SIE, pero es importante recalcar, que el sentido de este capítulo persigue examinar es hasta qué punto se cumplen tanto los principios de la Seguridad Democrática, como en los estatuido en lo legal, a través del análisis del ejercicio administrativo.

La estrategia para abordar estos temas consiste en examinar el desempeño de la SIE con el auxilio de indicadores de desempeño institucional del ámbito público, cuestión que en los últimos años ha tenido gran auge gracias al estudio del *public management* en los ámbitos académicos, lo que permite esquematizar los diferentes niveles de desempeño para obtener una evaluación integral de la institución. Debido a esto, el presente capítulo divide el análisis de desempeño en tres esferas interconectadas: el desempeño financiero, administrativo y democrático (este último con el fin de establecer el nivel de congruencia entre lo establecido en la ley y lo practicado empíricamente).

5.1 Elementos Básicos para el análisis de Gestión

Como punto de partida, se entiende a la administración pública como “*la acción de administrar la cosa Pública, esto es, la gestión o servicio de intereses y bienes públicos. Es actividad dirigida a la Conservación y mejor aprovechamiento del patrimonio y recursos de la comunidad.*” (Serra, 98; 15)

Como parte de las corrientes contemporáneas de la administración pública, la arista de evaluación se entroniza como uno de los elementos a los cuales el desempeño de las instituciones públicas debe aspirar. Todo accionar, toda ejecución o movilización de recursos debe implicar la posibilidad de ser susceptibles a evaluación por parte del Gobierno y sus instituciones encargadas de evaluación, como también deben estar disponibles a la evaluación por parte de la sociedad.

La evaluación del desempeño institucional del aparato gubernamental parte de la importancia de cumplir con la lógica estatista por el cual fue formada: los ciudadanos en libre ejercicio de su soberanía, depositan y revisten de poder y representación política a un grupo selecto de conciudadanos, quienes poseen la obligación de velar por el cumplimiento de los objetivos por el cual este contrato social fue firmado. Como ya se ha comentado en párrafos anteriores, la administración pública es el engranaje físico y procesal por el cual el Estado puede viabilizar los planes y aspiraciones que poseen, como parte de un plan acordado y legitimizado para la conducción de los intereses nacionales, en un período de tiempo establecido. Esto, de acuerdo al Diccionario de Ciencia Política puede conceptualizarse como *acción del gobierno* que se define como el “*conjunto de organismos y funcionarios a quienes corresponde la responsabilidad de esta función. Desarrolla el gobierno esta acción dictando y aplicando las necesarias disposiciones para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses de la comunidad nacional, atendiendo y resolviendo las reclamaciones de los gobernados o ciudadanos*”. (Serra, 1998: 16)

A diferencia de la empresa privada, que evalúa el desempeño en base a la medición del beneficio reportado, la administración pública se enfrenta a la difícil tarea de evaluar en base al nivel de satisfacción de la necesidad atendida por la población al que atiende.

En otras palabras –de acuerdo a Josep María GuinartSolá de la Escola d’Administració Pública de Catalunya- “*En las Administraciones Públicas, cuyos recursos provienen en su mayor parte de contribuciones obligatorias (impuestos) y cuyo fin es la prestación de servicios a la colectividad a título gratuito o semigratuito, la eficacia de los servicios prestados y la correcta administración de los recursos disponibles, deben valorarse por su contribución a la satisfacción de las necesidades colectivas y el grado de cumplimiento de sus objetivos, y no sólo por sus resultados estrictamente en sentido de ejecución del presupuesto. Es sabido que el carácter no lucrativo de su actividad y su forma de financiación, invalidan la medida del beneficio como indicador de eficiencia y eficacia, que tan válida es en el sector privado.*” (VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2003)

A diferencia de otras instituciones públicas, los órganos de inteligencia examinados desde la óptica del ciudadano común, representa un desafío que escapa a la necesidad de aplicar los

principios de la llamada “auditoría social”, en donde el espacio de observación externa es reducida a su máxima expresión dejando solo al Presidente de la República y demás poderes del Estado el garantizar que la aplicación del ciclo de inteligencia se desenvuelva bajo los parámetros de la Seguridad Democrática. En este sentido lo enunciado por Josep Guinart de *“Es sabido que el carácter no lucrativo de su actividad y su forma de financiación, invalidan la medida del beneficio como indicador de eficiencia y eficacia, que tan válida es en el sector privado.”* Representa un desafío a tomar en cuenta para fines de este capítulo, dado que no podemos cuantificar, -ni siquiera acceder a información relevante- sobre el impacto real que la información procesada por la SIE ha tenido sobre las respuestas formuladas por el Presidente de la República y su respectivo gabinete de gobierno, así como con el Consejo Nacional de Seguridad, cuestión sujeta al juego de voluntades políticas del gobernante y su plan de gobierno.

Sin embargo, la información que ha podido ser recopilada para la elaboración de este capítulo ha arrojado importantes luces que pueden ayudar a forjar una visión general sobre el desempeño de la SIE, gracias al trabajo que los órganos de control democrático y administrativo han realizado desde que la Secretaría nace en el año 2008. Por ejemplo la revisión de los informes de auditorías elaboradas por la Contraloría General de Cuentas se constituye en una herramienta disponible y de gran importancia para encontrar información útil sobre los manejos internos de la institución. Otra herramienta legal de gran ayuda es la Ley de Acceso a la Información Pública, que faculta al ciudadano y demanda a las instituciones que la información esté disponible –cuestión que más adelante se analizará en el caso específico de la SIE-

A pesar de las barreras que rodean a los órganos de inteligencia para el acceso del ciudadano a la evaluación, el fin por la cual es menester realizar este ejercicio democrático, es debido a que la evaluación del desempeño hace posible la asignación de responsabilidades, el seguimiento de los planes establecidos, la medición de los resultados alcanzados y la demanda de cuestiones que no han sido tomadas en cuenta para el fortalecimiento de la institución, todo esto es parte neural del sistema de gestión pública moderno.

Para fines de sistematización, la información obtenida será abordada desde la óptica de tres esferas interrelacionadas, que persiguen la conformación de un panorama integral que

permita la evaluación de una institución. Estas esferas las constituyen: 1ro. El desempeño operativo, que busca dar una idea sobre el manejo de los recursos, la distribución y asignación de roles (organigrama) y tareas a lo interno de la organización, el manejo del talento humano y el régimen disciplinario. Sobre este apartado se incluirá el análisis del desempeño financiero, que si bien algunas escuelas de administración pública lo abordan como un eje aparte, se considera pertinente incluirla dentro del reglón del análisis operacional, esto debido a que van íntimamente ligados y determinan en gran parte los resultados de la gestión institucional, esto debido a que mutuamente se condicionan y dependen. Otro gran aspecto a ser abordado es el análisis del desempeño de la “congruencia” que será entendido como el grado de correspondencia y cumplimiento que existe entre el ejercicio operacional de la institución, con el marco legal por el cual es normado y que debe responder. Como se puede observar las esferas operativas, financieras y de congruencia se determinan entre sí, siendo sumamente enriquecedor poder analizar el desarrollo que la SIE ha tenido desde el año de su fundación utilizando esta matriz.

5.2 Paso de la Secretaría de Análisis Estratégico –SAE- a la Secretaría de Inteligencia Estratégica –SIE-

Como antecedente, es importante hacer reseña que la SIE es producto de la reestructuración promulgada por la Ley Marco del SNS y que ésta es la heredera de la antigua Secretaría de Análisis Estratégico –SAE- que fuera creado como tal durante el Gobierno de Ramiro de León Carpio, como un esfuerzo más de la época Post-Conflicto Armado para reducir el ámbito de influencia de los militares en los espacios de seguridad civil.

La SAE nace por Acuerdo Gubernativo 543-95, fue renovada el 13 de noviembre de 1997 y reestructurada el 30 de septiembre de 1998 por el Acuerdo Gubernativo 663-98. A partir de la promulgación de la Ley del organismo ejecutivo (Decreto N° 114-97 con fecha del 13 de noviembre de 1997) se establece en el artículo 13:

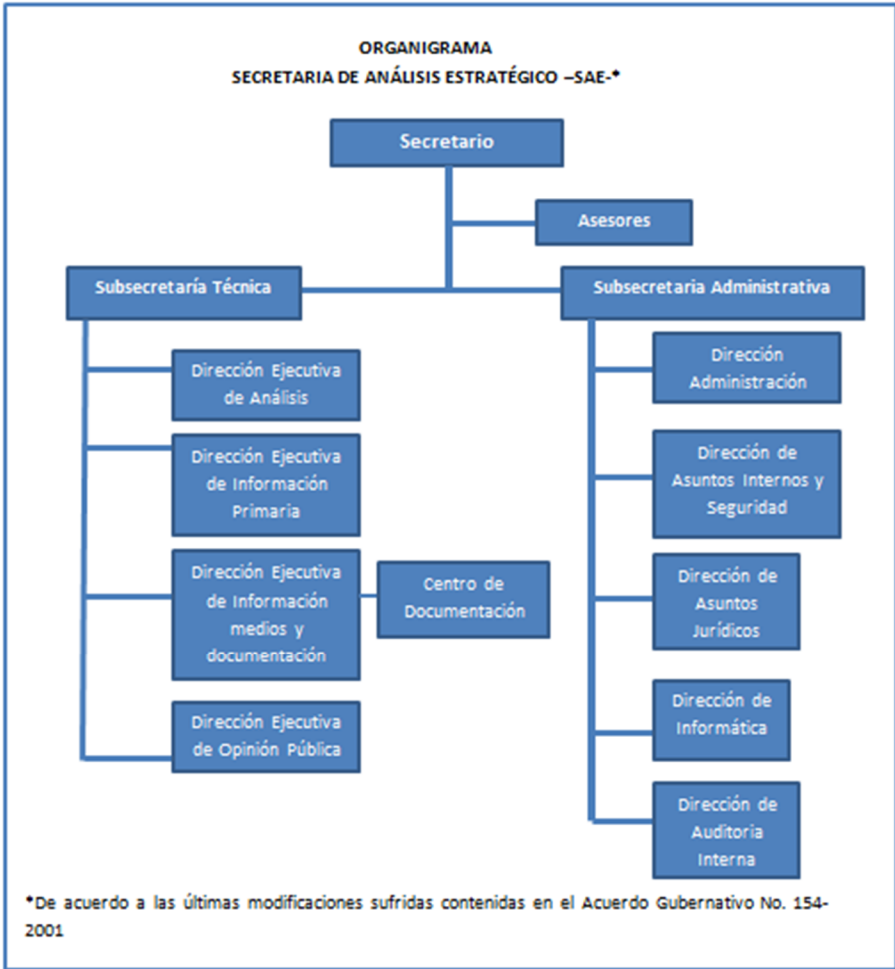
“Artículo 13. Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia: La Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia tiene la función de proporcionar al Presidente toda la información, asesoría y recomendar la implementación de las acciones necesarias a manera de anticipar, prevenir y resolver situaciones de riesgo o amenaza de distinta naturaleza para el Estado democrático y sus habitantes, siendo su naturaleza estrictamente de carácter civil, y

podrá tener acceso a información a través de fuentes públicas y a la que recaben los ministerios de Gobernación y de la Defensa Nacional. No tendrá la facultad de realizar ni de participar en investigaciones a favor de particulares, ni actuará de forma alguna para limitar o entorpecer el ejercicio de los derechos políticos y de libertad de emisión del pensamiento.

Para ejercer el cargo de Secretario de Análisis Estratégico de la Presidencia se requiere los mismos requisitos que se exigen para ser ministro, y gozará del derecho antejuicio en la misma forma.”

En su última modificación interna, contenida en el Acuerdo Gubernativo No. 154-2001 firmada por el entonces Presidente de la República Lic. Alfonso Portillo, la SAE queda organizada de la siguiente forma:

Gráfica 5 Organigrama –Secretaría de Análisis Estratégico-



A diferencia de los antecesores institucionales de la SAE –la G2 y El Archivo- la Secretaría de Análisis Estratégicos nace ya con los preceptos de la primacía de la participación civil y el control en el manejo de la información, así como el mandato explícito de no realizar trabajos operativos. Sin embargo, dada la naturaleza de la institución en su capacidad de obtener y procesar información de alto valor estratégico, los gobiernos siguientes convirtieron a la SAE en un ente sujeto a los juegos de las influencias de poder político, en donde se rifó su manejo como pago de favores a personajes que muchas veces desconocían sobre la materia, conduciéndola a un ente infértil en la generación de información vital para los intereses del Estado; más bien, se convirtió en un ente enquistado al servicio de los intereses sectoriales de la clase política de turno.

A criterio de la investigadora Claudia Virginia Samayoa en su publicación “Hacia la Construcción del Sistema Nacional de Seguridad en Guatemala” la SAE, si bien nace bajo los principios de la seguridad democrática, sin embargo, en el campo estaría destinada a operar subyugada a la influencia de los militares, esto debido a que no se emprendió paralelamente la reforma integral del sistema de atención estatal a los aspectos de la seguridad nacional: *“el bloqueo sistemático para la generación de medidas sistémicas de reformas de modernización del Ejército y de creación de un sistema de seguridad nacional, lo que ha resultado en la creación de medidas aleatorias que al realizarse sin ninguna conexión con otras, ya sea caen en el vacío y se desgastan o resultan contraproducentes. Por ejemplo, por un lado, se crea una Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad (SAAS) como sustituta del EMP, cuando este órgano de inteligencia se disuelve, pero no se genera el Sistema de Inteligencia Nacional Civil que permita al Estado actuar con información; y, por otra parte, se permite que la Guardia Presidencial se mantenga dentro de la SAAS. El resultado es que cinco años después de su disolución, el EMP parece haberse recompuesto. El resultado del desgaste de la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE) se debe a razones similares.”* (Samayoa, 2008: 6)

El desempeño de la SAE, que fue calificado como “pobre” durante su período de funcionamiento, despertó una vez más el debate en torno a la optimización de las instituciones de inteligencia bajo los principios de la seguridad democrática, así como la preeminencia civil en el recurso humano. En el capítulo anterior se abordó el trabajo que proyectos como POLSEC Y POLSEDE jugaron para la reformulación del sistema de seguridad, con las

instituciones existentes y la conformación de nuevas instituciones, que representaron un gran salto cualitativo para la institucionalización de las respuestas gubernamentales para la atención de las cuestiones de seguridad en su integralidad.

A raíz de las discusiones multisectoriales, los promulgadores del Decreto 18-2008 siguieron la tendencia del “borrón y cuenta nueva” al querer “refundar” lo que ya existía, bajo la fórmula de revestir con un nuevo nombre a la institución encargada de la inteligencia estratégica del Estado. Bajo el gobierno presidido por Oscar Berger, específicamente el 7 de mayo del año 2007, asume la Secretaría de la SAE la Licda. Carmen Ortiz con el objetivo de iniciar el proceso de diagnóstico con el fin de emprender la conversión de SAE a SIE. Este proceso incluyó la evaluación y reclasificación del personal, el inventario de los bienes y la evaluación de los costos financieros para sostener una institución de esa magnitud.

En el aspecto legal, la Ley Marco establece en el capítulo de las disposiciones finales y transitorias los mecanismos por los cuales el “traspaso” de las instituciones se debía llevar a cabo. En el artículo 41 transitorio se reforma el artículo 13 del Decreto No. 114-97 del Congreso de la República correspondiente a la Ley del Organismo Ejecutivo; en él se da vida a la Secretaría de Inteligencia Estratégica y se enumeran las atribuciones que le corresponden. Otro de las disposiciones contenidas dentro de la Ley Marco es lo referente al traslado de bienes, personal e información que queda estipulado de la siguiente manera:

“Artículo 42. Traslado de bienes, personal e información. Todos los bienes muebles e inmuebles e información propiedad de la Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República pasan a formar parte del patrimonio de la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado. Durante los primeros seis meses de funcionamiento, se deberá realizar un proceso de evaluación de capacidad y conocimientos del personal profesional, técnico y administrativo que garantice la continuidad del personal idóneo para el desempeño de los cargos.” (Decreto 18-2008)

El 8 de enero del año 2009 se publica en el Diario Oficial el Acuerdo Gubernativo 413-2008 que corresponde al Reglamento Orgánico de la Secretaría de Inteligencia Estratégica –SIE- especificando el organigrama y las funciones de cada dependencia.

5.3 Desempeño Institucional de la Secretaría de Inteligencia Estratégica

5.3.1 Análisis de la Enunciación Estratégica

El desempeño operativo dentro de la administración pública puede entenderse, como la capacidad de viabilizar lo contenido en los planes estratégicos de la institución, tomando en cuenta la confluencia de los factores financieros, materiales y de capacidades humanas. En palabras sencillas, el desempeño operativo es el día a día de las dinámicas institucionales que responden a la naturaleza y a la misión encomendada.

Como punto de partida, todo ente público es creado con el fin de satisfacer cierta demanda por parte de la sociedad. Los estrategas políticos por medio de los diferentes medios institucionales –o bien exógenos al aparato estatal, a través de los medios de comunicación o los grupos de presión por ejemplo- toman estas demandas y las traducen a políticas y planes con derivación de responsabilidades a una o varias instituciones especializadas en atender el tema. Partiendo de esa asignación de responsabilidades, la institución es dotada de recursos físicos, mandatos legales y recurso humano para emprender acciones encaminadas a solventar la situación de su interés.

Las teorías del management de las organizaciones (nacidas para abordar a la iniciativa privada) se ajustan a la administración pública como elemento dogmático de suma importancia, para aumentar la “productividad” y la calidad en la creación de productos destinados a cierta porción de la realidad sociopolítica o económica de la sociedad. Estas teorías parten de la necesidad de establecer las intenciones por las cuales la organización responderá y a las cuales deberá encaminar sus esfuerzos; esto es lo que comúnmente se conocerá como el proceso de formulación estratégica que inicia con la formulación de la “intención estratégica”. Con la refundación de la SIE sobre la SAE, estableció como intención estratégica:

“La Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado es una Institución civil, que produce inteligencia en los campos estratégicos que coordina el Sistema Nacional de Inteligencia, formula escenarios e identifica amenazas, riesgos y vulnerabilidades que afectan al Estado, sus instituciones y habitantes, asesorando al Presidente de la República y al Consejo Nacional de Seguridad, en la eficaz y oportuna toma de decisiones.” (Página web www.sie.gob.gt 22/07/2013 21:03 pm)

Retomando lo discutido en el capítulo anterior, es evidente resaltar que la SIE es un intento más por parte de los gobiernos de la era democrática- post Conflicto Armado para entronizar los principios de seguridad democrática dentro de la estructura de la seguridad nacional. Por lo tanto, la intención estratégica que la SIE establece es un compendio de los mandatos legales contenidos de los artículos 26 y 27 de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad que dio vida a la Secretaría de Inteligencia Estratégica. En esto se resalta que la SIE tendrá como principal función la de coordinar el Sistema Nacional de Inteligencia, con el fin de formular información de alto poder estratégico para que el Presidente de la República, junto con los demás miembros del Consejo Nacional de Seguridad, puedan tomar decisiones certeras en cuanto a las principales debilidades y amenazas que atenten con la estabilidad y la institucionalidad del país.

Otros componentes de la intención estratégica es la “visión” que enuncia el fin al cual se encaminan todos los recursos de la institución. En la visión la SIE coloca como fin último:

“Ser la institución civil que proporciona al Presidente de la República y al Consejo Nacional de Seguridad, inteligencia estratégica en los campos de la gobernabilidad, seguridad democrática y desarrollo humano, con el fin de prevenir y contrarrestar, las amenazas riesgos y vulnerabilidades que afectan al Estado democrático y sus habitantes.” (Página web www.sie.gob.gt 22/07/2013 21:03 pm)

Sobre el análisis de la visión resalta que la institución – a diferencia de otros órganos de inteligencia y de seguridad- demarca claramente su enfoque estratégico sobre el análisis integral de los factores que inciden dentro de las dinámicas del Estado. Su fin último será entonces convertirse en una institución sostenible, estable y congruente con los principios que la inspiraron, capaz de aplicar el ciclo de inteligencia con integridad y veracidad, a fin de que los tomadores de decisiones puedan obtener un mapeo sobre la situación del país que les permita la oportuna toma de decisiones. Su fin principal, tal como es mencionado dentro de la Ley Marco, es y deberá ser la de procesar información vital sobre la situación del país, desde un enfoque amplio que abarque cuestiones que implican un impacto profundo o potencial dentro de la gobernabilidad democrática y el cumplimiento de los deberes del Estado para con sus ciudadanos.

Retomando algunos puntos discutidos en el capítulo anterior, la SIE inspirada en los principios de la Seguridad Democrática y de las imperativas discusiones académicas y sectoriales, se establece como institución civil, sin mandato alguno para emprender acciones de campo y siempre salvaguardando la integridad del ciudadano y sus organización así como el manejo de la información, siempre inmersa dentro de las dinámicas configuradas a raíz del establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad y de sus instituciones creadas.

5.3.2 Desempeño Administrativo

Tanto las instituciones públicas como privadas basan su accionar en las normativas formuladas por medio de mandato legal, que encuadra las esferas de acción y el manejo de los recursos asignados. En el caso de la SIE y de acuerdo a la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad –Decreto 18-2008-, el artículo 27 da vida a la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado; nace como *“el responsable de producir la inteligencia en los campos estratégicos, respetando el ámbito de competencia de las demás instituciones del sistema. Su naturaleza es civil y actúa bajo la responsabilidad directa del Presidente de la República”* (Art. 27, Decreto 18-2008). Siguiendo el orden de redacción del artículo, se enumeran funciones específicas:

- a) *Coordinar el Sistema de Inteligencia del Estado;*
- b) *Asesorar y proporcionar al Presidente de la República y al Consejo Nacional de Seguridad la inteligencia de Estado integrada mediante la coordinación del Sistema Nacional de Inteligencia.*
- c) *Proporcionar la información estratégica nacional e internacional, en su campo de acción, a las instituciones que conforman la estructura del Sistema Nacional de Seguridad, para posibilitar el desarrollo de las tareas de formulación y planificación de la Política Nacional de Seguridad y de la Agenda Estratégica de Seguridad;*
- d) *Dar seguimiento a la Agenda de Riesgos y Amenazas a la Seguridad de la Nación;*
- e) *Mantener permanentemente actualizada la información estratégica nacional e internacional en su campo de acción;*
- f) *Realizar los análisis estratégicos y formular los escenarios que permitan identificar las amenazas y los riesgos al Estado, sus instituciones y habitantes;*

- g) *Dirigir la actividad de contrainteligencia que consiste en prevenir y detectar actividades de inteligencia de actores que representan amenazas o riesgos;*
- h) *Promover las relaciones de cooperación y colaboración con otros servicios de inteligencia nacionales e internacionales en su condición de ente coordinador del Sistema de Inteligencia de Estado;*
- i) *Desarrollar y aplicar los oportunos procedimientos de reclutamiento, selección, evaluación y promoción del personal de la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado; y,*
- j) *Establecer la carrera profesional y administrativa y promover la capacitación permanente de su personal, así como las causas de baja en el servicio.*

El artículo 26 finaliza con el mandato hacia la SIE de establecer mecanismos de manejo y clasificación de la información con férrea observancia de los controles jurídicos: *“En el ejercicio de sus funciones, la SIE podrá obtener información mediante los procedimientos especiales, con control judicial, que sean necesarios para el cumplimiento de sus objetivos, actuando, en todo caso, con pleno sometimiento al ordenamiento jurídico vigente y a lo dispuesto en esta ley.”*

Como ya se ha dicho en varias ocasiones, la Secretaría de Inteligencia Estratégica es el ente conformado por medio del mandato legal contenido en el Decreto 18-2008, por el cual se estatuye como el ente rector y coordinador del Sistema Nacional de Inteligencia, sus campos de interés deberán ser multidimensional, ocupándose de analizar las dinámicas que se manifiestan en cada uno de los escenarios políticos, sociales, económicos, geográficos, etc. Que le confieren su carácter de estratégica. Es en base a todo eso que la SIE debe estructurarse internamente así como dotarse de recursos para que el cumplimiento de sus funciones.

En otras palabras, el artículo 10 del Reglamento Orgánico de la SIE, establece como funciones específicas:

- a) Integrar el Sistema Nacional de Seguridad;
- b) Integrar el Consejo Nacional de Seguridad;
- c) Integrar y coordinar el Sistema Nacional de Inteligencia;

- d) Proporcionar la información estratégica nacional e internacional, en su campo de acción, a las instituciones que conforman la estructura del Sistema Nacional de Seguridad, para posibilitar el desarrollo de las tareas de formulación y planificación de la Política Nacional de Seguridad y de la Agenda Estratégica de Seguridad; y
- e) Obtener información mediante los procedimientos especiales, con control judicial, que sean necesarios para el cumplimiento de sus objetivos.

Como primer escenario de actuación, la SIE como institución pública debe cumplir con los imperativos funcionales que comprenden la demarcación de funciones y la institucionalización de las relaciones intra-institucionales (entendidas como las dinámicas operativas y administrativas que se generan al interior de la institución) así como la dotación de recursos – financieros, humanos, físicos, etc.

El marco normativo por el cual se estructura la SIE inicia con la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, seguido por el Acuerdo Gubernativo 413-2008 y su modificación contenida en el Acuerdo Gubernativo 104-2010. Asimismo sus actos son regidos por la Ley del Servicio Civil, la Ley de Acceso a la Información Pública y el Decreto 114-97 –Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo-. (Ver anexo 5)

Recordando que la SIE es la heredera institucional y funcional de la SAE, el análisis de la estructura interna de ambas entidades evidencia un mayor grado de división y especialización en la Secretaría actual, esto con miras a alcanzar el sentido de integralidad en el análisis de las aristas políticas y sociales del país. Un examen más profundo a ambos organigramas evidencian que la SAE estaba organizada técnicamente de tal manera que sus análisis realizados debían basarse en fuentes de información primaria, a través de medios de comunicación y el análisis de la opinión pública; para su época de nacimiento fue un cambio radical en la manera en la cual estaban funcionando los servicios de inteligencia en Guatemala, una impresión que se genera a partir de este examen es que si bien representó una evolución de la inteligencia estratégica en el país hacia el paradigma de la seguridad democrática, ésta Secretaría quedaba muy corta en cuanto a las capacidades de alcance e impacto en comparación a sus antecesores. Afirmar que la SAE nació para ser estéril podría deberse a muchos factores, si bien saltan a la vista tres:

- El hecho de querer impulsar el involucramiento de la población civil en los aparatos de inteligencia representó un gran avance hacia la reconfiguración del sistema de seguridad del país, sin embargo el proceso de creación del andamiaje institucional no correspondió –y se podría seguir afirmando lo mismo- con la creación de la carrera profesional que permitiera la dotación de talento humano civil formado en la materia, con visión estratégica y de largo plazo para el fortalecimiento de la institución.
- La configuración misma del organigrama de la SAE deja afuera la atención de diversos aspectos de la realidad nacional, sus direcciones técnicas estaban enfocadas en la recolección de información en base a medios de comunicación y demás herramientas para el análisis de la opinión pública.
- Derivado de lo anterior, el querer basar el análisis estratégico en la información recolectada en los medios de comunicación, si bien es un proceso válido y legal en el cual los actuales sistemas de inteligencia nacional pueden y deben basarse, resulta ineficiente e ineficaz para un órgano estatal que busca lograr acaparar la mayor cobertura del territorio nacional así como de las dimensiones de los fenómenos sujetos a su atención. Además, el tratamiento periodístico que los medios de comunicación aplican a los sucesos que se originan asignan perspectivas, cargas ideológicas-axiológicas y sectoriales que tergiversan la objetividad y la dimensión justa de los hechos y fenómenos estudiados.

El resultado engendrado por lo anteriormente descrito, pudo afectar en menor o mayor medida el alcance del trabajo de inteligencia generado por la SAE. Para el año 2008 la SAE presentaba poco despliegue territorial, condicionado por un bajo presupuesto oficial y poca capacidad técnica e informática.

Las discusiones multisectoriales acaecidas en el año 2008 –que impulsó la creación del Sistema Nacional de Seguridad- toma como eje de atención el fortalecimiento del sistema nacional de inteligencia y la institucionalidad de la inteligencia estratégica como ente rector de dicho sistema. Los estrategas, analistas y políticos de la época consideraron necesario “refundar” la institucionalidad de la SAE, tras percatarse que la misma estructura interna y la falta de atención por parte del gobierno, enquistaron la institución a un ente infértil y consumidor de recursos públicos amparados por la protección que se les otorgaba como

órgano de seguridad nacional. La creación de otra secretaría representaba para los estrategas habilitar mayores espacios de formulación institucional y creación de nuevos entes, así como reafirmar el compromiso del gobierno para con el fortalecimiento de la inteligencia civil pudiendo así presentar ante la población la respuesta del gobierno –y del presidente en turno– ante la demanda social por combatir los altos índices de violencia y criminalidad en sus diferentes formas.

La SIE a diferencia de su antecesora es organizada internamente con la creación de Direcciones técnicas con mayor grado de especialización temática, cada una se le asigna diferentes ópticas por las cuales se pueden analizar los fenómenos sociales, políticos, económicos e internacionales, buscando “amarrar” las diferentes perspectivas o aristas que pueden influir en el abordaje de los eventos. En otras palabras, las direcciones técnicas están constituidas de tal manera que pueden aportar diversos enfoques para un mismo fenómeno, lo que debería de confluirse de manera armoniosa para armar el “rompecabezas” –lo que conceptualmente es el ciclo de inteligencia– que permita al Presidente y al Consejo Nacional de Seguridad, visualizar el mapa completo de las incidencias presentes y futuras de los acaecimientos y situaciones que acontecen en el país. De ahí su intento de constituirse en una institución de inteligencia *estratégica* que la diferencia de las demás instituciones de inteligencia civil y militar.

5.3.3 Desempeño Operativo

A pesar de que la SIE califica como información “reservada” y confidencial los procedimientos operativos internos, es posible conocer en términos generales dichas dinámicas con el apoyo de los conceptos del ciclo de inteligencia. El ciclo de inteligencia como se ha mencionado anteriormente, es el proceso emprendido por la institución encargada para la obtención y tratamiento de información vital sobre diversas materias sujetas a la atención del Estado. Es un conjunto de pasos ordenados que no dista de otros procesos administrativos que pueden observarse dentro de las organizaciones, sin embargo se distingue por el hecho de establecer dentro del rango de posibilidades ciertos mecanismos de obtención de información que deberán realizarse en pro del mantenimiento de la seguridad interna y regional según sea el caso, observando siempre el apego a las normas y principios éticos, evitando vulnerar los Derechos individuales y colectivos de los ciudadanos.

La Ley marco define al ciclo de inteligencia como “ *el conjunto de actividades realizado por las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Inteligencia, que incluye: planificar, identificar información, recolectar, procesar, analizar, producir, distribuir y difundir información de manera oportuna, para la toma de decisiones al más alto nivel del Sistema Nacional de Seguridad*” (Decreto 18-2008 art. 2 inciso h)

La SIE, siendo la rectora en la aplicación y dirección del ciclo de inteligencia, generadora de productos sujetos a consideración del Presidente de la República y del Consejo Nacional de Seguridad, funciona en términos generales de la siguiente manera:

Fase 1. Planificación y Dirección

La SIE por mandato legal es la encargada de coordinar el Sistema Nacional de Inteligencia, sus funciones rectores le permiten establecer los ejes de programación y atención para la inteligencia civil y militar sobre ciertos fenómenos del país. La función de planificación realizada por la SIE se materializa a través de la redacción de la Agenda de Riesgos y Amenazas que la Ley Marco le demanda realizar. En el artículo 26 de la Ley Marco se establece como fines de la coordinación de la SIE para con el Sistema Nacional de Inteligencia:

- a. Integrar y Proporcionar la inteligencia de Estado que sirva de base para la elaboración y ejecución de la Política Nacional de Seguridad y la Agenda Estratégica de Seguridad;
- b. La Preparación y formulación de la Agenda Nacional de Riesgos y Amenazas;
- c. Elaborar el Plan Nacional de Inteligencia;
- d. Seguimiento y evaluación permanente de la Agenda Nacional de Riesgos y Amenazas y del Plan Nacional de Inteligencia.

La Agenda de Riesgos y Amenazas es definida de acuerdo a la misma Ley como el instrumento constituido por la lista actualizada de los temas que deberán estar bajo permanente análisis, esto con el objetivo de identificar las “*amenazas, vulnerabilidades y riesgos a la seguridad del Estado, al bienestar de las personas, al desarrollo de la sociedad y a la estabilidad de sus instituciones, cuyos efectos es necesario evitar y controlar por las instituciones correspondientes y que no estuvieren previstas en la agenda de desarrollo*” (Decreto 18-2088, art. 2 inciso f).

El concepto de la Agenda de Riesgos y Amenazas introducido dentro de la Ley Marco del SNS rompe con uno de los prejuicios que el Servicio de Inteligencia estatal pueda poseer dentro del imaginario de la población: el hecho de que la Inteligencia de Estado aborda los fenómenos nacionales desde la óptica de la seguridad integral. La multidimensionalidad de la inteligencia estratégica demanda que sean temas de interés no solo las cuestiones netamente de la seguridad pública y de las relaciones internacionales, sino que también exige la atención a temas económicos, sociales y culturales que puedan jugar un papel fundamental en el desenvolvimiento de la sociedad que en cierta medida pueda engendrar vulnerabilidades y riesgos que puedan desembocar en una seria amenaza para la estabilidad de la nación.

La fase de la Planificación y Dirección también incluye la determinación de los mecanismos por los cuales se obtendrá la información a través de la organización de los recursos precisos para obtenerla. Asimismo se establecen niveles de confiabilidad y las vías de comunicación.

Fase 2. Recolección

Esta fase corresponde a la obtención de la información necesaria para el análisis de los temas contenidos dentro de la Agenda de Riesgos y Amenazas. Dicha recopilación puede realizarse a través de diferentes medios que representan los recursos de inteligencia: técnicos (interceptación de las comunicaciones, captación de imágenes, colocación de micrófonos), humanos (personas que suministran información valiosa en base al rol que juegan dentro del fenómeno estudiado, entrevistas, interrogatorios, infiltraciones), de análisis de información pública y la información recabada por otros organismos o servicios.

Sobre este punto la SIE en su demarcación doctrinaria establece que la obtención de la información será a través de fuentes abiertas, específicamente en tres modalidades:

- A través de los medios de comunicación: televisión, radio, prensa escrita y digital así como el monitoreo de redes sociales y páginas web;
- Información solicitada a las diferentes secretarías y ministerios de acuerdo a lo estipulado en la Ley Marco *“todas las instituciones del Organismo Ejecutivo deberán proporcionar a la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado la información que ésta les requiera sobre los asuntos de su competencia”* (Decreto 18-2008 art. 24)
- Contacto con entes académicos e instituciones internacionales.

- En cuanto los recursos humanos se desconoce la cantidad de personas designadas para recopilar información en el campo o en los lugares en donde los fenómenos atendidos se manifiestan con mayor relevancia, tampoco es posible conocer para el ciudadano común el porcentaje de cobertura que la SIE puede alcanzar. (sin embargo posteriormente se podrá deducir que la relación entre los recursos financieros disponibles no corresponden al nivel de demanda que la institución posee, lo que podría establecer que el despliegue de los analistas es limitado).

Para el año 2013, la SIE adquiere el software MEMEX a un costo aproximado de Q2 millones 352 mil, según contrato AD-002-2012, este proceso provoca gran revuelo en los medios de comunicación debido a que éste programa es capaz de vincular bases de datos recopiladas en diferentes páginas web para ser sometidas a escrutinio.

La SIE como instancia de Inteligencia Estratégica del Estado puede hacer uso de los diferentes recursos diseñados y disponibles para sus fines; sin embargo, su uso queda estrictamente delimitado por la Ley Marco y los controles democráticos creados para tal.

Fase 3. Procesamiento

Derivado de la fase anterior, la fase 3 consta del esfuerzo institucional por ordenar, categorizar o transcribir el cúmulo de información obtenida de acuerdo a procedimientos y recursos que la institución de inteligencia posea; la SIE como ente que trata asuntos de seguridad nacional queda exenta de hacer pública los manuales y procedimientos internos para llevar a cabo este proceso. Se desconoce públicamente si de hecho se poseen procesos institucionalizados para el procesamiento de la información, aunque se deduce a partir de las impresiones dadas por el Subsecretario de la SIE, José Godoy (entrevista realizada el 9/04/2013) dichos procedimientos están siendo formalizados.

Fase 4. Análisis y Producción

Una vez que la información ha sido recopilada y ordenada, la quinta fase es el proceso analítico en el cual se integra y se relaciona los materiales con el fin de establecer relaciones causales pero focalizado en la creación de posibles escenarios, pronóstico del comportamiento de los actores involucrados y la medición de la correlación de fuerzas que

puedan darse en el corto, mediano y largo plazo. En teoría esta fase se desarrolla en tres sub-fases:

- La evaluación de los datos: trata de establecer la calidad y la relevancia de la información en función de los temas que le atañen a la institución.
- La integración de datos de diversas procedencias: se establece como principio operacional el no sustentar el trabajo de inteligencia en una sola fuente. La información debe proveer impresiones sobre las diferentes manifestaciones del mismo fenómeno, por lo que se hace imperativo establecer múltiples fuentes de información con el fin de “armar el rompecabezas” que brinde el panorama completo para entender el fenómeno estudiado. *“La integración puede ser una tarea ardua y compleja cuando se poseen numerosos datos provenientes de fuentes muy variadas, por eso es necesario facilitar que muchos datos y documentos sometidos a los niveles más bajos de protección se difundan de modo horizontal entre otros analistas y departamentos.”* (Intelpage [web] 2008) Si se vuelve a examinar el organigrama interno de la SIE, se observará que las diferentes Direcciones técnicas están diseñadas de tal manera que puedan aportar sus propias impresiones sobre un mismo tema, enriqueciendo la interpretación de los datos.

La interpretación de los datos: ya con el ordenamiento y procesamiento de la información, se procede a la interpretación que determinará los grados de correspondencia entre los diferentes factores que intervienen en el fenómeno estudiado. Es importante recalcar que el fin último del trabajo de la inteligencia estratégica es la de elaborar pronósticos sobre escenarios futuros dadas las circunstancias actuales, como insumo imprescindible para la toma de decisiones. *“La interpretación es tarea de los expertos en el área de análisis (política, economía, tecnología, militar, terrorismo...) que posean tanto conocimientos como suficiente capacidad de imaginación y creatividad para relacionar los datos, prever acontecimientos, introducirse en la mente del enemigo.”* (ibidem)

Fase 5. Difusión

Esta es la última fase del ciclo de inteligencia y consta de la entrega oficial de los informes de inteligencia a los entes y funcionarios públicos del más alto nivel. De acuerdo a la Ley Marco,

es el Presidente de la República y el Consejo Asesor de Seguridad quienes conocerán los informes de inteligencia. Algo a recalcar es que el Sistema Nacional de Inteligencia no tiene injerencia en las acciones finales tomadas por los entes mencionados; su papel finaliza una vez que se entrega la información.

El ciclo de inteligencia es un proceso sine qua non por el cual todo servicio de inteligencia opera y organiza, aún si su papel finaliza con la difusión de la información, ésta se reactiva al demandársele la investigación sobre el impacto de las acciones implementadas por los funcionarios públicos; por lo que es válido afirmar que éste ciclo es un proceso permanente de retroalimentación y análisis para los nuevos escenarios provocados por la intervención estatal: profundizar más sobre este proceso implicaría conocer que toda acción genera una reacción de diversas proporciones en diferentes escenarios del país; de ahí la complejidad del analista de inteligencia para poder comprender la magnitud de los hechos y las potenciales reacciones de los mismos.

Como se anotaba anteriormente, la creación de Direcciones Técnicas especializadas ha permitido que cada una se centre en realizar cada fase del ciclo de inteligencia. Ejemplo de eso durante el gobierno presidido por el Ing. Álvaro Colom, la Dirección de Asuntos Territoriales ejecutó la segunda fase del ciclo –recolección- apoyado en los delegados departamentales y otras fuentes; dicha información era trasladada a la Dirección de Análisis coyunturales quienes también podían recibir informes de la Dirección de análisis de opinión pública para realizar los procesos de análisis y ordenamiento de la información; por último las Direcciones de Análisis estratégicos y de inteligencia realizaban los análisis prospectivos que se materializaban en los informes de inteligencia.

5.3.4 Recurso Humano

El recurso humano puede ser definido como el elemento organizacional que engloba el talento humano dispuesto a ser aplicado para la persecución de los fines de la organización a la cual pertenecen. La confluencia de las capacidades, conocimientos y habilidades de las personas determinan en gran medida el grado de obtención de los resultados contemplados dentro de los planes institucionales. La razón de lo anterior se debe a que en esta dimensión operacional entran en juego cuestiones metafísicas y axiológicas como la voluntad, la

ideología y el juego de intereses de las personas, cuestiones que atañen a la propia naturaleza humana y que imprimen su sello en el curso de las acciones emprendidas.

A nivel mediático, los servicios de inteligencia han sido retratados como organizaciones secretas conformadas por espías, agentes secretos y personas inescrupulosas que aprovechan los recursos del Estado para llevar a cabo riesgosas operaciones de campo, todo con el fin de salvaguardar los intereses del país al cual trabajan. Lo anterior se basa en el prestigio de organizaciones como la Central Intelligence Agency –conocida por sus abreviaturas oficiales CIA- de Estados Unidos o la antigua KGB de la Unión Soviética, quienes históricamente han gozado de amplia discrecionalidad y recursos para la obtención de la información y realizar acciones basados en el procesamiento de dicha información.

A diferencia de toda la parafernalia que poseen esas agencias, la SIE desde su concepción se demarca dentro de los parámetros de la Seguridad Democrática, como esfuerzo para contrarrestar la tradición de inteligencia contrainsurgente y anticomunista que Guatemala tuvo anteriormente. La SIE posee dos elementos normativos que demarcan vitalmente la naturaleza de sus funciones: en primer lugar su naturaleza es netamente civil y actúa bajo la responsabilidad directa del Presidente de la República (art. 27 Ley Marco del SNS) y en segundo lugar, la SIE a diferencia de otras agencias de inteligencia estatal tiene estrictamente prohibido realizar acción alguna:

“En la realización de sus funciones, las instituciones del Sistema Nacional de Inteligencia tienen prohibido realizar operaciones derivadas de sus propias investigaciones.” (Art. 25, Decreto 18-2008)

A partir de esas dos regulaciones, se deduce por lo tanto que el recurso humano asignado a realizar trabajo de inteligencia en la SIE deben ser ciudadanos civiles, con capacidades analíticas y convencidas plenamente del respeto a las demarcaciones legales que les son aplicadas en el ejercicio de sus funciones. Para lograr eso, es de vital importancia contemplar los mecanismos institucionales por los cuales la SIE fuera capaz de crear perfiles e identificar los elementos capaces de realizar dichas tareas.

El diagnóstico realizado a partir de la creación del Sistema Nacional de Seguridad, evidenció claramente la falta de personal civil especializado en la administración de instituciones de seguridad así como también la carencia de personal con conocimientos de Inteligencia y la

gestión de riesgos nacionales. Tanto la SAE como otras instituciones de seguridad nacional concentraban una alta presencia de recurso humano con formación militar dentro de la lógica de la Guerra Fría, quienes aún en tiempo post Conflicto Armado seguían administrando las instituciones y aplicando el ciclo de inteligencia.

El nacimiento de la SIE renueva el interés por promover la formación de la carrera de inteligencia estatal dirigido hacia civiles. Un reflejo de ese nuevo impulso se evidencia en la Ley Marco que le dedica cuatro artículos al tema de la formación profesional:

Artículo 14. Carrera Profesional del Sistema Nacional de Seguridad y del Consejo Nacional de Seguridad. Se establece la Carrera Profesional del Sistema Nacional de Seguridad, la cual estará a cargo del Consejo Nacional de Seguridad a través de la Comisión de Asesoramiento y Planificación. La carrera profesional será obligatoria y comprenderá la formación, capacitación, profesionalización, sanción, remoción, evaluación y promoción, a través del cual se garantiza que el recurso humano de los diferentes componentes del Sistema Nacional de Seguridad esté debidamente calificado, con vocación de servicio y ética en el desempeño de sus funciones, respetando el ámbito especializado de cada institución.

Artículo 15. Obligatoriedad de formación profesional. Las instituciones que forman el Sistema Nacional de Seguridad están obligadas a establecer programas de profesionalización en su respectiva especialidad.

Artículo 16. Sistemas de carrera. El Sistema Nacional de Seguridad, a través del Consejo Nacional de Seguridad, deberá impulsar en todos sus componentes los respectivos sistemas de carrera profesional que garanticen la formación, capacitación, profesionalización, evaluación y promoción del recurso humano. Tiene como objetivo garantizar la excelencia profesional en el ejercicio de la función del personal y la igualdad de oportunidades para el ingreso y ascenso.

Los sistemas de carrera deben:

- a) Establecer manuales de clasificación de puestos y salarios;
- b) La denominación de especializaciones, funciones, requisitos y responsabilidades de cada puesto;
- c) Los niveles de escalafón y las jerarquías respectivas;

- d) *Condiciones para los ascensos, méritos, remociones y traslados;*
- e) *Los sistemas de concursos de oposición para los ascensos y nombramientos, en su caso:*
- f) *Los sistemas de evaluaciones permanentes; y,*
- g) *El impulso de programas de diplomados, licenciaturas, maestrías y doctorados.*

Una de las novedades que el Sistema Nacional de Seguridad posee es la creación del Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad, que de acuerdo al artículo 17 de la misma ley: *“Se crea el Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad, que es el marco institucional, instrumental y funcional que el Estado dispone para formar, profesionalizar y especializar el recurso humano idóneo en el ámbito de la seguridad de la Nación, mediante la dirección y coordinación de diferentes instituciones de enseñanza del Estado en materia de seguridad, impulsando programas de diplomados, licenciaturas, maestrías y doctorados. El Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad estará adscrito al Consejo Nacional de Seguridad y atenderá los asuntos que éste le asigna en materia de formación, profesionalización y especialización. Asimismo, coordina con otras instituciones nacionales y extranjeras, programas de formación, profesionalización y especialización.”*

Actualmente, la SIE reporta 140 personas trabajando bajo diversos reglones presupuestarios dentro de la institución. La distinción entre personal administrativo vs. Técnico evidencia una gran mayoría para los primeros. Debido a la naturaleza de su trabajo, los servidores y funcionarios están resguardados bajo la excepción establecida en la Ley de Acceso a la Información, por lo que no es posible conocer su perfil profesional, funciones específicas ni despliegue territorial. Lo que si es factible conocer es que el perfil mínimo deseado que debe ser completado para ser tomado en cuenta para ocupar alguna plaza dentro de la Secretaría son las siguientes:

- Ser graduado universitario en alguna de las áreas de interés social: como se ha mencionado antes, la inteligencia estratégica abarca diferentes temas que influyen dentro de las dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales del país, por lo que se hace necesario contar con personal conocedor de estas temáticas;

- Poseer respetable trayectoria profesional y académica dentro de su área de especialización: esto con el objetivo de contar con producción de conocimientos con rigurosidad y sustentabilidad analítica y empírica.
- No poseer antecedentes criminales, penales o conexiones directas o indirectas con estructuras ajenas a la ley que puedan vulnerar el trabajo de la institución: uno de los desafíos a la hora del reclutamiento de personal de inteligencia.
- Entre la delgada línea de lo ideal y lo real, se establece en relación a lo primero que todo aquel que ingrese a un servicio de inteligencia estatal no debe poseer vinculación directa ni activa con partido político ni agrupación alguna, esto para resguardar la integridad y objetividad de su desempeño; sin embargo puede deducirse lo contrario si se logra observar el patrón de reclutamiento y selección del personal.

Entre las habilidades y aptitudes altamente valoradas para formar parte de la SIE pueden mencionarse:

- Capacidad de análisis, formulación de escenarios y sentido crítico de la realidad: el funcionario y servidor público en inteligencia estratégica debe tener la habilidad de analizar un fenómeno desde diferentes ángulos, identificando diferentes aristas y “predecir” comportamientos y tendencias.
- Un alto sentido de objetividad: el profesional debe ser capaz de formular conclusiones y análisis con sentido estricto a la realidad estudiada dejando de lado juicios de valor y posicionamiento parcializado.

Si bien la Ley Marco otorga los parámetros por los cuales se debe impulsar la creación de la carrera de inteligencia y la profesionalización de los elementos ya inmersos dentro de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad, en la realidad de la institución, la SIE debe enfrentar diversos desafíos:

En primer lugar, el constante cambio de personal en todos los niveles de la institución afectan la continuidad de los planes, agendas y sobre todo, de la profesionalización del recurso humano, que ven desperdiciados los esfuerzos y logros alcanzados en lograr un mayor grado de comprensión de la tarea de inteligencia. Esto ocurre generalmente

con los cambios de gobierno, dado que quienes asumen reparten las plazas de las instituciones como pago a favores políticos o como premios por la fidelidad expresada por algunas personas durante el período electoral.

- Segundo lugar, Si bien la Ley demanda la creación de manuales y reglamentos para el reclutamiento, promoción y funciones dentro de la SIE, estas no han sido elaboradas: De acuerdo a lo expresado por el Subsecretario de la SIE, Julio Godoy, han existido esfuerzos por crear políticas de administración del talento humano y el reclutamiento de elementos aptos para la realización del trabajo de inteligencia, sin embargo éstas se ven interrumpidas por diversos factores, que van desde lo anotado en el primer punto, como la falta de interés por institucionalizar dichos procedimientos internos y el cambio de gobierno central que deriva en el interés por “adaptar” los manuales y políticas a las visiones e intereses de los funcionarios de turno.
- Tercero: Si se analizan otras instituciones de inteligencia –específicamente en el caso de la CIA de Estados Unidos, que representa el modelo “ideal” occidental- estas poseen un arraigado sistema de reconocimientos a la trayectoria personal dentro de la institución, lo que actualmente no se posee dentro de la SIE, en donde las oportunidades de construir carrera profesional dentro de la institución son casi nulas y sujetas a componendas del sistema y juegos de influencias particulares. Actualmente la institución no posee sistema abierto de convocatorias para aplicar a plazas laborales.
- Cuarto: el relativo escaso presupuesto con el que trabaja la SIE afecta la creación de plazas y la estabilidad de los servidores y funcionarios. De acuerdo a información otorgada por el Subsecretario de la SIE, la mayoría de trabajadores laboran bajo el reglón 022 –temporal- y algunos bajo reglón 011.
- Desorden administrativo como resultado de los demás puntos anteriormente mencionados: de acuerdo a los informes de Auditoría practicados por la Contraloría General de Cuentas a la SIE, se evidencia desorden en la delimitación y asignación de

funciones, así como la falta de personal para ocupar ciertas plazas, cuestión confirmada por el mismo funcionario entrevistado.

5.3.5 Recursos Financieros

Los recursos financieros de una institución pública son producto de los fondos que el Estado posee y puede ser definido como *“las entradas que obtiene el Estado, preferentemente en dinero, para la atención de las erogaciones determinadas por exigencias administrativas o de índole económico social”* (Martín, 105-106); el mismo autor señala también que es *“toda riqueza devengada a favor del Estado y acreditada como tal por su Tesorería (...) todo caudal que afluya a una entidad pública, en virtud del ejercicio financiero de ésta y que se destina a la realización de los fines de ella”*. En otras palabras, los recursos financieros provienen de los fondos públicos que el Estado administra, para cubrir las demandas administrativas y operativas de las instituciones enfocadas en la atención de asuntos de interés nacional contemplado dentro de la Constitución Política y otras normativas derivadas.

En Guatemala, la normativa que regula las asignaciones presupuestarias a las instituciones públicas es la Ley Orgánica del Presupuesto –Decreto 101-97-. A grandes rasgos esta ley establece el principio de que el presupuesto de egresos de una institución debe ser coherente con las políticas y planes de acción del Gobierno y de las instituciones; Analizar la asignación económica otorgada a cada unidad estatal que se constituye como ente ejecutor de fondos públicos, puede dar una visión pragmática sobre las prioridades del gobierno de turno; se entiende que las instituciones que trabajen sobre los temas de mayor interés para los planes del gobierno serán las que mayor recurso financiero obtendrán:

“Artículo 12. Presupuestos De Egresos. En los presupuestos de egresos se utilizará una estructura programática coherente con las políticas y planes de acción del Gobierno, que permita identificar la producción de bienes y servicios de los organismos y entes del sector público, así como la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación con sus fuentes de financiamiento.” (Decreto 101-97)

De acuerdo a lo reportado en el Presupuesto de Ingresos y Egresos en cada ejercicio fiscal, la SIE presenta en promedio un presupuesto asignado inicial de 20 millones de quetzales

anuales, sujeto a modificaciones que ayudan a elevar en un pequeño porcentaje el presupuesto disponible.

A manera de reseña institucional, cuando la SAE desaparece y se realiza el traslado de bienes a la SIE, el presupuesto asignado permanece sin mayores alteraciones, lo que provocó desorden en el proceso de cambio. La SIE entre sus primeras tareas administrativas destina gran parte del presupuesto en saldar deudas y liquidar obligaciones laborales a los trabajadores. Ya para el año 2012, la SIE posee mayor disponibilidad para invertir en sus propias necesidades, sin embargo es importante señalar que desde su fundación hasta la fecha, la institución invierte casi el 90% en reglones administrativos, lo que deja un aproximado del 10% para la inversión en el fortalecimiento técnico. El siguiente cuadro muestra las asignaciones presupuestarias para la SIE desde el año de su fundación hasta la fecha:

Tabla 3: Presupuestos de Ingreso y Egresos Secretaría de Inteligencia Estratégica

Año	Presupuesto asignado	Modificaciones	Vigente
2009	Q.21,811,158.00	Q.297,000.00	Q.22,108,158.00
2010	Q.21,811,158.00	(Q.16,033,393.34)	Q5,807,764.66
2011	Q.17,901,032.00	0.00	Q.17,901,032.00
2012	Q.18,901,032.00	Q.7,710,971.00	Q.26,612,003.00
2013	Q.20,600,000.00	---	--

Fuente: página web SIE 2013

Tabla 4: Presupuesto de Ingreso y Egreso Dirección General de Inteligencia Civil

Año	Presupuesto anual asignado
2008	Q. 31,121,414.42
2009	Q. 52,972,016.95
2010	Q. 71,983,209.00
2011	Q 55,897,621.00
2012	Q. 61,131,574.00
2013	Q. 80,000,000.00

Fuente: Oficio No. DIGICI 1d.1.c-300/0467-2013

Al observar el cuadro anterior se evidencia la aparente “falta de interés” de los gobiernos de turno por fomentar la cultura de la inteligencia estratégica; es perceptible que las agendas gubernamentales prefieren invertir recursos financieros en las instituciones de seguridad y de investigación criminal. Preferir fortalecer económicamente a los órganos que se encarguen de investigar “lo que ocurrió” en lugar de apostar equilibradamente por anteponerse a “lo que puede ocurrir”, es una maniobra política producto de la alta demanda social y mediática por recibir respuestas gubernamentales que resuelva los hechos de violencia, desorden y criminalidad, así como solventar la necesidad de presentar los resultados que den la idea de productividad y eficiencia operacional de los cuerpos de seguridad pública, aunque sea a través de meros datos cuantitativos. Invertir en la inteligencia estratégica es apostar por estrategias a largo plazo que no corresponden con los deseos propagandísticos particulares que han caracterizado a las últimas administraciones gubernamentales.

5.3.6 Desempeño de la congruencia

Por último, se esboza un breve acercamiento al *desempeño de la congruencia* que no es más que “*la implantación de programas que estén en sintonía con leyes, autoridades, políticas, regulaciones, estándares de conducta aceptados relevantes, etc.*”. En otras palabras este punto busca analizar la correspondencia o cumplimiento entre lo estipulado en las normas y lo actuado empíricamente. Si bien todo proyecto, ley o estrategia política tienen su fundamento en las experiencias vividas dentro del sector de la realidad social atendida, la retroalimentación añadida conlleva a la necesidad de la corroboración en la práctica, porque en la realidad, lo que está escrito queda corto ante la complejidad de las situaciones que necesitan ser atendidas.

A lo largo del presente capítulo se intentó dar un acercamiento general sobre el funcionamiento de la SIE más allá de lo estipulado dentro de la Ley Marco, resaltando que si bien el establecimiento de la Secretaría y de todo el Sistema Nacional de Seguridad ha representado un gran salto para la modernización democrática del Estado en la atención a las cuestiones de su propia estabilidad y soberanía, los retos de su implementación e impulso conllevan la necesidad de realizar esfuerzos multisectoriales para su fortalecimiento. Ya para el presente año, la percepción de los funcionarios inmersos dentro del Sistema y de la propia

SIE dan dictamen de que es todavía muy pronto para asegurar el “éxito” o “fracaso” del cambio de SAE a SIE; la Secretaría es más bien considerada en “pañales” si se quiere ver como una analogía evolutiva, que dista mucho de alcanzar su madurez, lo que significaría el lograr el mayor grado de institucionalidad de sus procesos y producción.

Lo anterior no solo depende de la misma Secretaria, sino que también dependerá en gran medida de factores externos a su propia dinámica; cuestiones como el interés de los gobernantes de turno, las presiones sociales y de sectores de opinión pública así como académicas; los planes de gobierno y el desenvolvimiento del engranaje que representa el Sistema Nacional de Seguridad con sus controles democráticos tanto internos como externos. A nivel interno, la SIE tiene la potestad y el mandato legal de estandarizar los procesos y fortalecer la capacidad de generar inteligencia estratégica así como coordinar el Sistema Nacional de Inteligencia; estas cuestiones dependen en gran medida en la capacidad y voluntad por parte de los funcionarios de impulsar aquellas medidas administrativas necesarias para la consolidación y cumplimiento de sus funciones, a través de buscar mecanismos que cumplan con los principios de eficiencia, eficacia, economía, objetividad y control para el aprovechamiento de los recursos disponibles.

Aterrizando en otras cuestiones que anteriormente no fueron abordadas, entre las tareas “ya cumplidas” por la SIE en congruencia con los mandatos jurídicos que se le asignan, se puede mencionar:

- La promulgación de su Reglamento interno con posteriores modificaciones así como algunos manuales de funcionamiento interno, en su mayoría de carácter administrativo.
- La creación de la Unidad de Información Pública a través de la publicación del Acuerdo número 014-2009 en el Diario Oficial, en obediencia con la Ley de Acceso a la Información Pública –Decreto 57-2008-;
- Otro de los mandatos cumplidos puede evidenciarse en el cúmulo de informes de inteligencia así como la Agenda de Riesgos y Amenazas que debe ser socializada con el Consejo Asesor de Seguridad así como con el Presidente de la República; evaluar el impacto que estos conocimientos han ejercido dentro de las acciones tomadas por el gobierno, es una empresa difícil de visualizar a través de la perspectiva del “ciudadano común”; su carácter reservado y la debilidad de los procedimientos internos del

Sistema hace aún más difícil conocer de primera mano si la información otorgada por la SIE ha sido eficaz y oportuna para la toma de decisiones estratégicas;

- Las reuniones de coordinación del Sistema Nacional de Inteligencia con la Dirección de Inteligencia Civil y la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional se realizan regularmente y los canales de comunicación entre las tres instancias “es fluida y permanente”.
- Otro de los productos sobresalientes del trabajo conjunto en el cual la SIE ha tenido injerencia es en la promulgación de la “Política Nacional de Seguridad” promulgado por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad en julio del año 2012. En él se persigue el fortalecimiento de las instancias gubernamentales encargadas de salvaguardar la seguridad y estabilidad del país, con miras a la creación de la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación y el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación. Uno de los lineamientos estratégicos que permitirán la transformación institucional para atender la problemática de seguridad que enfrenta el país, es el eje de la inteligencia estratégica de Estado: *“dota al Estado de un Sistema Nacional de Inteligencia que a partir del análisis coyuntural y estructural pueda anticipar, prevenir, contener y enfrentar los diferentes riesgos, amenazas y vulnerabilidades que afecten la calidad de vida de las personas y proporcionar los elementos esenciales para la toma de decisiones ejecutivas”* (STCNS, 2012: viii);
- El cumplimiento de los procesos de coordinación interinstitucional entre los entes que conforman el Sistema Nacional de Seguridad, cuestión que se abordará en el siguiente capítulo.

En el tema de profesionalización del recurso humano, se ha descrito los desafíos contextualizados dentro de las dinámicas del aparato público y la cuestión del presupuesto; sin embargo es importante hacer notar que existen colaboraciones activas entre la SIE e instancias de apoyo internacional, quienes han logrado acercar a especialistas en materia de inteligencia para dar capacitaciones técnicas al personal. Para la SIE y sus actuales rectores, las políticas internas de mejoramiento continuo y de profesionalización se basan en la asistencia a cursos, talleres, foros y actividades del sector privado para conocer y ampliar sus perspectivas sobre diferentes temas nacionales.

Otra de las interrogantes planteadas al inicio del capítulo es el importante equilibrio que debe establecerse entre el principio de publicidad y transparencia de los actos públicos vs. La necesidad de clasificar la información que vulnere los aparatos encargados de la seguridad nacional; esta disyuntiva puede analizarse desde dos puntos de vista: por una parte la Ley marco establece los mecanismos de control democrático a lo interno y externo del Sistema Nacional de Seguridad, esto con el objetivo de establecer pesos y contrapesos en el ejercicio de sus funciones que eviten la arbitrariedad y el abuso de poder. Si se refiere al nivel interno, la SIE a través del sistema de clasificación de información debe establecer los niveles de confidencialidad y disponibilidad para el público en general. Sin embargo, en la vida real la institución carece de estándares homogéneos de clasificación de información, lo que

A lo largo del presente capítulo, se ha esbozado un intento por conocer los aspectos administrativos que la Secretaría de Inteligencia Estratégica ha configurado a la luz de las normativas que la determinan, con el fin de poder cumplir con las funciones asignadas. La SIE nace como un intento más por conformar un cuerpo de inteligencia con enfoque civil, capaz de aprovechar los recursos disponibles afines a su naturaleza para conocer, anticipar y formular respuestas integrales a los fenómenos que llaman el interés del gobierno y sus instituciones y que sirvan de base para la toma de decisiones al más alto nivel; su función analítica y estratégica la reviste de cierta importancia técnica y administrativa, que demanda de procedimientos internos eficaces y oportunos a manera de poder aplicar el ciclo de inteligencia con objetividad y alto valor estratégico.

Sin embargo, en la práctica diaria la institución debe enfrentarse a los desafíos propios de un ente relativamente “nuevo” que implica la lucha por posicionarla en el lugar que corresponde dentro de los entes tomadores de decisiones políticas del Poder Ejecutivo. Su vulnerabilidad es sujeta a los vaivenes del juego de intereses particulares que conllevan por ejemplo, al cambio constante de personal que representa la pérdida de recursos y esfuerzos debido a la profesionalización que debe llevarse a cabo, paralelo a la necesidad de construcción de la carrera de inteligencia; la escasa asignación presupuestaria no es congruente con los mandatos legales que la SIE debe cumplir así como a la búsqueda por alcanzar la cobertura territorial y el abastecimiento de recursos tecnológicos, logísticos y de talento humano para llevar a cabo el ciclo de inteligencia.

Capítulo 6 Breve Análisis Sistémico Estructural aplicado a la SIE para el Fortalecimiento de la Capacidad generativa de Inteligencia Estratégica

En los capítulos anteriores, se estudió los aspectos doctrinarios y administrativos que le dan vida a la Secretaría de Inteligencia Estratégica, como ente que forma parte de la estructura y las dinámicas propias del aparato gubernamental que se generan para la consecución de sus fines, pero también sometido a relaciones de pesos y contrapesos que involucran otras instancias del Estado y de la sociedad, tal como lo establecen los sistemas democráticos participativos occidentales de hoy en día.

Tras analizar todo el cúmulo de información doctrinaria y empírica que moldean el accionar de la Secretaría hoy en día, puede nacer el deseo por acomodar todas las deducciones que se han venido formulando a lo largo de todo el presente trabajo, bajo un esquema analítico que permita visualizar las relaciones y condicionantes del accionar institucional de la SIE. Jugar con todas las piezas del rompecabezas que han sido creadas a partir de las consideraciones estudiadas en capítulos anteriores, no solo permitirá el ordenamiento de ideas basados en un marco teórico que mejor se adapte a la naturaleza del tema, sino que también permitiría dar insumos de discusión para los fines del presente trabajo. Dichos fines no solo buscan entender las condicionantes doctrinarias y administrativas bajo las cuales la Secretaría trabaja, sino que también buscan plantear líneas generales de discusión que permitan comprender de qué manera se puede fortalecer la capacidad de generación de Inteligencia Estratégica, que la SIE legalmente está destinada a realizar.

La Secretaría de Inteligencia Estratégica representa la materialización de cierto cúmulo de valores, doctrina y normas que son producto de procesos de cambio y adaptación del entorno sociopolítico guatemalteco, que confluyen paralelamente a la sumatoria de los intereses particulares de los individuos que la conforman. Representa asimismo toda una red de relaciones, dinámicas y roles que guardan congruencia con los fines que la institución persigue. Es menester entonces, tratar de entender qué es lo que mantiene el engranaje dinámico de este sistema, así como comprender de qué manera cierto elemento influye en la estabilidad del sistema en general.

En el presente capítulo se pretende plantear un breve ejercicio de aplicación de los principales aportes de la teoría sistémico-estructural, que a través del trabajo académico de Talcott Parsons, permitió esbozar un modelo más para el análisis de los sistemas sociales, sus redes de soporte, acción y retribución, así como los elementos que permiten la cohesión e identificación con los entes a los cuales los individuos pertenecen. Se parte de la idea de que toda institución cobra vida a través de las acciones emprendidas por los individuos que la componen, siempre regidos por conjuntos de normativas preestablecidas que condicionan su accionar, pero que al mismo tiempo crea las condiciones para retribuir el esfuerzo invertido, tanto a nivel individual como a la institución en sí misma. Todas esas acciones deberían ir encaminadas hacia la consecución de ciertos fines acordes a la naturaleza de la misma, capaces de ser medidos conforme al nivel de satisfacción de las necesidades a las cuales aborda.

Lo anterior fue conceptualizado por Parsons bajo el término de “acción social” que la define como: la *“Secuencia intencional de actos con sentido que un sujeto individual o colectivo (a menudo designado como “actor” o “agente”) lleva a cabo escogiendo entre varias alternativas posibles, con base en un proyecto concebido anteriormente pero que puede evolucionar en el transcurso de la misma acción., con el fin de conseguir un objetivo, o bien de transformar un estado de cosas existente en otro estado más agradable, en presencia de una determinada situación.”* (Parsons, 1951: 7) La acción social no solo es movida por los lineamientos sobre el camino a tomar y por los objetivos planteados, sino que también es promovida por las retribuciones que el individuo –o el actor colectivo- pueda obtener *“La acción es un proceso en el sistema actor-situación que tiene significación motivacional para el actor individual o, en el caso de una colectividad, para sus componentes individuales. Esto quiere decir que la orientación de los procesos de acción correspondientes se relaciona con el logro de gratificaciones o evitación de privaciones del actor relevante, cualesquiera que estas sean a la luz de las estructuras relevantes de la personalidad.”* (Parsons, 1951: 8)

Siguiendo con el orden de ideas, el conjunto de individuos que movidos por un mismo fin y determinados por un cuerpo de normas establecidas, se reúnen para unir sus esfuerzos individuales para sumar valor al trabajo emprendido por la colectividad en su conjunto, implícitamente construirán redes de acción-reacción que influirán entre si y a los escenarios externos a su propio ambiente. Con eso, Parsons definiría al *sistema social*: *“Un sistema*

social –reducido a los términos más simples- consiste, pues, en una pluralidad de actores individuales que interactúan entre sí en una situación que tienen, al menos, un aspecto físico o de medio ambiente, actores motivados por una tendencia a “óptimo de gratificación” y cuyas relaciones con sus situaciones –incluyendo a los demás actores- están mediadas y definidas por un sistema de símbolos culturalmente estructurados y compartidos” (Parsons, 1951: 10)

Todo sistema social, parte de la necesidad entonces, de configurar la estructura normativa, operativa y cultural que permita su persistencia y adaptabilidad al cambio. La estructura derivada será *“el conjunto de relaciones o acciones de individuos o grupos que se orientan, por su naturaleza, al fin de la convivencia. De esta manera cada elemento de la estructura tiene una función en el todo, contribuyendo a su cohesión y a su fin” (Acebo, 2006: 148).*

Ubicando lo anterior desde la perspectiva del Estado, toda institución pública nace como consecuencia de ciertos fenómenos visibles dentro de la sociedad que necesitan la atención y recursos provenientes del Estado; las instituciones son el medio por el cual se canalizarán las respuestas gubernamentales, que pueden ser a través de políticas públicas, leyes, programas o transferencia de conocimientos entre otras medidas. Pero dicha institución necesita constituirse en un sistema, tanto a nivel interno en donde confluyen diferentes recursos que se interrelacionan y jerarquizan para que al interactuar entre sí, produzcan determinados comportamientos que ayuden a la consecución de los fines perseguidos, así como a nivel externo, en donde dicho sistema debe “calzar” dentro y paralelamente a otros sistemas y subsistemas, con equilibrio y congruencia.

La cuestión recae entonces en examinar como un sistema social puede lograr todo ese engranaje necesario para vivir, cómo puede lograr la coexistencia e interdependencia con otros sistemas y sobretodo cómo puede sobrellevar los cambios en el entorno. Para entender la sostenibilidad del sistema mismo, Parsons desarrolló todo un marco teórico que explica que todo sistema para sobrevivir y desarrollarse, debe ser capaz de resolver cuatro clases de problemas funcionales:

- Todo sistema debe ser capaz de adaptarse a los cambios del entorno;
- Debe ser capaz de alcanzar sus objetivos;
- Debe ser capaz de promover la inclusión e identificación de los miembros que la conforman;

- Debe ser capaz de mantener el modelo latente.

Este esquema es conocido por sus siglas en inglés como A.G.I.L. (adaptation, goalattainment, integration&latency) es la forma resumida que permite entender que todo sistema debe su supervivencia en dos pilares fundamentales: la adaptabilidad y la capacidad de generar sentido de apropiación o de pertenencia entre sus miembros. Las cuatro funciones del sistema AGIL se pueden dividir en problemas externos e internos, y más en los problemas instrumentales y consumación. Problemas externos incluyen el uso de los recursos y la toma de decisiones para alcanzar los objetivos, mientras que mantener a la comunidad integrada y mantenimiento de los valores y prácticas comunes sobre las generaciones venideras se consideran problemas internos. Por otra parte, la consecución de objetivos y la función integral pertenecen al aspecto de consumación de los sistemas.

Para el cumplimiento de los prerequisites funcionales cada sistema debe desarrollar cuatro subsistemas especializados:

- La adaptación da lugar a la economía,
- La consecución de fines o meta, a la política,
- La integración da lugar a la educación,
- El mantenimiento de pautas o latencia, al subsistema legislativo y judicial.

Si se quiere analizar de manera más extensa, Parsons deriva siete prerequisites funcionales para todo sistema social:

1. Los sistemas sociales deben estar estructurados de manera que sean compatibles con otros sistemas,
2. El sistema social debe contar con el apoyo de otros sistemas,
3. Debe satisfacer una parte significativa de las necesidades de los actores,
4. Debe fomentar en sus miembros una participación suficiente,
5. Debe ejercer control sobre las conductas potencialmente desintegradoras,
6. Si surge un conflicto lo debe controlar,
7. Requiere un lenguaje para poder sobrevivir.

La SIE se constituye como sistema social, al momento de configurarse para engendrar procesos que confluyen en el aporte analítico de un grupo de funcionarios especializados en

el campo de la inteligencia estratégica. Para lograr eso la Ley Marco y las normativas internas contemplan redes de apoyo, roles y jerarquías que permitan viabilizar el trabajo encomendado y aprovechar los recursos disponibles. De esta manera, dirá Parsons *“cuando un conjunto de fenómenos interrelacionados muestra una relación y una estabilidad suficientemente definidas en el tiempo, podemos afirmar que posee una estructura, y que es fructífero considerarlo como un sistema”* (1961). Recayendo en lo anteriormente descrito, la estructura social de una institución puede definirse en términos de la totalidad, *“como conjunto de elementos reunidos en un todo, que presentan propiedades en tanto totalidad, dependiendo a su vez las propiedades de esos elementos –entera o parcialmente- de los caracteres de la totalidad”* (J.Piaget, 1962, citado en Ibañez, 2006) o bien como lo describió J. Viet (1965) (citado en Ibañez, 2006) al ubicarlo dentro del espacio de las relaciones, en donde la dinámica de uno de los elementos o de una relación implica la modificación en los demás elementos y sus relaciones. Todo esto para concluir, que analizar un ente colectivo como lo es la Secretaría de Inteligencia Estratégica es aplicable en el sentido de examinarla desde el punto de vista de sus relaciones y dinámicas que se engendran tanto a nivel interno como a nivel del Sistema Nacional de Seguridad y el de Inteligencia.

Para tratar de aplicar los prerrequisitos funcionales de la SIE, se basarán en la afirmación de Parsons de que *“Los sistemas de acción se estructuran en torno a tres focos integrativos: el actor individual, el sistema interactivo y un sistema de pautas culturales. Cada uno de estos focos implica los otros y, en consecuencia, la variabilidad de cualquiera de ellos está limitada por su compatibilidad con las condiciones mínimas de funcionamiento de cualquiera de los otros dos”*.

6.1 El análisis de los Prerrequisitos Funcionales aplicado a la Secretaría de Inteligencia Estratégica

a. Compatibilidad y Apoyo en otros Sistemas Sociales

La compatibilización de la institución con otros sistemas sociales obedece a la necesidad de crear las condiciones políticas necesarias para salvaguardar la institucionalidad democrática y promover el juego del peso y contrapeso a fin de evitar las arbitrariedades y la corrupción.

Desde el punto de vista legal, toda disposición normativa no debe entrar en conflicto con las leyes nacionales máximas del Estado –en Guatemala la Ley superior es la Constitución Política de la República- por lo que toda norma debe estar en concordancia e inspirada por ella. Tal como reza el artículo 1ro. De la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad: *“artículo 1. Objeto de la Ley. la presente Ley tiene por objeto establecer las normas jurídicas de carácter orgánico y funcional necesarias para la realización coordinada de las actividades de seguridad interior, exterior y de inteligencia por parte del Estado de Guatemala, para que en forma integrada, sistematizada, eficiente y eficaz esté en capacidad de anticipar y dar respuesta efectiva a riesgos, amenazas y vulnerabilidades, a fin de estar preparado para prevenirlos, enfrentarlos y contrarrestarlos en observancia de la Constitución Política de la República, el respeto de los Derechos Humanos y el cumplimiento de los tratados internacionales ratificados por Guatemala.”*

La SIE nace y es creada para ser el ente rector de la actividad de inteligencia estratégica del país, sus funciones son delimitadas tanto por la Constitución Política del país, la Ley marco del Sistema Nacional de Seguridad y las normativas derivadas que dieron vida a la estructura interna de la institución; es por medio de ese apego a los contenidos legales que la SIE reviste su accionar en base al respeto de los lineamientos democráticos y de prevalencia de los Derechos Humanos y es una manifestación de la concordancia entre su propio sistema y los demás niveles en los que debe participar.

De acuerdo a Parsons, la asignación de funciones y roles a cada elemento que conforma un sistema determina su jerarquía y poder dentro de la dinámica global del campo de influencia. La SIE desde su conformación nació para ser una pieza más del engranaje que representa el sistema político-legal de respuesta a los fenómenos de la gobernabilidad que pasan por atender las cuestiones de la seguridad desde sus diferentes dimensiones. La SIE por lo tanto, debe ser “unidad-objeto” y a la vez “relación”, que basados en la *acción* respecto con otros sistemas y subsistemas, debe salvaguardar cierto posicionamiento y jugar cierto papel. Parsons habla de esto cuando define los conceptos de *status-roles*:

“En primer lugar hay que decir algo sobre las unidades de los sistemas sociales. En el sentido más elemental, la unidad es el acto. Lo cual se puede decir, (...) de cualquier sistema de acción. El acto se convierte, pues, en una unidad en un sistema social, en la medida en que

es parte de un proceso de interacción entre su autor y otros actores.” (Parsons, 1951: 19) Al partir del establecimiento del acto como átomo del sistema social, entran en juego los elementos que le darán significancia en la determinación del desenvolvimiento de ésta; se dirá que la armadura que sostendrá la estructura social de un sistema, se verá determinado por la red de procesos de interacción entre los actores y su capacidad de institucionalizar los procesos derivados de los mismos:

“Esta participación tiene, a su vez, dos aspectos principales. Por una parte, existe el aspecto posicional –aquél en que el actor en cuestión se encuentra “localizado” en el sistema social, en relación con otros actores-. Esto es lo que puede ser llamado su estatus, que es su lugar en el sistema de relaciones considerado como una estructura, la cual es un sistema pautado de partes. De otro lado, existe el aspecto procesual, que es lo que el actor hace en sus relaciones con otros, considerado en el contexto de su significación funcional para el sistema social. Esto es lo que llamaremos su rol.” (Parsons, 1951:20)

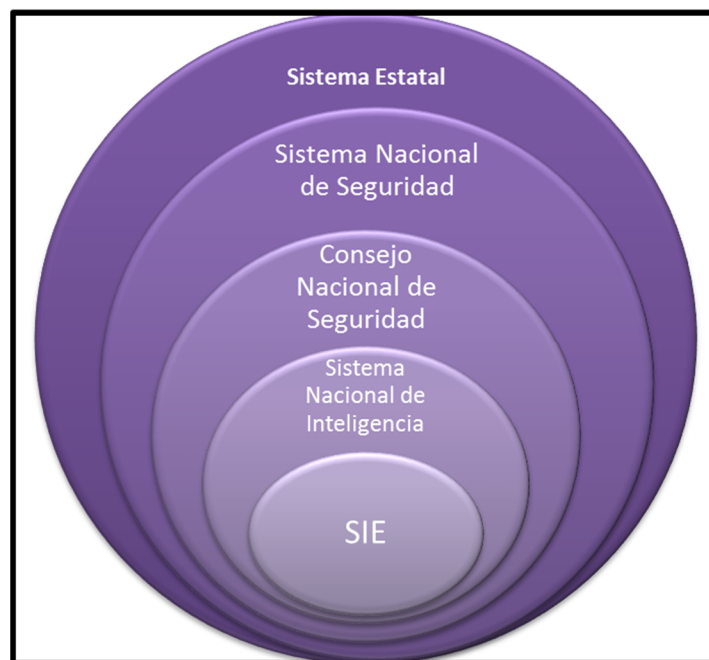
Para evitar confusiones, Parsons aclara que un sistema social –como unidad o actor- juega generalmente ambos papeles: por una parte el actor influye en cierta medida sobre los demás sistemas que lo rodea, determinado por su localización dentro del espectro general de las interacciones intersistémicas; por otro lado esa influencia se visualiza a través de las acciones que el actor emprende dependiendo al sujeto al que se dirige, esto puede entenderse como el rol. En sus propias palabras *“La distinción entre estatus y rol se encuentra en su raíz más internamente relacionada con la distinción entre las dos perspectivas recíprocas inherentes a la interacción. De una parte, cada actor es un objeto de orientación para otros actores (y para sí mismo). En la medida en que esta significación de objeto deriva de su posición en el sistema de relación social, es una significación de estatus. De otra parte, cada actor se orienta hacia otros actores. Al hacerlo, el actor está actuando, no sirviendo como objeto –esto es lo que queremos decir cuando hablamos de que está realizando un rol-“ (Parsons, 1951:20).*

Aterrizando en la SIE es importante recalcar que la estructuración institucional fue construida teniendo en cuenta que la institución debe ser capaz de sobrellevar las obligaciones asignadas en cuatro sistemas legalmente estipuladas dentro de la Ley Marco y su Reglamento Orgánico:

1. A nivel propiamente institucional, que implique la eficaz coordinación de las funciones administrativas junto con las unidades que realizan propiamente las funciones de inteligencia, a fin de aprovechar los recursos que se poseen para alcanzar el mayor grado de eficacia y eficiencia.
2. A nivel del Sistema Nacional de Inteligencia: La SIE debe establecer canales de comunicación, coordinación y de flujos de información entre los órganos encargados de generar trabajo de inteligencia –La inteligencia civil y la inteligencia militar- así como todos las instituciones públicas que puedan aportar información relevante para la agenda de riesgos y amenazas que la SIE establezca;
3. A nivel del Sistema Nacional de Seguridad: Como parte del SNS, la SIE debe ser capaz de proveer información de inteligencia estratégica relevante al Consejo Asesor de Seguridad y al Presidente de la República, dado que es a este nivel en donde se planearán las acciones a emprender, a raíz de las apreciaciones transmitidas por la Secretaría en temas que atañen a la seguridad –abordada desde el punto de vista de la multidimensionalidad- .
4. A nivel de Estado: por último, la SIE opera dentro de la institucionalidad del Estado de Guatemala, por lo cual debe estar sujeto a las disposiciones normativas vigentes, obedeciendo en todo momento los pesos y contrapesos que el sistema democrático exige y que el paradigma de Seguridad Democrática reivindica, a fin de evitar la arbitrariedad y la vulneralización de la sociedad misma, dado el manejo de información personal que un ente de inteligencia como la SIE puede llegar a manejar.

Si se quiere plantear bajo los términos de Parsons, las redes esgrimidas por la SIE en relación a otros sistemas se basan en lo estipulado en la Ley Marco, *“Cada actor individual se encuentra implicado en una pluralidad de semejantes relaciones interactivas, cada cual con una o más “parejas” en el rol complementario. Por ello, la participación de un actor en una relación interactiva de este tipo es, para muchos fines, la unidad más significativa del sistema social.”* (Parsons, 1951)

Gráfica 6 Compatibilidad de la SIE respecto a sistemas superiores



Fuente: elaboración propia.

Tabla 5 Relación estatus/Rol aplicado a la SIE

SECRETARÍA DE INTELIGENCIA ESTRATÉGICA	Estatus	Rol
Como Entidad en si misma	Único ente encargado dentro del aparato gubernamental de generar inteligencia estratégica.	Aplicar el ciclo de inteligencia; procurar el máximo aprovechamiento de los recursos humanos, tecnológicos y de fuentes de información para la formulación de escenarios sobre la realidad nacional e internacional que influyen en la gobernabilidad y bienestar

		poblacional del país.
En relación al Sistema Nacional de Inteligencia	Ente rector.	Dirige y coordina en relación directa con la inteligencia civil y militar –DIGICI y DIEMDN- Para la elaboración de planes de inteligencia y agendas de riesgos y amenazas.
En relación al Sistema Nacional de Seguridad.	Miembro permanente.	Deberá atender los asuntos asignados por el Consejo Nacional de Seguridad en materia de información e inteligencia.
En relación al sistema político y legal de Guatemala	Institución pública del organismo ejecutivo, bajo la categoría de secretaría especializada de seguridad.	Institución como sujeto obligado para la observancia de las normativas nacionales en materia constitucional, de Derechos Humanos y otras disposiciones vigentes.

Fuente: Elaboración propia.

Tras pasar el análisis de las relaciones entre status-roles que la SIE posee, es importante mencionar que ésta posee aún más relaciones con otros sistemas, incluidas entre la esfera de las relaciones entre la Secretaría con el sistema político y sus instituciones, en donde debe mantener vigentes los canales de acercamiento con los demás poderes del Estado. Asimismo la Ley Marco otorga oportunidades a la misma sociedad de poder influir en el desempeño de la institución. Con eso se refiere a los controles democráticos que deben ejercerse por parte del Poder Legislativo, Judicial y por la sociedad civil (ver gráfica 13) previstos en el Decreto 18-2008. En estos niveles de interrelación, la SIE pasa a ser un objeto pasivo dentro de las dinámicas que se pueden generar, dado que se convierte en sujeto obligado para el control de sus acciones, aunque con una particularidad que la diferencia de otras instituciones públicas sujetas a estos mecanismos: debido a la naturaleza de sus acciones y al manejo de información vital para los intereses del Estado, la SIE debe crear sistemas de clasificación de

la información que reserva ciertos datos por un tiempo establecido para proteger sus investigaciones y la integridad física de los funcionarios que laboran en ella.

Gráfica 7 Sistema de Controles Democráticos contemplado dentro de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad



Fuente: elaboración propia con información del Decreto 18-2008.

Sin embargo, la realidad operativa de los controles democráticos prevista en la Ley Marco es contraria a lo estipulado en la ella: por una parte los controles internos del SNS están actualmente en la fase de creación y promulgación de sus manuales internos –como el caso específico de la Inspectoría del Sistema Nacional de Seguridad- por lo que las funciones de control se han llevado a cabo a ritmo lento.

A nivel de los controles externos, se reconoce que la manera en la que están formulados dentro de la Ley Marco representa un gran avance para crear las condiciones que garanticen la fiscalización del accionar de la SIE, su característica principal es la amplitud con la cual reviste al control ciudadano, que permite que cualquier persona o entidad pueda activar los mecanismos de control a través de diversas instituciones como la Procuraduría de Derechos Humanos.

La Ley contempla el control legislativo debido a la representatividad que en teoría posee, y se canaliza a través de las Comisiones de trabajo, en especial a la Comisión de Seguridad y Asuntos de Inteligencia, creada para esos fines. No obstante toda la estructura y funciones están detalladas en la Ley Marco, en la actualidad el control legislativo no es ejercido. Para entender esa situación es necesario abordar diversas causas:

- a) a partir del conocimiento que dicha Comisión debe estar constituida por un representante de cada partido político presente en el Congreso de la República, esto no es respetada en la Comisión actualmente; existe una aplastante mayoría de diputados oficialistas, que obedece al plan del gobierno actual por salvaguardar sus intereses, planes y visiones en los temas de seguridad e inteligencia de los señalamientos que la oposición parlamentaria pueda esgrimir en su contra. (Ver anexo 6)
- b) En temas parlamentarios, es vital tomar en cuenta el factor del poder de los sujetos involucrados, dado que cada uno de ellos se encuentra respaldado por todo un sistema del Partido Político al cual pertenece, lo que le otorga cierta prerrogativa y poder de negociación, que en última instancia empírica, es lo que determina el desenvolvimiento de la actividad parlamentaria. Hablar de negociación, también es hablar de liderazgo, cuestión que puede manipularse o coartarse para favorecer fines partidarios. Es evidente en la sola conformación de la Comisión, que el gobierno de turno quiso permear dicha instancia para restar poder de influencia y permitir mayor libertad de acción al margen de lo que el control legislativo está llamado a realizar.

En el caso del control ciudadano, los mecanismos se presentan con un amplio abanico de posibilidades para poder conocer los asuntos públicos de la SIE, sin embargo el acercamiento entre la institución y otros sectores sociales (académicos, sectores organizados) ha sido casi

nula, esto debido a que persisten barreras ideológicas y paradigmáticas que revisten a la actividad de inteligencia como un tema tabú, herencia de la inteligencia contrainsurgente que se aplicó durante el Conflicto Armado Interno. Si bien la SIE nace a la luz de la corriente de la Seguridad Democrática y la preeminencia del servicio civil, su operatividad se sirve de esos mismos prejuicios sociales para escudar sus actividades y saltarse alguno de los controles democráticos establecidos.

Retomando el análisis parsoniano de los sistemas y sus interrelaciones, se deduce que la manera en la cual funciona el engranaje de los sistemas sociales se basa en las acciones emprendidas, que son determinadas por el estatus y los roles asignados a cada uno de ellos, que determina el desenvolvimiento global de sistemas superiores; con eso se quiere decir, que un sistema social puede ser al mismo tiempo actor activo como sistema en sí mismo, que engendra subsistemas y dinámicas propias, que influye directamente en otros sistemas, que puede estar contenido en otro y que al mismo tiempo puede ser actor pasivo que indirectamente resguarda relación con otros sistemas, con quienes mantiene cierto nivel de afinidad de principios y fines. De ahí que Parsons enunciaba dos prerequisites funcionales para la sostenibilidad del sistema social: 1. Los sistemas sociales deben estar estructurados de manera que sean compatibles con otros sistemas, y 2. el sistema social debe contar con el apoyo de otros sistemas. *“Primero, un sistema social no puede estar estructurado de manera que sea radicalmente incompatible con las condiciones de funcionamiento de sus actores individuales componentes, en cuanto organismo biológico y en cuanto personalidad, o en la integración relativamente estable de un sistema cultural. Segundo, el sistema social, a su vez, en ambos frentes, depende del requisito mismo del apoyo proporcionado por los otros sistemas.”* (Parsons, 1951: 22)

b. La Cuestión de la Educación y el Control

La pregunta que recae ahora plantear es la de ¿cómo lograr que los elementos que intervienen en un sistema social cumplan con el rol y status asignados? Para Parsons el debate en torno a cómo hacer operativas los roles y status de los sistemas sociales en su relación con otros, se basa en dos vertientes: por una parte él establece que es a través de la *educación* que el individuo puede apropiarse de los principios y roles que debe jugar *“Para la*

integración del sistema social es necesario que se internalice en el individuo una serie de normas y valores, por medio de las cuales se realice un proceso eficaz de internalización que llegue a convertirse en parte en la conciencia de los actores. De este modo, cuando los actores persiguen sus intereses particulares, sirven a la vez a los intereses generales.” (Parsons, 1951) y por otra parte, está la cuestión del *control* que significa la capacidad del sistema social de proveerse de los lineamientos y procedimientos capaces de contrarrestar todo acto que vulnere la estabilidad del sistema, aplicado a sus miembros.

De esta lógica, se deduce que todo elemento que intervenga dentro del sistema social debe estar movido por dos fuerzas polares: positiva en cuanto debe ser movido por la identificación de los principios y fines que el sistema persigue, logrando que concuerden con los intereses particulares de sus miembros, y negativa en cuanto el actor debe estar precavido de los límites a su accionar. En palabras de Parsons *“En este sentido, tiene que haber una proporción suficiente de sus actores componentes adecuadamente motivados para actuar de acuerdo con las exigencias de su sistema de roles, positivamente en la realización de las expectativas y negativamente en la abstención de toda conducta demasiado lesiva, es decir, desviada.”* (Parsons, 1951:21)

En el tema de la educación, otro de los aspectos que deben considerarse es que lograr la apropiación de los valores del sistema dentro del individuo significa posicionar dichos lineamientos al nivel de lo humana e institucionalmente posible de alcanzar. *“Tiene por otra parte, que evitar las pautas culturales que o fallan al definir un mínimo de orden o plantean a la gente demandas imposibles y, por ello, generan desviación y conflicto en un grado tal que es incompatible con las condiciones mínimas de estabilidad o desarrollo ordenado.”* (Parsons, 1951: 25)

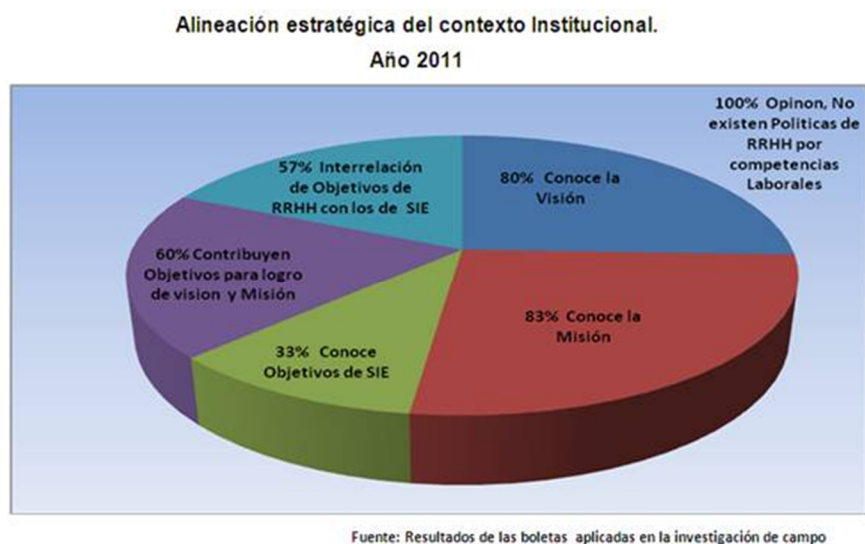
Por su parte el control social es el encuadro operativo por el cual todos los miembros deben proceder, establece los límites y facultades así como las sanciones en caso ocurrir lo contrario. Sin embargo, el control social debe resguardar equilibrio, entre establecer las pautas y normas sin comprometer el desenvolvimiento y adaptabilidad de los elementos que intervienen en el sistema. *“Además de la socialización, el control social constituye un sistema de defensa complementario del sistema social; aunque un sistema funciona mejor cuanto menos recurre al control social. El sistema debe tolerar cierta desviación para así proporcionar*

oportunidades de rol que permita expresar una serie de personalidades sin amenazar la integridad del sistema” (Parsons, 1951:23)

¿Cómo puede presenciarse lo anterior en la SIE? La Secretaría como toda institución, debe plantear los dos elementos anteriormente abordados, con la particularidad de ser un órgano público que atiende las cuestiones relacionadas a la seguridad nacional, con la potestad de emplear mecanismos de recolección y aplicación del ciclo de inteligencia. En primer lugar, el tema de la educación e internalización de los valores y fines de la institución en cada uno de los servidores y funcionarios públicos que laboren en ella, presenta desafíos que en otros capítulos se han abordado: las relaciones internas de la institución muestran un alto grado de vulnerabilidad ante los cambios que se realicen en el gobierno, lo que deja al descuido la continuidad de los planes de capacitación al personal que ya labora en la Secretaría; asimismo se ha manifestado que no hay políticas institucionalizadas de inducción para los elementos que ingresen a ella.

En la investigación realizada por el Lic. Gustavo Fernández sobre la gestión del recurso humano de la SIE en base a competencias laborales (2011) arroja un panorama sobre la situación de la institución durante el gobierno presidido por el Ing. Álvaro Colom. En uno de los resultados obtenidos, se observa que a criterio del personal que laboró en ese período un 57% consideró que las políticas de recursos humanos estaban interrelacionados con los de la SIE. Si bien un alto porcentaje de los trabajadores dijo conocer la visión y misión, ha trascendido que no se realizaban actividades de socialización de los valores y enunciación estratégica de la institución. *“La gráfica No. 2, muestra que el personal entrevistado de las unidades de análisis seleccionadas en la secretaria, considera que si existe alineación estratégica entre los objetivos de recursos humanos y los objetivos institucionales con la Visión y la misión de la Secretaria, el 57 % de las personas, considera que si hay interrelación de los objetivos de Recursos Humanos con los de la SIE, el 80 % conoce la visión, el 83, % conoce la misión y el 66 % opina que los objetivos contribuyen para lograrlas; mientras que el 100% de las personas entrevistadas opinan que no existente políticas de recursos humanos con un enfoque de gestión por competencia laborales.” (Fernández, 2011:10)*

Gráfica 8 Alineación estratégica del contexto institucional de la SIE con la Gestión de Recursos Humanos



Fuente: Fernández, Gustavo (2011) "Gestión de Recursos Humanos basados en Competencias Laborales"

Al final, el proceso de asimilación de los valores y fines del servicio de inteligencia es un proceso lento y determinado por la iniciativa de cada persona, que no siempre es acompañado por actividades organizadas por la Secretaría y que en el mejor de los casos si es apoyado por procesos de capacitación y profesionalización; no obstante ya cuando el proceso de asimilación está encauzado y las personas logran comprender en mejor medida la naturaleza del trabajo, los cambios que ocurren en el sistema político –expresado comúnmente por los cambios de gobierno o remoción de los altos mandos- cortan el progreso alcanzado y representa un "borrón y cuenta nueva" al cambiar al personal administrativo y técnico.

Cuando Parsons establece como tercer prerrequisito funcional de todo sistema la de "satisfacer una parte significativa de las necesidades de los actores" se refiere a la relación entre la satisfacción de las necesidades particulares de cada quien y las generales; lejos de verse como una relación antagónica, es menester para los sistemas procurar equilibrar dichos intereses, de tal manera que primero deben satisfacerse los propios para sentar las bases de la persecución de los intereses generales. *"estas necesidades mínimas de los actores individuales constituyen una serie de condiciones a la que tiene que estar adaptado el sistema social. Si la variación de este último avanza demasiado en una dirección dada, ello producirá*

repercusiones que, a su vez, tenderán a dar origen a una conducta desviada en los actores en cuestión, conducta que o bien es positivamente lesiva o bien implica el abandono de actividades funcionalmente importantes.” (Parsons, 1951: 22) Situaciones como la corrupción pueden encontrar su causa en situaciones como las descritas, en donde asignar funciones y cierto status a individuos que no encuentran posibilidad de solventar sus propias necesidades en el sistema, se aprovecharán de ella para sus intereses propios; el autor engloba lo dicho en tres problemas de lesión potencial: *el problema de las oportunidades, el problema de la asignación del prestigio y el problema del poder.*

La satisfacción de las necesidades dentro de un sistema –en este caso la SIE- debe incluir relaciones de recompensa que van más allá de las económicas: la estimulación de la carrera de inteligencia implica estructurar todo un sistema de reconocimientos y retribuciones simbólicas en base al desempeño y servicios a la nación. Instituciones como la CIA de Estados Unidos posee todo un sistema de reconocimientos públicos y retribuciones de todo índole al personal que presta sus servicios a la institución, que se equipara con los servicios más altos que se le puedan dar a la nación. En el caso de Guatemala, la SIE no cuenta con sistema de retribuciones o reconocimientos, mucho menos se visualiza por parte del Presidente de la República el trabajo que en cierta medida ha realizado la SIE.

El sentido de darle importancia a la apropiación de los valores y fines del sistema social al cual se pertenece se centra en la necesidad de lograr conformar equipos productivos y centrados en la misión de la institución. Dicha noción es actualmente promovida por los teóricos de las corrientes de management de las organizaciones privadas, quienes han ubicado como base la promoción de la identificación de los valores de la empresa con los del trabajador, más que una enunciación estratégica, es un marco que debe vivirse en cada acción y en cada relación con el cliente. En el caso de instituciones como la SIE esta promoción de los valores y planteamientos doctrinarios no son parte de la visión estratégica de la institución, cuyas medidas implementadas son más una suerte de control férreo para con los trabajadores bajo la bandera de la “inspección” para salvaguardar la transparencia en el uso de los recursos y sobretodo de la información que se maneja.

Estos elementos –la inculcación de valores institucionales y la satisfacción de las necesidades personales- van encaminadas en lo que Parsons identificaba como el cuarto prerrequisito

funcional: *todo sistema social debe fomentar en sus miembros una participación suficiente. “El anverso del prerrequisito funcional de satisfacer una proporción mínima de las necesidades de los actores individuales es la necesidad de asegurar una participación adecuada de una proporción suficiente de estos actores en el sistema social; esto es, motivarlos adecuadamente para las realizaciones que pueden ser necesarias para que el sistema social en cuestión persista o se desarrolle.”* (Parsons, 1951: 22)

El segundo de los aspectos que intervienen en la dinámica del sistema por su supervivencia, como se ha mencionado antes, es el aspecto del control. De hecho dos de los prerrequisitos que Parsons menciona es la de salvaguardar la capacidad de *ejercer control sobre las conductas potencialmente desintegradoras* y la subsiguiente que enuncia que si surge un conflicto, *el sistema debe ser capaz de controlarlas*. Parsons acuña el término de el “problema motivacional del orden” al problema funcional para un sistema social de reducir al mínimo la conducta potencialmente lesiva. Ya se abordó que uno de los medios para lograrlo es a través de la identificación de los intereses particulares con los generales, logrando entender que es por medio de proteger los fines del sistema que las necesidades individuales podrán salvaguardarse, en una lógica de protección continua y recíproca que desemboca en la sostenibilidad del sistema.

En el caso del control, el problema motivacional del orden alerta sobre la necesidad de esclarecer los límites al campo de la flexibilidad del accionar individual, con el fin de que una conducta nociva que nace en el seno del sistema social no logre madurar ni legitimarse como parte de los comportamientos normales del sistema, hasta tal punto que llegue a institucionalizarse, removiendo las bases valorativas que deben regir a éste. *“Existe, en este sentido, una variedad inmensa de actos particulares que son lesivos en cuanto se interfieren con la realización de los roles, pero no constituyen de momento una amenaza para su estabilidad. Esto último puede presentarse cuando las tendencias lesivas llegan a organizarse como un subsistema, hasta el extremo de chocar con puntos estratégicos del sistema social mismo”* (Parsons, 1951: 23)

La solución pareciera simple: la observancia activa de la aplicación de las políticas internas disciplinarias daría la pauta del comportamiento de los individuos dentro del sistema. Esta formulación de los manuales internos es parte vital dentro del proceso de institucionalización

de todo sistema y consiste básicamente en dos cuestiones: primero, establecer los parámetros del accionar de los miembros de la institución, en concordancia al cumplimiento de las funciones encomendadas –en este caso a la SIE- y segundo, la operacionalización de esos parámetros a través de la asignación de roles fiscalizadores a ciertos entes dentro de ese mismo sistema.

A nivel interno de la SIE, los manuales operativos, disciplinarios y administrativos han tenido que enfrentar diversos obstáculos para su realización; cuestiones que tienen que ver más que todo con el interés político, el liderazgo y la visión estratégica de los altos funcionarios de la institución. Esta situación ha dado lugar a ambigüedades en la interpretación sobre cómo debe dirigirse una institución de inteligencia. Ejemplo de esto es lo acaecido durante el gobierno presidido por el Ing. Álvaro Colom, en donde la SIE aplicó un régimen disciplinario inspirado en el modelo español de control interno, estableciendo férreos controles sobre los servidores y funcionarios, que debían plegarse a las exigencias administrativas que controlaban sus acciones, con un *“sentido paranoico”* que coartaba hasta cierto punto el espacio de iniciativa personal. Ya en el momento de que se presentaron los reglamentos internos, se observaron diversas contradicciones entre lo estipulado en la Ley de Servicio Civil y éstos, sin que se trabajara para mejorarlos. En el presente año, los reglamentos y manuales internos se encuentran una vez más en proceso de revisión, siguiendo la pauta de que cada gobierno persigue implantar su propia visión, en particular el gobierno actual que ha permitido una elevada presencia de ex militares en cargos superiores de algunas de las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad.

Según lo expresado por personas que han estado o que están laborando actualmente para la SIE, la cuestión de la disciplina se maneja de acuerdo a los parámetros permitidos por los altos funcionarios y por lo estipulado en la Ley de Servicio Civil que rige actualmente las relaciones laborales dentro del sector público. La falta de interés por mantener vigente y actualizados los reglamentos internos permite a los funcionarios implantar su propia visión sobre cómo deben manejarse la administración interna de la SIE y obstaculiza la institucionalización de la misma. El resultado final es sinceramente admitido: no hay capacidad de generar trabajo de inteligencia estratégica y si este es realizado, dependerá de la voluntad del Presidente de la República en utilizarlo para los fines que es elaborado.

c. El Aspecto Cultural

Como séptimo prerrequisito funcional, Parsons establece que todo sistema “requiere de un lenguaje propio para sobrevivir” *“Un sistema social no es posible sin lenguaje ni sin algunas otras pautas mínimas de cultura, tales como el conocimiento empírico necesario para enfrentarse con las exigencias de la situación, ni sin pautas suficientemente integradas de simbolismo expresivo y de orientación de valor.”* (Parsons, 1951: 25)

En el ámbito cultural, el sistema social debe ser capaz de vincular las nociones valorativas y de conocimiento que determinan el sentido particular de éste. Asimismo debe ser capaz de transmitir dichos esquemas a los miembros que se encuentran inmersos en él, ya que es en la capacidad de inculcación y reforzamiento de los lineamientos culturales del sistema la que sustenta la persistencia de la misma *“Un sistema social que conduce a un quebrantamiento demasiado drástico de su cultura (por ejemplo, impidiendo los procesos de su adquisición) estaría expuesto a una desintegración tanto social como cultural”* (Parsons, 1951: 25)

Sobre el aspecto cultural entran en juego dos conocimientos vitales: por una parte se es necesario para los miembros de un sistema, poseer cierto grado de conocimiento y recursos instrumentales, que de acuerdo a la naturaleza de la institución, puedan aportar a las acciones emprendidas en concordancia con el segundo conocimiento, que consiste en la parte doctrinaria y/o estratégica. *“El conocimiento instrumental quizá sea el tipo más obvio de ejemplo. Sin un mínimo de saber técnico que haga posible tratar con el medio físico y con otros seres humano no sería posible una unidad humana”* (Parsons, 1951: 26)

Ya sobre el tema de la educación de los valores y principios de la SIE ha sido abordada anteriormente, no obstante bajo la visión de este prerrequisito se reafirma en la necesidad de que toda institución estatuya mecanismos para que los individuos conozcan y asimilen los valores y principios, cuestión que no se lleva a cabo. Con esto, la asimilación no representa un aspecto operativo que tenga importancia dentro de las agendas diarias de la institución, aunque existan algunos esfuerzos por profesionalizar al personal en materia de seguridad e inteligencia, la discontinuidad de los funcionarios y de los planes permite que al final, sean los intereses particulares de los trabajadores los que permean su accionar, en una lógica de salvaguardar su posición durante el período de vigencia de su relación laboral con la institución. Parsons establece que la asimilación no es algo que espontáneamente nazca

dentro del individuo, es más bien un proceso en el cual la cultura ya sobrepasa el ámbito de la aplicación empírica y se constituye como un elemento definitorio dentro del individuo *“La cultura puede estar “incorporada”, desde luego, en forma física con independencia de los actores particulares (por ejemplo, el conocimiento en los libros), pero es un principio cardinal de la teoría de la acción que la cultura no es meramente “situacional” en relación con la acción, sino que llega a ser directamente constitutiva de las personalidades, en cuanto tales, a través de lo que los psicólogos de la personalidad suelen llamar ahora “internalización” (...) sin los recursos culturales requeridos que tienen que ser asimilados a través de la internalización, no es posible que surja un nivel humano de personalidad y, en consecuencia, que se desarrolle un tipo humano de sistema social.* (Parsons, 1951:26)

Establecer y poner en marcha planes visionarios de conformación de la carrera profesional-académica de los que laboran en el campo de la inteligencia estratégica, se constituye como la principal demanda por parte de los analistas y funcionarios que laboran dentro del Sistema Nacional de Seguridad, quienes además concuerdan en la necesidad de reafirmar la presencia civil dentro de estas estructuras.

Como se pudo observar a lo largo del presente capítulo, los prerrequisitos funcionales esgrimidos por Parsons se reducen a afirmar que es necesaria para la sostenibilidad de todo sistema social, la capacidad misma de soportar los cambios en base al apoyo con otros sistemas y sobre todo, a la habilidad de lograr en cada uno de los miembros el nivel apropiado de asimilación de los fundamentos culturales que definen y diferencian al sistema al cual se pertenece, ya que es a través de esa reafirmación que las unidades que la conforman restringen la legitimidad de acciones potencialmente nocivas, basados además en la idea inculcada de que la satisfacción individual de sus necesidades y aspiraciones se pueden lograr a través de la puesta en marcha de los intereses generales del sistema.

En el caso de la SIE, analizar su desempeño bajo el marco de las nociones parsonianas ha permitido reafirmar las fortalezas y debilidades que han influido en su desempeño y cumplimiento de sus funciones desde el momento de su creación; por una parte las disposiciones normativas contenidas dentro de la Ley Marco representan un gran avance en la conformación de un sistema estatal de atención a las cuestiones de la seguridad integral del país, bajo los principios de la seguridad democrática y la preeminencia civil. Sin embargo su

operacionalización se ha visto afectada por elementos que van más allá del encuadre normativo y son definidos como parte del “juego político”, en donde entran cuestiones referentes a los intereses particulares, sectoriales y los ideales que persiguen cumplir con lo que la Ley Marco establece versus lo que los funcionarios y estrategias tiene planeado durante su período en el poder público.

La pregunta clave que subyace a este análisis consiste en que si la estructura del Sistema Nacional de Seguridad contenida dentro del Decreto 18-2008 es considerada como “excelente”, ¿por qué hasta la fecha no ha logrado cumplir con sus funciones, que es la de promover el servicio de inteligencia estratégica para dar insumos a los tomadores de decisiones al más alto nivel político? El problema no radica en la “forma” en que está contemplada; todo radica en la manera en la cual los intereses de los gobernantes y funcionarios han influido en la consolidación de la institucionalidad básica para que la SIE juegue el rol que el sistema le encomienda. Habrán gobiernos cuyas visiones sobre cómo gobernar permitan apostar por viabilizar ciertas instituciones en concordancia con sus planteamientos estratégicos, cuestión que por ejemplo puede observarse durante el Gobierno presidido por el General Otto Pérez Molina, con su visión militar con fuerte influencia de visiones propias de la Doctrina de Seguridad Nacional de los 70’s-80’s; mientras que otro ejemplo puede encontrarse en el gobierno anterior presidido por el Ing. Álvaro Colom, que si bien apostó por fortalecer la presencia y profesionalización de civiles con conocimientos valiosos para aportar a la SIE, ésta no logró despegar su institucionalidad, recibiendo además señalamientos de que la Secretaría fue utilizada para fines sectoriales partidistas.

A raíz de lo anteriormente analizado, salta a la vista la idea de que toda institución que no posea bases y estructuras sólidas de procesos de culturalización y control, será un sistema moldeable a los intereses particulares, al liderazgo oportunista y vulnerable a los fenómenos externos que pueden tambalear el débil esqueleto institucional. En el caso especial de una institución que maneja inteligencia estratégica como lo es la SIE, un sistema débil será propenso a convertirse en un *“centro de violencia dirigida, un órgano de control ciudadano que vulnera los Derechos Humanos y un foco estéril de corrupción”*, que se ha enquistado en el aparato burocrático estatal, consumiendo recursos y repartiéndose como premio a favores políticos.

Ejemplo de lo anterior se evidencia actualmente con la visión sobre la atención de la seguridad esgrimida por el gobierno presidido por el General retirado Otto Pérez Molina, quien apuesta por la aplicación de elementos discursivos y de administración de la fuerza así como de las cuestiones administrativas con fuerte inspiración de la Doctrina de Seguridad Nacional, retroceso visualizado con la ocupación por parte de ex militares en puestos claves dentro del Sistema Nacional de Seguridad. Este peligro ha permitido que las respuestas esgrimidas por el actual gobierno respondan a la necesidad de salvaguardar el sistema político y de ciertos sectores económicos, a base de la criminalización de los movimientos sociales y los operadores de Derechos Humanos y de justicia.

Conclusiones

1.

En el período posterior a la firma de los Acuerdos de Paz, el cambio en el paradigma de la seguridad permite la asunción de los principios de la Seguridad Democrática, que habilita el abordaje de la misma desde la multidimensionalidad que posee, lo que significa que el deber del Estado se amplía, al incluir dentro de la agenda de la seguridad diversos fenómenos sociales, económicos, culturales e internacionales. La atención del Estado deberá concentrarse ahora primeramente en la evaluación de aquellas manifestaciones latentes y/o manifiestas que pueden influir en el desenvolvimiento de la población y la estabilidad de sus instituciones. Pero a diferencia de la Doctrina de Seguridad Nacional, la Seguridad democrática coloca a la persona en el centro como sujeto de derechos al cual se debe dirigir la atención para su pleno desarrollo, que es el fin último del Estado.

2.

El desafío principal para la Guatemala post-Conflicto Armado fue la de reprogramar la institucionalidad del sistema estatal de seguridad pública. Sus principales desafíos radicaban en la necesidad de establecer el engranaje interinstitucional necesario, que fomentara la construcción de la carrera en el ámbito de la seguridad dirigido por civiles para romper con el enfoque militar imperante en períodos pasados; la necesidad de contar con un sistema de pesos y contrapesos distribuido entre los diferentes poderes del Estado, la creación de espacios de control ciudadano y establecer parámetros para el manejo de la información y la aplicación del ciclo de inteligencia.

Teniendo lo anterior en cuenta, la creación de espacios multisectoriales permitió el intercambio de experiencias y conocimientos -aún entre partes históricamente antagónicas- pero siempre con la visión de la seguridad democrática, lo que se evidencia en el contenido de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, que permitió la reestructuración del Sistema Nacional de Inteligencia así como la

creación de la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado. Con esta demarcación normativa, era menester examinar hasta qué punto dicha estructuración es viable y congruente con las necesidades del país en materia de seguridad e inteligencia; a lo que se concluye que el modelo estatuido por el Decreto 18-2008 representa un gran avance en materia de modernización del aparato estatal, con sistemas de controles democráticos a todo nivel y sentando las bases para la profesionalización del personal. Si bien su esquema está inspirado en otros modelos extranjeros, su “calce” a la realidad guatemalteca se llevó a cabo tomando en cuenta el pasado reciente del país y la cuestión de la multiculturalidad social.

3.

A nivel operacional, la SIE enfrenta varios desafíos: en primer lugar, opera de acuerdo a las posibilidades financieras otorgadas, las cuales son escasas para la magnitud de las funciones encomendadas, aun así casi el 90% del presupuesto se destina a rublos administrativos dejando pocas disponibilidades para la inversión. En segundo lugar se presentan desafíos para la institucionalidad misma de la Secretaría, entre los que destacan la promulgación de manuales operativos transversales y otras políticas internas como las del manejo de la información y la disciplina interna. Si bien se han trabajado en crear propuestas, estas cambian constantemente al ritmo del escenario político; en tercer lugar –y provocado por lo anterior- la movilidad y relevo constante del personal representa malgaste de los recursos que se han destinado para su profesionalización, mermando los proyectos emprendidos y la continuidad del trabajo realizado.

4.

La SIE puede calificarse como una institución débil, que si bien cuenta con los mandatos legales que la Ley Marco le confiere, aún se encuentra en una fase de conformación permeada por los juegos de intereses políticos coyunturales, en donde entran en consideración el tráfico de influencias para cuestiones como la designación del personal, como también el interés que los gobernantes en turno le asignen a la institución. La visión cortoplacista con que opera, no ha permitido que

la SIE logre fortalecer sus canales de obtención de información y sobretodo, cumplir con la función de coordinación del Sistema Nacional de Inteligencia, lo que deriva en la aún compartimentación de la información por parte de la DIGICI y la DIEMDN, quienes utilizan vías “directas” de comunicación con el Presidente de la República a través de sus respectivos ministros.

5.

El constante relevo del personal que labora en la SIE no ha permitido la implementación de mecanismos por los cuales puedan incentivarse los valores, conocimientos y fines del servicio de inteligencia como tal, con el objetivo de lograr alcanzar un mayor grado de apropiación y sentido de pertenencia del servidor-funcionario con la institución. No se ha logrado a nivel institucional establecer un sistema de carrera que permita despertar el interés de las personas por formar parte de la institución.

6.

Uno de los principales desafíos para investigar el desempeño de la SIE, es evaluar el impacto que sus informes han tenido para que el Presidente de la República y el Consejo Nacional de Seguridad para que puedan tomar acertadas decisiones; no obstante dicha información está clasificada como reservada al ojo del ciudadano común. Aun así, se ha conocido que si bien dichos informes se han generado, es cuestión de cada gobernante asignarle la importancia que se merece. Se concluye que la relación entre la eficiencia y oportunidad con que se presentan los informes de inteligencia estratégica y el uso que se le da por parte del Presidente, no es dependiente en cuanto será determinante en última instancia la agenda que el gobernante considere efectiva aplicar.

7.

Ha sido evidente en las agendas de seguridad de los últimos gobiernos, que el enfoque se centra en fortalecer las capacidades de aquellas instituciones encargadas de investigar aquellos fenómenos que *ya sucedieron*, dado el impacto que pueda tener en la rendición de cuentas presentar datos de investigaciones realizadas sobre acontecimientos que la opinión pública conoce de primera mano.

Hechos como la delincuencia organizada que posee amplia presencia mediática en la población, ha colocado gran presión hacia las instituciones de la seguridad pública, por lo que los recursos financieros, humanos y de presencia pública se han concentrado en instituciones de investigación criminalística como la DEIC, PNC, Ministerio Público entre otras instancias. En contraste con la SIE, la apuesta por investigar *lo que puede ocurrir* significaría establecer visiones de corto, mediano y largo plazo así como abarcar una amplia red de temas que no necesariamente podrán ser presentadas a la opinión pública como “logros de gobierno”.

8.

Una de las innovaciones que la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad contiene, es el sistema de controles asignados al Organismo Legislativo. Se crea la Comisión de Asuntos de Seguridad y de Inteligencia como ente fiscalizador de los planes de inteligencia, Sin embargo, la comisión en la actualidad es un ente ineficiente en su papel fiscalizador, cooptado por los intereses del Poder Ejecutivo expresado en la conformación de la misma, con mayoritaria presencia del partido oficialista. La falta de liderazgo y la incapacidad de generar consensos y unificar esfuerzos por parte de las bancadas opositoras, ha permitido que la Comisión se enquistase en la estructura parlamentaria, sujeto a pago de favores políticos y al consumo de recursos.

9.

A nivel de los sistemas de apoyo dentro del SNS, ésta todavía se encuentra en la fase de implementación en instituciones como la INEES y la Inspectoría del Sistema Nacional de Seguridad. Es necesario entender que el fortalecimiento de la SIE no será llevado a cabo por la secretaria misma, sino que también es menester que los órganos que intervienen en el engranaje del Sistema paralelamente sean fortalecidas, a fin de que cada parte cumpla con su papel y la estructura pueda sentar bases sólidas que puedan contrarrestar los juegos de intereses y de políticas de cada gobierno de turno, así como de eventos que puedan tambalear la institucionalidad misma del sistema.

10.

Con el apoyo en el esquema de los Prerrequisitos funcionales de Parsons, se concluye que el nivel de institucionalidad de la SIE se ha visto afectada por el juego de intereses particulares que los funcionarios y estrategas han aplicado al sistema político durante cada período presidencial en la era democrática, lo que ha significado en la frecuente ruptura de la continuidad de procesos vitales de fortalecimiento de la institución, así como de la identificación del recurso humano con sus valores y fines de la Secretaría.

Bibliografía

- Acebo Ibañez, Enrique, Roberto Brie (2006) “Diccionario de Sociología” Claridad, Buenos Aires.
- Acuerdo Gubernativo 413-2008, “Reglamento Interno de la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado de Guatemala” Guatemala: Diario de Centroamérica, Tomo CCLXXXV No. 98, 8 de Enero de 2009.
- ASR (pseudónimo) (2011) “El Ciclo de la Inteligencia” en Revista digital ASR: Inteligencia y Espionaje: España [web] visitado el 14 de Junio de 2012, 14:00 pm
<http://www.intelpage.info/el-ciclo-de-la-inteligencia.html>
- Autores Varios (1983) “Manual de Guerra Contrasubversiva” Edición 1983, pg. 3. Ministerio de la Defensa: Guatemala.
- Anónimo (2007, 7 de mayo) “Secretaría de Análisis Estratégico entrará en fase de reestructuración” Nacional [web]
http://www.deguate.com.gt/news/publish/printer_243.shtml
- Azpuru, Dinora et al. (2007) “Construyendo la Democracia en Sociedades Posconflicto, un Enfoque Comparado entre Guatemala y el Salvador” ASIES & Fundación Guillermo Manuel Ungo, Guatemala.
- Barnett, Michael J. (1987) “The Second Oldest Profession: The Spy as Patriot” Bureaucraft, Fantasta n Whore, Londres, Pan Books: London.
- Beltrán, José, Bernardo Arévalo et al. (2004) “Hacia una Política de Seguridad para la Democracia en Guatemala” Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas de Ginebra & Proyecto Sociedades Desgarradas por la Guerra –WSP-, Guatemala.
- Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia (2000) “Texto Especial de Inteligencia” Colombia: Ejército de Colombia, 2da. Edición.
- Comisión de Esclarecimiento Histórico (1999) “Guatemala: Memoria del Silencio” Capítulo 2 Volumen I: Guatemala.

- Congreso de la República (2008) “Decreto 18-2008 Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad” Diario de Centroamérica.
- Contraloría General de Cuentas (2008) “Informe de Auditoría a la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del 1 de enero al 31 de diciembre 2007 Secretaría de Inteligencia Estratégica” en Entidades de la Administración Central, Tomo X, Guatemala.
- Contraloría General de Cuentas (2009) “Informe de Auditoría a la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del 1 de enero al 31 de diciembre 2008 Secretaría de Inteligencia Estratégica” en Entidades de la Administración Central, Tomo X, Guatemala.
- Contraloría General de Cuentas (2010) “Informe de Auditoría a la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del 1 de enero al 31 de diciembre 2009 Secretaría de Inteligencia Estratégica” en Entidades de la Administración Central, Tomo X, Guatemala.
- Contraloría General de Cuentas (2011) “Informe de Auditoría a la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del 1 de enero al 31 de diciembre 2010 Secretaría de Inteligencia Estratégica” en Entidades de la Administración Central, Tomo X, Guatemala.
- Contraloría General de Cuentas (2012) “Informe de Auditoría a la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del 1 de enero al 31 de diciembre 2011 Secretaría de Inteligencia Estratégica” en Entidades de la Administración Central, Tomo X, Guatemala.
- Contraloría General de Cuentas (2013) “Informe de Auditoría a la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del 1 de enero al 31 de diciembre 2012 Secretaría de Inteligencia Estratégica” en Entidades de la Administración Central, Tomo X, Guatemala.
- Contraloría General de la República (2001) “Fondos Públicos” en Diccionario Tomo 3; Costa Rica [web]
http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/documentos/contratacion/jurisprudencia/tomo3/fondos_publicos3.htm
- Congreso de la República de Guatemala (1997) “Ley Orgánica del Presupuesto” Proyecto Responsabilidad y Anticorrupción en la Américas, Guatemala.

- Congreso de la República (1997) “Ley del Organismo Ejecutivo” JurisCollection, Guatemala [web]
<https://docs.google.com/viewer?url=http://www.sie.gob.gt/portal/images/pdf/decreto114-97.pdf>
- Congreso de la república (1995) “Ley de Servicio Civil” JurisCollection [web]
<https://docs.google.com/viewer?url=http://www.sie.gob.gt/portal/images/pdf/leySSyReglamento.pdf>
- CISEN (2011) “América Latina: Estructura Orgánica y Funciones de los Servicios de Inteligencia (Derecho Comparado)” CISEN, Buenos Aires.
- Contraloría General de la República (2001) “Fondos Públicos” en Diccionario Tomo 3; Costa Rica [web]
http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/documentos/contratacion/jurisprudencia/tomo3/fondos_publicos3.htm
- Colmenares Pellecer (2008) “Funcionamiento del Servicio de Inteligencia en Guatemala” Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Mariano Gálvez: Guatemala.
- Decreto 18-2008, “Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad” Guatemala: Diario de Centroamérica, Tomo CCLXXXIV No. 15, 15 de Marzo de 2008.
- De León Escribano Schlotter, Carmen “Evolución de las Estructuras de Inteligencia en Guatemala” en *Research and Education in Defense and Security Studies*, Washington: Center for Hemispheric Defense Studies, 2001.
- De León Escribano, Carmen Rosa (2001) “Evolución de las Estructuras de Inteligencia en Guatemala” Center For Hemispheric Defense Studies: Washington DC.
- Dempsey, James (2010) “Seguridad Nacional y Democracia: Principios Básicos” Fundación Myrna Mack: Guatemala.

- Ejército de Guatemala (1982) “Plan de Campaña Victoria 82” Dirección de Inteligencia, Ministerio de la Defensa: Guatemala.
- Editores (2007) “SEGURIDAD PUBLICA DEMOCRATICA: el nuevo paradigma latinoamericano” Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia –ILSED-, Argentina.
- Fernández, Gustavo (2011) “Gestión de Recursos Humanos basado en competencias laborales” Guatemala.
- Gallino, Luciano (2005) “Diccionario de Sociología” Editorial Siglo Veintiuno Editores, México.
- Guinart, Josep Maria (2003) “Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas” CLAD, Panamá.
- Gómez de la Torre Rotta, Andrés (2007) “Servicios de Inteligencia y Democracia en América del Sur: ¿Hacia una Segunda generación de Reformas Normativas? Revista DEF, Argentina.
- Guerrero Orozco, Omar. “Administración Pública”, *Léxico de la Política*, México: Fondo de Cultura Económica, 2000. Págs. 1-4.
- Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad (2012) “Memoria de Labores 2012” INEES, Guatemala. Pág. 15
- Hobbes, Thomas (1651) “Leviatán” Gutenberg Project [web] <http://www.gutenberg.org/files/3207/3207-h/3207-h.htm> Visitado el 10 de octubre de 2012 a las 11:06 a.m.
- Marroquín, Ricardo (2008) “Guatemala carece de un proyecto estratégico de seguridad” en Revista electrónica Albedrío.org visitado el 10 de Mayo de 2012 a las 22:41 pm [web] <http://www.albedrio.org/htm/articulos/r/rmarroquin-026.htm>
- Ministerio de la Defensa Nacional (Coord.) et al. “Caracterización de Guatemala”. *Libro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala*, Guatemala: Dirección de Políticas de Defensa MDN, 2003. Págs. 6; 11-13.
- Milano, Camilo Ricardo (2009) “Un Panorama de la Seguridad Pública en América Latina” en Revista AA Inteligencia; Chile 3ra. Edición.

- MorandéCourt, Pedro (2000) “América Latina en los Últimos 50 Años” en Revista Humanitas No. 5: [WEB] <http://humanitas.cl/html/biblioteca/articulos/d0121.html> Visitado el 08/09/2012 a las 20:47 pm
- Monterroso Castillo, Javier Ernesto Fidel (2009) “Línea de Base y Metodología para el Monitoreo del Desarrollo y Funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad” Consejo Asesor de Seguridad –CAS- Guatemala.
- Oquist, Paul & Oscar Oszlak (1970) “Estructural-Funcionalismo: Un análisis crítico de su estructura y función” en Revista Lationamericana de Sociología Vo. VI, Buenos Aires. Págs 358-388
- Parsons, Talcott et al. (1961) “An Outline of the Social System” en Theories of Society, Free Press, New York. [web] <http://archivosociologico.files.wordpress.com/2010/04/un-esquema-del-sistema-social-talcott-parsons-trad-r-galvez.pdf>
- Parsons, Talcott R.F. Bales (1974) “Family, Socialization and Interaction Process” The Free Press, New. York.
- Parsons, Talcott (1966) “El Sistema Social” tr. José Jiménez Blanco, Revista de Occidente, Madrid.
- Pérez García, Juan Francisco (2007) “La Inteligencia de Estado abre y cierra El siglo XX en Guatemala: Análisis de las formas y el sistema de inteligencia Durante los regímenes de Manuel Estrada Cabrera(1898-1920)y Militar Contrainsurgente (1960-1996)” Escuela de Historia USAC: Guatemala.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.” Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano”, *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central*, Colombia: D´vinni, 2009. Páginas 9-14.
- Presidencia de la República (2001) “Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Análisis Estratégico” Guatemala.

- Presidencia de la República (2009, 8 de enero) “Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Inteligencia del Estado” Diario de Centro América No. 98 Tomo CCLXXXV pág. 1 [web]
<http://old.congreso.gob.gt/archivos/acuerdos/2008/gtagx413-2008.pdf>
- Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, et al. (1995) “Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica” Honduras.
- Resdal (2011) “Índice de Seguridad Pública y Ciudadana en América Latina: El Salvador, Guatemala y Honduras” Resdal, Buenos Aires [web]
<http://www.resdal.org/libro-seg/indice-seg-guatemala.pdf>
- Reynolds Louisa (2011, 28 de enero) “Pocos Avances en el Desarrollo de una Inteligencia Civil Efectiva” el Periódico Nacionales, [web]
<http://www.elperiodico.com.gt/es/20110128/pais/189766/>
- Rodés, Jesús M., Philip Sargisson et al. (2002) “Hacia una Política de Seguridad para la Democracia” Proyecto WSP, Guatemala.
- Rosada-Granados, Héctor (2010) “Guatemala, 1996-2010: hacia un Sistema Nacional de Seguridad y Justicia” en Cuadernos de Desarrollo Humano; 2009/2010-1. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Guatemala.
- Rosada-Granados, Héctor (2003) “Concepto de Seguridad y Reconversión militar en Guatemala” Guatemala: Magna Terra 3ra Edición.
- Sánchez Albavera (2003) “Planificación Estratégica y Gestión Pública por objetivos” CEPAL, Santiago de Chile.
- Samayoa, Claudia Virginia (2008) “Hacia la Construcción del Sistema Nacional de Seguridad” en Revista *El Observador*, Julio No. 13: Guatemala. Págs. 3-14
- Sánchez, Luis Eduardo (2000) “Apuntes de Inteligencia Estratégica” en Revista de Inteligencia Latinoamericana; Colombia, 2da. Edición.
- Sandoval Palacios, Juan Manuel. “Seguridad Nacional”. *Léxico de la Política*, México: Fondo de Cultura Económica, 2000. Págs. 659-673.

- Sala de Redacción. “Manuel Galeano: “no hay capacidad para inteligencia”, Prensa Libre 10 de octubre de 2008, pág. 9/95.
- Unidad de Investigación el Periódico (2013, 1 de julio) “¿La SIE nos espía? Tus datos y archivos al descubierto” Investigación el Periódico [WEB] <http://www.elperiodico.com.gt/es/20130701/investigacion/230394/>
- Unidad de Acceso a la Información Pública (2013) “Presupuesto Anual Asignado” Dirección General de Inteligencia Civil, Ministerio de Gobernación. Oficio No. DIGICI 1D.1.C-300/0467-2013, Guatemala.
- Urrutia Edmundo. “Hacia la construcción de la inteligencia civil y estratégica (II)”, El Periódico 5 de Octubre de 2004, pág. 15/65.
- Varios (2008) “Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad: Antecedentes” Plan Visión de País, Guatemala.
- Varios (2001) “Concepto y Agenda de Seguridad” en Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia Proyecto WSP, Guatemala.
- Varios (2002) “Aportes Para El Estudio De La Inteligencia De Estado En Guatemala” en Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia Proyecto WSP, Guatemala.
- Varios (2001) “Criterios Generales Para La Reforma Del Sistema De Inteligencia En Guatemala” en Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia Proyecto WSP, Guatemala.
- Varios (2001) “Estructura Orgánica Y Carrera Del Sistema De Inteligencia En Guatemala” en Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia Proyecto WSP, Guatemala.
- Varios (2001) “Controles Democráticos Del Sistema De Inteligencia De Guatemala” en Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia Proyecto WSP, Guatemala.
- Varios (2002) “El Sistema De Seguridad En Guatemala: Apuntes Para Una Reforma” en Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia Proyecto WSP, Guatemala.

- Velázquez Rivera, Edgar de Jesús (2002) “Historia de la Doctrina de la Seguridad Nacional” en Convergencia. No. 27. Enero – Abril: Bogotá, Colombia, Pág. 11
- Vela, Manolo (2003) “La Labor de Inteligencia para Principiantes” Guatemala: FLACSO, Cuadernos de trabajo #1
- Vela, Manolo (1999) “Dilemas de la Reforma del Sistema de Inteligencia en Guatemala” FLACSO: Revista Diálogos No. 3, Guatemala.

Entrevistas Realizadas

- Licenciada Grisel Capó, Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, Guatemala.
Fecha de Realización: 16 de agosto de 2012
- Coronel Mario Mérida, Director del Instituto de Estudios Estratégicos de Seguridad, Guatemala.
○ Fecha de Realización: 20 de Septiembre de 2012
- Lic. Julio Godoy, Subsecretario Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado, Guatemala.
○ Fecha de Realización: 9 de abril 2013
- Lic. Byron Arango, Director Inspectoría de Inteligencia de Estado, Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad.
○ Fecha de Realización: 27 de junio 2013
- Licda. Ingrid Rivera, ex colaboradora Secretaría de Inteligencia Estratégica
○ Fecha de realización: 19 de septiembre de 2013.
- Diputado Mauro Guzmán Mérida, vicepresidente Comisión de Asuntos de Seguridad y de Inteligencia, Congreso de la República.
○ Fecha de realización: 24 de septiembre 2013.

Anexos

ANEXO 1

Tabla 6. El Ciclo de la Inteligencia

<p>1. Planificación y Dirección</p>	<p>En esta fase se identifican las necesidades, y la información que demandan los destinatarios de la inteligencia.</p> <p>Una vez precisados los objetivos, se planifica la manera de obtener la información, se produce un proceso de planificación y de organización de los recursos precisos para obtenerla.</p> <p>Las áreas estratégicas se fijan mediante la identificación y la clasificación en niveles de prioridad de los ámbitos de actuación del servicio y sobre qué se desea información, de modo conjunto por los responsables del servicio de inteligencia y de los órganos políticos y, en su caso, militares, a los que sirven. Se estudia el tipo y el contenido de la información que se puede adquirir y a la disponibilidad y fiabilidad de las fuentes y los cauces de comunicación.</p>
<p>2. Recolección</p>	<p>Es la obtención de la información, que se precisa para producir la inteligencia necesaria, los medios de obtención son muy variados, y constituyen los recursos de inteligencia:</p> <ul style="list-style-type: none">• A través de Medios Técnicos<ul style="list-style-type: none">◦ Interceptación de las comunicaciones y señales de carácter estratégico

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Captación de imágenes por satélite, fotografías ○ Micrófonos y otros medios de captación • A través de Medios Humanos <ul style="list-style-type: none"> ○ Personas que suministran información al centro, y que poseen cargos en empresas, organismos, fábricas. ○ A través de interrogatorios ○ Seguimientos, Infiltraciones. • A través del análisis de la información pública <ul style="list-style-type: none"> ○ Tanto los medios de comunicación convencionales (periódicos, radio, televisión, Internet), • A través de los datos recabados de otros servicios u organismos <ul style="list-style-type: none"> ○ Bien sean del propio estado ○ o a través de otras agencias de inteligencia u organismo extranjeros
<p>3. Procesamiento</p>	<p>Esta fase no se suele incluir dentro del ciclo de inteligencia, se da por sobrentendida: Antes de que los analistas puedan tratar la información obtenida, en ocasiones es preciso clarificarla, por ejemplo descriptando archivos o datos o traduciendo, textos a idiomas comprensibles, también desechando información que no tiene relación con la materia objeto.</p>
<p>4. Análisis y Producción</p>	<p>Supone las conversión de la información recogida en inteligencia, supone la integración, evaluación, y análisis de los datos obtenidos, considerando su valor, confiabilidad, relevancia, trabajando con fragmentos o informaciones contradictorias, los analistas enjuician,</p>

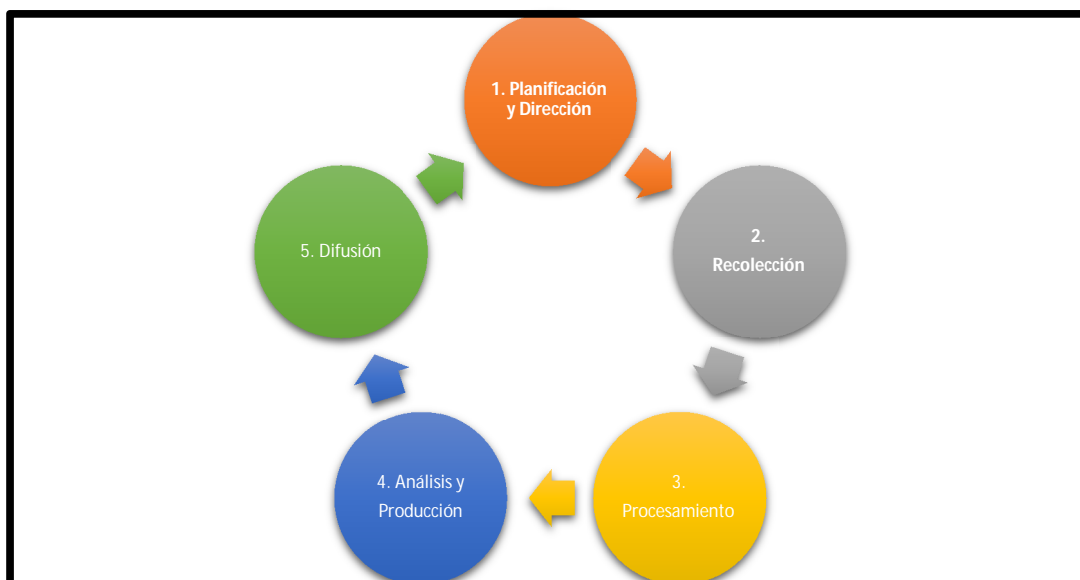
valoran y estiman con sus implicaciones, esos datos generando información útil. El análisis se realiza en tres fases:

1. La **evaluación de los datos** trata de discriminar cuáles contribuyen a la satisfacción de los requerimientos de información formulados, en términos de fiabilidad de las fuentes, validez, oportunidad, pertinencia, relevancia y utilidad.
2. La **integración de datos de diversas procedencias** se basa en un principio fundamental de los servicios de inteligencia: no aceptar nunca una única autoridad informativa. Se trata de conseguir una sinergia donde la combinación de información procedente de los diferentes medios de obtención constituye un todo de mayor relevancia y alcance que cada una de las informaciones por separado. Para denominar el trabajo de los departamentos de análisis. La integración puede ser una tarea ardua y compleja cuando se poseen numerosos datos provenientes de fuentes muy variadas, por eso es necesario facilitar que muchos datos y documentos sometidos a los niveles más bajos de protección se difundan de modo horizontal entre otros analistas y departamentos.
3. La **interpretación de los datos**, con el doble objetivo de determinar lo que es exacto y también lo que es relevante para satisfacer las necesidades políticas, que suele ser, por igual, la explicación y comprensión del fenómeno analizado como un pronóstico sobre sus

	<p>consecuencias y previsible evolución. La interpretación es tarea de los expertos en el área de análisis (política, economía, tecnología, militar, terrorismo...) que posean tanto conocimientos como suficiente capacidad de imaginación y creatividad para relacionar los datos, prever acontecimientos, introducirse en la mente del enemigo.</p>
<p>5. Difusión</p>	<p>El último paso de este ciclo, lógicamente es la difusión de la inteligencia obtenida, a los más diversos organismos: Gobierno, Ministerios, Instituciones, fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.</p>

Fuente: Servicio de Inteligencia Español <http://www.intelpage.info/el-ciclo-de-la-inteligencia.html>

Gráfica 7 Flujo de la Información dentro del Ciclo de la Inteligencia



Fuente: Elaboración Propia

ANEXO 2

Tabla 7: Algunos Datos Relevantes sobre la Política Contrainsurgente durante el Conflicto Armado Interno

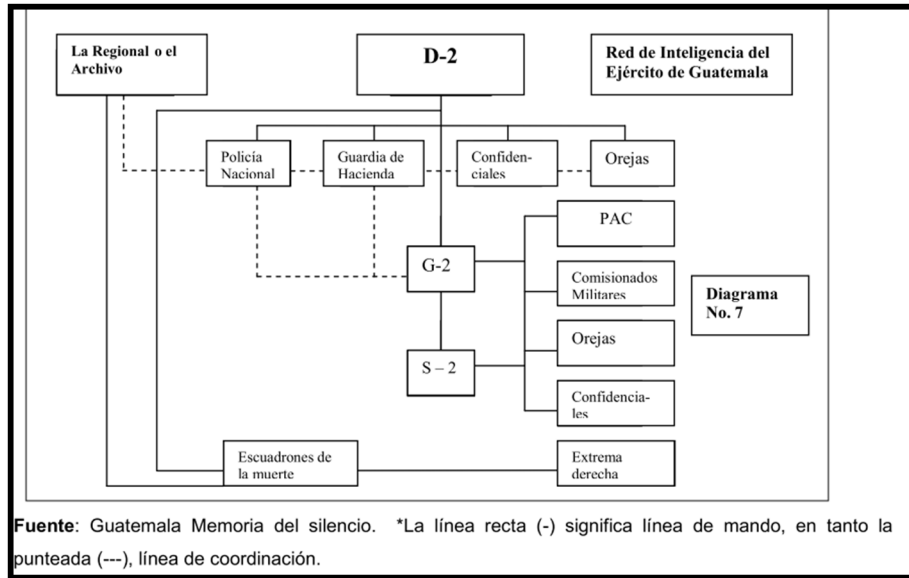
Presidente (período)	Política contrainsurgente y de Inteligencia
<i>Carlos Castillo Armas (1954-1957)</i>	Trabajo de inteligencia a cargo del “Comité de Defensa Nacional Contra el Comunismo” fundada con asesoría de la CIA en 1954.
<i>Coronel Enrique Peralta Azurdia (1963-1967)</i>	El sistema de inteligencia adquiere su carácter ideológico de la Doctrina de Seguridad Nacional; se crea una fuerza netamente contrainsurgente con capacitación de Estados Unidos. Se centralizó la coordinación, comunicación e información que vinculaba a la Policía Nacional –PN-, Cuerpo de Detectives (Policía Judicial), Guardia de Hacienda –GH, las comandancias militares locales y el personal de la Presidencia bajo la conducción de asesores estadounidenses. Se crea la Agencia Presidencial de Inteligencia.
<i>General Carlos Arana Osorio (1970-1974)</i>	Represión sistematizada hacia los sectores organizados de la población con el objetivo de desarticular las bases insurgentes en la ciudad capital. Durante su gobierno fueron institucionalizados los escuadrones de la muerte (Mano Blanca, Ejército Secreto Anticomunista, Ojo por Ojo, entre otros), y se llegó a decretar el estado de sitio.
<i>General Kjell Eugenio Laugerud García (1974-</i>	Propagación de acciones contrainsurgentes en el campo, ejemplo: la masacre de Panzós, Alta Verapaz

1978)	en 1978.
<i>General Fernando Romeo Lucas García (1978-1982),</i>	<p>Se expande la presencia militar en el país con la apertura de nuevas zonas y cuarteles militares de brigada en Quetzaltenango, Huehuetenango, Quiché y Sololá. En su último año de gobierno las cuatro organizaciones guerrilleras se unen para crear la URNG (1982).</p> <p>Aumento de los asesinatos políticos a líderes opositores. Apoyo armamentístico y financiero por parte de Estados Unidos.</p> <p>Fue durante este Gobierno que la Inteligencia alcanzó un profundo conocimiento de las organizaciones guerrilleras; una mejor dotación de recursos de todo tipo; amplió su red de informantes; utilizó la Policía para sus propios objetivos, y comenzó ejercer un control más efectivo en las esferas militares, estatales y sociales.</p>
<i>General Efraín Ríos Montt (1982-1983)</i>	Institucionalización de las operaciones contrainsurgentes como las Estrategias de tierras arrasadas.
<i>General Oscar Humberto Mejía Victores</i>	El Ejército durante éste período realizó varias ofensivas militares contrainsurgentes denominadas “Reencuentro Institucional 84; “Estabilidad Nacional 85”, “Consolidación 86” y la proclamada “Ofensiva de fin de año” en 1987

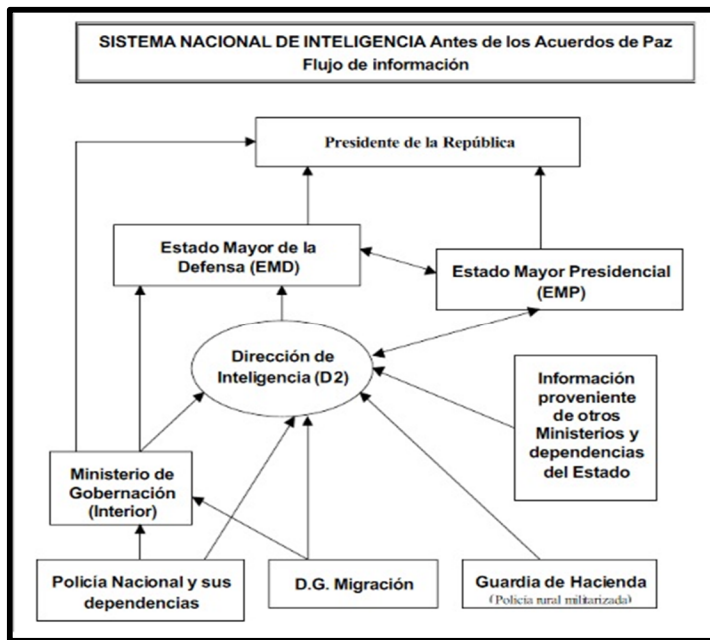
Fuente: Guatemala, Memoria del Silencio CEH, & Pérez García, Juan Francisco (USAC, 2007)

ANEXO 3

Gráfica 8 Estructura de la Dirección de Inteligencia Militar de Guatemala durante el Conflicto Armado Interno

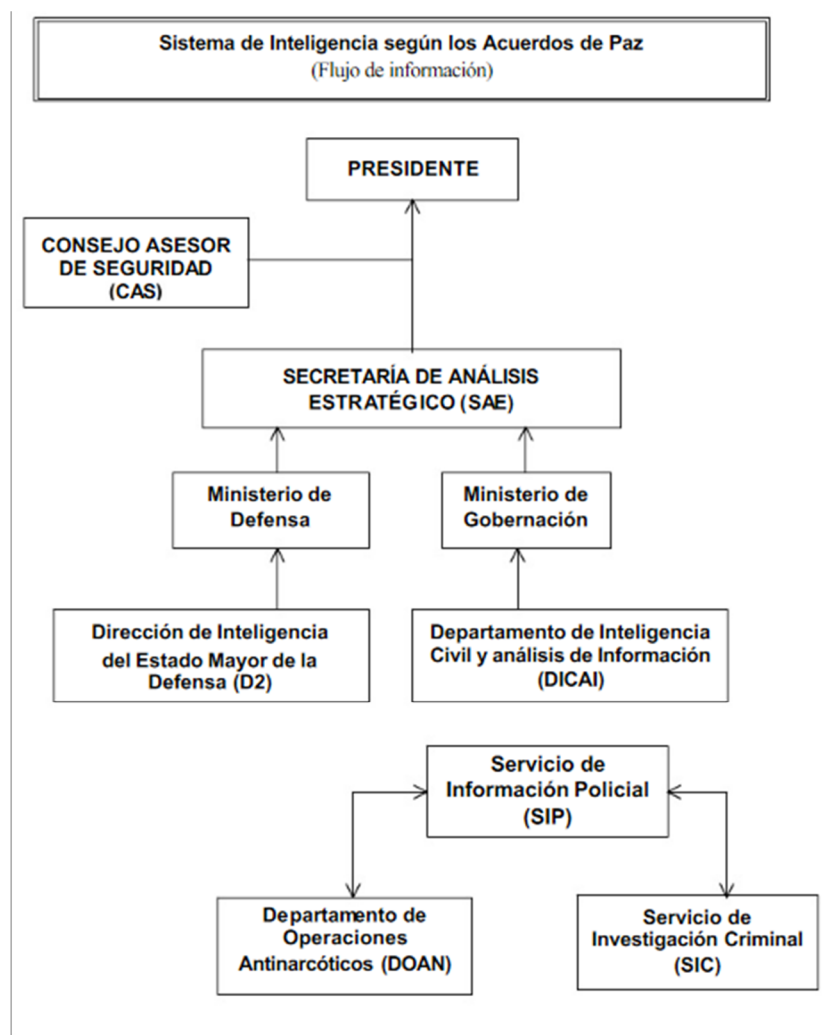


Gráfica 9 Sistema Nacional de Inteligencia (Antes de los Acuerdos de Paz)



Fuente: “Evolución de las Estructuras de Inteligencia en Guatemala” Carmen Escribano Schlotter, 2001.

Gráfica 10: Sistema planteado dentro del Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática



Fuente: “Evolución de las Estructuras de Inteligencia en Guatemala” Carmen Escribano Schlotter, 2001

ANEXO 4

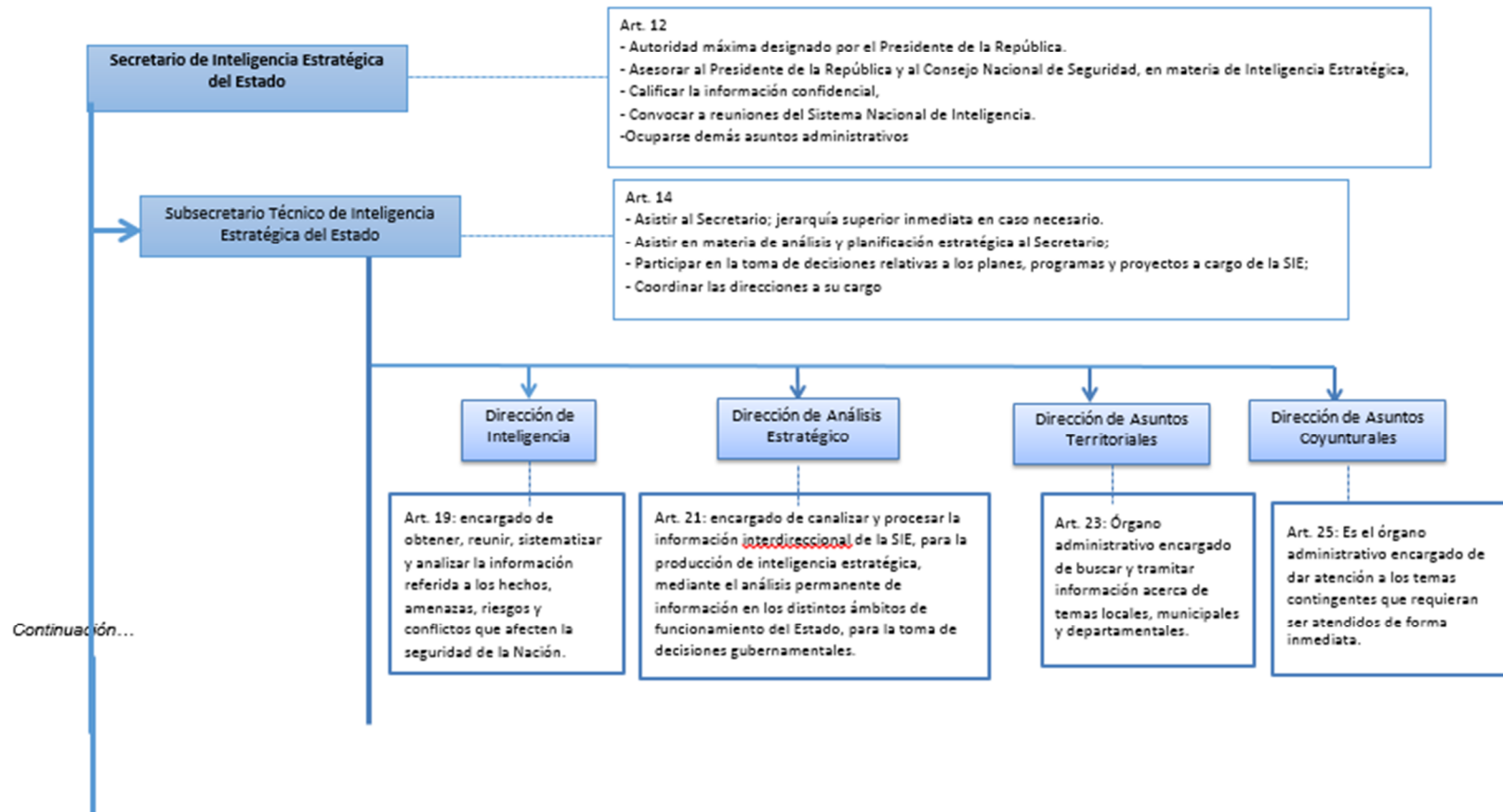
Listado de instituciones involucradas en el Proyecto de Política para la Seguridad Democrática -POLSEDE-

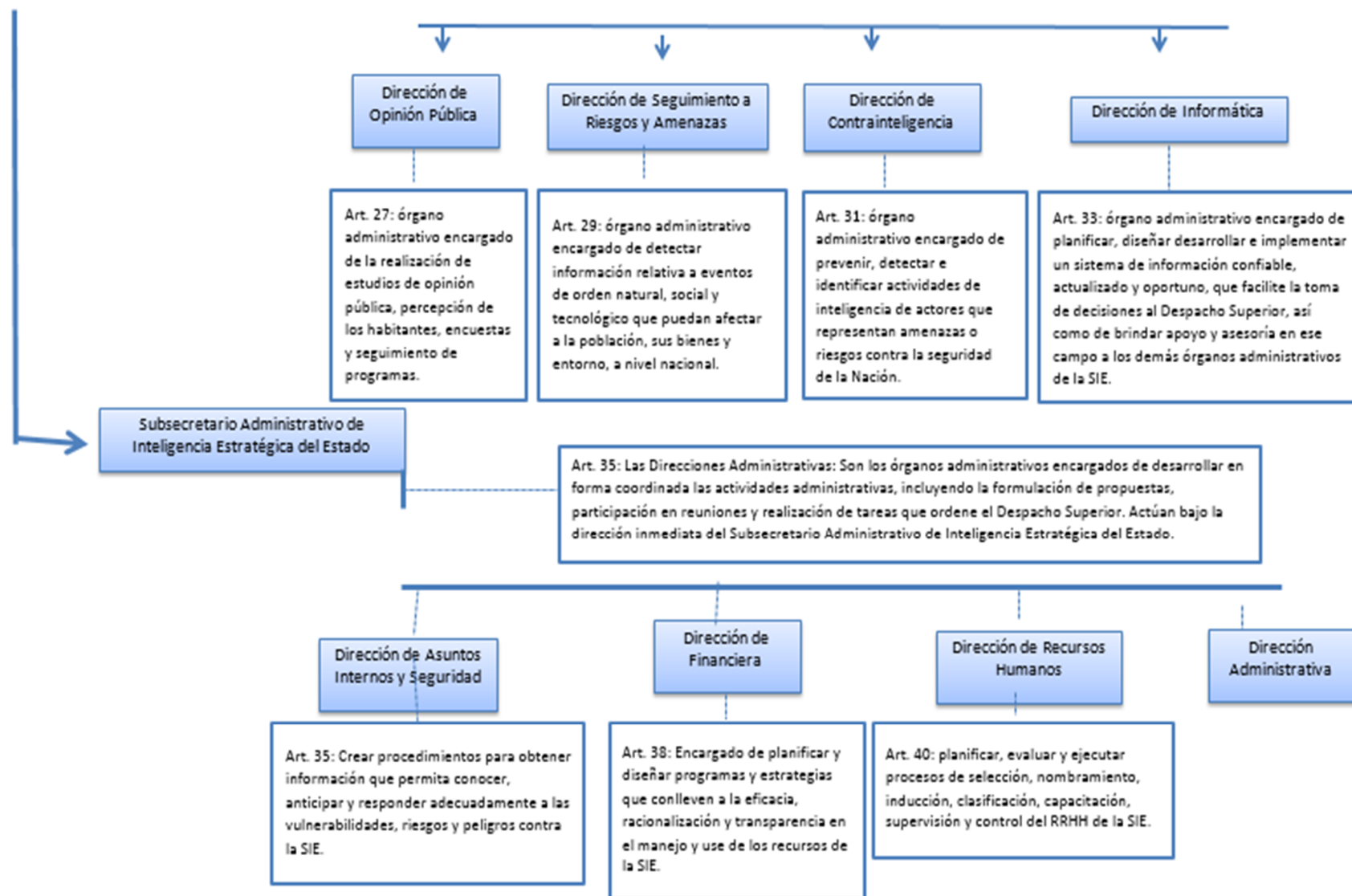
Entre las organizaciones que participaron se pueden mencionar los aportes registrados durante el período 2002-2010 provenientes de:

- la Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática,
- la Comunidad de Defensa,
- las Mesas Multisectoriales de Diálogo,
- la Mesa de Seguridad y Justicia de la Secretaría de la Paz,
- la Secretaría de Análisis Estratégico –SAE-
- el Plan Visión de País,
- el Consejo Asesor de Seguridad (CAS),
- la Comisión de Seguridad del Foro Permanente de Partidos Políticos,
- el Centro de Estudios de Guatemala (CEG), y
- el Centro de Estudios Estratégicos y de Seguridad para Centroamérica (CEESC), entre otros más.

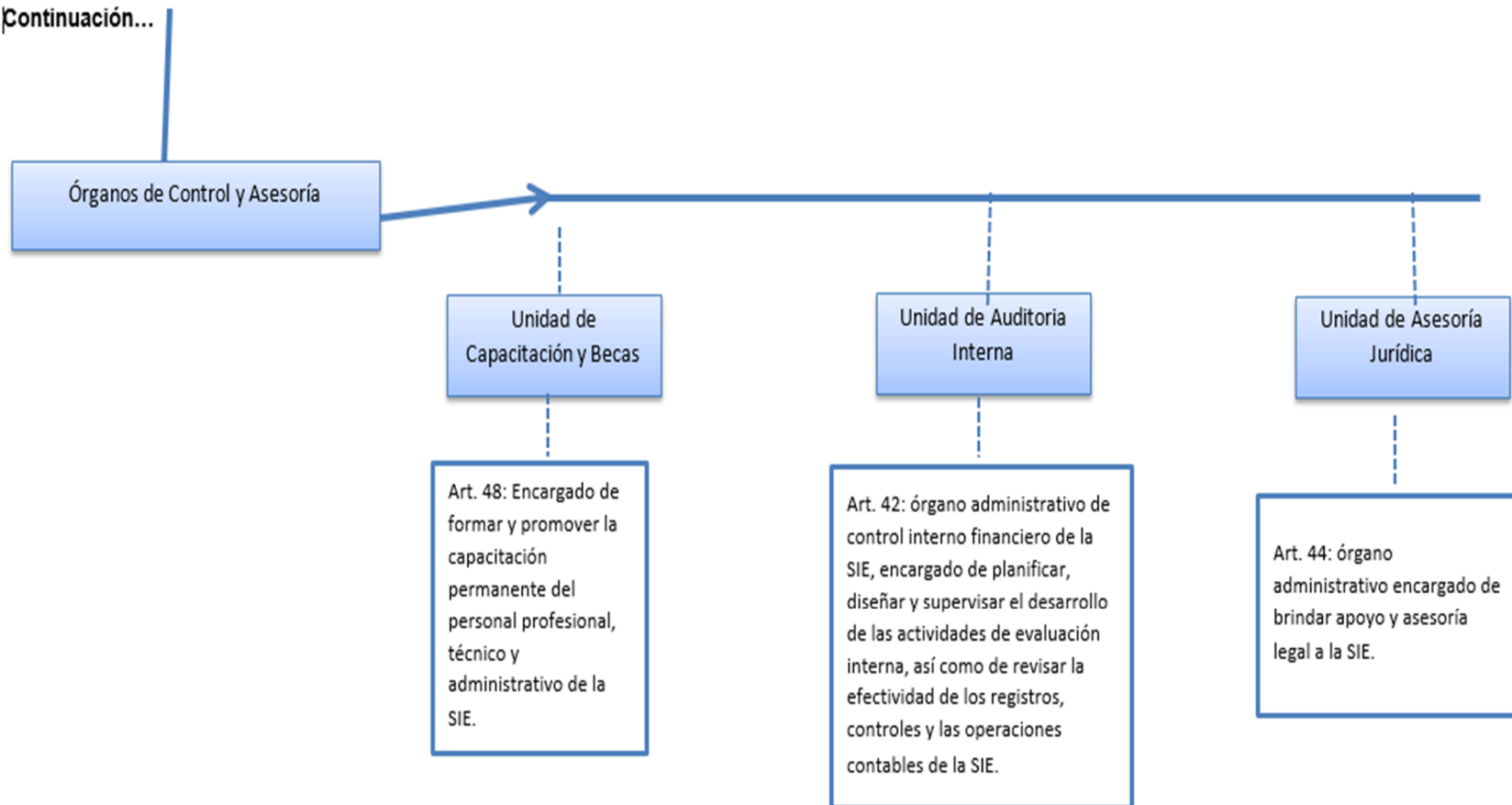
ANEXO 5

**Gráfica 11 ORGANIGRAMA –DEPENDENCIAS Y FUNCIONES-
Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Inteligencia Estratégica –SIE-
Acuerdo Gubernativo 413-2008**





Continuación...



ANEXO 6

Tabla 8 Integración Comisión específica de Asuntos de Seguridad y de Inteligencia 2013

No.	Diputado (a)	Cargo	Partido Político
1	Floralma Leiva Hernández	Presidente	Partido Patriota
2	Mauro Guzmán Mérida	Vicepresidente	UNE
3	Mynor Enrique Cappa Rosales	Secretario	Bloque Independiente
4	José Inés Castillo Martínez	Integrante	LIDER
5	Ana Regina del Rosario Guzmán Sánchez	Integrante	Partido Patriota
6	Sofía Jeaneth Hernández Herrera	Integrante	Partido Patriota
7	Francisco Ricardo Mérida Orozco	Integrante	Partido Patriota
8	Julia Mariné Maldonado Echeverría	Integrante	LIDER
9	Rubén Rolando Pérez Bethancourt	Integrante	Partido Patriota
10	Oscar Armando Quintanilla Villegas	Integrante	LIDER
11	Jesús Antonio RaldaSarg	Integrante	Partido Patriota
12	Humberto Leonel Sosa Mendoza	Integrante	Partido Patriota

Fuente: Congreso de la República 2013.

ANEXO 7

Política Nacional de Seguridad (fragmento)

Lineamiento Estratégico: Inteligencia Estratégica de Estado

La inteligencia de Estado es la capacidad institucional del Estado, conforme la ley, para disponer de información oportuna, veraz y pertinente para la toma de decisiones, con el fin de garantizar la seguridad de la Nación por medio del cumplimiento del ciclo de inteligencia.

Es un proceso organizado y continuo de observación y análisis del ambiente de seguridad, con el fin de conocerlo e interpretarlo, de forma que permita decidir y actuar eficazmente en el contexto político-estratégico.

Con este lineamiento se pretende que mediante la profesionalización del recurso humano del sistema, las metodologías, la tecnología, espacios de comunicación y coordinación interinstitucional, se genere conocimiento más amplio que facilite la ejecución eficiente de las acciones programáticas desarrolladas en los ejes socio-humano, político-económico, ambiente, energía, entorno estratégico, tecnología, alimentación e inteligencia.

Objetivo: Dotar al Estado de un Sistema Nacional de Inteligencia que basado en la inteligencia producida tenga incidencia en la toma de decisiones ejecutivas.

Las siguientes acciones programáticas serán emprendidas para la consecución de este objetivo, en atención a los respectivos indicadores.

Acciones Programáticas	Indicadores
Establecer enlaces y mecanismos interinstitucionales permanentes para intercambiar inteligencia en el ámbito de sus competencias, en provecho de la seguridad ciudadana, pública y de la nación.	Reduce el tiempo de alerta estratégica y respuesta operacional de las fuerzas de seguridad y defensa civil en sus actividades específicas y complementarias.
Desarrollar plataforma tecnológica de información integrada al Centro de Comando, Control y Gestión de Riesgos	Disminuye la actividad delincinencial del narcotráfico y del crimen organizado, producto de operativos basada en inteligencia.
Fortalecer las relaciones de cooperación con los servicios de inteligencia de otros Estados	Protocolos de intercambio de información.
Capacitar al personal del Sistema Nacional de Inteligencia	Aumenta la calidad del Recurso Humano y de la inteligencia generada.
Establecer las medidas de protección y resguardo de la información, la inteligencia generada y el recurso humano.	Mejora de la protección y resguardo de la información, la inteligencia generada y el recurso humano.

Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad
DECRETO NÚMERO 18-2008
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política de la República de Guatemala establece que el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia y que su fin supremo es la realización del bien común y se definen como deberes del mismo garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

CONSIDERANDO:

Que es obligación del Estado organizarse para garantizar la satisfacción total de las necesidades de seguridad integral de sus habitantes y así proveer el marco legal necesario y asegurar el funcionamiento coordinado, eficaz y eficiente de los Organismos del Estado, sus instituciones y dependencias responsables para el logro de una política nacional de seguridad.

CONSIDERANDO:

Que los riesgos y amenazas que enfrenta la seguridad plantean una mayor complejidad, por lo que es necesario fortalecer y estrechar la coordinación entre las instituciones competentes en el ámbito de seguridad, asumiendo un acercamiento programático focalizado en seguridad y justicia, como una totalidad comprensiva e integrada, a fin de dotar al Estado de las herramientas indispensables para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

CONSIDERANDO:

Que el esfuerzo por construir un Sistema Nacional de Seguridad, que cumpla con los objetivos establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala no se ha logrado concretar e implementar, existiendo solamente un conjunto de leyes dispersas, una institucionalidad debilitada y un escaso aprovechamiento de los profesionales y especialistas en la materia.

CONSIDERANDO:

Que resulta de particular importancia que el Sistema Nacional de Seguridad esté sustentado en los principios y normas contenidos en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, para dar viabilidad al cumplimiento de los compromisos asumidos en los

Acuerdos de Paz, la Ley Marco de los Acuerdos de Paz e Instrumentos Internacionales ratificados por Guatemala.

POR TANTO:

En ejercicio de las atribuciones que le confiere la literal a) del artículo 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala,

DECRETA:

La siguiente:

LEY MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD

CAPÍTULO I

OBJETO DE LA LEY

Artículo 1. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto establecer las normas jurídicas de carácter orgánico y funcional necesarias para la realización coordinada de las actividades de seguridad interior, exterior y de inteligencia por parte del Estado de Guatemala, para que en forma integrada, sistematizada, eficiente y eficaz esté en capacidad de anticipar y dar respuesta efectiva e riesgos, amenazas y vulnerabilidades, a fin de estar preparado para prevenirlos, enfrentarlos y contrarrestarlos en observancia de la Constitución Política de la República, el respeto de los derechos humanos y el cumplimiento de los tratados internacionales ratificados por Guatemala.

CAPÍTULO II

DEFINICIONES

Artículo 2. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entiende por:

a. Seguridad de la Nación. La Seguridad de la Nación incluye el conjunto de principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en materia de seguridad, que garantizan su independencia, soberanía e integridad, y los derechos fundamentales de la población establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, consolidando la paz, el desarrollo, la justicia y el respeto de los derechos humanos.

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

c. Objetivos Nacionales. Los Objetivos Nacionales son los intereses y aspiraciones que el Estado de Guatemala debe satisfacer y garantizar, contenidos en la Constitución Política de la República.

d. Política Nacional de Seguridad. La Política Nacional de Seguridad es el conjunto de lineamientos que definen los cursos de acción diseñados para prevenir y contrarrestar los riesgos y amenazas que se presenten sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones. Será aprobada por el Consejo Nacional de Seguridad. Tiene por objeto garantizar aquellas acciones de carácter preventivo o reactivo que el Estado debe adoptar para garantizar la consecución de los intereses nacionales frente a cualquier amenaza, agresión o situación que por su naturaleza represente un riesgo para la seguridad de los habitantes o del Estado Democrático.

e. Agenda Estratégica de Seguridad. La Agenda Estratégica de Seguridad es el mecanismo en que el Estado establece la relevancia temática en el ámbito integral de la seguridad; define y prioriza los instrumentos de carácter preventivo o reactivo para garantizar la seguridad de la Nación.

f. Agenda de Riesgos y Amenazas. La Agenda de Riesgos y Amenazas está constituida por la lista actualizada de temas producto de un análisis permanente, que identifica las amenazas, vulnerabilidades y riesgos a la seguridad del Estado, al bienestar de las personas, al desarrollo de la sociedad y a la estabilidad de sus instituciones, cuyos efectos es necesario evitar y controlar por las instituciones correspondientes y que no estuvieren previstas en la agenda de desarrollo.

g. Plan Estratégico de Seguridad. El Plan Estratégico de Seguridad de la Nación determina el conjunto de acciones que deben realizar las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad, para alcanzar la seguridad de la Nación. Contiene la misión, las acciones claves, las estrategias y los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad, en base a la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación y a la Agenda de Riesgos y Amenazas.

h. Ciclo de Inteligencia. El Ciclo de Inteligencia es el conjunto de actividades realizado por las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Inteligencia, que incluye: planificar, identificar información, recolectar, procesar, analizar, producir, distribuir y difundir información de manera oportuna, para la toma de decisiones al más alto nivel del Sistema Nacional de Seguridad.

CAPÍTULO III

SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD

Artículo 3. Sistema Nacional de Seguridad. Se crea el Sistema Nacional de Seguridad que consiste en el marco institucional, instrumental y funcional del que dispone el Estado para hacer frente a los desafíos que se le presenten en materia de seguridad, mediante acciones de coordinación interinstitucional al más alto nivel y sujeta a controles democráticos. Comprende los ámbitos de seguridad interior y exterior.

Artículo 4. Finalidad del Sistema Nacional de Seguridad. La finalidad del Sistema Nacional de Seguridad es el fortalecimiento de las instituciones del Estado, la prevención de los riesgos, el control de las amenazas y la reducción de las vulnerabilidades que impidan al Estado cumplir con sus fines. Estas actividades tienen la finalidad de contribuir a la seguridad y defensa de la

Nación, la protección de la persona humana y el bien común; y, establecer las responsabilidades de las entidades componentes del Sistema Nacional de Seguridad, así como regular las relaciones interinstitucionales en función de sus áreas de competencia.

Artículo 5. Objetivos del Sistema Nacional de Seguridad. Los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad son:

- a) Dar coherencia y coordinación al funcionamiento de instituciones, políticas normativas y controles en materia de seguridad, en el marco del Estado de Derecho;
- b) Establecer una institucionalidad de máximo nivel en materia de seguridad, que permita coordinar las Instituciones e integrar y dirigir las políticas públicas en esta materia; y,
- c) Ser el instrumento a través del cual el Estado enfrente los desafíos que en materia de seguridad se presentan.

Artículo 6. Componentes del Sistema Nacional de Seguridad. Son componentes del Sistema Nacional de Seguridad las instituciones que tienen jurídica, orgánica y funcionalmente, responsabilidad en la seguridad de la Nación.

Artículo 7. Integración del Sistema Nacional de Seguridad. El Sistema Nacional de Seguridad está integrado por:

- a) Presidencia del República;
- b) Ministerio de Relaciones Exteriores;
- c) Ministerio de Gobernación;
- d) Ministerio de la Defensa Nacional;
- e) Procuraduría General de la Nación;
- f) Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres -CONRED-;
- g) Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado -SIE-; y,
- h) Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República -SAAS-.

Cada una de las instituciones estará limitada a su propio ámbito de actuación.

CAPÍTULO IV

CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD

Artículo 8. Consejo Nacional de Seguridad. Se crea el Consejo Nacional de Seguridad, con carácter permanente, que coordina el Sistema Nacional de Seguridad, define políticas y estrategias y asesora al Presidente de la República en la toma de decisiones en materia de seguridad.

Artículo 9. Integración del Consejo Nacional de Seguridad. El Consejo Nacional de Seguridad es la máxima autoridad del Sistema Nacional de Seguridad; lo preside el Presidente de la República, quien toma las decisiones, y además lo integran:

- a) Vicepresidente de la República;
- b) Ministro de Relaciones Exteriores;
- c) Ministro de Gobernación;
- d) Ministro de la Defensa Nacional;
- e) Secretario de Inteligencia Estratégica del Estado; y,
- f) Procurador General de la Nación.

Artículo 10. Funciones del Consejo Nacional de Seguridad. Las funciones del Consejo Nacional de Seguridad son:

- a) Coordinar y supervisar el funcionamiento de las instituciones responsables de la seguridad;
- b) Aprobar la Agenda de Riesgos y Amenazas;
- c) Definir y aprobar la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación, el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación y la Política Nacional de Seguridad;
- d) Generar las directrices básicas para la definición y actualización de la Política Nacional de Seguridad;
- e) Conocer y recomendar sobre aquellos asuntos de carácter estratégico para la seguridad del país;
- f) Definir las políticas y estrategias específicas en materia de seguridad exterior, seguridad interior e inteligencia;
- g) Promover la actualización del marco normativo e institucional aplicable a las actividades de seguridad;
- h) Constituirse en Comité de Crisis, en caso de emergencia nacional;
- i) Establecer criterios y condiciones de utilización de áreas estratégicas a la seguridad del territorio nacional y recomendar sobre su uso efectivo, especialmente en las zonas fronterizas y cuando se trate de la explotación de los recursos naturales;
- j) Estudiar y opinar en torno a la ratificación de instrumentos internacionales sobre seguridad;
- k) Presentar a los Organismos del Estado su recomendación e informe frente algún hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente en contra de la institucionalidad, o pueda comprometer la seguridad de la Nación;
- l) Informar, por lo menos una vez al año, al Congreso de la República y cuando éste lo requiera, respecto a la ejecución de las funciones que esta ley le otorga;
- m) Convocar a los funcionarios y expertos que considere necesarios;
- n) Convocar a los niveles de organización de la sociedad guatemalteca, en el ámbito de su competencia, cuando se considere necesario; y,

o) Supervisar el adecuado funcionamiento de los controles Internos de las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad.

Artículo 11. Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad. El Consejo Nacional de Seguridad, para su funcionamiento, apoyo técnico y administrativo, contará con una Secretaría Técnica permanente, profesional y especializada.

El Presidente de la República nombrará al Coordinador de la Secretaría Técnica, escogiéndolo de una terna propuesta por los miembros del Consejo Nacional de Seguridad, el cual será un funcionario de carrera o profesional con experiencia en materia de seguridad.

Artículo 12. Funciones de la Secretaría Técnica. Son funciones de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad:

- a) Desarrollar las labores técnicas y administrativas necesarias para el funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad
- b) Formular el proyecto de Política Nacional de Seguridad;
- c) Dar seguimiento a aquellas políticas, planes y directiva que se determinen por el Consejo Nacional de Seguridad;
- d) Mantener activos los mecanismos de comunicación entre los miembros del Sistema Nacional de Seguridad; y,
- e) Apoyar logística y administrativamente a la Comisión de Asesoramiento y Planificación.

Artículo 13. Creación de la Comisión de Asesoramiento y Planificación. Se crea la Comisión de Asesoramiento y Planificación para apoyar el Consejo Nacional de Seguridad. Su trabajo debe ser desarrollado dentro del ámbito de la secretaría técnica. Se integra por profesionales en materia de seguridad, nombrados por el Presidente de la República, a propuesta de los miembros del Consejo Nacional de Seguridad.

Son funciones de la Comisión:

- a) Asesorar al Consejo Nacional de Seguridad;
- b) Formular y proponer la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación;
- c) Formular y proponer el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación; y,
- d) Promover la tecnificación y profesionalización de los miembros del Sistema Nacional de Seguridad.

Artículo 14. Carrera Profesional del Sistema Nacional de Seguridad y del Consejo Nacional de Seguridad. Se establece la Carrera Profesional del Sistema Nacional de Seguridad, la cual estará a cargo del Consejo Nacional de Seguridad a través de la Comisión de Asesoramiento y Planificación. La carrera profesional será obligatoria y comprenderá la formación, capacitación, profesionalización, sanción, remoción, evaluación y promoción, a través del cual se garantiza que el recurso humano de los diferentes componentes del Sistema Nacional de

Seguridad esté debidamente calificado, con vocación de servicio y ética en el desempeño de sus funciones, respetando el ámbito especializado de cada institución.

Artículo 15. Obligatoriedad de formación profesional. Las instituciones que forman el Sistema Nacional de Seguridad están obligadas a establecer programas de profesionalización en su respectiva especialidad.

Artículo 16. Sistemas de carrera. El Sistema Nacional de Seguridad, a través del Consejo Nacional de Seguridad, deberá impulsar en todos sus componentes los respectivos sistemas de carrera profesional que garanticen la formación, capacitación, profesionalización, evaluación y promoción del recurso humano. Tiene como objetivo garantizar la excelencia profesional en el ejercicio de la función del personal y la igualdad de oportunidades para el ingreso y ascenso.

Los sistemas de carrera deben:

- a) Establecer manuales de clasificación de puestos y salarios;
- b) La denominación de especializaciones, funciones, requisitos y responsabilidades de cada puesto;
- c) Los niveles de escalafón y las jerarquías respectivas;
- d) Condiciones para los ascensos, méritos, remociones y traslados;
- e) Los sistemas de concursos de oposición para los ascensos y nombramientos, en su caso;
- f) Los sistemas de evaluaciones permanentes; y,
- g) El impulso de programas de diplomados, licenciaturas, maestrías y doctorados.

Artículo 17. Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad. Se crea el Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad, que es el marco institucional, instrumental y funcional que el Estado dispone para formar, profesionalizar y especializar el recurso humano idóneo en el ámbito de la seguridad de la Nación, mediante la dirección y coordinación de diferentes instituciones de enseñanza del Estado en materia de seguridad, impulsando programas de diplomados, licenciaturas, maestrías y doctorados.

El Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad estará adscrito al Consejo Nacional de Seguridad y atenderá los asuntos que éste le asigna en materia de formación, profesionalización y especialización. Asimismo, coordina con otras instituciones nacionales y extranjeras, programas de formación, profesionalización y especialización.

CAPÍTULO V

ÁMBITOS DE FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD

Artículo 18. Ámbitos de funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad. Para su adecuado funcionamiento y niveles de coordinación, el Sistema Nacional de Seguridad se desarrolla en los siguientes ámbitos:

- a) Seguridad Interior;

- b) Seguridad Exterior;
- c) Inteligencia de Estado; y,
- d) Gestión de riesgos y defensa civil.

Artículo 19. **Ámbito de la Seguridad Interior.** El ámbito de la seguridad interior enfrenta de manera preventiva y directa el conjunto de riesgos y amenazas provenientes del crimen organizado, delincuencia común, en defensa del estado democrático de derecho. Actúa bajo la responsabilidad del Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Gobernación.

Artículo 20. **Ámbito de la Seguridad Exterior.** El ámbito de la seguridad exterior es la defensa de la independencia y de la soberanía de Guatemala, la integridad del territorio, la paz, así como la conservación y fortalecimiento de las relaciones internacionales. Actúa bajo la responsabilidad del Presidente de la República por medio de los ministerios de Relaciones Exteriores y de la Defensa Nacional. En el funcionamiento y coordinación del ámbito de la seguridad exterior se tomará en cuenta el contenido de los tratados y convenios internacionales de los cuales Guatemala forma parte.

En materia de política exterior tiene como propósito prevenir y contrarrestar las amenazas y los riesgos que en lo político afecten a Guatemala y provengan de factores externos.

En asuntos de la defensa nacional, desarrolla la Política de Defensa de la Nación, y garantiza la convocatoria y movilización de la defensa civil.

Artículo 21. **Ámbito de Inteligencia del Estado.** Es la capacidad del Estado de articular, en los ámbitos de funcionamiento establecidos en la presente ley, la información e inteligencia de amenazas, riesgos y vulnerabilidad internos y externos. Actúa bajo la responsabilidad del Presidente de la República, por conducto del Secretario de Inteligencia Estratégica del Estado.

Artículo 22. **Ámbito de Gestión de Riesgos y Defensa Civil.** Constituye la capacidad del Estado para desarrollar e implementar políticas de prevención, preparación, mitigación, respuesta y recuperación ante eventos de orden natural, social y tecnológico que puedan afectar a la población, sus bienes y entorno, a nivel nacional, departamental y municipal.

Actúa bajo la responsabilidad del Presidente de la República, por conducto de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres -CONRED-.

La Defensa Civil es una actividad de servicio permanente del Estado a favor de la comunidad, que tiende a desarrollar y coordinar las medidas de todo orden, destinadas a pronosticar y prevenir desastres de cualquier origen; a limitar y reducir los daños que tales desastres pudiesen causar a personas y bienes; así como a realizar, en las zonas afectadas, las acciones de emergencia para permitir la continuidad del régimen administrativo y funcionar en todos los órdenes de actividad.

CAPÍTULO VI

SISTEMA NACIONAL DE INTELIGENCIA

Artículo 23. Inteligencia de Estado. La inteligencia de Estado es la capacidad institucional del Estado, conforme ley, para disponer de información oportuna, veraz y pertinente para la toma de decisiones, con el fin de garantizar la seguridad de la Nación a través del cumplimiento del ciclo de inteligencia.

Constituye el conjunto de competencias y procedimientos especiales asignados, mediante ley, exclusivamente a instituciones públicas especializadas, para que realicen en ámbitos diferenciados, la obtención de información, su análisis y su transformación en un producto útil para la toma de decisiones.

Artículo 24. Sistema Nacional de Inteligencia. El Sistema Nacional de Inteligencia es el conjunto de instituciones, procedimientos y normas que abordan con carácter preventivo, las amenazas y riesgos a la seguridad de la Nación, mediante la necesaria coordinación de las funciones de inteligencia estratégica, civil y militar, así como de cada una de ellas en su ámbito de actuación.

Es responsable de producir inteligencia y conducir la contrainteligencia, trasladándola a las respectivas autoridades superiores, de conformidad con las atribuciones asignadas por la presente ley y demás disposiciones pertinentes.

Está integrado por la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado, quien lo coordina, la Dirección de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación, la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional del Ministerio de la Defensa Nacional.

Todas las instituciones del Organismo Ejecutivo deberán proporcionar a la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado la información que ésta les requiera sobre los asuntos de su competencia.

Artículo 25. Prohibición. En la realización de sus funciones, las instituciones del Sistema Nacional de Inteligencia tienen prohibido realizar operaciones derivadas de sus propias investigaciones.

Artículo 26. Coordinación de funciones. La coordinación de funciones en el Sistema Nacional de Inteligencia atenderá los asuntos que el Consejo Nacional de Seguridad le asigne en materia de información e inteligencia.

Esta coordinación está integrada por el Secretario de Inteligencia Estratégica del Estado, el Director de Inteligencia Civil, el Director de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional, y actúan bajo la autoridad del Consejo Nacional de Seguridad.

El objeto de la coordinación es:

- a) Integrar y proporcionar la inteligencia de Estado que sirva de base para la elaboración y ejecución de la Política Nacional de Seguridad y la Agenda Estratégica de Seguridad;
- b) La preparación y formulación de la Agenda Nacional de Riesgos y Amenazas;
- c) Elaborar el Plan Nacional de Inteligencia;

- d) Seguimiento y evaluación permanente de la Agenda Nacional de Riesgos y Amenazas y del Plan Nacional de Inteligencia;
- e) Orientar la cooperación y el esfuerzo interinstitucional de inteligencia y contrainteligencia;
- f) El informe periódico de la situación de inteligencia al Consejo Nacional de Seguridad; y,
- g) Orientar y coordinar la búsqueda de información estratégica, relacionada con la situación nacional e internacional.

Con el propósito de contribuir a los objetivos del Estado, cooperarán permanentemente entre sí para el cumplimiento de las tareas y requerimientos que las fueren asignados y trasladarán en forma inmediata al servicio que corresponda cualquier información sobre materia ajena a su competencia que obtuvieran en ejercicio de sus funciones.

Artículo 27. Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado. La Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado es la responsable de producir la inteligencia en los campos estratégicos, respetando el ámbito de competencia de las demás instituciones del sistema. Su naturaleza es civil y actúa bajo la responsabilidad directa del Presidente de la República.

Sus funciones específicas son:

- a) Coordinar el Sistema de Inteligencia del Estado;
- b) Asesorar y proporcionar al Presidente de la República y al Consejo Nacional de Seguridad la Inteligencia de Estado integrada mediante la coordinación del Sistema Nacional de Inteligencia;
- c) Proporcionar la información estratégica nacional e internacional, en su campo de acción, a las instituciones que conforman la estructura del Sistema Nacional de Seguridad, para posibilitar el desarrollo de las tareas de formulación y planificación de la Política Nacional de Seguridad y de la Agenda Estratégica de Seguridad;
- d) Dar seguimiento a la Agenda de Riesgos y Amenazas a la Seguridad de la Nación;
- e) Mantener permanentemente actualizada la información estratégica nacional e internacional en su campo de acción;
- f) Realizar los análisis estratégicos y formular los escenarios que permitan identificar las amenazas y los riesgos al Estado, sus instituciones y habitantes;
- g) Dirigir la actividad de contrainteligencia que consiste en prevenir y detectar actividades de inteligencia de actores que representan amenazas o riesgos;
- h) Promover las relaciones de cooperación y colaboración con otros servicios de inteligencia nacionales e internacionales en su condición de ente coordinador del Sistema de Inteligencia de Estado;
- i) Desarrollar y aplicar los oportunos procedimientos de reclutamiento, selección, evaluación y promoción del personal de la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado; y,

j) Establecer la carrera profesional y administrativa y promover la capacitación permanente de su personal, así como las causas de baja en el servicio.

En el ejercicio de sus funciones, la SIE podrá obtener información mediante los procedimientos especiales, con control judicial, que sean necesarios para el cumplimiento de sus objetivos, actuando, en todo caso, con pleno sometimiento al ordenamiento jurídico vigente y a lo dispuesto en esta ley.

Artículo 28. Dirección General de Inteligencia Civil. La Dirección General de Inteligencia Civil -DIGICI-, es la dependencia del Ministerio de Gobernación que actuará conforme lo establecido en su ley orgánica y reglamentos.

Artículo 29. Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional -DIEMDN-. La Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional, tendrá a su cargo la obtención y producción de información referente a amenazas militares externas.

Artículo 30. Carrera en el Sistema de Inteligencia de Estado. Se establece la carrera en el Sistema de Inteligencia de Estado. El Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad aprobará los criterios generales para la creación de dicha carrera, teniendo en cuenta las particularidades de cada institución.

CAPÍTULO VII

CONTROLES DEMOCRÁTICOS

Artículo 31. Controles. Los controles son todos aquellos mecanismos, instrumentos, normativas e instituciones, de carácter interno y externo, que garantizan la imparcialidad en la fiscalización de las actuaciones del Sistema Nacional de Seguridad y de las instituciones que lo integran. Son controles establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y su ordenamiento jurídico e institucional y a los cuales está sujeto el Sistema Nacional de Seguridad y todas las instituciones que lo integran.

Artículo 32. Controles Externos. Los Controles Externos corresponden al ámbito de actuación de los Organismos Legislativo y Judicial, así como el reconocimiento y respeto de los derechos individuales establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, en lo concerniente al derecho de petición y acceso a archivos y registros estatales.

Artículo 33. Control por el Organismo Legislativo. El control por el Organismo Legislativo de las actuaciones de las instancias que integran el Sistema Nacional de Seguridad le corresponde en general al Congreso de la República y a sus distintos órganos y, en específico, a las Comisiones Ordinarias de Gobernación, Defensa y Relaciones Exteriores del Congreso de la República.

Se crea la Comisión Legislativa Específica de Asuntos de Seguridad Nacional y de Inteligencia, conformada por un integrante de cada uno de los partidos políticos representados en el Congreso de la República, la que tendrá por objeto:

a) Evaluar el funcionamiento integral del Sistema Nacional de Seguridad;

- b) Analizar y evaluar los informes regulares y extraordinarios que le envíe el Consejo Nacional de Seguridad;
- c) Conocer y evaluar la Política Nacional de Seguridad y la Agenda Estratégica de Seguridad;
- d) Emitir dictamen con relación a todo proyecto legislativo o asunto vinculado al funcionamiento integral y coordinado del Sistema Nacional de Seguridad;
- e) Supervisar que el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad y sus componentes se ajusten a las normas constitucionales, legales y reglamentarias, así como a los mandatos y objetivos por los cuales fueron creados;
- f) La consideración y análisis de los planes y programas de inteligencia;
- g) El seguimiento y control presupuestario del área de inteligencia; y,
- h) Emitir dictamen acerca de todo proyecto legislativo o asunto atinente o vinculado a actividades de inteligencia.

Artículo 34. **Ámbito de Control del Organismo Judicial.** El control por el Organismo Judicial se realiza, a petición de la parte afectada o del órgano estatal encargado de representarlo, sobre aquellas actividades y operaciones que efectúan las instrucciones del Sistema Nacional de Seguridad que por mandato constitucional y legal requieran autorización y control judicial de conformidad con las disposiciones establecidas en las leyes sobre la materia, así como del respeto del principio de legalidad del Sistema Nacional de Seguridad.

Artículo 35. **Control ciudadano.** El control ciudadano se garantiza por medio de la participación ciudadana sobre la acción pública y en la incidencia en el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en el ámbito de la seguridad de la Nación.

La participación ciudadana es un control democrático externo, autónomo e independiente, que podrá ser canalizado hacia la comisión legislativa correspondiente en el Congreso de la República; al Consejo Nacional de Seguridad, en cumplimiento del artículo 10, literal o) de la presente ley; al Procurador de los Derechos Humanos; a los Partidos Políticos y demás instancias del sistema democrático.

El control ciudadano es, entre otros mecanismos, el espacio integrado por representantes de los niveles de organización de la sociedad guatemalteca, para ejercer, entre otras funciones, la auditoría social del Sistema Nacional de Seguridad, sin perjuicio del control externo que otras organizaciones, instituciones o personas realicen.

Artículo 36. **Controles Internos.** Son controles internos los sistemas de carrera y sistemas disciplinarios establecidos dentro de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad, así como los registros y controles de personal, armas, vehículos e información de las instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Seguridad.

Artículo 37. **Régimen disciplinario.** El régimen disciplinario de cada una de las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad es la normativa interna que garantiza la disciplina y la correcta actuación de su personal.

Las instancias que conforman el Sistema Nacional de Seguridad deberán fortalecer sus unidades disciplinarias e inspectorías a efecto de contar con mecanismos adecuados de evaluación, sanción y depuración que garanticen la integridad del Sistema. El Consejo Nacional de Seguridad deberá establecer lineamientos para la existencia de garantías de independencia necesarias dentro de las unidades disciplinarias de las instituciones tendientes a evitar que la subordinación de las mismas autoridades superiores impida la investigación o sanción de faltas disciplinarias.

Artículo 38. Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad. La Inspectoría General es responsable de velar por el cumplimiento de los controles internos del sistema, debiendo rendir informes permanentes al Consejo Nacional de Seguridad.

Esta Inspectoría General coordinará funcionalmente su trabajo con las instancias de control e inspectorías de los ministerios e instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad para garantizar la eficiencia y eficacia de la organización, el respeto a la legalidad en sus actividades y la transparencia en el empleo de los recursos asignados.

Un reglamento específico normará lo atinente al presente artículo.

CAPÍTULO VIII

DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS

Artículo 39. Régimen presupuestario. El presupuesto anual del Sistema Nacional de Seguridad será el que se apruebe dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado a cada una de las instituciones que lo integran.

Artículo 40. Presupuesto del Consejo Nacional de Seguridad y sus dependencias de nueva creación. El Ministerio de Finanzas Públicas debe asignar una partida presupuestaria específica al Consejo Nacional de Seguridad y sus dependencias por medio de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad y sujeta a los controles que establece la Constitución Política de la República.

Artículo 41. Transitorio. Se reforma el artículo 13 del Decreto Número 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo, el cual queda así:

"Artículo 13. Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado. La Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado es la responsable de producir la inteligencia en los campos estratégicos, respetando el ámbito de competencia de las demás instituciones del Sistema. Su naturaleza es civil y actúa bajo la responsabilidad directa del Presidente de la República. Sus atribuciones son:

- a) Coordinar el Sistema de Inteligencia de Estado;
- b) Asesorar y proporcionar al Presidente de la República y al Consejo Nacional de Seguridad, la Inteligencia de Estado integrada mediante la coordinación del Sistema Nacional de Inteligencia;
- c) Dar seguimiento a la Agenda Nacional de Riesgos y Amenazas a la Seguridad de la Nación;

- d) Mantener permanentemente actualizada la información estratégica nacional e internacional en su campo de acción;
- e) Realizar los análisis estratégicos y formular los escenarios que permitan identificar las amenazas y los riesgos al Estado, sus instituciones y habitantes;
- f) Dirigir la actividad de contrainteligencia, que consiste en prevenir e identificar actividades de inteligencia de actores que representan amenazas o riesgos;
- g) Promover relaciones de cooperación y colaboración con otros servicios de inteligencia nacionales e internacionales, en su calidad de ente coordinador del Sistema de Inteligencia del Estado;
- h) Desarrollar y aplicar los oportunos procedimientos de reclutamiento, selección, evaluación y promoción de su personal;
- i) Establecer la carrera profesional y administrativa y promover la capacitación, permanente de su personal, así como las causas de baja en el servicio; y,
- j) Las demás que sean de su competencia.

En la ejecución de sus funciones, la SIE podrá tener acceso a fuentes propias de información, en todo caso, con pleno conocimiento del ordenamiento jurídico vigente y de lo dispuesto en esta ley.

No tendrá la facultad de realizar ni de participar en investigaciones a favor de particulares ni actuará de forma alguna para limitar o entorpecer el ejercicio de los derechos políticos y de libertad de emisión del pensamiento."

Artículo 42. Traslado de bienes, personal e información. Todos los bienes muebles e inmuebles e información propiedad de la Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República pasan a formar parte del patrimonio de la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado. Durante los primeros seis meses de funcionamiento, se deberá realizar un proceso de evaluación de capacidad y conocimientos del personal profesional, técnico y administrativo que garantice la continuidad del personal idóneo para el desempeño de los cargos.

Artículo 43. Reglamentación. Dentro de los cuarenta y cinco días calendario a partir de la vigencia de la presente ley, el Presidente de la República deberá emitir su reglamento.

Artículo 44. Derogación. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a la presente ley.

Artículo 45. Vigencia. El presente Decreto entra en vigencia noventa días después de su publicación en el Diario Oficial.

REMÍTASE AL ORGANISMO EJECUTIVO PARA SU SANCIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.

EMITIDO EN EL PALACIO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO, EN LA CIUDAD DE GUATEMALA, EL ONCE DE MARZO DE DOS MIL OCHO.

Eduardo Meyer Maldonado
Presidente

José Roberto Alijos Cámbara
Secretario

Rosa Elvira Zapeta Osorio
Secretaria

PALACIO NACIONAL: Guatemala, ocho de abril del año dos mil ocho. PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

COLOM CABALLEROS

Carlos Vinicio Gómez Ruiz
Ministro de Gobernación

Pluvio Isaac Mejicanos Loarca
Viceministro de Finanzas Públicas
Encargado del Despacho

Haroldo Rodas Melgar
Ministro de Relaciones Exteriores

Marco Tulio García Franco
Ministro de la Defensa Nacional

Carlos Larios Ochaita
Secretario General de la Presidencia de la República