



Hacia la Seguridad Democrática

3

Hacia la construcción del Sistema Nacional de Seguridad en Guatemala

32

El movimiento guatemalteco de mujeres y su relación con el Estado: Saldos de los últimos años

44

Retos de la participación ciudadana en la construcción democrática: un enfoque en el desarrollo local y la resistencia por los recursos naturales

Esta publicación forma parte del proyecto: **Análisis Alternativo e Independiente para la Construcción de una Sociedad Democrática**, con el cual se pretende contribuir en el proceso de construcción de una sociedad más justa y democrática, a través de forta-lecer la capacidad para el debate y discusión, el planteamiento, la propuesta y la incidencia política de actores del movimiento social, organizaciones de la sociedad civil, medios comunicación alternativos y todas aquellas personas que actúan en diferentes niveles (local, regional y nacional). Paralelamente se realizan otras actividades coordinadas con organizaciones de sociedad civil, que permiten ampliar la información en otros espacios, tales como: foros públicos, mesas de discusión y análisis, talleres y charlas. Se cuenta con el soporte institucional de CEIBA y la colaboración del Consejo de Instituciones de Desarrollo (COINDE).

Consejo Editorial

Fernando Solís, Luis Solano,
Carmen Reina, Marco Fonseca.

Coordinación de
información, análisis y edición:
Fernando Solís.

Diagramación:
lineavisual@gmail.com

Con el apoyo financiero de:

Fondo de Gobernabilidad de la
Embajada de los Países Bajos:



Este glifo representa a Kej,
que tiene un significado de
Liderazgo, fuerza, inteligencia

2a. calle 4-50 Barrio
Moderno zona 2.
Teléfono: 55 54 37 57
Fax: 22 54 41 82
www.aselobs.org
elobservador@aselobs.org
analisis@aselobs.org

Editorial

De la seguridad nacional a la seguridad democrática: el paso necesario

La contrainsurgencia fue el proceso que se impulsó desde el Estado guatemalteco como la expresión más acabada de la Doctrina de la Seguridad Nacional que fundamentó toda la política de protección y defensa del status quo imperante frente a las "amenazas externas e internas" a las que en aquel tiempo se les denominó comunismo. Tal doctrina fue el cuerpo ideológico que respaldó este modelo construido en torno al concepto de enemigo interno en todos los países de América Latina. En el caso de Guatemala, el Ejército fue el actor principal que la puso en marcha y la operativizó, transformándose de perro guardián de las oligarquías -nuevas y viejas- a poder corporativo central que ejecutó la hegemonía y control político para subordinar no solo a los cuerpos de seguridad sino a todo el aparato estatal, a la vez que creció en despliegue de fuerzas y presencia territorial en correspondencia con la percepción de la amenaza interna, siendo ésta no solamente el movimiento guerrillero sino toda oposición al régimen.

La Inteligencia Militar fue concebida y constituida como el sistema y el aparato que no solo fue utilizado para la búsqueda e interpretación de la información para la contrainsurgencia sino también como eje conductor de la política de control de la población y la sociedad. Además, fue la base sobre la que se gestó el crimen organizado y las diferentes actividades que hoy despliega como poder corporativo: robo de vehículos y bancos, asesinatos por sicariato, narcotráfico, robo y tráfico de madera, tráfico de personas, prostitución a diferentes niveles, blanqueo de dinero, corrupción y tráfico de influencias, estructura de "limpieza social" y de violencia", extorsiones y secuestros, control del sistema penitenciario, etc.

Así, el modelo de seguridad conformado durante la guerra interna coloca al Estado por sobre la persona humana: un Estado cooptado por grupos económicos, políticos y militares que impulsaron un terrorismo estatal contra la población durante largas dictaduras en desmedro de sus derechos, lo cual no fue modificado sustancialmente con la transición política que se inaugura en la década de 1980, pues el modelo está diseñado para ver en el ciudadano un enemigo antes que un agente para el cambio, y en donde la actuación de las fuerzas de seguridad no está sujeta al control.

Si bien los Acuerdos de Paz plantearon como aspiración, la construcción de un modelo que tuviera como marco ideológico la Seguridad Democrática, en donde el centro de la política pública de seguridad fuera la persona a la vez de construir un sistema de seguridad que permitiera enlazar a todos los actores civiles responsables de la misma y supeditar a los actores militares estableciendo controles democráticos, aún pervive el modelo autoritario en el cual la población es aún un enemigo y ahora, potencial terrorista, y los militares -en retiro y en activo- en conjunto con sus aliados civiles, se adelantaron para configurar dos dinámicas que han dado al traste hasta ahora con aquella expectativa: por un lado, la recondensación del aparato represor o la consolidación de los aparatos clandestinos de seguridad; por otro, la privatización de los aparatos clandestinos de seguridad y del ciclo de la inteligencia que había sido un monopolio del Estado. En esa lógica, hoy los aparatos estatales como la policía y las fuerzas militares más bien constituyen apéndices de intereses y poderes privados, lo que se expresa en la criminalización de la demanda social desde el Estado, en donde la policía y los efectivos militares son movilizadas para defender esos intereses y controlar y reprimir población que apela a sus derechos políticos, económicos y sociales.

Esos son los principales obstáculos y retos a los que debe enfrentar la construcción de un modelo y un sistema desde la Seguridad Democrática, que a la vez que civilice las fuerzas estatales de seguridad y revierta su militarización, trascienda la concepción de que la política de seguridad es más que seguridad ciudadana y más bien debe tener como eje el desarrollo integral de la persona humana y la sociedad.

Hacia la construcción del Sistema Nacional de Seguridad en Guatemala

**Por Claudia
Virginia
Samayoa**

*Filósofa por la
Universidad de San
Carlos de Gua-
temala (USAC),
y activista de
derechos humanos.
Actualmente es
coordinadora de la
Unidad de Protec-
ción de Defensores
y Defensoras de
Derechos Humanos
de Guatemala
(UDEFEQUA).*

En febrero del presente año, el Congreso de la República aprobó por unanimidad la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (SNS).

Ésta era una de las leyes pendientes de aprobación de la Agenda de la Paz y la segunda que se aprueba de la Agenda de Seguridad Democrática, luego de varios años de cabildeo y negociaciones por parte de expertos en seguridad. La ley se encontraba desde hace años en la agenda del Foro Multipartidario así como en la de Visión de País.

La Ley propuesta, de ser implementada, busca corregir dos herencias de nuestro pasado: la visión estatista del orden contrainsurgente y el desorden generado durante los últimos diez años de corrupción del sistema y boicoteo del proceso de construcción del sistema de seguridad democrático.

1. El orden contrainsurgente: la visión estatista de la seguridad

La existencia de fuerzas de seguridad en un Estado no implica per se la existencia de una estructura o sistema. Durante la primera mitad del siglo XX, las fuerzas de seguridad eran, más bien, ya sea los perros guardianes de las oligarquías criollas, o los mandaderos del sistema de justicia. El Ejército, como maquinaria para hacer la guerra con los vecinos, había jugado ese rol en muchos países de América Latina durante el siglo XIX pero pierde dicha misión en el siglo XX.

Sin embargo, durante la segunda mitad del siglo XX, los militares y policías emergen en la palestra política de los países latinoamericanos con un nuevo rol: la seguridad nacional. El modelo contrainsurgente de seguridad desarrolla un sistema que giraba en torno de la protección del status quo ante una amenaza externa-interna a la que se le denominó comunismo. La Doctrina de Seguridad Nacional fue el cuerpo ideológico que respaldó este modelo que se construyó en torno al concepto de enemigo interno en todos los países de América Latina¹.

El sistema requirió de la supeditación de los distintos cuerpos de seguridad al Ejército nacional, el cuál crece en despliegue de fuerzas y presencia territorial, en correspondencia con la percepción de la amenaza interna, siendo ésta no solamente el movimiento guerrillero presente en el país sino también toda oposición al régimen. En el caso guatemalteco, la categoría de enemigo interno fue ocupada por religiosos, activistas políticos socialdemócratas, demócrata cristianos, periodistas, sindicalistas, estudiantes, etc.

El Ejército supeditó a su control a la desaparecida Policía Nacional (PN) que, aunque previamente no había sido una institución totalmente autónoma, en este período fue controlada más abiertamente a través de diversas directrices e instancias de coordinación. Asimismo, se generaron espacios de control hacia aduanas, migración y otras esferas del poder público. Por ejemplo, durante el gobierno del general Romeo Lucas García (1978-1982), el Ministro de Educación fue el coronel Clementino Castillo.

1. La Doctrina de Seguridad Nacional es un cuerpo teórico de pensamiento político militar estadounidense, elaborado principalmente en el National War College de Washington. En el caso de Guatemala, se conoce que fue incorporado en 1961 con la decisión de la administración Kennedy, en su Política de Defensa Interna de Ultramar, de:

Ayudar en el establecimiento o fortalecimiento de las organizaciones de Inteligencia y seguridad interna, de tal manera que sean capaces de enfrentar la amenaza de la subversión.

Para más información ver Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH). "Guatemala: Memoria del Silencio", Tomo I, Numerales 347-363, páginas 117 – 122; y, Samayoa, Claudia. "Qué modelo de seguridad impulsó Óscar Berger", El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía No. 5, abril de 2007, páginas 25-32.

Para el impulso del sistema de seguridad, el Ejército tergiversó la Inteligencia Militar, concibiéndola como un aparato no sólo para la búsqueda e interpretación de la información que sirviera para la lucha contrainsurgente sino también como eje conductor de la política de control de la población, de la sociedad, del Estado e, incluso, de las propias filas castrenses.

La Inteligencia Militar guatemalteca fue un sistema que fue conformado por dos estructuras: la Dirección o Sección de Inteligencia del Ejército -conocida a través de sus siglas D2, S2 y G2²-; y la Regional o Archivo del Estado Mayor Presidencial (EMP).

La Dirección de Inteligencia es la que llevó a cabo las operaciones regulares de inteligencia, que en el caso guatemalteco fueron actividades violatorias de los derechos humanos. En la Dirección de Inteligencia -conocida popularmente también como G-2- se realizaron también las actividades de contrainteligencia. Durante el gobierno de Enrique Peralta Azurdia (1963-1965), el gobierno de Estados Unidos apoyó la creación del Centro Regional de Telecomunicaciones, que durante el gobierno de Romeo Lucas García (1978-1982) se denominó "la Regional", y en el gobierno de Efraín Ríos Montt (marzo de 1982-agosto de 1983), "el Archivo". Este centro era un servicio de inteligencia y análisis para la Presidencia de la República que funcionaba entonces dentro del Estado Mayor Presidencial (EMP)³, ya desaparecido. A lo largo del tiempo, la capacidad logística y operativa de la Regional o Archivo fue mayor a la del Sistema de Inteligencia, porque el apoyo estadounidense se orientó más hacia el primero⁴.

Según la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), a partir de 1986 la Inteligencia tuvo una división entre sí, dejando las actividades de Inteligencia más militar a la D2, en tanto que las de Inteligencia más política al Archivo. Incluso, se dice que:

El Archivo prefirió el trabajo contra los opositores políticos y los activistas de derechos humanos⁵.

El análisis realizado por la CEH sobre las operaciones de los aparatos de Inteligencia da la siguiente sentencia introductoria:

Si bien el análisis se refiere al pasado, la Inteligencia es un sistema que sigue existiendo y que todavía goza de muchas de las características que tuvo durante el enfrentamiento armado interno⁶.

De esa cuenta, el modelo y sistema de seguridad conformado durante el conflicto armado es uno estatista, o sea que coloca al Estado por sobre a la persona y por ende, está más interesada en la persecución del delito y en el control de la ciudadanía que en la consecución del bien común. El modelo de seguridad sobre el cuál se construye el proceso de transición política a la democracia en 1985 es uno autoritario, en donde el sistema está diseñado para ver en el ciudadano un enemigo antes que un agente para el cambio. En donde la actuación de las fuerzas de seguridad no está sujeta al control sino que todo aquel que está fuera del Estado es el que debe estar bajo el control.

2. La construcción del desorden: un modelo para el crimen organizado y los intereses económicos

Cuando se firma la Paz Firme y Duradera en Guatemala, la aspiración en materia de seguridad en Centroamérica se había firmado un año antes en lo que se denominó el Tratado Marco de Seguridad Democrática. Las aspiraciones de las fuerzas políticas de la época y de la sociedad civil fueron perfiladas en el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Rol del Ejército en una Sociedad Democrática. En dos palabras, lo que se buscaba era desconstruir el modelo estatista de seguridad y cambiarlo por uno democrático o de seguridad humana. En el caso de Guatemala, significaba construir un sistema de seguridad que permitiera enlazar a todos los actores civiles responsables de la misma y supeditar a los actores militares.

2. La Sección de Inteligencia del Ejército fue denominada así hasta 1983, cuando cambió su denominación hacia Dirección. En jerga militar, su código de identificación era D-2 para la estructura nacional adscrita al Estado Mayor de la Defensa, o S-2 en los destacamentos militares; aquéllos elementos que estaban asignados a las funciones de inteligencia se les denominaba como G-2. En la jerga común se le ha conocido como G-2 a todas las personas que pertenecían a una estructura de inteligencia, cualquiera que fuera su ubicación jerárquica.

3. Comisión de Esclarecimiento Histórico. "Guatemala; Memoria del Silencio", Tomo II, Numeral 983, página 85.

4. Op. Cit. Numeral 985. Página 86.

5. Op. Cit. Tomo II, Numeral 1079 página 110.

6. Op. Cit. Tomo II, Numeral 948 página 75.

Pronto quedó claro que la aspiración de los Acuerdos de Paz quedaría en sueño si no se construía una masa crítica que les impulsara desde una confluencia cívico-militar, pues por un lado, aunque en los primeros años de la postguerra se dieron algunos pasos en los compromisos de este acuerdo tales como una nueva Ley del Organismo Ejecutivo, reducción de efectivos militares⁷ y creación de la Policía Nacional Civil (PNC), por otra parte, mientras se trataba de construir consensos sobre cómo impulsar una agenda de seguridad concreta que respondiera a la aspiración de los Acuerdos de Paz⁸, otros fenómenos ocurrían que fragmentaron el control sobre las fuerzas de seguridad, aunque no la visión profunda sobre el rol que las mismas debían jugar.

El primer fenómeno empezó a ocurrir a inicios de la década de 1990 y es a lo que se denominó la clandestinización del aparato represor o la consolidación de los aparatos clandestinos de seguridad. Esto ocurre cuando los militares que controlan estos aparatos se dan cuenta que la paz se acerca y que el control civil se estrecha. Con la clandestinización de estos aparatos y el transcurrir del tiempo, las organizaciones de derechos humanos han tenido evidencia de que los mismos han logrado mayores niveles de autonomía.

Con la firma de la paz, la razón de ser contrainsurgente desaparece pero aún son necesarios para la garantía de impunidad, tanto en función del pasado pero también del negocio ilícito que han apoyado paralelamente durante décadas. A inicios del siglo XXI, los aparatos clandestinos de seguridad se privatizan y con ello, el ciclo de la inteligencia que había sido un monopolio del Estado se convierte en algo accesible a intereses privados.

El primer fenómeno empezó a ocurrir a inicios de la década de 1990 y es a lo que se denominó la clandestinización del aparato represor o la consolidación de los aparatos clandestinos de seguridad. Esto ocurre cuando los militares que controlan estos aparatos se dan cuenta que la paz se acerca y que el control civil se estrecha.

Paralelamente a la clandestinización del aparato represor, surge la privatización de la seguridad. En la medida que la guerra interna desaparece, emerge en Guatemala el fenómeno de la delincuencia común y más recientemente, el de la violencia armada. La relación de los fenómenos de delincuencia con la pobreza están demostrados, pero también está demostrada la relación de ciertos fenómenos de delincuencia como lo son el secuestro, robo de bancos, extorsiones y otros, con violencia dirigida por lo que se ha denominado el poder oculto. Ante estos fenómenos, la PNC y el nuevo sistema acusatorio creados en 1997 y 1994 respectivamente, resultaron muy débiles. El resultado fue el impulso de una respuesta individualista y autoritaria ante la inseguridad: empresas privadas de seguridad y proliferación de armas.

Tanto las empresas privadas de seguridad como las armerías, en su mayoría son negocios cuya propiedad está en manos de ex militares o empresas israelitas⁹. Durante los últimos veinte años, las empresas privadas de seguridad han crecido, al punto de tener hoy alrededor de 150,000 efectivos¹⁰. La cifra real no se tiene ya que el número de empresas que funcionan ilegalmente es alto, y el Ministerio de Gobernación (MINGOB) no tiene capacidad instalada para controlarlas. Si este número lo comparamos con el número de efectivos que los Acuerdos de Paz estima es el ideal para la PNC y que aún no se tiene: 22,000 y con el número de efectivos que el Ejército reporta tener: 15,000¹¹; claramente se observa una desproporción entre las Fuerzas Armadas bajo control de particulares y las del Estado.

A esto hay que sumarle el hecho que la ciudadanía se ha armado como respuesta a la situación de violencia e inseguridad. Según el Centro de Estudios de Guatemala (CEG), durante el año 2006 se vendieron 50 millones de municiones, lo que suma más de lo gastado en municiones por el Ejército y la guerrilla entre 1981 y 1982¹². Un verdadero negocio.

Este proceso de privatización de la seguridad -que genera una verdadera anarquía y mayores índices de violencia- está acompañado de un debilitamiento de la institucionalidad de la seguridad.

7. Hubo mucho debate en torno de esta reducción ya que aparentemente, el ejército ya no tenía los efectivos que decía tener cuando realizó la reducción.

8. Estos consensos produjeron la Política de Seguridad Democrática (POLSEDE) y la Política de Seguridad Ciudadana (POLSEC) y fueron llevados por el Proyecto de War Torn Societies.

9. Israel colaboró con el Ejército de Guatemala durante la guerra interna en el período en que Estados Unidos había congelado la ayuda militar. También hubo colaboración y participación de militares y especialistas argentinos en el mismo. Ver al respecto las reflexiones de Luis Solano en la presente edición.

10. Centro de Estudios de Guatemala (CEG). "La Institucionalización de la Violencia en Guatemala", junio de 2007.

11. Centro de Estudios de Guatemala (CEG). "Balance de la Participación del Ejército en la Seguridad Ciudadana", enero de 2007. No obstante, en febrero del presente año el Vicepresidente de la República, Rafael Espada, dijo que era necesario aumentar gradualmente el número de efectivos del Ejército de Guatemala para llegar a unos 30 mil, a fin de combatir al crimen organizado, y notas de prensa recientes dan cuenta de recientes declaraciones del Ministro de la Defensa, Marco Tulio García Franco, señalando que el Ejército necesita contar con dos batallones -unos 1,000 efectivos- para proteger el área norte del país, debido a las operaciones que ha desplegado el narcotráfico. Ver Prensa Libre. "Ejército promueve crecimiento gradual", 28 de junio de 2008, página 8.

12. Centro de Estudios de Guatemala (CEG). "La Institucionalización de la Violencia en Guatemala", Junio 2007.

En los últimos años, el crimen organizado ha expandido sus intereses no sólo por el hecho de que la impunidad campea en el país, sino porque el Estado ha sido incapaz de impulsar una política coherente de seguridad y ha permitido que sus fuerzas de seguridad se corrompan y trabajen para dichos intereses. El desorden provocado por la privatización de la seguridad y el descontrol en la regulación de las armas abrió un campo fértil para la generación de poder del lado de los distintos grupos criminales.

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. Este tipo de actuaciones aún se siguen dando durante el actual período con la denuncia y posterior ejecución de 13 policías que presuntamente había ejecutado a Marvin Arriaza Morales, alias "El Químico", sobrino político de Jorge Mario "El Gordo" Paredes, narcotraficante capturado por la DEA en Honduras a inicios del mes de mayo del presente año.

Además de la corrupción en la PNC, la misma nunca ha tenido los suficientes recursos para poder enfrentar su fortalecimiento, en buena parte porque sigue predominando una visión estatista de la seguridad que asigna más fondos al Ejército que a la policía. Aún desde el tiempo de Álvaro Arzú, ante las oleadas de inseguridad los gobiernos de turno han llamado al Ejército de Guatemala para los patrullajes conjuntos. Estos patrullajes, que no logran reducir los índices de violencia, le cuestan al MINGOB muchísimos fondos que deja de invertir en la PNC.

Aunque desde mayo de 2007 existen procesos de recuperación de la PNC, su deterioro es profundo y es una fuerza cuya orientación primaria sigue siendo represiva y no preventiva. Ante la escasez de presencia policial, durante la gestión de Berger el MINGOB promovió la creación de Juntas Locales de Seguridad, que en muchos casos se tornaron en grupos de seguridad que imponen medidas autoritarias y de control a sus propias poblaciones. En otras comunidades, el cansancio ante la corrupción de la policía provoca acciones de violencia en contra de las estaciones policiales. Son varios los municipios en donde la policía ha tenido que abandonar el lugar.

Los Acuerdos de Paz señalaban una serie de medidas para establecer un Ejército moderno y que ajustara su rol a una sociedad democrática. Sin embargo, ha habido dos tendencias que han imposibilitado que el Ejército llegue a este destino.

La primera ha sido interna y es la corrupción que campea dentro de la institución y que ha sido de conocimiento público, por lo menos en dos hechos: el desfalco del Instituto de Previsión Militar (IPM) durante el gobierno de Portillo, por un monto que suma más de US\$ 58 millones, y la autorización de un cargamento de armas de asalto para la venta que fue capturado en España como parte del tráfico ilegal¹³.

La externa ha sido 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.

Otro ejemplo es la decisión de Oscar Berger de reducir el Ejército sin realizar un proceso de depuración previo, sin una doctrina militar nueva y sin una clara agenda de seguridad que orientara la decisión. El resultado: una serie de buenos oficiales formados en la época de la postguerra se fueron quedando dentro de muchas personas involucradas en la corrupción.

Por otra parte, el Ejército ha sido apoyado fuertemente por Estados Unidos para la lucha antinarcótica y antiterrorista, reposicionando y fortaleciendo la Doctrina de Seguridad Nacional, ahora renombrada en la denominada seguridad hemisférica. El resultado de esto es que en estos 11 años, en materia de seguridad Guatemala impulsa políticas contradictorias entre sí que generan un desorden en el que se fortalecen dos grandes intereses: el crimen organizado y los intereses económicos.

En los últimos años, el crimen organizado ha expandido sus intereses no sólo por el hecho de que la impunidad campea en el país, sino porque el Estado ha sido incapaz de impulsar una política coherente de seguridad y ha permitido que sus fuerzas de seguridad se corrompan y trabajen para dichos

13. Diario el Periódico. "Tráfico internacional de armas habrían comprado armas de Ejército Guatemalteco", 6 de agosto de 2007. <http://www.elperiodico.com.gt/es/20070806/investigacion/42295/>

intereses. El desorden provocado por la privatización de la seguridad y el descontrol en la regulación de las armas abrió un campo fértil para la generación de poder del lado de los distintos grupos criminales. Hoy, las fuerzas de seguridad que puedan recomponerse se enfrentan a grupos fuertemente armados, organizados y con capacidad de inteligencia.

Paradójicamente, el descontrol no implica que las fuerzas de seguridad no dejen de responder a los instintos primarios de control social y ciudadanos que la política contrainsurgente les inculcó, y que ahora la nueva política de seguridad hemisférica enseña vía el antiterrorismo. Esas mismas fuerzas se articulan junto con las empresas privadas de seguridad para reprimir manifestaciones, campesinos y sindicatos que solicitan cambios, atención para el desarrollo; en suma, un equilibrio en la distribución de las riquezas.

3. La seguridad democrática y la necesidad de un sistema: el tortuoso camino de construcción de una Política Pública

La condición democrática de un modelo de seguridad tiene correspondencia con el desempeño que el Estado tiene de regirse por el interés colectivo de la sociedad. La justificación de la existencia del Estado radica en servir a la sociedad y no a la inversa. En consecuencia, entre la seguridad de la persona humana y la de las instituciones políticas hay una relación de interdependencia.

La seguridad desde esta perspectiva consiste en la capacidad de dar respuesta efectiva a los riesgos, amenazas o vulnerabilidades, y en estar preparados para prevenirlos, contenerlos y enfrentarlos¹⁴. La seguridad es una aspiración que identifica una situación de ausencia o disminución de riesgos para una sociedad. La seguridad democrática se define como:

*La condición de bienestar producido por el desarrollo humano en una sociedad*¹⁵.

La acción estatal al definir políticas de desarrollo cuyas acciones específicas están orientadas a lograr la condición de bienestar. La seguridad en sentido estricto se limita a la aplicación de medidas destinadas a contrarrestar los riesgos y amenazas que se presenten sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y de sus instituciones.

En este modelo se coloca a la sociedad como objeto y sujeto de la seguridad. La delimitación de los alcances de la seguridad está dada por aquello que vulnera la condición de bienestar de la población, es decir, los problemas de cualquier tipo que representan un obstáculo para el logro de este objetivo es un asunto de seguridad. En el enfoque de la seguridad democrática se procura tal balance, pues este régimen se fundamenta en el funcionamiento de un conjunto de mediaciones entre el Estado y la sociedad. Cuando este balance se rompe y se encuentra fuera de las políticas regulares de gobierno, eso le da a los alcances de estas políticas de gobierno, carácter de excepcionalidad. Es, en consecuencia, un asunto de seguridad. Los asuntos de seguridad son el resultado de un apropiado equilibrio entre las condiciones de seguridad del Estado y de la sociedad.

I. Lo que dice el Tratado de Seguridad Democrática

El debate de la seguridad en Guatemala debe concebirse en el marco del paradigma de la Seguridad Democrática que se plasma en el Tratado Marco de Seguridad Democrática, suscrito por los Presidentes de Centroamérica el 15 de diciembre de 1995. El artículo 3 del mismo plantea que:

“Artículo 3. Para garantizar la seguridad del individuo, las Partes se comprometen a que toda acción realizada por las autoridades públicas, se enmarque en su respectivo ordenamiento jurídico y el pleno respeto a los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos”.

Dentro de otros conceptos centrales, el tratado plantea:

- a) Que la seguridad democrática es inseparable de la dimensión humana;
- b) El respeto a la dignidad esencial del ser humano, el mejoramiento de su calidad de vida y el desarrollo pleno de sus potencialidades, constituyen requisitos para la seguridad en todos sus órdenes;
- c) La ayuda solidaria y humanitaria frente a las emergencias, amenazas y desastres naturales; y,

14.POLSEDE. “Hacia una política de seguridad para la democracia”, Guatemala, página 25.

15.Op. Cit.

d) La consideración de la pobreza y de la extrema pobreza como amenazas a la seguridad de los habitantes y la estabilidad democrática de las sociedades centroamericanas.

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.

A diferencia de los conceptos tradicionales de Seguridad de Estado en los regímenes autoritarios, donde el "bien a defender" por los órganos de Seguridad fue la estabilidad del Estado, en el marco de un concepto de Seguridad Democrática: **"el BIEN A DEFENDER es la persona humana y sus derechos integrales"**.

Así la previsión de una Agenda de Seguridad contempla las amenazas a la seguridad, no sólo del Estado sino del desarrollo integral de la persona humana. Las amenazas de seguridad, las emergentes, las nuevas y las existentes superan los retos de delincuencia, crimen organizado y terrorismo. Se habla de que el hambre, la impunidad, la pobreza, deterioro ambiental, etc., afectan la Seguridad Humana, por ende, la del Estado y son bienes a proteger y defender por el Estado.

Este concepto se plasma en el Libro Blanco de la Defensa y en la Nueva Doctrina Militar del Ejército de Guatemala.

En consecuencia, la Seguridad Democrática o humana indica la condición de bienestar que se genera por la acción de desarrollo que promueve el Estado y la definición de políticas de desarrollo cuyas medidas específicas se destinan a lograr la condición de bienestar. Según el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función Ejército en una Sociedad Democrática, una agenda de seguridad debía tomar en cuenta los siguientes elementos:

- a. El respeto de los derechos humanos;**
- b. El carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la Nación guatemalteca;**
- c. El desarrollo económico del país con justicia social;**
- d. La participación social y el pleno ejercicio de los derechos y deberes políticos, sociales y económicos.**

Además, observaba como graves amenazas a la seguridad: los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza, la pobreza extrema, la discriminación social y política, y la corrupción¹⁶.

A la fecha de hoy, aún no se ha construido una Agenda Nacional de Seguridad que emane de una reflexión colectiva. Actualmente, el Consejo Asesor de Seguridad (CAS)¹⁷ esta buscando identificar dicha agenda tomando en cuenta las diversas agendas locales de seguridad que se han desarrollado a partir de los Consejos de Seguridad que funcionan en los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural (CODEDES) y otros esfuerzos. El CAS busca apoyar al Presidente de la República a que reoriente el desorden existente, a través de visibilizar una agenda, una política, que genere un marco para la contención de riesgos y amenazas pero tomando en cuenta el necesario equilibrio con el impulso de las políticas de desarrollo a cargo del Gabinete Social¹⁸.

El impulso de una Agenda de Seguridad Democrática implica colocar a la persona por sobre el Estado, el Bien Común por sobre las instituciones o intereses individuales, tal como lo establece la Constitución Política de la República. Para ello, Guatemala no sólo requiere del establecimiento de una agenda que establezca cuáles son las amenazas y vulnerabilidades y los mecanismos para fortalecer las capacidades, sino también requiere el fortalecimiento del poder civil.

16. Procurador de Derechos Humanos y Misión de Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA). "Acuerdos de Paz: Herramientas para el Cambio". Colección Acuerdos de Paz y Derechos Humanos, Material de Formación, Tomo V, página 100.

17. El CAS es una de las instituciones creadas en el marco del Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Rol del Ejército en una Sociedad Democrática. Fue establecido en el año 2005 durante el gobierno de Oscar Berger y la Gran Alianza Nacional (GANAN), y debería ser complementario al Consejo Nacional de Seguridad (CNS) que fue establecido por Acuerdo Gubernativo en el año 2007, y por ley hasta el presente año con la Ley Marco de Seguridad.

18. Ver en la presente edición, la entrevista de El Observador con Enrique Álvarez, Coordinador del CAS hasta el 14 de junio del presente año.

En esa perspectiva, desde finales de la década de 1990 se había identificado que debía construirse un Sistema Nacional de Seguridad, un Sistema de Inteligencia controlado desde lo civil, y la modernización del Ejército. Un conjunto de leyes y políticas se diseñaron entonces y se han estado cabildeando para lograr la reforma del sistema. Como ya se explicó, algunas de estas políticas ya han sido aprobadas de forma aleatoria: la Secretaría de Análisis Estratégico (SAE), la Secretaría de Asuntos Administrativos y Seguridad de la Presidencia (SAAS), la Dirección General de Inteligencia Civil (DIGICI), y el Consejo Asesor de Seguridad (CAS). Hasta el pasado mes de febrero del presente año se logró la aprobación de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, la cual persigue darle a todos estos elementos un sentido sistémico y podría generar el impulso necesario para retomar la Agenda de la Seguridad Democrática perdida en los últimos años de respuestas estatistas y desorganizadas.

Llegar a la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad no fue fácil, y tomó años de discusión y negociación entre diputados y expertos en seguridad. La legislación aprobada no incorpora todos los elementos sugeridos desde el Programa de Seguridad Democrática impulsado por las organizaciones especializadas en la materia. Esta normativa constituye, al igual que sucede con la mayoría de leyes que aprueba el Congreso de la República: un acuerdo que refleja las visiones estatistas junto con las visiones democráticas. Pese a ello, genera un sistema y, por ende, tiene la potencialidad, si se aplica la ley, de empezar a poner fin a la arbitrariedad que ha reinado en el ámbito de la seguridad.

4. La nueva ley

Con sus luces y sus sombras, el Congreso de la República aprobó en marzo, el Decreto 18-2008 o Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (SNS), la cual fue sancionada por el Presidente de la República, Álvaro Colom, y publicada en el Diario de Centroamérica el pasado 15 de abril de año en curso. Deberá entrar en vigencia el 16 de julio de este año.

Para entender el espíritu de la ley, transcribo a continuación el artículo primero de la misma que establece su objeto:

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.

Como puede observarse, el SNS está creado en el espíritu y la doctrina de la seguridad democrática, proclamando en sus inicios la superioridad de los principios de los derechos humanos, la Constitución Política de la República y los tratados internacionales.

Siendo el Decreto 18-2008 una Ley Marco, está obligada a generar las definiciones de los conceptos que allí se generan y que regirán la diversidad de instituciones sujetas a su normativa.

II. Definiciones establecidas en el Decreto 18-2008

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.

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 permitan 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.
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.
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.
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.
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.
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.
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.

Véase cómo en el planteamiento de las definiciones se está cuidando de evitar la securitización de la Agenda Social con la criminalización del movimiento social, al establecer que no pueden colocarse entre los riesgos y amenazas, aquellos elementos que ya están considerados en la Agenda de Desarrollo. En otras palabras, lo que tiene una solución por medio del desarrollo no debe ser atendido por las instituciones de seguridad. Esto implicaría que estando vigente esta ley, la problemática de la tierra quedaría fuera del ámbito de una agenda de seguridad.

En este sentido, el SNS:

Es el marco institucional, instrumental y funcional que tiene el Estado para hacer frente a los desafíos de Seguridad a través de la coordinación y sujeto a controles democráticos.

Se han definido como finalidades del SNS:

- El fortalecimiento de las instituciones del Estado;
- La prevención de los riesgos, el control de las amenazas y la reducción de las vulnerabilidades que impiden al Estado cumplir con sus fines;
- Contribuir a la seguridad y defensa de la Nación;
- Contribuir a la protección de la persona humana y el bien común;
- Establecer las responsabilidades de las entidades componentes del SNS, así como regular las relaciones interinstitucionales en función de sus áreas de competencia.

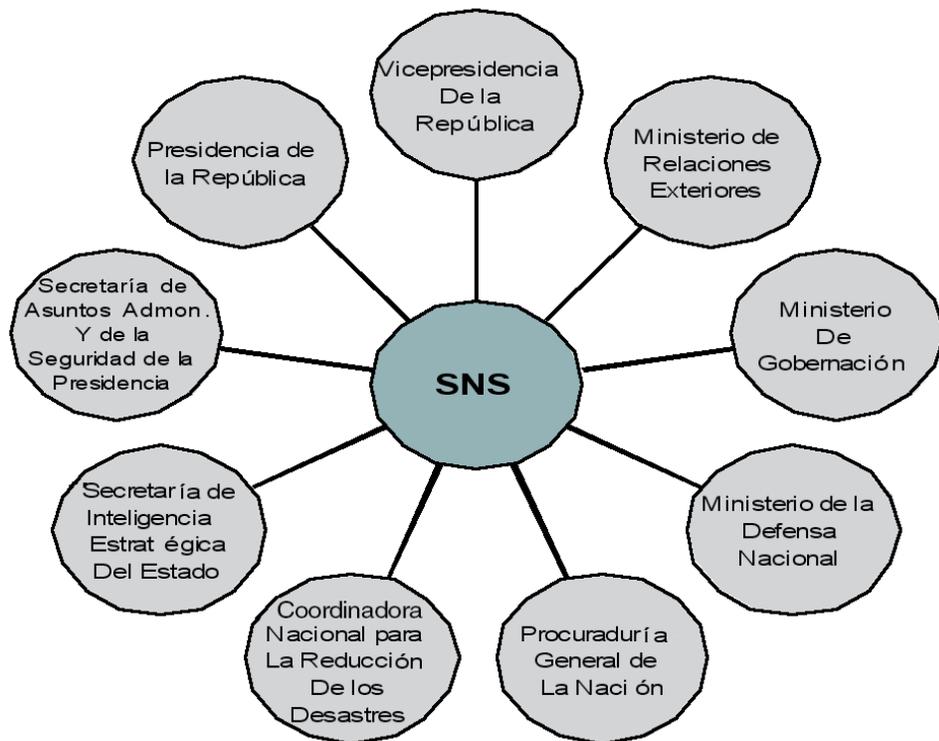
En cuanto a los objetivos del SNS, se establecieron:

- 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.**

En cuanto a la integración del SNS, lo primero que hay que advertir es que la SAE es sustituida por una nueva entidad llamada Secretaría de Inteligencia Estratégica (SIE), creando una instancia de inteligencia civil en lugar de una de análisis.

La gráfica a continuación muestra la integración del SNS:

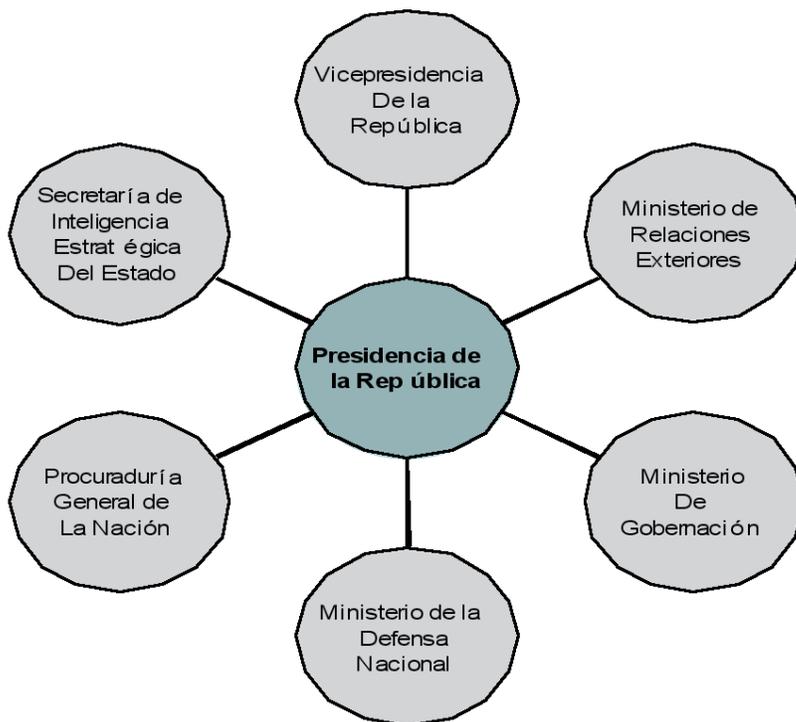
Sistema Nacional de Seguridad



Dentro del SNS se crea un Consejo Nacional de Seguridad (CNS) que lo coordina y asesora al Presidente.

El CNS se compone de acuerdo a la siguiente gráfica:

Consejo Nacional de Seguridad



Las funciones del CNS 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 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;
- 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.

Al SNS se le asigna una Secretaría Técnica que le apoya técnica y administrativamente, siendo una institución coordinada por una persona nombrada por el Presidente de la República. También se crea una Comisión de Asesoramiento y Planificación conformada por profesionales en materia de seguridad nombrados por el Presidente de la República y a propuesta de los miembros del CNS.

Esta comisión tendrá como funciones:

- Ase sorar al Consejo Nacional de Seguridad;
- Formular y proponer la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación;
- Formular y proponer el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación; y,
- Promover la tecnificación y profesionalización de los miembros del SNS.

Se establece un sistema de Carrera Profesional del SNS y del CNS, buscando que a lo interno de todas las instituciones se establezcan sistemas de carrera. Esto será supervisado por la Comisión de Asesoramiento y Planificación. En este marco se crea un Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad para formar recurso humano idóneo.

Los ámbitos de funcionamiento del sistema son: seguridad interior, seguridad exterior, inteligencia de Estado y gestión de riesgo y defensa civil.

De estos ámbitos, conviene señalar cómo define la ley el concepto de Defensa Civil:

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 realizar, en las zonas afectadas, las acciones de emergencia para permitir la continuidad del régimen administrativo y funcionar en todos los órdenes de actividad.

En un párrafo previo, la ley señala los eventos a prevenir como de orden natural, social y tecnológico, lo que abre a todo un abanico de posibilidades a lo que se tiene que desarrollar la defensa civil.

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. Su organización se encuentra en la siguiente gráfica:

Sistema Nacional de Inteligencia



El SNI coordina con el objeto de:

- 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;
- La preparación y formulación de la Agenda Nacional de Riesgos y Amenazas;
- Elaborar el Plan Nacional de Inteligencia;
- Seguimiento y evaluación permanente de la Agenda Nacional de Riesgos y Amenazas, y del Plan Nacional de Inteligencia;
- Orientar la cooperación y el esfuerzo interinstitucional de inteligencia y contrainteligencia;
- El informe periódico de la situación de inteligencia al CNS; y,
- Orientar y coordinar la búsqueda de información estratégica relacionada con la situación nacional e internacional.

Se establecen los siguientes controles democráticos para el SNS y las instituciones que lo conforman:

- a) Las comisiones ordinarias de Gobernación, Defensa y Relaciones Exteriores del Congreso de la República, continuarán haciendo sus labores de control;
- b) Se establece una Comisión Legislativa Específica de Asuntos de Seguridad Nacional y de Inteligencia, con un integrante de cada partido político representado en el Congreso de la República, la que tendrá como objeto:
 - Evaluar el funcionamiento integral del SNS;
 - Analizar y evaluar los informes regulares y extraordinarios que le envíe el Consejo Nacional de Seguridad;
 - Conocer y evaluar la Política Nacional de Seguridad y la Agenda Estratégica de Seguridad;
 - Emitir dictamen con relación a todo proyecto legislativo o asunto vinculado al funcionamiento integral y coordinado del SNS;
 - Supervisar que el funcionamiento del SNS y que sus componentes se ajusten a las normas constitucionales, legales y reglamentarias, así como a los mandatos y objetivos por los cuales fueron creados;
 - La consideración y análisis de los planes y programas de inteligencia;
 - El seguimiento y control presupuestario del área de inteligencia; y,
 - Emitir dictamen acerca de todo proyecto legislativo o asunto atinente o vinculado a actividades de inteligencia.
- c) Se reafirma el control judicial sobre las acciones de miembros del Sistema que lo requieran por ley; así como el respeto al principio a la legalidad;
- d) Se reconoce el control ciudadano que es externo, autónomo e independiente, que puede ser canalizado a través del Congreso, a través del CNS, el Procurador de los Derechos Humanos (PDH) y los partidos políticos. Se reconoce el ejercicio de la auditoría ciudadana;
- e) Se establecen controles internos a través del sistema de carrera y de los sistemas disciplinarios. Para velar el cumplimiento de los regímenes disciplinarios de cada una de las instituciones, se creará una Inspectoría General del SNS.

5. Conclusiones

Con la aprobación de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad se sientan las bases en el Congreso para poder abordar las otras leyes de la Agenda de Seguridad como lo son: la Ley de Armas y Municiones, Ley de Servicios de Seguridad Privada, Ley Marco de Inteligencia, Ley de Acceso a la Información, Ley Constitutiva del Ejército, Código Militar, entre otras.

La labor misma del Consejo Nacional de Seguridad complementada con la de un Consejo Asesor de Seguridad que sea escuchado, podría apoyar a la orientación de una Agenda Nacional de Seguridad, a una redefinición de la prioridad presupuestaria en esa materia, así como la relación de esta agenda con la de justicia y la de desarrollo.

El riesgo es que el Consejo Nacional de Seguridad se convierta en un instrumento para impulsar una política de seguridad estatista y autoritaria, ya que el que exista un sistema no garantiza per se el que sea democrático. Por ello es que el bloque de controles diseñado en la ley debe ser implementado y monitoreado por la sociedad civil para evitar que el sistema se convierta en un elemento de fortalecimiento de las tendencias negativas que ya se observan en Guatemala.

“La Ley del Sistema Nacional de Seguridad es un buen instrumento, que tiene los elementos centrales para avanzar”

*Entrevista de El Observador con Enrique Álvarez,
Coordinador del Consejo Asesor de Seguridad (CAS)¹*

¿Qué es el CAS y cómo se concibe?

El Consejo Asesor de Seguridad (CAS) se origina en el Acuerdo del Fortalecimiento del Poder Civil y Papel del Ejército en una Sociedad Democrática. Se le concibe como un organismo de asesoría a la Presidencia y como puente institucional entre la sociedad y la institucionalidad del Estado para el tema de seguridad. El espíritu que movió su creación se vinculó a la necesidad de contribuir al proceso de desmilitarización de la sociedad, a fortalecer la institucionalidad del Estado; por otro, a redefinir las relaciones entre la sociedad y las instituciones. Esta parte es de enorme importancia porque permite que personas que son de organizaciones sociales, sin dejar de serlo, formen parte de una institución, que es parte de la institucionalidad del Estado, pero sin que seamos funcionarios ni devengemos un salario. El gobierno, según el acuerdo gubernativo emitido por el mismo, está obligado a trasladar la información que el Consejo necesite. El CAS tiene como mandato promover la reforma del sector seguridad que está contenida en los acuerdos. Eso nosotros lo hemos estado haciendo como parte de la negociación entre las organizaciones sociales especializadas en seguridad y los gobiernos de Portillo y de Berger.

El CAS surge a partir de un Acuerdo Gubernativo el 26 de marzo de 2004 y se instala con la juramentación y arranca el proceso de convocatoria. Hubo una comisión preparatoria que las organizaciones sociales, en negociación con el gobierno, crean en 2003. A esta comisión se le da el mandato de hacer un proceso de concertación de lo que deben ser los elementos fundantes del Consejo: su función de ser, cómo va a trabajar, cuál es el objeto de su trabajo. Así, la comisión hace este documento y lo negocia con el gobierno de Portillo en octubre de 2003, en plena campaña electoral. Ya emitido en marzo de 2004 el acuerdo, la comisión convoca a las organizaciones sociales a postular personas, lo que se hace con éxito. Hay dos requisitos centrales: uno es no haber sido condenado en juicio doloso, y el otro, no tener resolución condenatoria de la Institución del Procurador de Derechos Humanos. El CAS está formado por 7 titulares y 3 suplentes².

¿Cuáles han sido los principales problemas que ha afrontado el CAS?

Es interesante valorar la situación concreta del CAS en términos de su institucionalidad y de su capacidad de incidencia. El CAS ha tenido que negociar con los Presidentes y Vicepresidentes de la República. Ha sido complejo el trabajar, afrontar la desconfianza ante el Consejo, pues los funcionarios preferían relacionarse con personas de gobierno, pero eso hubiera transformado la naturaleza del Consejo.

1. Esta entrevista fue realizada por El Observador a principios de junio del presente año, cuando Álvarez todavía fungía como Coordinador del CAS. El período de los miembros que conformaron el CAS en el período 2004-2008 venció el pasado 14 de junio del presente año, y al momento del cierre de la presente edición se supo extraoficialmente que el Presidente de la República ya contaba con una lista de personas propuestas para integrar esta instancia para el siguiente período.

2. En 2004, cuando el CAS se crea, hubo cuatro personas que provenían de la Comisión Preparatoria y pasaron a ser parte del CAS designados por el Presidente de la República. Ellas y ellos son: Adela de Torrebiarte, Iduvina Hernández, Max Quirin, y Enrique Álvarez. Se agregaron dentro de los titulares: Julio Balconi, Carmen Rosa de León, Sandra Muralles, Hellen Mack; además, José Martí y Ciriaco Pirique como suplentes. Producto de diversos tipos de circunstancias se retiraron cuatro integrantes: Iduvina es la primera que se retira después del acto de represión que hubo contra algunas personas que manifestaban en la Plaza Central contra el Tratado de Libre Comercio (TLC) en 2005. Como antecedente estuvo el caso del desalojo de la Finca Villa Linda en 2004, cuando el Consejo emitió una fuerte declaración censurando la acción de las fuerzas de seguridad. Luego, Adela de Torrebiarte asume el Ministerio de Gobernación, Julio Balconi asume la Secretaría Técnica de la Comisión Presidencial, y Helen Mack por razones de su trabajo y otras personales, se retira. Se integran con el nombramiento de enero de este año y juramentados en abril: Roberto Ardón como titular; y suplentes: Fernando Girón de Fundación Mack, Julio Curruchiche del Foro Maya, y Michelle de Leal de Madres Angustiadas. Los cuatro fueron propuestos por el Foro Guatemala, que es una coalición de diversas organizaciones. Esa es la integración del CAS que termina sus funciones el 14 de junio del presente año.

También hubo algunos celos sobre la beligerancia pública que el CAS podía tener. Estas cosas definieron tendencias en el trabajo del CAS: mantener un perfil bajo buscando privilegiar la incidencia, más allá de tener beligerancia pública. El efecto más grave que se tuvo es que al CAS se le conoce poco; la gente no tiene mucha idea de lo que ha propuesto.

También hubo algunos celos sobre la beligerancia pública que el CAS podía tener. Estas cosas definieron tendencias en el trabajo del CAS: mantener un perfil bajo buscando privilegiar la incidencia, más allá de tener beligerancia pública. El efecto más grave que se tuvo es que al CAS se le conoce poco; la gente no tiene mucha idea de lo que ha propuesto.

Han existido diversos problemas, algunos tienen que ver con resistencias claramente expresadas a brindar información a una institución sobre la cual el gobierno no tenía una jerarquía claramente definida. Se desconfió de la capacidad técnica de los miembros del CAS y hubo percepciones de duplicidad de funciones, por lo que el CAS tuvo que ganarse la interlocución sobre la base de evidenciar la capacidad técnica de sus propuestas y que es complementario al gobierno a partir de su composición, y especialmente, la potencialidad que le da el nivel de relación con las organizaciones sociales especializadas en seguridad.

Un problema con algunas organizaciones sociales también tuvo que ver con una comprensión, que a nuestro juicio, no era la más adecuada, de que el CAS debía ser un medio contestatario en términos de una censura permanente de las actividades de las instituciones. Para empezar, el CAS es un organismo de asesoría, depende de la persona si la asume o no, si la toma en cuenta o no. Tuvimos que jugar con el equilibrio de que el CAS fuera una institución seria, y de garantizar que la información que se le trasladaba no se manejaba de forma irresponsable.

La relación con funcionarios públicos fue mejorando paulatinamente cuando se vieron las posibilidades que ofrecía, no sólo de promover mecanismos de solución a la problemática sino de ofrecer fórmulas de articulación de esfuerzos que las organizaciones estaban implementando o interesadas en implementar, con el fin de garantizar que los Acuerdos de Paz se realizaran en su espíritu y contenido. Esto sucedió con el Ministerio de Gobernación.

En el anterior gobierno hubo un buen nivel de interlocución con el Presidente. Aunque no le prestó la atención debida era accesible al Consejo, y el Vicepresidente fue un apoyo importantísimo, tanto en término de comprensión de las propuestas como de su viabilidad; fue también un interlocutor que estaba totalmente dispuesto a establecer relación con el CAS. El problema fue que el poder del Vicepresidente era limitado, y la lógica de las decisiones no siempre está totalmente expresada, es decir, hay grupos que tienen influencia en las altas esferas del gobierno que no siempre uno conoce.

Otra tensión que hubo con el gobierno de Berger fue la urgencia por aspectos coyunturales -frente a la interpretación nuestra que creía que el principal aporte debía ser en lo estratégico- porque las autoridades están sumamente concentradas en la demanda del día a día y desbordadas para trabajar en lo estratégico. Sin embargo, el CAS trabajó en temas estratégicos, y tampoco fue tomado en forma adecuada. Por ejemplo, en el tema de los celulares en 2006 promovimos ante el gobierno que, además de hacer una legislación adecuada, se promoviera presiones y un acuerdo con las empresas para evitar la reactivación de los celulares robados, y que se mantuviera una presión permanente sobre los centros de venta. Aquí enfrentamos un valladar, especialmente en términos de conceptualizar la libertad de empresa. La actitud de los empresarios ponía en riesgo a las personas que con frecuencia eran asesinadas por robarles su celular.

La misma responsabilidad empresarial la promovimos respecto al tema de los autobuses: en 2006 le propusimos al gobierno una reestructuración completa de las rutas para lo cual ya hay estudios hechos en el Centro de Estudios Urbano Regionales (CEUR) de la USAC. Se visualizó la eliminación del dinero en los autobuses y la utilización de las tarjetas prepago así como una adecuada distribución de los sitios de parada para que pudiera vigilarse con algún nivel de éxito. El Transmetro demuestra que eso es posible. Entonces, señalamos que el subsidio que el gobierno otorga a los empresarios debería ser un instrumento también de presión para mejorar el servicio, pero especialmente para crear condiciones para que la seguridad se pueda prestar con algún nivel de éxito. Los empresarios del transporte son absolutamente irresponsables del funcionamiento, se declaran irresponsables y así no puede ser.

¿Cuál es la situación actual y los principales desafíos del CAS?

La situación del CAS en el último año del gobierno anterior mejoró sustancialmente por la crisis derivada de la muerte de los diputados salvadoreños de febrero de 2007, en la que se evidenció la falta de coordinación interinstitucional y de seguimiento de las decisiones. Lo observamos con varias decisiones que tenían que ver con el Consejo, que el Presidente tomó y que nunca se implementaron y después,

En este año el CAS ha tenido limitaciones de articular la relación con el nuevo gobierno, posiblemente por falta de comprensión de lo qué es como institución. En un primer momento se nos dijo que las altas autoridades creían que el Consejo había ya desaparecido; nosotros explicamos que es una institución permanente

nadie se hacía responsable. Cuando se produjo la muerte de los diputados, el CAS fue convocado para hacerse cargo de la crisis de una manera que nosotros no creíamos era la mejor, porque lo que se pidió es que los miembros del CAS asumiéramos la dirección de las instituciones. Nosotros defendimos que la naturaleza y el valor agregado del Consejo tenía que ver con que fuera una visión externa, que pudiera expresar las posiciones, pero también la enorme capacidad que diversas organizaciones han construido en el tema. Sin embargo, dejamos en libertad a los miembros del CAS que quisieran asumir algún nivel de responsabilidad, y dos personas lo hicieron: una en Gobernación, y la otra en la Secretaría Técnica de lo que debió haber sido el Consejo Nacional de Seguridad³, pero que no fue porque el Secretario General de la Presidencia de ese tiempo mantuvo la opinión de que el Presidente no podía crear un Consejo; entonces crearon una comisión que se llamó Comisión Presidencial del Sistema Nacional de Seguridad.

Como el proceso electoral estaba en marcha, nosotros insistimos mucho en que se creara un proyecto de transición. El gobierno lo aceptó de inmediato. Nos interesaba garantizar que lo alcanzado se pudiera mantener y desarrollar después. El CAS estuvo en el diseño del proyecto y participó en dos reuniones, pero el proceso no cuajó. Una limitación importante es que la presente administración –la de Álvaro Colom–, no nombró a sus funcionarios sino hasta enero del presente año. El documento que el gobierno hizo es un buen documento; está disponible en la página de SEGEPLAN⁴.

En este año el CAS ha tenido limitaciones de articular la relación con el nuevo gobierno, posiblemente por falta de comprensión de lo qué es como institución. En un primer momento se nos dijo que las altas autoridades creían que el Consejo había ya desaparecido; nosotros explicamos que es una institución permanente. De hecho, el Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz (CNAP) calendarizó la Ley del CAS, la que estamos en proceso ya de discusión. Se instaló una Mesa Técnica el 9 de junio sobre la base de una propuesta que nosotros como CAS ofrecemos para la discusión. A partir de febrero de este año empezamos a hablar con el Vicepresidente, y a pesar que solicitamos una entrevista con el Presidente de la República, no la pudimos tener. Lo que buscábamos era presentarle un plan de trabajo.

En términos legales, el CAS debe ser renovado pues el mandato de los actuales Consejeros se vencería el 14 de junio. Hubo un proceso de postulación que se hizo a través de organizaciones sociales, tal como manda el Acuerdo Gubernativo. Al Presidente de la República se le entregó una lista de 31 personas⁵ de las que debía elegir a diez: siete titulares y tres suplentes.

Las tareas pendientes del CAS son generar una propuesta de la Política Nacional de Seguridad, el definir elementos básicos para una metodología de monitoreo del presupuesto de instituciones de seguridad, potenciando los avances realizados por otras instituciones. De igual manera, coordinar con organizaciones civiles; se ha iniciado a construir una para red en el Interior del país. Las funciones son esas: ser un puente institucional, ser el referente de las organizaciones para con las instituciones, pero no los únicos. Respetamos cuando las organizaciones deciden tener una interlocución directa y la facilitamos si hay necesidad. Entonces tenemos funciones de asesoría, de interlocución y de auditoría social.

En el nuevo esquema, el CAS se mantiene como un organismo de asesoría a la Presidencia; en esto hay una enorme ventaja de poder expresarse de forma relativamente distanciada del gobierno, y el nivel de relacionamiento que tiene con la sociedad, en general es porque no se integra al Estado. El CAS es un organismo de asesoría de la Presidencia con las funciones que tiene; por ello debe tratar de potenciar su capacidad de interlocución sin ser sumido en la lógica de la institucionalidad con un nivel de dependencia tan fuerte que lo desnaturalizara.

3. Se refiere, por un lado, a Adela Camacho de Torrebiarte, quien era miembro del CAS y asumió como Ministra de Gobernación cuando la coyuntura del asesinato de los diputados salvadoreños al Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y su chofer, en febrero de 2007, provocó la salida del entonces ministro, Carlos Vielmann Montes; por otro, a Julio Balconi, ex Ministro de Defensa, quien también era miembro del CAS y asumió el cargo de Secretario Técnico del Consejo de Seguridad. Ver: Samayoa, Claudia. “Qué modelo de seguridad impulsó Oscar Berger”; y, Solano, Luis. “La política de limpieza social y el marco ideológico subyacente”. El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía No. 5, año 2, abril de 2007, páginas 25-32 y 33-36, respectivamente.

4. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN). “Avances y desafíos de las políticas públicas en la administración de Berger: Ejercicio de Transición 2007-2008”. Este documento fue elaborado por SEGEPLAN con insumos de los ministerios y secretarías del Organismo Ejecutivo en enero de 2008, 241 páginas. Puede consultarse en: www.segeplan.gob.gt, y www.segeplan.gob.gt/transicion/index.php

5. Extraoficialmente, El Observador tuvo acceso a una lista con los nombres de los 31 postulados al CAS, la cual estaba integrada así: Enrique Álvarez, Carmen Rosa de León, Sandra Muralles, Michelle Castillo de Leal, Roberto Ardón, Ciriaco Pirique, Fernando Girón, Julio Curruchiche, titulares y suplentes del CAS que irían por una nueva designación; Carlos Búcaro, Rodolfo Corzo de León, Marco Antonio Pozuelos, José Adolfo Reyes Calderón, Carlos Israel Velásquez, Emilio Francisco Pacheco, Orlando René Díaz, y Nery Afonso Florian, que constituyen un grupo de ex militares y ex funcionarios de gobierno; Lili Cordero Ramos, Marco Antonio Canteo, Ana Margarita Chacón, Marco Vinicio Cerezo, Antonino Talamonti, Claudia Virginia Samayoa, Francisco Reyes Ixcamey, Moisés Daniel García, los cuales formarían parte de expresiones de sociedad civil; y Carlos Enrique Prado, Raúl Arturo Illescas, Marco Bruno Lippman, Carlos Ramiro Moino, Joel Torres Orozco, Adolfo Aquiles Vela, Roberto Cáceres Estrada.

¿Puede indicar los aspectos centrales de la propuesta del CAS en la definición de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad?

El Sistema Nacional de Seguridad es un elemento que está enunciado ya en el proyecto POLSEDE, el cual desarrolla el CAS. El proyecto POLSEDE: “Hacia una Política de Seguridad para la Democracia”, fue promovido por el WSP Internacional (Proyectos para Desgarrados por la Guerra), y empezó en Guatemala en 1996. Lo apoyaron FLACSO e IGEDEP, en la cual participamos una buena cantidad de organizaciones sociales, de instituciones del Estado y también algunas personas a título personal. Lo dirigió Bernardo Arévalo. Hubo una buena experiencia de avances conceptuales y articulación organizativa. Después de éste se desarrolló el Proyecto de Seguridad Ciudadana (POLSEC) y finalmente el FOOS⁶.

Casi al momento de su instalación, el CAS empieza a trabajar en esa propuesta. Se recibió la aprobación inicial del Presidente y fue avalada en el Foro Permanente de Partidos Políticos, luego que el CAS la presentara a los Secretarios Generales. Ellos crearon una comisión técnica para trabajar la ley que finalmente fue emitida este año. Surgieron interrogantes en torno a por qué crear un Sistema con componentes institucionales nuevos y para que sustituir al Gabinete de Seguridad por el Consejo Nacional de Seguridad (CNS)⁷.

Encontramos elementos no contemplados en la Ley como la transformación del Ministerio de Gobernación. Éste tiene signos coloniales en su estructura, las funciones que cumple son diversas y no llena las necesidades actuales de la seguridad del Estado.

Entonces, la propuesta nuestra fue el funcionamiento sistémico y partimos de que en Guatemala con frecuencia se habla de sistemas, pero que realmente no funcionan como tales: el Sistema de Justicia, el Sistema de Presidios. De ahí que propusimos crear las instituciones para propiciar eso y buscamos también que se definiera, de manera muy clara, el más alto nivel de responsabilidad política para poderlo diferenciar del área operativa. Un ejemplo que pongo es que, en algún momento el Director de la Policía, que en aquel momento era Erwin Sperinsen, dio unas declaraciones sobre un grupo armado en el occidente del país, en el área de San Marcos, afirmando que era lo que quedaba de URNG. Nosotros tuvimos una reunión con el Vicepresidente y le preguntamos si eso era una valoración política del gobierno, y la verdad es que lo que él nos dijo es que las altas autoridades ni siquiera habían conocido la información sobre la cual el ex Director de la Policía hablaba. Hay una permanente confusión entre esos niveles políticos y operativos que no ayuda.

La propuesta -que está bastante reflejada en la Ley que fue aprobada- está concebida como una política pública que busca complementar la Agenda de Reforma del Sector Seguridad que está contenida en los Acuerdos de Paz. Sin embargo, por la naturaleza de los Acuerdos y por el momento histórico y político en el que fueron emitidos, tiene limitaciones, por un lado, derivadas de que busca resolver una problemática concreta que es la de la militarización y los abusos y excesos que esto produjo. Otra limitación tiene que ver con la falta de un desarrollo conceptual de la Seguridad Democrática, porque se basa fundamentalmente en el Tratado Marco de Seguridad para América Central; pero en estos casi 12 años de la emisión del Tratado, en Guatemala se ha producido un importantísimo desarrollo conceptual de lo que la Seguridad Democrática es, tanto en desarrollo del propio concepto como avances de cómo debe implementarse.

Así, encontramos elementos no contemplados en la Ley como la transformación del Ministerio de Gobernación. Éste tiene signos coloniales en su estructura, las funciones que cumple son diversas y no llena las necesidades actuales de la seguridad del Estado. Propusimos quitarle a Gobernación todas las funciones que no son de Seguridad, que son muchísimas, algunas de carácter jurídico como compilación de leyes, autorización de estatutos de personerías jurídicas. Gobernación tiene bajo su mando la Tipografía, el Diario de Centroamérica, la TGW, controles de rifas, en fin, un montón de funciones que se pueden trasladar de manera sencilla a otras instituciones. Esto demanda una reforma de la Ley del Organismo Ejecutivo.

La otra transformación de importancia y que tampoco fue recogida en la ley, es una reconceptualización de la Dirección General de Migración, pues la forma en que está concebida en Guatemala tiende a ser represiva. La migración de personas no es un problema de seguridad en sí mismo, aunque en algunos momentos puede serlo, especialmente cuando hablamos de combatir bandas de tratantes de personas. En este fenómeno hay un contenido de relaciones políticas, económicas y de

6. El Proyecto “Fortalecimiento de Organizaciones Sociales en Temáticas de Seguridad (FOSS)” estuvo integrado por Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), Centro de Estudios de Guatemala (CEG), Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro (FADS), Fundación Myrna Mack (FMM), Incidencia Democrática (IDEM), Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES), Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG) y Seguridad en Democracia (SEDEM).

7. Ver al respecto en la presente edición, el ensayo de Claudia Samayoa así como la entrevista de El Observador con Héctor Rosada.

diversa índole, de las que se ocupan distintas instituciones del Estado sin ningún nivel de coordinación. Así, nosotros propusimos crear un Instituto Nacional de Migración, y de manera transitoria mientras se creaba, algunas funciones podían permanecer en Gobernación.

De igual manera, el CAS ha enfatizado en recuperar la institucionalidad de la Policía, que tiene que ver con su profesionalización y la depuración de elementos.

¿Quiénes conforman en la actualidad el Gabinete de Seguridad y cuáles son los cambios que se proponen con el Consejo Nacional de Seguridad?

En la práctica, el Gabinete de Seguridad no funciona porque no tiene mecanismos de seguimiento, no hay suficiente respaldo político para que funcione. Los integrantes asisten de manera irregular, a veces, ni siquiera llegan los Ministros o los Viceministros. Se toman decisiones que después, en el mejor de los casos, cada quien implementa como se le ocurre o como cree que es mejor hacerlo, y nadie le da seguimiento.

El Gabinete actual está conformado por el Presidente y el Vicepresidente, Ministro de la Defensa, Ministro de Gobernación, el Secretario de SAE, y el Secretario de SAAS. En la nueva Ley, el Consejo Nacional de Seguridad está sin SAAS; se agrega Relaciones Exteriores y la Procuraduría General de la Nación. Se crean dos instancias nuevas: la Inspectoría y la Secretaría Técnica, para propiciar el funcionamiento sistémico, y para tratar de promover una relación sobre la base de un nivel de especialización. Sería un órgano rector, no colegiado, porque la responsabilidad es del Presidente, pero sí en donde se comparte toda la información, donde las decisiones se toman sobre esa base.

El Gabinete hace algunas de las funciones que ahora le corresponden al Consejo Nacional de Seguridad, y algunas no las hace nadie. La Secretaría Técnica y la Inspectoría son brazos del Presidente porque cuando el mandatario se va a poner a supervisar si un ministro hace o no hace las decisiones que se toman, simplemente no tiene tiempo, no puede, pero si tiene instrumentos sí lo puede hacer. Esa es la lógica, es limitar en lo posible el nivel de discrecionalidad a nivel personal, aunque sea sobre la base de intereses legítimos de instituciones.

La persona que ocupe la Secretaría Técnica tiene que tener fuerte respaldo político del Presidente. Sus funciones serán mantener la agenda del Consejo Nacional de Seguridad, comunicación muy activa y darle seguimiento al cumplimiento de las decisiones. De cierta manera va a decir si se están cumpliendo o no, y quien las cumple o no.

En la práctica, el Gabinete de Seguridad no funciona porque no tiene mecanismos de seguimiento, no hay suficiente respaldo político para que funcione. Los integrantes asisten de manera irregular, a veces, ni siquiera llegan los Ministros o los Viceministros. Se toman decisiones que después, en el mejor de los casos, cada quien implementa como se le ocurre o como cree que es mejor hacerlo, y nadie le da seguimiento.

La propuesta es nueva en integración y funcionamiento de las relaciones interinstitucionales. Guatemala debe trabajar en esta dirección, si no sus capacidades para contrarrestar el crimen organizado son muy limitadas pues cuenta con otras debilidades como la fiscal, que limita mucho el gasto y la inversión en temas de seguridad y las limitaciones de profesionalización, etc. En la medida que exista el Consejo Nacional de Seguridad, las definiciones pueden ser muchísimo más precisas sobre la base de las necesidades y no sobre la base de lo que a alguien se le ocurre. Se plantea qué tipo de instituciones se necesitan, el nivel de complementariedad que hay que construir y las políticas sectoriales que hay que trabajar. Este Consejo además, según la Ley, debe definir la Política Nacional de Seguridad y la Agenda Nacional de Seguridad.

Es importante señalar que en la Ley aparece la Inspectoría General de Aspectos de Seguridad, con el fin de crear un mecanismo de control interno del Consejo Nacional de Seguridad, orientado en dos grandes direcciones: una, garantizar que las decisiones se operativicen de manera adecuada, por lo tanto, en relación a los procesos de control interno de cada institución. La otra y de mayor importancia, ser el mecanismo inicial del Consejo Nacional de Seguridad para garantizar que las decisiones no violenten el Estado Democrático de Derecho, y con énfasis particular en los derechos humanos.

La única diferencia con nuestra propuesta y que para nosotros no es deseable pero tampoco es una tragedia, es que en el Consejo Nacional de Seguridad se haya incluido al Procurador General de la Nación. Esto no tiene sentido, pues el Consejo es un organismo de instituciones que tienen responsabilidad en áreas de la seguridad, y si tiene necesidad o deseos de información o asesoría, puede convocar a cualquier funcionario, pero no integrar a miembros permanentes que no sean de seguridad. Esto

distorsiona el nivel de confianza que la información necesita, especialmente con un Procurador como el que hay en Guatemala, que su función está destinada principalmente a las adopciones.

¿En qué consiste la reforma dirigida hacia el Sistema de Inteligencia del Estado?

Lo fundamental es la transformación de la Secretaría de Análisis Estratégico (SAE) en una Secretaría de Inteligencia de Estado (SIE), y esto sobre la base de constatar la grave debilidad del Estado frente al crimen organizado. La inteligencia es un mecanismo privilegiado para ayudar a tomar decisiones no para hacer control político, y menos para hacer operativos como lo hizo la Inteligencia Militar en el pasado. La SIE debe tener la capacidad de proveer al Presidente, bajo su directa responsabilidad, y por lo tanto, al gobierno, de información de Inteligencia para tomar decisiones de carácter estratégico, pero también contribuir a comprender y a complementar el trabajo de Inteligencia del Ministerio de Gobernación para combatir al crimen organizado.

En este sentido, es central definir controles democráticos y entenderlos de forma integral para que la Inteligencia no se desnaturalice ni se desvíe; especialmente que no se convierta en un mecanismo de control. Hay un control interno de la propia institución: está la responsabilidad directa del Presidente de garantizar el funcionamiento adecuado en el marco del Estado Democrático. El Congreso deberá crear una Comisión de Inteligencia, lo indica la Ley, y el Organismo Judicial deberá crear los mecanismos adecuados para valorar y sancionar los abusos. La auditoría social se puede ejercer a través del Consejo Nacional de Seguridad con el apoyo de las organizaciones sociales.

Será necesario superar la dispersión, la falta de coordinación interinstitucional, fortalecer la profesionalización de la Dirección General de Inteligencia Civil (DIGICI)⁸. Además, definir una Inteligencia con características policiales para prevenir el delito y coadyuvar a la investigación criminal que se hace en Gobernación; así se delimita con muchísima claridad el ámbito de responsabilidad de la Inteligencia Militar. En la nueva Ley se establece un mecanismo de coordinación para el intercambio de información entre los diferentes órganos de Inteligencia. La SIE sería el canal exclusivo hacia el Consejo Nacional de Seguridad pero con ella deberían de coordinar la Inteligencia Militar, la DIGICI y la Unidad de Información que se creó en Relaciones Exteriores. Esta es una unidad de información, no es de inteligencia. Su función es captar de forma sistemática toda la información de las oficinas de Guatemala en el mundo y trasladarlas a la SIE para procesarlas como inteligencia.

En el caso de la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad (SAAS), en la propuesta del CAS y así está reconocido en la Ley; esta es un organismo especializado en la seguridad personal y de las familias del Presidente y Vicepresidente, sin ninguna otra función. Para hacer su trabajo necesita información de Inteligencia, la que debe ser provista por los servicios de Inteligencia que no desarrollada por la SAAS. Sería una grave distorsión que un organismo con características operativas haga labores de Inteligencia; esas son funciones que nunca se deben mezclar en un Estado Democrático.

Desde su perspectiva, ¿Cuáles son ahora los principales retos a afrontar en materia de Seguridad?

Para el CAS y la sociedad de este país es un reto garantizar que la ley se implemente bien. La ley sí expresa esta visión de Seguridad Democrática, con las personas como centro de la atención. La ley establece que 90 días después de su publicación debe empezar a implementarse, plazo que se cumple

8. Hasta el 2 de julio del presente año, el Director de la DIGICI fue Francisco Jiménez, quien a raíz del inesperado accidente que le costó la vida al Ministro y al Viceministro de Gobernación, Vinicio Gómez y Edgar Hernández Umaña respectivamente, el pasado 27 de junio, asumió la titularidad de dicha cartera junto a Arnoldo Villagrán Campos como Viceministro. Los dos nuevos funcionarios son académicos que han estado relacionados con colectivos y organizaciones civiles inmersas en el campo de los derechos humanos y seguridad democrática. En el caso de Jiménez, es Doctor en Filosofía y ha sido catedrático de la Universidad Rafael Landívar. Su trayectoria como funcionario público se remonta a la SAE, de la cual fue Secretario y la dirigió en el período 2000-2004 durante el gobierno de Alfonso Portillo y después de que Edgar Gutiérrez pasara a ser el Ministro de Relaciones Exteriores en esa gestión. Después, en 2004-2005, Jiménez fue Secretario Técnico del CAS, y asesoró la implementación de la DIGICI, la cual dirigía desde 2007. Por ello, estubo muy cercano y fue miembro activo en la discusión de varias leyes relacionadas con el tema de seguridad como la del Sistema Nacional de Seguridad, la Ley Marco de Inteligencia, la de Acceso a la Información –que está en discusión–, etc. En el caso de Villagrán, es Licenciado en Ciencias Políticas por la USAC y tiene diplomas en Estado Mayor, defensa, seguridad e inteligencia. Ha sido catedrático universitario y estuvo vinculado al Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IPES) y a Incidencia Democrática, así como fue candidato a diputado por lista nacional con la Alianza Nueva Nación (ANN) en las pasadas elecciones generales de 2003. Se le considera muy cercano a Pablo Monsanto, al igual que otros académicos que participan en el actual gobierno de la UNE en varios niveles. La designación de ambos causó reacciones encontradas, en el sentido de que colectivos y organizaciones sociales vinculadas al sector justicia y seguridad la vieron como acertada y positiva, en tanto que la derecha, a través de programas radiales, y medios de comunicación escritos, destacaron fundamentalmente, por ejemplo, el pasado guerrillero de Villagrán. Por de pronto, como una de sus primeras medidas Jiménez removió a Raúl Arandi Ramírez como Viceministro de Apoyo Comunitario, y a Gilberto Alfredo Ruano Tejada quien se desempeñaba desde abril del presente como Jefe del Comando Antisecuestros y Extorsiones. En su lugar fueron nombrados respectivamente: Marco Tulio Arévalo Arévalo y Ariel Godínez, quienes habían trabajado con Jiménez en la SAE cuando éste la dirigió. Estos cambios fueron interpretados como positivos y como “buena señal” en la medida que tanto a Arandi Ramírez como a Ruano Tejada se les vinculó con el Jefe de la SAAS, Carlos Quintanilla y con la estructura que estaría ligada con Francisco Ortega Menaldo. Jiménez también separó a Ricardo Gatica Trejo del cargo de vocero del MINGOB y nombró en su lugar a Nery Roberto Morales. La expectativa se encuentra ahora sobre la persona que sería nombrada en la DIGICI, y si el nuevo equipo podrá avanzar en más cambios y en la línea de la seguridad democrática.

Del Presidente (Colom), lo que conocemos es su interés por el tema y sus declaraciones de interés por la Ley, pero no tenemos una relación directa todavía, y tampoco podemos hablar de los otros funcionarios, con quienes aún no nos hemos relacionado.

el 16 de julio. Ya mencioné que lo primero será instalar el Consejo Nacional de Seguridad y la Secretaría Técnica del mismo, con suficiente capacidad. Es un reto superar la falta de funcionamiento interinstitucional, superar la falta de coordinación y la relación bilateral de funcionarios con el Presidente. Ahí tenemos entonces que las decisiones se toman sin la información adecuada y algunas tienen altísimas implicaciones políticas. Aquí es muy frecuente que el Ejército diga que va a combatir el narcotráfico. Uno no sabe si esa es una decisión tomada en el más alto nivel, o si es algo que el Ministro ha definido, para poner un ejemplo, pero hay más.

Se requiere también reconceptualizar el tema de la Seguridad Externa. Hubo logros en la pasada administración cuando la Cancillería tuvo un importantísimo papel en la construcción de la Agenda de Seguridad del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), que ya no fue enfocada desde la perspectiva exclusiva de seguridad sino que la seguridad externa tiene un área política, económica, social, cultural y, por supuesto, de defensa. Entonces, no es el Ejército el encargado de garantizar la Seguridad Externa solamente, y menos dirigirla o diseñarla, sino es parte de la Política Exterior del país, y por lo tanto, responsabilidad del Presidente.

Persisten limitaciones que no fueron contempladas en los Acuerdos de Paz en las que hay un énfasis grande para solventar la problemática de la militarización. Se aborda con mucha fuerza el tema de la Inteligencia y de la Doctrina (Militar), pero no hay nada sobre Política Nacional de Seguridad, de la cual debieran derivarse las políticas sectoriales. Tampoco hay nada derivado de una Agenda Nacional de Seguridad, que es una grave restricción.

Ante la grave situación de seguridad ciudadana, los gobiernos están obligados a desarrollar planes y programas para combatir la delincuencia. Es una necesidad en términos políticos y operativos. La implementación del Sistema es sentar las bases de la solución para el mediano y largo plazo con el fin de que las instituciones del Estado tengan capacidad de combatir estas graves amenazas y los riesgos que hay. Eso pasa también por potenciar la posibilidad de las relaciones externas. Hay varias de las amenazas que son de crimen organizado que tienen carácter transnacional; por lo tanto, ningún país las puede enfrentar con éxito en forma aislada. Un país con una institucionalidad débil tiene menos posibilidades, no sólo de enfrentarlas sino de capitalizar también el entorno internacional.

Es decir, el gobierno debiera tener una imagen muy clara de cuáles son las vulnerabilidades, los riesgos y las amenazas que Guatemala ya está sufriendo, con una visión global, en un Gabinete y un Consejo donde estén expresadas todas las instituciones que tienen responsabilidad en el tema; así tomar decisiones sobre cuales son las prioridades, cuál es la fuerza que hay que enfrentar a cada una y la intensidad de esa fuerza.

Finalmente, ¿Cómo ve el escenario con este nuevo gobierno ante el CAS y la nueva Ley?

Hemos mantenido relación directa con el Vicepresidente y con el Ministro de Gobernación. El Vice-mandatario tiene una mejor comprensión de lo que es el CAS, por lo tanto, bastante más interés; y el Ministro manifiesta una disposición fuerte de apoyarse en el CAS, probablemente porque él fue parte del mismo en el año anterior. Así, la última Ministra trabajó en base a planteamientos del CAS, principalmente en el área de profesionalización de la policía, el área de fortalecimiento de la supervisión, de la auditoría, de la institucionalidad, que nosotros identificamos desde el principio como estratégico.

En la policía, una buena parte de los males venía de la falta casi total de supervisión, de la pérdida del modelo, malo, pero que además se había perdido. Del Presidente (Colom), lo que conocemos es su interés por el tema y sus declaraciones de interés por la Ley, pero no tenemos una relación directa todavía, y tampoco podemos hablar de los otros funcionarios, con quienes aún no nos hemos relacionado.

La valoración que tengo es que la Ley es un buen instrumento, que tiene los elementos centrales para avanzar y que la sociedad tiene la posibilidad de recurrir a ésta para contribuir a su implementación o para expresar su censura.

Contrainsurgencia y crimen organizado*

Por
Luis Solano

Economista por la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC). Investigador y periodista en temas económicos, políticos y sociales.

Secuestro y narcotráfico constituyen denominadores comunes dentro de las estructuras y dinámicas desarrolladas por el crimen organizado. Se ha incrustado en las altas esferas donde cohabitan empresarios, políticos, militares y funcionarios de gobierno. Es gracias al poder de estas elites y grupos que logra subsistir, desarrollarse y convertirse en un poder paralelo, hoy por hoy tan fuerte como invencible.

En el año 2005, el entonces Viceministro de Gobernación en el gobierno de Óscar Berger y de la Gran Alianza Nacional (GANAN), Julio Godoy Anleu, declaró al diario estadounidense Boston Globe que:

*Hoy, los nexos del narcotráfico pueden ser más fuertes que el Estado (...)
Hay áreas donde el Ejército, la policía y funcionarios locales trabajan conjuntamente con los narcotraficantes, como en Colombia en los años 80 (...)
Los narcos abusan y matan y nadie dice nada porque los jueces, investigadores, comandantes militares y gobernadores están sobornados¹.*

Pero el fenómeno no es de reciente data. Ha sido un proceso gestado desde los mismos cimientos de la contrarrevolución de 1954. Sus orígenes en Guatemala, con toda seguridad, se remontan a los años de la década de 1960 del siglo XX, cuando el partido ultraderechista Movimiento de Liberación Nacional (MLN), promovió asaltos y secuestros de empresarios y terratenientes sin importar si eran partidarios emelenistas o no. Caso paradigmático fue el secuestro del entonces Arzobispo de Guatemala, Mario Casariego, en 1968, cuyo autor intelectual, el poderoso finquero, industrial y político Roberto Alejos Arzú, fue capturado pero liberado pocos días después. Este secuestro coincidió con el auge que cobró "La Mano Blanca", el más famoso escuadrón de la muerte fundado por el MLN y respaldado por oficiales militares e inteligencia del Ejército.

La Mano Blanca, la Nueva Organización Anticomunista (NAO) y el Ejército Secreto Anticomunista (ESA), fueron los escuadrones de la muerte promovidos y encabezados por la entonces máxima figura emelenista Mario Sandoval Alarcón, artífices del crimen organizado en Guatemala. Y mientras Sandoval Alarcón estuvo en el poder entre 1970 y 1978, fuera como Presidente del Congreso o como Vicepresidente de la República, el financiamiento de estos aparatos paramilitares estuvo garantizado. Pero tras las elecciones de 1978, tras apoyar al candidato equivocado, ese financiamiento se perdió. Viene entonces la decisión que provocará un punto de inflexión en la historia política del país y que sentará las bases para el surgimiento de lo que hoy se conoce como crimen organizado: Sandoval Alarcón autoriza a los líderes de sus escuadrones de la muerte ejecutar robos y secuestros para financiar sus operativos políticos.

Sonados fueron los nombres de Lionel Sisniega Otero y Raúl Midence Rivera –otrora cuñado de Sandoval Alarcón– en ese amplio espectro con tintes de mafia y fascismo. Ese aparato paramilitar, controlado desde el alto mando del Ejército y operado por oficiales de inteligencia, recurrió entonces al narcotráfico en una época que se prestó para ello.

Las violaciones a los derechos humanos y la represión política habían aislado al gobierno del entonces general Kjell Eugenio Laugerud García (1974-1978), que pronto volteó la vista hacia los militares argentinos cuando el gobierno estadounidense de James Carter le retiró la ayuda militar. Los militares argentinos, victoriosos tras la guerra sucia impulsada en su país luego de su cruzada

*. Este trabajo es un breve resumen y pequeños extractos de extensas investigaciones sobre el tema. Entre estos estudios se pueden citar: La Argentina, Los Estados Unidos y la Cruzada Anticomunista en América Central, 1977-1984. Ariel Armony. Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. 1999; Inside The League. Scott Anderson and Jon Lee Anderson. Dodd, Mead & Company. 1986; Cocaine Politics. Peter Dale Scott and Jonathan Marshall. University of California Press. 1998; Narcotráfico. Terrorismo de Estado y Democracia Militarizada Publicación conjunta de The Transnational Institute, Centro de Documentación e Información-Bolivia e Infopress Centroamericana Guatemala, abril de 1997. Por Samuel Blixen. Indymedia, 11 de marzo 2003.

1. Boston Globe, "Cocaine's new route", 30/11/05.

Hasta donde se ha podido confirmar, las relaciones entre los aparatos de inteligencia militar argentinos y los grupos de extrema derecha centroamericanos parten de los contactos realizados por la organización neofascista italiana Avanguardia Nazionale, que tuvo fuertes nexos con el MLN. El vínculo se fecha en épocas tan tempranas como 1973, testificando estos contactos la Liga Anticomunista Mundial (LAM).

anticomunista en las décadas de 1960 y 1970, se volcaron a apoyar, primero militarmente, y luego con la guerra sucia, a los gobiernos militares centroamericanos en su lucha contra los movimientos revolucionarios.

Los vínculos tejidos entre la ultraderecha regional y la dictadura militar argentina fueron fundamentales, no sólo en la represión política sino en el establecimiento de los cimientos del crimen organizado. En Guatemala, ese vínculo fortaleció la experiencia del MLN, el llamado partido de la violencia organizada.

En esos nexos fue la clave la participación de Raúl Midence Sandoval -hijo de Midence Rivera y sobrino de Sandoval Alarcón- quien fue un experto paramilitar guatemalteco y alto dirigente del MLN. Operó con el informante de la inteligencia naval argentina, Carlos Dürich, quien fue consejero de la policía secreta del dictador nicaragüense Anastasio Somoza, y líder del equipo de choque argentino en Nicaragua. Midence Sandoval, que también era uno de los intermediarios entre los argentinos y salvadoreños, operó con Alfredo Zarattini, un agente del Batallón 601 que coordinó el envío de asesores argentinos a El Salvador en 1979. En esta empresa fue pieza clave Carlos Midence Pivaral, primo de Midence Sandoval, quien contribuyó en la fundación de la hoy gobernante Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) en El Salvador, junto a Roberto D'Aubuisson, así como a la formación de los escuadrones de la muerte en ese país conjuntamente con los asesores argentinos.

Los mandos de la inteligencia militar argentinos asumieron desde 1978 misiones de asesoramiento a organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas y a grupos de extrema derecha en Centroamérica. El entonces comandante del Primer Cuerpo de Ejército, general Guillermo Suárez Masón, promovió la creación del Grupo de Tareas Exterior (GTE) del Batallón 601, aparato de inteligencia militar vinculado a la Secretaría de Información del Estado (SIDE). Los destacamentos de militares y agentes argentinos tendrían dos misiones simultáneas: asesorar a los aliados centroamericanos y perseguir a los exiliados argentinos, en especial a los grupos montoneros.

Hasta donde se ha podido confirmar, las relaciones entre los aparatos de inteligencia militar argentinos y los grupos de extrema derecha centroamericanos parten de los contactos realizados por la organización neofascista italiana Avanguardia Nazionale, que tuvo fuertes nexos con el MLN. El vínculo se fecha en épocas tan tempranas como 1973, testificando estos contactos la Liga Anticomunista Mundial (LAM).

Leandro Sánchez Reisse es el único de los miembros del GTE que ha confesado la vinculación de los asesores argentinos con el narcotráfico para la financiación de las operaciones encubiertas. De profesión contador, fue detenido en Ginebra, Suiza, en 1982, cuando intentaba cobrar el rescate del banquero uruguayo Carlos Koldobsky, secuestrado en Buenos Aires. En 1985 logró fugarse del presidio de Champ Dollon. Se refugió en Estados Unidos bajo la protección de la Central de Inteligencia Americana (CIA).

Para evitar la extradición solicitada por el gobierno de Raúl Alfonsín, Sánchez Reisse se ofreció para testimoniar ante la subcomisión de Terrorismo, Narcóticos y Operaciones Internacionales del Comité de Relaciones Exteriores del Senado estadounidense, revelando en fechas tan tempranas como 1987, que el general Suárez Masón y el sector del Ejército bajo su mando, recibió dinero del narcotráfico para financiar la lucha contrainsurgente en América Central. El coronel argentino Josué Osvaldo Ribeiro, alias "Balita", fue el responsable máximo de los destacamentos del Grupo de Tarea Exterior en Centroamérica.

La asistencia militar argentina en su primera etapa (1975-1978), consistió en el traslado de tecnología militar, adiestramiento en torturas, la instrucción en técnicas avanzadas de inteligencia e, incluso, el desarrollo del Centro Regional de Telecomunicaciones de Guatemala, el cual posteriormente se llamará Estado Mayor Presidencial (EMP), hoy ya desaparecido.

Pero tras el triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua en 1979, Suárez Masón constituyó el Batallón 601 y su primera base se instaló en Guatemala, en una finca cercana a la capital que se presume era una de las tantas propiedades de la familia Midence en el municipio de Villa Canales, asentada en el área para cultivar café. Fue en esa propiedad en donde se fundó ARENA, se entrenaron escuadrones de la muerte salvadoreños, se fundó la llamada "Legión 15 de Septiembre" y se entrenó al primer contingente de ex somocistas que posteriormente se llamarán "La Contra". La base de entrenamiento se conoció como "Destacamento 101". En esas mismas propiedades se habría asesinado, en febrero de 2007, a tres diputados salvadoreños al Parlamento Centroamericano (PARLACEN) conjuntamente con su piloto².

2. Ver Samayoa, Claudia. "Qué modelo de seguridad impulso Óscar Berger", y Solano, Luis. "La política de limpieza social y el marco ideológico subyacente". El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía No. 5, abril de 2007, páginas 25-32 y 33-36, respectivamente. También Inforpress Centroamericana. "De fincas, ARENA, anticomunismo y escuadrones", edición No. 1.694, 2 de marzo de 2007.

Con supervisión argentina y la participación de oficiales militares guatemaltecos, el destacamento recibió instrucción técnica e ideológica en contrainsurgencia. En el caso de la nueva organización "contra", se dedicó a actividades delictivas como robos, secuestros y asesinatos para financiar sus actividades, todo con el consentimiento del entonces gobierno del general Romeo Lucas García (1978-1982).

La organización del golpe de Estado en Bolivia que, en junio de 1980, instaló en el poder al general Luis García Meza, dio un vuelco cualitativo en las fuentes de financiamiento de las bandas paramilitares en Centroamérica. Diversos investigadores de la génesis de la "narcodictadura" boliviana consignan que la asistencia argentina, en armas y en personal militar -400 asesores-, fue producto de un pacto que permitió a los carteles de la droga financiar el golpe.

El contacto con los militares argentinos fue el coronel Luis Arce Gómez, después Ministro del Interior de la dictadura boliviana y hoy preso en Estados Unidos bajo cargos de narcotráfico. Arce intercedió ante su primo, el narcotraficante Roberto Suárez, para establecer un mecanismo de tráfico de drogas y lavado de dinero que contaría con la cobertura de los asesores argentinos en Centroamérica. A cambio, los narcotraficantes bolivianos financiarían a las bandas paramilitares de la región. El pacto se realizó en Bolivia entre Arce, Suárez, Stephano Delle Chiaie y el teniente coronel Hugo Miori Pereyra, integrante del contingente argentino en Bolivia y delegado del general Suárez Mason.

Y desde Bolivia llegó directamente a Guatemala el capitán Jorge Lynch, uno de los principales asesores argentinos, quien era un experto en desinformación y comunicaciones. Su carrera ejemplifica los objetivos de política exterior del régimen militar argentino a partir de 1980. En ese año fue asesor especial del ministro del Interior y narcotraficante, Luis Arce Gómez. Cuando Arce Gómez y el Presidente Luis García Meza son derrocados en 1981, Lynch se mueve a Centroamérica. Reaparece en 1982 como asesor en el gobierno de facto del general Efraín Ríos Montt en Guatemala, y tras el derrocamiento de éste en 1983, se instaló en Honduras³.

Los grupos paramilitares guatemaltecos fueron asesorados por el teniente coronel argentino Santiago Hoya, alias "Santiago Villegas". Hoya y el coronel Ribeiro tuvieron una decisiva participación en los orígenes de lo que después se conoció como el escándalo Iran-Contras. Los asesores militares argentinos llegaron encubiertos como trabajadores de las empresas: petrolera argentina Bidas y El Ganadero, cuyos dueños fueron los terratenientes ultraderechistas Roberto Berger, Manuel Ralda y el cubano exiliado Gerardo Sampedro, este último capturado en Miami en 1995 como integrante del Cártel de Cali⁴.

Y como planteó una investigación hace algunos años:

Si, como sugiere la "conexión argentina", el vasto esquema del narcotráfico como fondo fiduciario de las operaciones encubiertas está íntimamente vinculado a una estructura de coordinación de aparatos militares de inteligencia, las actuales propuestas de militarizar la guerra contra la droga quedan seriamente descalificadas en su objetivo explícito, por los vínculos y los compromisos anudados a lo largo de los años.

Tanto el narcotráfico como otras actividades delictivas llamadas "comunes", fueron fundamentadas política e ideológicamente y asumidas en el marco de la impunidad que brindaban las dictaduras militares al terrorismo de Estado.

No existen elementos que aseguren un cambio radical y efectivo en esa política, y la insistencia con que se impulsa el concepto de "narcoterrorismo" para fundamentar una estrategia contrainsurgente y de militarización en América Latina, más el recrudecimiento de la acción de grupos paramilitares, augura una pervivencia de aquellos marcos ideológicos y políticos.

3. Latin America Weekly Report, FOREIGN POLICY: Pulling out of Central America; ALFONSIN PUTS AN END TO ANTI-COMMUNIST CRUSADE. February 3, 1984.

4. Solano, Luis. "Franja Transversal del Norte. Neocolonización en marcha". El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía No. 7, julio de 2007, páginas 3-27.

Máxime cuando, en términos generales, se verifica una incapacidad de las nuevas democracias para depurar los cuadros militares y policiales involucrados, por un lado, en violaciones a los derechos humanos y, por otro, en episodios de narcotráfico, secuestros extorsivos y otros delitos “comunes”⁵.

La mayoría de las personas aquí citadas ya han fallecido, pero la mayoría de los centenares de miembros integrantes de los aparatos paramilitares y mafiosos que crearon aún perviven: ¿dónde están?

<i>Asesores militares argentinos en Centroamérica⁶</i>	
General Carlos Suárez Mason.	Supervisor de Operación Calipso. Fallecido en 2005.
General Alberto Alfredo Valín.	Entrenó a la Guardia Nacional de Somoza en Nicaragua. Murió en 1996.
Coronel Mario Davico.	
Coronel Osvaldo Ribeiro.	Jefe del Grupo de Tarea Exterior (GTE).
Coronel Santiago Hoyas.	Entrenó a los “Contras” en Honduras.
Héctor Francés.	Fue miembro del Batallón 601, destacado en Costa Rica, Panamá y Honduras.
Coronel Jorge O’Higgins.	Agregado militar en Honduras entre 1982 y 1983.
Coronel Jorge De la Vega.	Asesor del Ejército hondureño.
Juan Carlos Galazo.	
Coronel Emilio Jasón.	
Coronel Roberto Carmelo Gigante.	Entrenador de militares hondureños.
Juan Martín Ciga Correa.	Agente del Batallón 601 y miembro del GTE.
Leandro Sánchez Reisse.	Ex agente del Batallón 601.
Carlos Alberto Durich.	
Alfredo Mario Mingolla.	Agente de inteligencia que instruyó a militares hondureños y guatemaltecos.
Roberto Alfieri González.	Agente de inteligencia en Guatemala, El Salvador y Honduras.
Raúl Antonio Guglielminetti.	Agente del Batallón 601 y miembro del GTE.

5. Ver Samayoa, Claudia. “Qué modelo de seguridad impulso Óscar Berger”, y Solano, Luis. “La política de limpieza social y el marco ideológico subyacente”. El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía No. 5, abril de 2007, páginas 25-32 y 33-36, respectivamente. También Inforpress Centroamericana. “De fincas, ARENA, anticomunismo y escuadrones”, edición No. 1.694, 2 de marzo de 2007.

6. Latin America Weekly Report, FOREIGN POLICY: Pulling out of Central America; ALFONSIN PUTS AN END TO ANTI-COMMUNIST CRUSADE. February 3, 1984.

“Si algo necesita este país en materia de seguridad y justicia es entendimientos”

Entrevista de El Observador con el Dr. Héctor Rosada, Director del Centro de Estudios Estratégicos y de Seguridad para Centroamérica (CEESC)¹.

¿Cuál es el significado político de la aprobación de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad para Guatemala?

Uno de los temas pendientes es que no le hemos entrado ni al modelo de desarrollo ni hemos procesado la capacidad de la contrainsurgencia. Guatemala, con la firma de La Paz no se desconstrainsurgentizó sino que privatizó la contrainsurgencia. Esa capacidad de ejercer violencia ahora escapó a las manos del Estado, y la ejercen sectores privados, anónimos y clandestinos; sectores del crimen organizado. Vemos así que cualquier día matan a pilotos del transporte público y hay paro de buses. Hay problemas, sí, pero ¿Y el Estado? No es que el Estado esté ausente, es que el Estado es incapaz de poder entrarle a eso.

Lo primero que hay que resaltar es que la Ley es producto de un proceso acumulado de discusión multisectorial que inició en 1999, luego de la euforia inicial de la firma de la Paz. Esto abrió un espacio para reunir de manera multisectorial a representantes de diversos sectores sociales vinculados al tema de seguridad, incluyendo a integrantes del Ejército y la ex guerrilla. Hubo varias etapas en las que se abordó la situación del país y los retos sobre el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. En ese momento dije que el problema de la seguridad está en función de varias cosas: La primera es la falta de un modelo de desarrollo Mientras sigamos con el mismo modelo y el mismo método vamos a seguir teniendo los mismos resultados. A ese modelo de desarrollo le tenemos que sumar el hecho de que esta sociedad tiene una enorme capacidad instalada para ejercer violencia. Hay graves faltantes en calidad de vida para la mayoría de la población, desigualdades, exclusiones, racismo; en otras palabras, más capacidades para ejercer violencia. Todo esto nos tiene donde estamos.

Uno de los temas pendientes es que no le hemos entrado ni al modelo de desarrollo ni hemos procesado la capacidad de la contrainsurgencia. Guatemala, con la firma de La Paz no se desconstrainsurgentizó sino que privatizó la contrainsurgencia. Esa capacidad de ejercer violencia ahora escapó a las manos del Estado, y la ejercen sectores privados, anónimos y clandestinos; sectores del crimen organizado. Vemos así que cualquier día matan a pilotos del transporte público y hay paro de buses. Hay problemas, sí, pero ¿Y el Estado? No es que el Estado esté ausente, es que el Estado es incapaz de poder entrarle a eso.

Entonces, ese contexto de meditar sobre estas ideas, que se dio hace 10 años, generó una ventaja para la temática y de alguna manera se empezó a dibujar un diagnóstico en el primer trabajo del WSP, que los conminó a seguir en la línea de la Seguridad. Yo ya participé en la segunda expresión del WSP que se llamó “Hacia una Política de Seguridad para la Democracia”, POLSEDE le llamamos, y ahí lo que trabajamos fue concretamente la cuestión militar.

No podíamos seguir adelante si el Ejército no aceptaba el cambio de paradigma. Si el Ejército quería seguir en doctrina de Seguridad Nacional, aparte del ridículo no estábamos haciendo nada, entonces todo el debate durante 2 años se dio en torno a eso.

El proyecto duró casi dos años, desde finales de 1999 hasta finales de 2001. Hubo cinco mesas de trabajo: Concepto y Agenda de Seguridad, la de Función del Ejército en una Sociedad Democrática, la Cuestión Militar y la de Institucionalidad. Estas fueron las mesas que avanzaron y tuvieron

1. El CEES fue fundado en el año 2005 y, según el mismo Rosada, actualmente unas 15 personas lo conforman e integran. Es gente especializada en temas y el común denominador es que todos o casi todos han hecho gobierno; casi la gran mayoría han hecho inteligencia; casi todos o todos han hecho política pública y, algo importante es que hay del sector meramente civil, académico y del sector militar. Dice Rosada que adentro del CEESC hay un militar que fue Director de Inteligencia. Además hay personas que estuvieron organizadas dentro del proyecto revolucionario.

productos. Sin embargo, el tema que no avanzó fue el de la Mesa de Doctrina Militar. Una de las dificultades que observé, es que cuando entré a la misma me encontré con la guerrilla de un lado y el Ejército del otro. Dije yo: ¡A la madre, esto es otra vez la mesa de negociación!, ¡Aquí no vamos a salir! Y no salimos; tan es así que no hubo un resultado positivo en esa mesa.

Hubo productos valiosos en la mayoría de las mesas en torno al Concepto y Agenda de Seguridad de la Institucionalidad y los Controles Democráticos para la Estructura de Seguridad, la Institucionalidad de la Inteligencia. Estos fueron los primeros esfuerzos realizados en el país. Un trabajo muy interesante que articuló una relación Sociedad-Estado novedosa, con presencia incluso del Ministerio de Gobernación, Ministerio Público, el de la Defensa. Ahí definimos el ciclo de Inteligencia por primera vez, que superaba la visión privativa de los militares en torno a la Inteligencia del Estado. De igual manera se abordaron las funciones del Ejército en una Sociedad Democrática a partir de la transición de una sociedad posterior a los Acuerdos de Paz.

Este proceso afrontó grandes dificultades por el rechazo permanente del Ministerio de la Defensa, quien no avaló las conclusiones, después de que estuvo sentado dos años ahí y estuvieron aprobando cada documento producido. Incluso, cada vez que alguno de los oficiales 'entraba en onda, comprendía e iba avanzando, lo cambiaban y nos metían a otro de los rudos', lo que implicaba volver a empezar otra vez. No obstante eso, al final no avalaron el proceso. Inclusive se cometió el error de adjuntar a las publicaciones una carta donde el Ministro de ese entonces decía que no avalaban los resultados de POLSEDE. Posteriormente, al cambio de gobierno, el nuevo Ministro de la Defensa estuvo de acuerdo y lo ratificó.

Siguiendo al POLSEDE se dio el POLSEC: "Hacia una Política de Seguridad Ciudadana", donde trabajamos sólo tres temas: Institucionalidad para la Seguridad Democrática y para la Seguridad Ciudadana, que era toda la cadena institucional que cubre desde Policía hasta el Sistema Penitenciario, pasando por Ministerio Público, Instituto de la Defensa Pública Penal, Organismo Judicial, es decir, todo lo que es el ciclo completo. El segundo tema: Institucionalidad para la Seguridad Ciudadana, en el cual trabajamos investigación criminal. Ahí estuvieron presentes tanto representantes del Fiscal General como fiscales distritales, policías, investigadores de la DINC². Fue realmente un trabajo precioso. Le cuento todo esto porque esos fueron los elementos que fueron permitiendo construir la Ley del Sistema Nacional de Seguridad, que eso es lo importante. Un tercer tema del POLSEC fue la Policía Comunitaria o Policía de Acercamiento como le llaman también. Esto lo diseñamos conjuntamente con la Policía, e IEPADES estuvo a cargo de eso.

Luego de que finalizó POLSEC en 2002, que trabajó un año, me pidieron que dirigiera el siguiente proyecto que se llamó FOSS: "Fortalecimiento de Organizaciones Sociales en temas de Seguridad". Ahí lo que hicimos fue abrir un poco el espacio para especializar a las organizaciones sociales que trabajaban seguridad y seguir madurando estas ideas. Acá surgió un trazo del sistema, algunos de sus elementos.

¿Y cómo surge la idea de crear el Sistema Nacional de Seguridad?

La idea del sistema nace en 2005 y nace con esta ventaja: surge de un proceso con participación del grueso de población de sociedad organizada en temas de seguridad y que sabe de temas de seguridad, dialogando con gobierno, con entidades de gobierno, con funcionarios, con representantes, SAE, con SAAS, con Ministerio de Gobernación, con sus diferentes organizaciones internas. Y la desventaja consistió en que la gente creyó que con que saliera la ley todo estaba arreglado.

La idea del sistema nace en 2005 y nace con esta ventaja: surge de un proceso con participación del grueso de población de sociedad organizada en temas de seguridad y que sabe de temas de seguridad, dialogando con gobierno, con entidades de gobierno, con funcionarios, con representantes, SAE, con SAAS, con Ministerio de Gobernación, con sus diferentes organizaciones internas. Y la desventaja consistió en que la gente creyó que con que saliera la ley todo estaba arreglado.

En 2005, el Foro Permanente de Partidos Políticos se interesó en conocer lo último que trabajé en el FOSS en torno a la Propuesta de Agenda Estratégica Nacional. Esto se presentó en un evento enorme financiado por el Defense Advisory Team de Inglaterra, llegó el Presidente Berger a inaugurararlo y participó un montón de gente. Mi propuesta fue que si el gobierno no se comprometía a ser contraparte del proceso no nos llevaría absolutamente a nada. Y como el gobierno no mostró interés en hacerlo, se murió, se quedó ahí, al extremo que ahorita no tenemos Agenda Estratégica de Seguridad, mucho menos tenemos Agenda Nacional de Seguridad y mucho menos Agenda Estratégica.

De ahí derivó el interés de los partidos políticos para impulsar algo más que una Agenda. Lo que querían era un Sistema de Seguridad. En una Asam-

2. Dirección de Investigaciones Criminales (DINC).

blea de Secretarios Generales, creo que fue la primera, Álvaro Colom, que era el representante de la UNE en ese tiempo, planteó que deberían de trabajar los temas prioritarios para Guatemala y mencionó seguridad. Pero Otto Pérez Molina se montó sobre la ola, además, acababa de ser Comisionado de Seguridad en el primer período de la GANA. Ya en representación del Partido Patriota, Otto Pérez Molina dijo “Debemos de trabajar la Agenda de Seguridad” y pidió que la asamblea mandatara a todos los partidos a abordar el tema, crearon una Comisión de Seguridad, y le pidieron que hiciera agenda.

Mi planteamiento fue el siguiente: Primero entrarle al Sistema y de ahí va a derivar la Agenda. Les hice un primer dibujo de lo que debería ser el sistema. Lo planteé en tres bloques: un primer bloque, es planteando una perspectiva de construcción progresiva, tres etapas. En una primera etapa integremos el Sistema con lo que tenemos ahorita; lo que hay. No necesitamos ni una ley nueva, ni una institución, nada, lo que hay. Cuando ya ese primer paso esté dado y esté coordinado lo que existe, entrémosle a la coordinación, o sea, primero coordinemos el Organismo Ejecutivo, todo lo referente al tema de Seguridad.

La segunda etapa inicia cuando esté todo coordinado, y a través del primer contacto en el Congreso de la República, éste corrija mediante leyes las fallas existentes: primero, la conversión del Ministerio de Gobernación al Ministerio de Seguridad; segundo, reingeniería de la SAE. A la SAE había que completarle el ciclo y convertirla en Secretaría de Inteligencia del Estado. Así, todos los elementos que están en el Sistema Nacional de Seguridad los fuimos armando con ellos directamente.

El tercer paso era con el Organismo Judicial para que al crear un Consejo Nacional de Seguridad, fuera integrado por los Presidentes de los tres Organismos de Estado. Esto no pasó, pues lo consideraron inconstitucional, le tuvieron miedo; pero entonces, de esta experiencia con los partidos surgió la posibilidad de que el órgano que llevara la cabeza del sistema fuera el Consejo Nacional de Seguridad. Me da mucha satisfacción de que la propuesta actual recoge en un 85% lo que propusimos entonces.

¿Qué dificultades tuvo que atravesar el proceso en ese momento, y cómo derivó hacia la aprobación de la Ley en el Congreso de la República?

El trabajo se desarrolló en la Comisión de Seguridad del Foro Permanente de Partidos Políticos. Ahí se dio un problema que es herencia del pasado y que tiene que ver con que en este país, durante muchos años, se cree que los que saben de seguridad son militares. Todavía se piensa eso. Entonces los partidos políticos mandaron militares a la Comisión de Seguridad. Hubo grandes dificultades puesto que los pocos civiles que hubo no sabían del tema, en tanto que los milicos saben algo de defensa pero no saben de seguridad.

El trabajo se desarrolló en la Comisión de Seguridad del Foro Permanente de Partidos Políticos. Ahí se dio un problema que es herencia del pasado y que tiene que ver con que en este país, durante muchos años, se cree que los que saben de seguridad son militares. Todavía se piensa eso. Entonces los partidos políticos mandaron militares a la Comisión de Seguridad. Hubo grandes dificultades puesto que los pocos civiles que hubo no sabían del tema, en tanto que los milicos saben algo de defensa pero no saben de seguridad. Pese a ello, maduramos la propuesta y llegó un momento en que estaba casi terminaba. De ahí se pasó un largo proceso que implicó un trabajo con cada Secretario General de cada partido político. Finalmente no se aprobó exactamente igual. En el año 2006 los dirigentes de los partidos se dieron cuenta de que la Ley venía, entonces surgió el temor de que se metiera cualquier cosa. A partir de ahí armaron Plan Visión de País.

En Plan Visión de País se metieron cuatro temas y uno de ellos es seguridad, inteligentemente o estratégicamente. En este proceso trabajé como facilitador en la Mesa de Seguridad. Esto sirvió para darle la forma final a lo que queríamos; sin embargo, cometieron dos errores en línea: primer error fue que contrataron a ASIES para que hiciera la propuesta a la mesa, y ASIES contrató a 2 personas, una trabajó seguridad por su lado y la otra justicia por su lado, es decir, separaron aspectos necesariamente vinculados. Esto no era lo que esperaban los Secretarios Generales de los partidos políticos porque ya habíamos trabajado lo anterior, ya ellos ya sabían que era necesario juntar seguridad con justicia. El caso fue que se aprobó un documento de Plan Visión de País con sus avances y limitaciones. Lo central, les dije, fue que ellos decidirían entre lo bueno y lo malo, así como lo que utilizarían en el Congreso.

Luego, en el Legislativo se armó la Comisión Específica para conocer sobre la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, y le llamaron Comisión Plan Visión de País para tratar el paquete completo. Finalmente no aprobaron ninguna de las propuestas de este Plan. En el Gobierno de la GANA se dieron cuenta de las divisiones que existían. El Ejecutivo no estaba presente, los partidos por un lado, los empresarios por el otro, etc. Entonces, aparecieron tres propuestas sobre la Ley del Sistema Nacional de Seguridad: una elaborada por el Consejo Asesor de Seguridad (CAS), la otra por los partidos políticos, y la tercera fue planteada por Plan Visión de País. Finalmente, lo que llega al Congreso es la Propuesta del Foro Permanente de Partidos Políticos y la propuesta de Plan Visión de País. Discutimos con todos los partidos en el Congreso y luego del dictamen logramos que se aprobara la Ley.

¿Qué es lo que el gobierno debe hacer al haberse aprobado ya la Ley?

Como la aprobación de la Ley no es suficiente, lo primero que tiene que hacer el gobierno es crear el Órgano de Coordinación Superior del Sistema Nacional de Seguridad que es el Consejo Nacional de Seguridad, integrado por: Presidente de la República, quien lo preside; Vicepresidente de la República, quien lo sustituye en ausencia; Ministro de Gobernación, Ministro de la Defensa, Ministro de Relaciones Exteriores, Procurador General de la Nación y el Secretario de Inteligencia Estratégica. Es importante mencionar que técnicamente la SAE ya no existe porque la ley no solo creó la Secretaría de Inteligencia Estratégica (SIE), sino que reformó el artículo 13 de la Ley del Organismo Ejecutivo que dice que SAE ya no existe pues se convirtió en SIE. Todos los bienes y personal de SAE pasaron a SIE. Entonces, el Secretario de SIE es el Secretario del Consejo. Si observamos, quitando al Procurador General de la Nación, quien es el representante legal del Estado, el resto de integrantes son del Organismo Ejecutivo. Es decir, el mandato del Sistema recae en este órgano de Estado. Si yo fuera Presidente de la República en este momento y me sale esa Ley, publicada el 11 de marzo del presente año, diría, ¡Vamos a cuatro meses de estar publicada y no se han dado muchos pasos a favor!, así que primero instalo el Consejo Nacional de Seguridad. A partir de ahí empiezo a hacer un análisis de cuáles son las funciones y cuáles son los campos de acción de cada uno de los componentes del sistema y empiezo a trabajar los diferentes campos. Pongo énfasis en cuáles son las funciones y los ámbitos de funcionamiento. Hay que debatir: ¿Qué es Seguridad Interior?, ¿Qué es Seguridad Exterior?, ¿Qué es Defensa Civil?, así voy generando los ámbitos de actuación que pone la Ley.

Dentro de eso va a salir que hay ciertos contenidos de la Ley que precisan de ciertos cambios y coordinaciones dentro del Organismo Ejecutivo. Uno de los más importantes es crear el Sistema Nacional de Inteligencia que la Ley incluye.

¿Cuáles son las necesarias reformas al Sistema de Inteligencia en el Estado?

Con que se inicie a armar el Consejo Nacional de Seguridad, hacer las coordinaciones, dejar clarísimos los espacios de fusión y los ámbitos, y crear el Sistema Nacional de Inteligencia, se van los cuatro años del gobierno de Álvaro Colom

En el POLSEDE -retrocedo casi 10 años- cuando hablamos de inteligencia, los militares se oponían. Llegó un momento en el que les expliqué por qué era necesario. Les decía: miren, lo fundamental de la Inteligencia de Estado es que es Inteligencia para que el Presidente tome decisiones, es Inteligencia Estratégica. Ustedes están acostumbrados a que los Presidentes toman decisiones a partir de lo que les dice el Estado Mayor Presidencial (pero éste) es un espacio militar, entonces, Inteligencia Militar se convirtió en Inteligencia de Estado, pero no le corresponde. ¿Ustedes qué quieren ser? ¿Quieren ser inteligencia de Estado? Si es así están fuera de la Constitución, ¿Quieren seguir siendo Inteligencia Militar?, están dentro de la Constitución.

Llegamos entonces a que iba a haber un paso previo para crear la Inteligencia de Estado y ese paso previo era articular una Coordinadora, la que se llamaba Consejo Coordinador de los Servicios de Inteligencia (CCSI), la que estaría integrada por la SIE, quien la preside; más Inteligencia Militar e Inteligencia Civil, las unidades de análisis de las otras dependencias del gobierno. Esto lo quitaron de la ley, sin embargo les advertí que es peligrosísimo dejarlo abierto. Todos sabemos que varias instituciones públicas tienen Unidad de Análisis: Banco de Guatemala, Finanzas, la SAT, la SAE, Migración, Relaciones Exteriores, etc. El riesgo de dejarlas afuera es que esa información se va para el Sector Privado. Sólo imagínese lo que significa el poder de quien controla las tarjetas de crédito. Ese tiene una información de todo: qué se consume en este país, el perfil de los consumidores. Con esta información podrían armar rangos, y esto podría utilizarse para bien o para mal. Por ello, estas unidades de análisis deberían de estar controladas por esa Coordinadora; el primer paso es articularla.

Cuando ya esa Coordinadora de Unidades de Inteligencia esté trabajando va a tener tres mandatos fundamentales.

Uno, coordinarse. No han logrado entender que sentarse a coordinar alrededor de una mesa no quiere decir sustituir a nadie. Coordinar quiere decir, por ejemplo: el Secretario de Inteligencia de Estado le avisa al Presidente de que hay un brote de rotavirus en la frontera de el Salvador y que ya hay 15 casos en Guatemala. Entonces, ¿Qué sabe Inteligencia Militar? y ¿Qué sabe Inteligencia Civil? No me estoy metiendo en nada privativo de Inteligencia Militar, pero si la Inteligencia Militar existe en toda la República, y como Inteligencia Civil se supone que tiene que atender toda la información que le digan para el combate de crimen organizado y delincuencia común, pues algo han de decirle al Presidente. La situación es esta: si esta cosa sigue aumentando; si hay más de 30 casos, es epidemia y hay que ver qué se hace. Entonces el Presidente tendrá que decir: ¡bueno, llamo al Ministro de Salud para que

se haga cargo de esto, y todo el Estado está con usted! Es como en este momento con el tema del transporte público, en lugar de meter un Estado de Excepción yo lo primero que hago es un diagnóstico de lo que está pasando, ¿Por qué está pasando?, ¿Qué salidas tengo a esto? Para eso es Inteligencia de Estado. Así que lo que esta Coordinadora necesita para funcionar bien es sentarse a coordinar y entender para qué funcionan las coordinaciones; es compartir información sobre hechos estratégicos relevantes, nada más, y de ahí pasárselo al Presidente. ¿Quién se lo pasa? Pues el Secretario de Inteligencia de Estado.

El segundo paso de esta Coordinadora es que se necesita que la SAE sea SIE y se necesita armar el proceso de cambio. No es posible implementar la Ley si todavía existe la SAE, si no se ha hecho la conversión de SAE a SIE porque la Ley lo mandata.

Otro paso indispensable es que la Dirección General de Inteligencia Civil (DIGICI) esté funcionando. Ésta comenzó a funcionar desde el gobierno pasado bajo la dirección de Francisco Jiménez. En este momento ya más o menos van trabajando en algo. En el CEESC trabajamos una propuesta para esa transición ¿Por qué armar la propuesta SIE antes de la del Sistema Nacional de Inteligencia? Porque si sale el Sistema Nacional de Inteligencia que es paraguas, me va a obligar después a cambiar la Ley. Entonces, se necesita que antes de hacer el Sistema Nacional de Inteligencia esté claro cómo va a quedar este espacio. Que se clarifique la Inteligencia Estratégica, la Inteligencia Civil y la Inteligencia Militar; y están claras unidades de análisis. Ahora, el siguiente paso es, creo, la ley del Sistema Nacional de Inteligencia.

Con que se inicie a armar el Consejo Nacional de Seguridad, hacer las coordinaciones, dejar clarísimos los espacios de fusión y los ámbitos, y crear el Sistema Nacional de Inteligencia, se van los cuatro años del gobierno de Álvaro Colom. Ya, todo lo que viene después ya es derivado: Carrera de Seguridad, controles democráticos, que es muy importante. Este proceso debe articularse en consulta con organizaciones sociales especializadas en seguridad, un poco como si la ley viene de un proceso de consulta, para que tengamos suficiente legitimidad como para apoyar la propuesta.

¿Y cuál es la propuesta que se articula en el Ministerio de Gobernación como desarrollo del Sistema?

Ellos le llaman Contenidos Generales del Plan Nacional de Justicia y Seguridad. Es una propuesta que apunta a la necesidad de ver el Sector Seguridad y Justicia con un acercamiento programático, focalizado en su coordinación, o sea, que no puede haber una Política de Seguridad ajena a una Política de Justicia. Ese es el primer elemento. El segundo es que plantean seis componentes en los contenidos generales del Plan. No sé si esto lo van a poner en vigencia.

En la propuesta, el primer bloque es el fortalecimiento de las capacidades institucionales de gestión y coordinación del sector; el segundo, garantizar el acceso a la justicia de la ciudadanía; el tercero, promover la creación e implementación de políticas públicas en materia de seguridad y justicia; el cuarto, mejora de la gestión y profesionalización del recurso humano, que está en la ley del sistema. El quinto, mejorar las capacidades institucionales para la gestión y análisis de la información de inteligencia y, el sexto, optimizar el sistema de investigación criminal.

Me satisface mucho porque de alguna manera al interior de Gobernación se está pensando, en conexión con lo que se ha acumulado a nivel de experiencia, en un diálogo multisectorial. Veo esto muy positivamente, es una forma muy coherente de presentar un Plan Nacional; es más, esto ya viene siendo estructura de política pública. Es genial. Por mencionarle algo, en el tema uno, de fortalecimiento de capacidades institucionales, hay cinco pasos: descentralizar y desconcentrar los servicios para la mejora de la gestión administrativa; el mejorar las condiciones institucionales para la aplicación e implementación de leyes vigentes en la materia, en cuenta la Ley del Sistema Nacional. Además, se incluye el fortalecimiento de los mecanismos de planificación, monitoreo y cooperación institucionales; el fortalecimiento de los sistemas de inspectoría y control interno, que también está en la ley; y quinto, institucionalización de mecanismos unificados de coordinación interinstitucional. Con esto que hagan, ya salimos.

¿Cuál es la relación de este Plan Nacional de Seguridad y Justicia con la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad?

Habría que cruzarlos. Hay muchos puntos de coincidencia. Para el cumplimiento de este Plan Nacional de Justicia y Seguridad es obligado como viga maestra, la instalación y ejecución de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad; o sea, son totalmente complementarios. Habrá algunas cosas que no estén previstas como por ejemplo, la relación con sociedad, que ya la Ley incluye controles demo-

cráticos y control ciudadano. Esta parte está bien desarrollada y creo que abre el espacio como para llevar adelante la estrategia que antes propuse hacer.

Si fuimos capaces de generar POLSEDE, POLSEC, FOSS; si fuimos capaces de trabajar con el Foro Permanente de Partidos Políticos; si fuimos capaces de colaborar con Plan Visión de País, y de colaborar en la definición del dictamen que aprobó la iniciativa de Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. Además, si fuimos capaces de hacer incidencia y de acompañar la aprobación de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, tenemos suficientes credenciales como para acompañar su instalación, y eso sí haría falta. Existe la Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática, ahí hay un espacio para trabajarlo. El propio CEESC, con muchísimo gusto trabajaría con eso.

Una reflexión final por favor

Abre la ventana de oportunidad para que gobierno y sociedad le planteen algo coherente a esta en materia de seguridad y justicia. Si le plantearan: “Necesito tener instalado el Sistema Nacional de Seguridad para cuando finalice el gobierno”, y lo hacen conjuntamente, la Cooperación Internacional lo acompañaría perfectamente.

Un poco visualizar la oportunidad que se tiene en este momento. Le veo dos ámbitos de oportunidad a esta coyuntura. Crisis implica oportunidad, dicen los orientales. Diría que habría que aprovechar que este gobierno está iniciando. Ya está encontrando graves problemas y no está manifestando tener los aprestos necesarios para enfrentarlos. Sin embargo, hay respuestas como este Plan Nacional de Justicia y Seguridad que satisfacen porque es lo más coherente que he leído dentro del gobierno y me agrada que esté así. Hay posibilidades de un empate positivo entre Sociedad y Estado en esta coyuntura que enmarca la necesidad de superar problemas, los que aparentemente no se sabe cómo enfrentarlos.

Otra cosa, hay que aprovechar el ambiente que genera la existencia del proyecto en la definición del Informe Regional de Desarrollo Humano en Inseguridad Ciudadana desde el PNUD. Esto conlleva una serie de actividades que las estoy planteando hacer con el gobierno y organizaciones sociales especializadas en seguridad. Este ámbito tiene el corte o la tesitura especial de que se hace en el contexto de la cooperación internacional. Quiere decir que cualquier actividad que hagamos dentro de este informe, primero va a ser observada por la cooperación internacional; segundo, va a ser acompañada por miembros de la misma; y tercero, abre la ventana de oportunidad para que gobierno y sociedad le planteen algo coherente a esta en materia de seguridad y justicia. Si le plantearan: “Necesito tener instalado el Sistema Nacional de Seguridad para cuando finalice el gobierno”, y lo hacen conjuntamente, la Cooperación Internacional lo acompañaría perfectamente.

Yo creo que si algo necesita este país en materia de Seguridad³ y Justicia es entendimientos. Tenemos que construir una propuesta que aglutine, que reúna los entendimientos de diferentes sectores, pero que sea realista. Si se logró la Ley, que es el gran paraguas, a partir del funcionamiento de ella perfectamente podríamos llevar adelante buenas intenciones, como por ejemplo este Plan Nacional de Justicia y Seguridad.

Suscríbese: 5554-3757/ide@idegt.org/elobservador@aselobs.org

A partir del año 2008 usted podrá recibir los boletines de El Observador en versión impresa colaborando con una contribución como sigue:

Contribución por boletín impreso:	Q30.00 (no incluye envío)
Contribución anual por 6 boletines:	Ciudad capital Q. 180.00 (incluye envío)
	Fuera de la ciudad capital y departamentos
	Q. 200.00 (incluye envío)
Forma de pago:	Efectivo o con cheque
Lugar de pago:	Depósito monetario en cuenta que se le indicará
Comprobante:	Se le entregará recibo contable

Si en lo individual o institucional le interesa colaborar para continuar produciendo estos materiales, envíe su nombre y teléfono para incluirle dentro de la lista de suscriptores y nos pondremos en contacto con usted. Puede enviar sus datos a las direcciones de correo electrónico que aparecen arriba o bien comunicarse con nosotros al teléfono que aparece también en este anuncio, en horario de de 8:00 a 16:00 horas, de lunes a viernes.

³ Con la llegada de Francisco Jiménez al Ministerio de Gobernación (MINGOB), se esperaba que la implementación de este plan se concretase y se acelerase.

El movimiento guatemalteco de mujeres y su relación con el Estado:

Saldos de los últimos años

Por María Dolores Marroquín

Socióloga por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Integrante del Colectivo Voces de Mujeres, de la Colectiva de Mujeres Feministas de Izquierda y del Sector de Mujeres, parte de la Marcha Mundial de Mujeres.

Introducción

El cambio de gobierno, el proceso de elección del nuevo staff en la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) y la aprobación de la nueva Política de Igualdad de Oportunidades, son los elementos del contexto actual que han determinado en estos primeros meses del presente año, el accionar político del movimiento de mujeres, sobre todo porque los dos últimos son producto de sus esfuerzos. Sin embargo, no todas las organizaciones y colectivos de mujeres existentes hoy día han sido partícipes de los mismos, pues año con año se observa el surgimiento de más organizaciones y esfuerzos de coordinación.

Desde la parte del movimiento de mujeres que ha participado directamente existen diferentes miradas sobre las protagonistas, sus vínculos e intereses. Incluso, existen diversas percepciones sobre el papel de la cooperación internacional y de instancias de gobierno, tal como la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP).

Existen diversas posturas sobre las implicaciones de las conferencias, convenios y convenciones internacionales en el proceso de construcción de políticas públicas y en torno al mismo desarrollo del movimiento de mujeres. Para algunas, estos instrumentos internacionales se constituyeron en algún momento en el marco teórico o de referencia del movimiento de mujeres.

La institucionalidad que presta atención al avance de los derechos de las mujeres ha estado siempre relegada y muy debilitada por la misma visión patriarcal, racista y reducida del Estado. Por consiguiente, el tema de la relación del movimiento con el Estado ha sido poco debatido, inclusive, dentro de las mismas redes de organizaciones de mujeres se ha abordado muy poco y se ha actuado de manera coyunturalista, situacional, sin contar con una visión de largo plazo y de los resultados que se desean obtener de esa relación.

Una pregunta fundamental que gira alrededor de las estrategias del movimiento de mujeres es:

■ ¿Cómo nos vamos a seguir sentando frente a un Estado absolutamente débil?

Con el Estado nos hemos sentado muchas veces en mesas de discusión, llegamos a compromisos y cuando los logramos los engavetamos y no le dan seguimiento, es decir, no hay una institucionalidad fuerte con la que se pueda mantener un proceso, está ausente y depende más de la voluntad del funcionario o de la funcionaria, en el sentido de si ella o él lo mira importante, le ayuda a su carrera política o entran en juego otros aspectos, pero ¿esto no es institucional verdad?

Existen diversas posiciones y entendimientos de lo que ha sido la relación con el Estado. La presencia de militantes del movimiento y de feministas ha provocado procesos que han sido analizados desde diversas perspectivas.

Por esa razón se considera de vital importancia desarrollar elementos de reflexión que tiendan a provocar la discusión al interior del movimiento guatemalteco de mujeres y con otros movimientos sociales.

Retomando la primera pregunta que ya lanzamos anteriormente y otras interrogantes que algunas mujeres en el movimiento de mujeres nos hacemos son:

■ ¿Por dónde nos vamos con este Estado en la situación en la que se encuentra?;

- ¿Cuál debiera ser la estrategia: Luchar por las reformas corriendo el riesgo de refuncionalizarlo?; o
- ¿Tratar de refundarlo?;
- ¿Cómo hacemos esto último?

De alguna manera, la lucha del movimiento de mujeres se ha insertado en la primera estrategia sin un análisis profundo de lo qué significa y lo qué implica la refuncionalización del Estado. Resultado de esto es que el discurso del movimiento de mujeres ha sido tomado y, lamentablemente, en muchas ocasiones ha sido vaciado de contenido en su sentido más estratégico.

Los elementos centrales que han sido quitados del centro de la discusión son los temas de las relaciones de poder que refuerzan el patriarcado y el racismo. El género como categoría y como teoría feminista que explica una parte de la opresión patriarcal, ha sido colocado como la propuesta del feminismo, convirtiéndola en un conjunto de medidas paliativas y en muchas ocasiones reducidas al hecho de nombrar “las y los”: folklorismo en su visión más corriente y espuria.

Los elementos centrales que han sido quitados del centro de la discusión son los temas de las relaciones de poder que refuerzan el patriarcado y el racismo. El género como categoría y como teoría feminista que explica una parte de la opresión patriarcal, ha sido colocado como la propuesta del feminismo¹, convirtiéndola en un conjunto de medidas paliativas y en muchas ocasiones reducidas al hecho de nombrar “las y los”: folklorismo en su visión más corriente y espuria.

Esta reflexión no tiene una aplicación sólo en la forma en que el Estado y sus instituciones nos ve a las mujeres, sino cómo la sociedad, los movimientos y colectivos sociales y, sobre todo, la familia y demás instituciones sociales, han asumido como una verdad social las afirmaciones que dan cuenta que las mujeres estamos más vinculadas a la naturaleza que los hombres por el hecho de poder parir.

Nira Yuval - Davis nos dice que hay tres áreas de dominio: El Estado, la sociedad civil y el dominio familiar, a los cuales les asigna características propias que producen sus propios contenidos ideológicos, son heterogéneas. Es decir, este poder patriarcal, racista y neoliberal tiene sus expresiones particulares en los distintos ámbitos de acción social y política, macro y micro. Las políticas públicas como expresión de posición del Estado, son y se constituyen en el reconocimiento que éste hace de la problemática que la población y particularmente las mujeres enfrentamos en la sociedad.

Davis también nos proporciona elementos importantes para analizar el papel de los Estados actuales en torno a la forma en que incluyen a las mujeres o no dentro de sus políticas. Nos plantea el debate alrededor de la medida en que el Estado es independiente de la sociedad, sugiriendo que el Estado, sobre todo el Estado de Bienestar, se ha constituido en el espacio de reconciliación de las clases diferenciadas. Nos plantea que el Estado no es unitario en sus prácticas, sus proyectos y sus efectos. Nos propone:

Entender al Estado como un cuerpo de instituciones que están organizadas de manera centralizada en torno a la intencionalidad del control con un determinado aparato de cumplimiento de las normas -jurídico y represivo- a sus órdenes y en su base (...) Diferentes formas del Estado involucrarán diferentes relaciones entre el dúo control/coerción que es la característica residente del Estado.

Asumir al Estado como el conjunto de instituciones nos permite entender cómo en un mismo momento podemos obtener diversas miradas y respuestas de las instituciones públicas. Mientras que en el Ejecutivo contamos con el retroceso de una política pública, en el Congreso de la República se aprueba una ley que avanza en la explicación y atención a la violencia, al mismo tiempo que en otros ámbitos de la sociedad se incrementan los casos de asesinatos de mujeres.

La premisa que ha estado presente en el movimiento de mujeres es el intento de cambio de la mentalidad y sentido del poder del Estado frente a las mujeres. Se parte del entendimiento que Marcela Lagarde nos propone:

El poder tradicional, autoritario, el poder de dominar consiste en reducir a la otra o el otro en objeto; es decir, alguien convierte a otra persona en objeto de conducción, de iluminación, de amor, de satisfacción.

1. La perspectiva o dimensión de género es una forma que no genera tantos anticuerpos como asumirse feminista. Existen diversas formas de expresión de este fenómeno (por ejemplo) el surgimiento de un grupo grande de mujeres que se autodenominan “Expertas de género”, que se dedican a la realización de consultorías y que no son parte del movimiento de mujeres, ni feministas, y que con sus trabajos tienden a la refuncionalización y uso inapropiado de las categorías de análisis que el feminismo ha construido históricamente.

La apuesta feminista respecto a esta premisa es la construcción de la autonomía, vinculada con el ejercicio individual y colectivo de la ciudadanía plena. Para Lagarde:

La autonomía consiste en lograr desarrollar procesos en los que cada quien va teniendo los recursos para transformarse de objeto en sujeto. Las mujeres queremos transformarnos en sujetas de nuestra propia vida, en sujetas sociales y políticas. Ser sujeta es: Ser protagonistas con recursos, con discurso, con concepciones propias, con interpretaciones, argumentos y juicios propios. No sólo asumirnos como autónomas sino serlo. Asumirnos como seres pensantes en todas las dimensiones de la vida, pero también serlo. Ser actuantes, elegir, ser sujeta en la sexualidad propia².

Entonces, la relación con el Estado está dada desde la necesidad de regulación de esas formas de poder, cuestionando precisamente ese control y represión sobre los cuerpos y vidas de las mujeres, sin asumir posiciones sobre cómo en las tres áreas de dominio de las mujeres, deben reconstruirse y perfilarse nuevas perspectivas de desarrollo y simbología.

¿Por qué se necesitan políticas públicas específicas a favor de las mujeres?: Los debates pendientes

Para muchas personas, funcionarios y funcionarias, la situación y condición de las mujeres no deben ser objeto de políticas específicas. Incluso, militantes y dirigentes de movimientos sociales no tienen la conciencia de las implicaciones que la desigualdad de distribución del poder entre mujeres y hombres genera en la vida cotidiana de las mujeres. No repetiré los diagnósticos pormenorizados construidos desde el movimiento de mujeres y feministas en el mundo, ni las incontables convenciones, conferencias y reuniones internacionales que se han desarrollado para profundizar y crear mejores condiciones de vida para las mujeres.

Lo que si me parece fundamental es plantear el debate actual sobre el papel de los Estados modernos en esta coyuntura de globalización neoliberal, en donde pareciera que la persona humana y su bienestar ha dejado de ser el principio del ejercicio público, y el papel de los Estados se dirige fundamentalmente a la creación de condiciones para que el mercado pueda regir desde su perspectiva de la ganancia, el lucro y el poder hegemónico sobre la sociedad.

De ahí que debemos preguntarnos: ¿Qué tipo de Estado necesitamos?

Stuart Hall define el Estado moderno como:

Aquel que incluye las siguientes características: el poder es compartido; los derechos para participar en el gobierno son legal y constitucionalmente definidos; la representación es amplia; el poder del Estado es totalmente laico, y las fronteras de la soberanía nacional están claramente definidas³.

La concepción y prácticas patriarcales de los Estados en general, y en particular el guatemalteco, dista mucho de esta definición, que en el análisis de Nira Yuval - Davis no se aplica ni siquiera a los Estados europeos. Parte del contexto que el autor analiza para construir su definición del Estado moderno.

Fundamental es plantear "La contradicción entre la igualdad supuesta y la desigualdad real⁴, pues la igualdad legal es un argumento en contra de cualquier acción de avance de las mujeres, ya que la igualdad ante la ley establecida por el artículo 4 de la Constitución Política de la República en Guatemala, genera varios nudos: por un lado, la igualdad está como principio constitucional pero luego no tiene correspondencia con legislación que es discriminatoria por considerar diferenciadamente a mujeres y hombres, y aplicando una visión moralista y religiosa del papel que las mujeres y los hombres deben jugar en la sociedad.

2. Lagarde, Marcela. "Para mis socias de la vida. Claves feministas para las negociaciones en el amor". JC producción gráfica. España. 2005.

3. Hall (1984:9-10), citado en: "Género y Nación" de Nira Yuval - Davis.

4. Lagarde, op. cit.



Foto de Rosario Escobedo.

Plantón realizado por mujeres indígenas en el Congreso de la República con motivo de la aprobación de la Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia.

Por otro lado, se supondría que este principio constitucional debiera estar por sobre toda acción estatal, es decir, invocando este principio de la igualdad, cualquier acción de discriminación debiera ser abolida. Pero la realidad es otra. Este principio se podría decir que es el ideal de sociedad, no expresa lo que hoy se vive. Sin embargo, es necesario complejizar un poco más el asunto cuando vemos que el concepto de la igualdad no es suficiente para atacar el problema de las desigualdades.

La igualdad implica el mismo trato para todas las personas, independientemente de su condición y de la situación real de opresión, subordinación o exclusión que ha vivido. Una misma medida no siempre tiene un mismo efecto en un mismo grupo. Por eso, la equidad se ha planteado como la alternativa para lograr la equiparación de condiciones entre grupos excluidos y aquéllos que no lo han sido.

La Acción Positiva y la Transversalización son los mecanismos que se plantean como posibles para la acción política desde el Estado.

La Acción Positiva surge con el objetivo de corregir y mejorar la situación de las mujeres y los hombres consiguiendo una igualdad de oportunidades real⁵ a partir del establecimiento de medidas de carácter colectivo para poder luchar contra la discriminación, que también se caracteriza por sus efectos colectivos.

Estas medidas:

Están dirigidas a eliminar los obstáculos que se oponen a que las mujeres disfruten de los derechos de ciudadanía en condiciones de igualdad; son medidas concretas y temporales (hasta la consecución del objetivo) dirigidas a compensar situaciones de desventaja con que parten las mujeres. Se trata de compensar, tanto aquellas situaciones de discriminación directa o indirecta, ya sea explícita u oculta⁶.

Para la Federación de Mujeres Progresistas de Madrid, la "Acción Positiva" no es una acción Protectora ni acciones de Discriminación Positiva, ya que mientras que las medidas de Acción Positiva

5. <http://www.fmujeresprogresistas.org/igualdad10.htm>, Federación de Mujeres Progresistas. Madrid, España.

6. *Ibidem*.

actúan habitualmente sobre el “punto de partida”, al tratar de garantizar la igualdad de oportunidades a hombres y mujeres en el punto de partida, eliminando los obstáculos para el igual ejercicio de los derechos, la Discriminación Positiva afecta al “punto de llegada” pues persigue y garantiza un resultado concreto.

Por otro lado, tenemos la “Transversalidad de la Igualdad de Género”, la cual en las últimas dos décadas ha consistido en un conjunto de medidas para promover cambios en actitudes e iniciativas para promocionar a las mujeres. Se han basado en la concepción liberal de la igualdad de trato, que asume que tratando igual a hombres y mujeres ya está garantizada la igualdad de oportunidades.

Las acciones que son impulsadas desde la Transversalidad de la Igualdad entre mujeres y hombres no deben circunscribirse a lo que una institución dedicada al avance de las mujeres pueda hacer, sino que están referidas a la implantación de una serie de medidas desde las diversas instituciones públicas.

De tal cuenta, la Política Pública desarrollada en Guatemala tiene esa perspectiva: la implementación de equidades sectoriales, salud, educación, tierra y recursos naturales, vivienda, violencia, participación política, etc. El reto es cómo la transversalidad no se convierte en invisibilidad, ya que el hecho de no segmentar a las mujeres, no convertirlas en ghettos, se puede constituir en una omisión, de tan transversal que debe estar la problemática y el tema.

En este diseño de implementación de política pública, la voluntad política y la visión de un Estado diferente desde el partido, y desde las y los funcionarios es vital. El cambio de mentalidad de quienes dirigen la gestión pública, en tanto la definición de prioridades de acciones, de inversión pública, de asignación presupuestaria, y al final, la decisión de cuáles son los problemas de fondo que afectan a la población y a las mujeres en particular, se requiere para ir avanzando en la construcción de la ciudadanía plena de las mujeres.

Y es en este sentido que el movimiento de mujeres en Guatemala ha estado posicionándose durante los últimos años. Reflexionemos sobre lo que ha sido este proceso.

El proceso de construcción de políticas públicas hacia las mujeres en Guatemala

El proceso de formulación de políticas públicas tuvo como antecedentes tres procesos que tuvieron la limitación de no ser implementados por la falta de voluntad de los gobiernos de turno, de tal cuenta que al final fueron considerados como insumos para la definición de la actual Política Nacional.

El primero de éstos se realizó en 1990 por la entonces Oficina Nacional de la Mujer (ONAM)⁷, en el marco de un proceso centroamericano en donde el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) impulsó políticas públicas a nivel regional con las instancias que existían en ese momento.

La IV Conferencia Mundial de la Mujer realizada en Beijing en 1995 fue la sumatoria del trabajo que durante todo ese tiempo hicieron los gobiernos, los Estados y el Movimiento de Mujeres, y a partir de ahí llegamos a un consenso general que constituyó la Plataforma para la Acción Mundial, cuya declaración se suscribe en 1995. La Plataforma señala con mucha claridad en todos sus ejes que los Estados y los gobiernos tienen la responsabilidad de construir políticas públicas en el tema de la mujer, desarrollando entonces un eje que se llama “mecanismos institucionales para el avance la mujer”. Las políticas públicas por lo tanto, empiezan a vincularse de manera más precisa con la institucionalidad de avance de las mujeres que se requería para impulsarla.

Los Acuerdos de Paz, de alguna manera institucionalizan los derechos de las mujeres en la agenda de la acción política de los gobiernos, la cual, sumada a los compromisos de la Plataforma de Acción Mundial, generan el segundo momento de construcción de política pública.

Este segundo esfuerzo se realiza alrededor de la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del

7. La ONAM era una oficina que surgió en 1981 adscrita al Ministerio de Trabajo, y que actualmente ha quedado reducida a la Oficina de Atención a la Mujer Trabajadora. Es importante visibilizar cómo en el momento de su creación, la ONAM fue incorporada dentro de este ministerio, más bien por la apertura que tuvo en ese entonces Catalina Soberanis, Ministra de Trabajo en el gobierno de Vinicio Cerezo y la Democracia Cristiana Guatemalteca (1986-1991). Sin embargo, su ubicación dentro del organigrama del Estado no permitía su incidencia en la definición de acciones a nivel intersectorial y de definición de presupuestos. La ONAM fue un espacio de construcción de cuadros profesionales de mujeres que abrieron la brecha para colocar el tema de las mujeres y los derechos particulares en diversos espacios y momentos, en los que el movimiento de mujeres permanecía a la sombra de las organizaciones mixtas en donde se participaba. Hablamos de los años de la década de 1980 y principios de 1990 en donde muchas de las mujeres que actualmente son parte del movimiento de mujeres y feminista, eran militantes de movimientos sociales mixtos, y de los cuales se retiran al no encontrar eco a sus luchas y demandas propias.

La estrategia de fondo del gobierno de Óscar Berger y la Gran Alianza Nacional (GAN) era reducir la expresión de la política pública, reducir el concepto de derechos que había logrado posicionar el movimiento de mujeres y feminista, pero fundamentalmente generar divisiones dentro del mismo movimiento para desarticular la posibilidad de la construcción de fuerza política beligerante.

Presidente (SOSEP), ya que la institucionalidad que existía, la ONAM, no tenía el perfil para poder colocar la política en el marco de las acciones presidenciales.

El trabajo desarrollado por el Foro Nacional de la Mujer a partir de 1998, y fundamentalmente la cobertura que tuvo en la construcción de sus propuestas, promovió el surgimiento de nuevas organizaciones de mujeres, fundamentalmente en otros departamentos del país, más allá de la ciudad capital. Es decir, el movimiento de mujeres dejó de ser capitalino. Este salto cualitativo y cuantitativo generó la construcción de alianzas y alejamiento de expresiones organizadas afines hasta ese momento.

La perspectiva de construcción de movimiento se vio diferenciada por los modelos y metodologías de crecimiento. El surgimiento de liderazgos de mujeres indígenas era obvio, y con ello se abrió también el debate del racismo y la necesaria construcción de un proyecto pluricultural.

Sacar al feminismo de la capital y de las mujeres mestizas ha sido un proceso largo e inconcluso. Con este proceso simultáneamente se ha dado el debate sobre la institucionalidad y el tipo de políticas que las mujeres guatemaltecas requieren y necesitan.

De tal cuenta, se impulsa la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) en 1999⁸ como resultado de los Acuerdos de Paz, aunque con perspectivas diferentes de los objetivos que debiera impulsar, convirtiéndose en una expresión de las mujeres fundamentalmente Mayas hasta que en el año 2006 inicia un proceso para la construcción de la Agenda Articulada de las Mujeres Indígenas, incorporando la visión y participación de las mujeres Xinkas y Garifunas.

Se cuenta entonces con un tercer momento que fue la creación de la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) en el año 2000 con el gobierno de Alfonso Portillo y del Frente Republicano Guatemalteco (FRG), el cual impulsa como primera acción, la construcción de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y el Plan de Equidad de Oportunidades 2001 – 2006.

Para este esfuerzo se contó con una primera política -que poco desarrollo y apropiación tuvo desde el movimiento de mujeres y desde la misma institucionalidad estatal-; con las propuestas del Foro Nacional de la Mujer y los compromisos asumidos por el gobierno, de cara a nuevas convenciones internacionales. Se contaba en ese momento con la Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia Intrafamiliar, que da sustento a la creación de la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (CONAPREVI) en 2000, adscrita a la SEPREM.

Un último esfuerzo se realizó durante el año 2007 a partir de la pretensión de dar vigencia a la política, actualizándola. Fundamental es decir que los mecanismos de interlocución entre la SEPREM y el movimiento de mujeres no fueron institucionalizados, por lo que no hubo una comunicación fluida.

El esfuerzo por actualizar la política se realiza desde la perspectiva de que la anterior política no había sido implementada porque ésta había sido redactada por el movimiento de mujeres, y por esta razón carecía de soporte técnico. Desde esta lógica, se pretendía deslegitimar lo que había hecho el movimiento de mujeres años atrás y no se veía el proceso como en desarrollo, en crecimiento y sobre todo reconociendo que los movimientos se multiplican y con ello los liderazgos y las experiencias.

Lo que podría haber sido una riqueza para el proceso se convirtió en fuente de discordia, lo que el gobierno aprovechó muy bien para la implementación de su estrategia de no asumir compromisos concretos con las mujeres.

La estrategia de fondo del gobierno de Óscar Berger y la Gran Alianza Nacional (GAN) era reducir la expresión de la política pública, reducir el concepto de derechos que había logrado posicionar el movimiento de mujeres y feminista, pero fundamentalmente generar divisiones dentro del mismo movimiento para desarticular la posibilidad de la construcción de fuerza política beligerante.

El racismo como problema estructural se convirtió en el elemento disociador de posibles alianzas

8. Creada en 1999 por un Acuerdo Gubernativo que la adscribe a la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH), tiene como objetivo desarrollar acciones tendientes a proponer políticas públicas, planes y programas dirigidos a la prevención, defensa y erradicación de todas las formas de violencia y discriminación en contra de la mujer indígena. Asimismo, la DEMI tiene como atribución canalizar las denuncias sobre el tema de mujeres indígenas que se reciban en la entidad, darles seguimiento, y proporcionar asesoría jurídica a las víctimas de violencia, discriminación, acoso sexual y otras violaciones. La institución debe diseñar, coordinar y ejecutar programas educativos, de capacitación y divulgación de los derechos de la mujer indígena a nivel nacional. La Defensora de la Mujer es nombrada por el Presidente de la República, de una terna consensuada entre las organizaciones nacionales y regionales de mujeres indígenas con personería jurídica. El período en el cargo es de cuatro años. La instancia está además integrada por delegadas regionales, junta coordinadora, consejo consultivo y la comisión de apoyo institucional.

entre las expresiones de la sociedad civil. Sin querer ocultar el alto resabio racista en las prácticas sociales y personales, pero desde la perspectiva de que éste es un problema estructural y, por supuesto, de responsabilidad individual también, creo que se exacerbó para no permitir la acción coordinada del movimiento de mujeres que se ha concretado históricamente en la política pública.

El balance necesario de la política pública actual hacia las mujeres

Es fundamental realizar acá un balance de los saldos de la política actual con relación a la anterior, pues en términos generales presenta un retroceso al no contar con metas, acciones e instituciones responsables de su ejecución.

En cuanto al contenido, podemos mencionar las siguientes conclusiones:

Ambas políticas tienen los mismos ejes articuladores y cuentan con las mismas líneas de equidades. En estos ejes, la política en vigencia agrega en varios de los ejes, conceptos relativos a los recursos naturales, el respeto a la identidad cultural y la erradicación de la discriminación y racismo, así como el eje de la identidad cultural de las mujeres mayas, garífunas y xinkas.

Podemos observar importantes aportes de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008- 2023:

- Se aporta el aspecto de la garantización del derecho de las mujeres de los Pueblos Indígenas a la consulta, según el Convenio 169;
- Se incorpora el eje estratégico del rescate de la medicina tradicional y de prácticas y costumbres que apoyen la protección de la salud de las mujeres, en estrecha correspondencia y supervisión con el sistema nacional de atención a la salud de las mujeres en todo su ciclo de vida;
- Se amplía el marco legal a ser desarrollado institucionalmente, de la normativa relacionada contra la discriminación racial;
- Dado el desarrollo de la institucionalidad estatal de avance de las mujeres, en la política actual se avanza en el tema de la institucionalización de la política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres en el fortalecimiento de los mecanismos de la mujer en el Estado, y se incorpora la perspectiva de coordinación internacional y regional al más alto nivel. Antes sólo estaba lo nacional;
- Incorpora la perspectiva de las diversas identidades étnico nacionales en los diversos niveles y espacios de participación, incluyendo la implementación de acciones que eliminen el racismo y discriminación contra mujeres mayas, garífunas y xinkas;
- Se incorpora un eje sobre la participación social y familiar, la incorporación de la perspectiva de la participación en mecanismos institucionales; y,
- Se incluye el elemento de la promoción del empoderamiento individual y colectivo. Este aspecto, según el ámbito de acción del Estado, considero que no es de su competencia, más bien debiera ser una responsabilidad del movimiento y de las organizaciones de mujeres, aunque habría que analizar desde que perspectiva se plantearán los ejes y metas concretas.

Por otro lado, es importante enumerar brevemente los vacíos de la nueva política con respecto a lo que contenía la anterior:

- Se eliminó lo relacionado con la modificación de principios filosóficos o el cambio de filosofía de salud y educación, sustituyéndolos por la inclusión de la equidad de género y étnico cultural, sin desarrollar un concepto que dé cuenta del significado e implicaciones que tiene este postulado político;
- Elimina el concepto y contenido de lo relacionado con la autonomía económica, así como lo relacionado con la plena vigencia de derechos económicos;
- Deja fuera la asistencia técnica y crediticia y el concepto de cuidado ambiental y prevención de desastres. Se restringe el concepto de acceso a recursos productivos por el de uso adecuado de los recursos naturales y productivos. No se establece o define el concepto de adecuado;



Foto de Rosario Escobedo.
Toma de posesión de
Cleotilde Cu Caal
como Defensora de
la Mujer Indígena
(DEMI).

- Se redujo el ámbito de la cobertura educativa limitando las posibles metas en cuanto a alfabetización y cobertura primaria;
- Se queda fuera de la nueva política lo relacionado con la transformación de modelos socioculturales respecto al tema de la prevención de la violencia;
- En cuanto a lo laboral, la actual política reduce el eje político de la anterior política de reformas jurídico administrativas, que no sólo tenía contemplada la aplicación, revisión y armonización de la normativa laboral sino que contenía lo relacionado con la inclusión del acoso sexual dentro de los pactos colectivos, reglamentación de participación equitativa de las mujeres en diversos niveles, tanto en términos laborales como en las organizaciones sociales, dejando fuera como eje estratégico, el garantizar la función tutelar del Ministerio de Trabajo, a fin de asegurar la plena vigencia de los derechos laborales de las mujeres de todos los sectores y grupos socioculturales, y fue sustituido por el de promover la coordinación de mecanismos institucionales de las mujeres para informar, capacitar y asesorar a las mujeres trabajadoras migrantes en la defensa de los derechos laborales;
- En cuanto a la Equidad Jurídica, se dejó a un lado el compromiso de compatibilización de la legislación nacional con la internacional, lo relacionado con el acceso de las mujeres a la justicia pronta y cumplida, y se sustituyó por el de promover la articulación permanente entre los tres organismos del Estado.

La tarea pendiente es la elaboración del Plan de Equidad de Oportunidades para el período correspondiente. Será conveniente analizar la forma en que se pueden retomar los avances que se tenían en una política anterior y mantener los avances en términos de reconocimiento de la diversidad étnico-cultural y del racismo como elementos fundantes de la democracia real en Guatemala.

Como lecciones aprendidas en los procesos que se han desarrollado, y de cara al nuevo momento que nos tocará vivir con una nueva Secretaria y Subsecretaria Presidencial y con una política que tiene avances y retrocesos respecto a la anterior, es necesario visualizar aquellos elementos que puedan orientar al movimiento y al Estado en el momento de convocar a un nuevo espacio de diálogo.

Visualizo como rasgos comunes los siguientes:

Todos los procesos se han iniciado a partir de la intervención directa o indirecta de las agencias de cooperación, las que en algunos momentos tenían más control del proceso de construcción de las

políticas que las instituciones del Estado o que las organizaciones de la sociedad civil. Esto plantea un reto a las nuevas autoridades de la SEPREM y la DEMI en cuanto a la construcción de los objetivos y responsabilidades propias que tienen como instituciones, y de cara a las mujeres guatemaltecas. El establecer relaciones de respeto mutuo con la cooperación es fundamental para que efectivamente lo que se reciba sea cooperación en la búsqueda común de la igualdad de oportunidades para las mujeres.

Regularmente, los esfuerzos se han realizado con presiones temporales que fundamentalmente han girado en torno a la conveniencia de presentación de las políticas en fechas especiales tales como: oportunidad para incorporarlas al Presupuesto General de la Nación, o el rendimiento de informe del Presidente de turno, o la entrega del cargo o el cambio de gobierno. Es ahora un momento oportuno que no tiene ninguno de estos plazos fatales para la búsqueda del equilibrio entre los consensos políticos con el movimiento de mujeres, y la construcción técnica y participativa de las instituciones del Estado. Por supuesto, para este momento esperamos que la institucionalidad del Estado avance también en los compromisos de inversión financiera y técnica para el impulso e implementación de la política.

Se puede observar la inexistencia de un método sistematizado para procurar el consenso entre el Estado y la sociedad civil, por lo que los procesos en determinado momento han privilegiado lo técnico en el proceso de formulación del contenido, pero también se ha hecho una delegación política a las técnicas, lo que se puede observar en la etapa de la negociación⁹ de los contenidos. Importante es mencionar la urgencia de contar con un mecanismo de interlocución entre la SEPREM y el movimiento de mujeres, el cual no se pudo construir en el período anterior, limitando incluso la comunicación respetuosa entre el Estado y el movimiento de mujeres.

Otro aspecto importante que se ha quedado de lado es la falta de claridad conceptual y política de lo que implica la institucionalización de las políticas públicas. En el caso de Guatemala, aunque existe la Ley de Dignificación y Promoción Integral de las Mujeres, Decreto 7-99, la cual establece un compromiso marco del Estado frente a los problemas y condición de las mujeres, no existe un mecanismo para articular lo establecido en esa ley con lo contenido en la política pública que pudiera derivar en la construcción de la institucionalidad que se requiere para el desarrollo pleno de las mujeres.

Por otro lado, es paradójico que aún con la falta de claridad sobre la institucionalidad que podría dar coherencia a las políticas a favor de las mujeres -tanto por parte del Estado como de la sociedad civil-, éste ha sido un tema presente que no ha sido discutido lo suficiente para la formulación de una propuesta que goce del respaldo y consenso de la mayoría de las expresiones organizativas del movimiento de mujeres.

Cuando se hace referencia a la necesidad de institucionalizar las políticas públicas, se considera que es necesario contemplar varios aspectos fundamentales, en el marco del fortalecimiento de un sistema democrático. Entre éstos pueden enumerarse:

- Inclusión de rubros presupuestarios dentro del Presupuesto General de la Nación;
- Establecimiento de entidades responsables de implementación de la política, del sistema de monitoreo del cumplimiento de los objetivos y metas expresadas en las políticas;
- Explicitación de los mecanismos de articulación y comunicación entre las entidades que tienen a su cargo la realización de áreas relacionadas directa o indirectamente en la implementación de las políticas;
- Definición de mecanismos de interlocución entre la sociedad civil y el Estado;
- Para el caso específico de las políticas a favor de las mujeres, se requiere de la definición del relacionamiento entre la estructura estatal – sectorial y las instancias de avance de las mujeres;
- Definición de los mecanismos para brindar información desagregada y transparente a la población que la requiera;
- Sistema institucional de avance de las mujeres. Debemos preguntarnos ¿Si en lugar de hablar de un ente no debemos soñar con un sistema que contemple un Instituto Nacional de la Mujer para otorgar insumos hacia las políticas y hacia las y los funcionarios públicos y, por supuesto,

9. Ésto se puede observar en la primera etapa de formulación del Plan de Equidades en 1997 en el Foro Nacional de la Mujer, y posteriormente en la Política 2000 – 2006, y en la Política 2008 – 2023.

la necesaria coordinación con la SEPREM y todos los espacios, oficinas, secretarías, direcciones, viceministerios y cualquier otro ente estatal relacionado con la implementación de la Política de Igualdad hacia las Mujeres.

Ahora, el proceso de elaboración de la política debe ser asumido como un reto para lograr consensos entre las diversas expresiones del movimiento de mujeres y la institucionalidad estatal. La tarea de la SEPREM será facilitar espacios de diálogo para garantizar una política y un Plan de Equidad que responda a las diversas visiones y expectativas de las mujeres guatemaltecas, asumiendo que este momento no presenta las condiciones deseables para gestionar el consenso político con el movimiento de mujeres.

Avances de los últimos años en cuanto a legislación

- Inconstitucionalidad para la eliminación de la discriminación en torno a las figuras de adulterio y concubinato, 1995;
- Ley de Promoción Integral de la Mujer guatemalteca;
- Ley de Violencia Intrafamiliar, 1996;
- Reformas al Código Civil;
- Trilogía de leyes para la descentralización;
- Ley de Desarrollo Social;
- Ley de Acceso a la Planificación Familiar, 2007 (Está pendiente la elaboración del reglamento);
- Ley contra el Femicidio y otras formas de violencia contra las mujeres, marzo 2008.

Bibliografía

Amorós, Celia. "Tiempo de feminismo. Sobre feminismo, proyecto ilustrado y postmodernidad". Ediciones Cátedra, Universitat de Valencia. Instituto de la Mujer. 1997.

Cobo, Rosa. "Democracia Paritaria y Sujeto Político Feminista". Universidad A Coruña (España). En Anales de la Cátedra Francisco Suárez, 36 (2002), 29-44.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos – Organización de los Estados Americanos (OEA). "Quinto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala. Capítulo XIII. Los derechos de la mujer". <http://www.cidh.org/women/cap.13.htm>

Federación de Mujeres Progresistas. Madrid, España. <http://www.fmujeresprogresistas.org/igualdad10.htm>

Gobierno de La República de Guatemala, Secretaría Presidencial de La Mujer. "Política Nacional De Promoción Y Desarrollo De Las Mujeres Guatemaltecas y Plan de Equidad de Oportunidades 2001 – 2006". Enero 2001

Gobierno de La República de Guatemala, Secretaría Presidencial De La Mujer. "Política Nacional de Promoción Y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas 2008 – 2023". Diciembre 2007.

Lagarde, Marcela. "Claves feministas para las negociaciones en el amor". JC Producción Gráfica, S.C. 2005.

MacKinnon, Catherine A. "Hacia una teoría feminista del Estado". Ediciones Cátedra. Universitat de Valencia. Instituto de la Mujer. 1989

Valcárcel, Amelia. "La política de las mujeres". Ediciones Cátedra, Universitat de Valencia. Instituto de la Mujer. Segunda Edición

Yuval – Davis, Nira. "Género y Nación". Centro de la Mujer peruano Flora Tristán. 2004.

¿De qué institucionalidad estamos hablando?

Por
Patricia
Castillo

Licenciada en Desarrollo Sostenible y Técnica Superior en Desarrollo Local por la Universidad Huracán de Nicaragua; Maestría en Políticas Públicas por la Universidad Rafael Landívar. Es integrante de la Colectiva de Mujeres de Izquierda.

Contar con una agenda común a partir de la cual actuemos concertadamente, es quizá el reto más importante en lo inmediato para el movimiento de mujeres, en medio de una situación nacional que se agrava aceleradamente y afecta todos los ámbitos de la vida.

Es frecuente que las mujeres, especialmente en los espacios locales, nos cuestionemos dónde está la institucionalidad, especialmente donde el Estado es casi inexistente, cuando de derechos se trata. Es importante que desde el movimiento de mujeres se reflexione y se articule una posición colectiva ante este fenómeno, especialmente, ante la institucionalidad gubernamental “para el avance de las mujeres”.

Fue hasta entrado el mes de abril que el Presidente nombró a Sonia Escobedo y a Angelina Aspuc como Secretaria y Subsecretaria a cargo de la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM). Fuera del “movimiento de mujeres”, esta asincronía quizá no sea relevante; sin embargo, para nosotras es significativa porque la designación en estos cargos debe pasar por un proceso de nominación que desde las coordinaciones de organizaciones de mujeres, propone al Ejecutivo un listado de candidatas a dichos cargos.

Este proceso, con todas sus limitaciones y posibilidades, es el resultado fundamentalmente de la acción organizada y de la capacidad de propuesta del movimiento de mujeres, en el marco del cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Como toda acción política, no está exento de dificultades y desencuentros. Corresponde evaluarlo a las coordinaciones que participaron y reconstruir las experiencias aleccionadoras, para que como decimos las y los guatemaltecos: “Dentro de cuatro años no nos vuelva a pasar...”.

El objetivo de participar en esta nominación, para el movimiento de mujeres no era sólo tener un espacio para la propuesta sino validar, a través de un mecanismo participativo, el derecho de actuar en el ámbito público, especialmente con respecto a aquellas decisiones que afectan directamente nuestros intereses.

De allí la importancia del “después” de este proceso: clarificar para qué nos metemos en estas dinámicas, cuál es el objetivo, qué queremos que pase, qué queremos cambiar y en qué esperamos que esta institucionalidad –no sólo la SEPREM- actúe:

Contar con una agenda común a partir de la cual actuemos concertadamente, es quizá el reto más importante en lo inmediato para el movimiento de mujeres, en medio de una situación nacional que se agrava aceleradamente y afecta todos los ámbitos de la vida.

Este gobierno ha ido perdiendo el barniz de estreno, y lo que haga o deje de hacer en función de los intereses sociales o populares, en buena medida va a estar empujado por la fuerza del movimiento social. Un ejemplo cercano es la decisión de suspender el desfile militar, ante la acción social organizada, representada por la incuestionable fuerza moral de “las Hijas y los Hijos”. Estos hechos nos van demostrando que los cambios político-institucionales operan en general desde fuera y no al revés.

El movimiento de mujeres tiene grandes posibilidades de posicionarse críticamente y actuar en el ejercicio de su autonomía frente al Estado; y particularmente ante el gobierno, construyendo una agenda propia que debe ir posicionada a través de su acción política, plenamente articulada.

Por lo menos debe ser coincidente, especialmente en aquellos temas y propuestas que aborden problemáticas sustantivas para las mujeres en nuestra diversidad. Ejemplo de éstos son: la violencia de género, el agravamiento de las condiciones de vida, la represión ante la protesta social, el racismo y la opresión; la ocupación de nuestros territorios y la degradación casi irreparable de la naturaleza de la cual formamos parte.

La feminista Morena Herrera define la autonomía:

El movimiento de mujeres tiene grandes posibilidades de posicionarse críticamente y actuar en el ejercicio de su autonomía frente al Estado; y particularmente ante el gobierno, construyendo una agenda propia que debe ir posicionada a través de su acción política, plenamente articulada.

Como la capacidad de decisión propia, por intereses propios. Pero la autonomía no implica aislamiento sino el diálogo con otros movimientos sociales que luchan contra formas de opresión¹.

Así, no podemos ver la institucionalidad para el avance de las mujeres aislada del Estado en su conjunto. Por el contrario, es una institucionalidad todavía en construcción, debilitada principalmente por las políticas de adelgazamiento del Estado y amenazada por los intereses político-partidarios, que tempranamente han evidenciado la tendencia a fortalecer aquellos mecanismos que garanticen la reproducción del papel tradicional al que hemos sido sometidas las mujeres, imponiéndonos la administración de la pobreza a través del cuidado de la familia. Para muestra la iniciativa de Ley en torno a la creación del Ministerio de la Familia.

Si una cosa ha puesto en evidencia el feminismo es que el Estado patriarcal es capaz de hablar de las mujeres, incluso de incorporarlas en espacios con un relativo poder -siempre controlado y limitado-, sin cambios fundamentales en nuestra condición, situación o posición. Esto nos ha puesto frecuentemente a repensar desde dónde actuar.

Un querido amigo, viejo y sabio, decía que cada día el espacio de sus utopías se hacía más pequeño y concreto. Y creo que no deja de tener razón, porque es en lo más cercano, lo más inmediato, desde la apropiación del territorio y el poder local donde la acción política del movimiento social y las mujeres organizadas dentro del mismo, están cuestionando de fondo el tipo de Estado prevalente; el modelo de desarrollo y las perspectivas de futuro para ésta y las futuras generaciones.



Afuera del Palacio Nacional cuando las mujeres acompañaban a las nuevas autoridades de la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), Sonia Escobedo y Angelina Aspuac, después del acto de juramentación.

Foto de Rosario Escobedo.

1. Herrera, Morena. Ponencia presentada en el Foro: "Alianzas estratégicas del movimiento social para la construcción de un proyecto alternativo en Guatemala. 21 de mayo de 2008.

Retos de la participación ciudadana en la construcción democrática: un enfoque en el desarrollo local y la resistencia por los recursos naturales

Por Carmen Reina

Socióloga por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Con estudios de Maestría en Derechos Humanos por la Universidad Rafael Landívar. Consultora independiente en temas de descentralización y participación ciudadana en el desarrollo local y municipal.

I. A manera de introducción

En la historia de Guatemala es reciente el proceso de considerar la participación ciudadana, siendo a partir de los Acuerdos de Paz que se le reconoce como una condición fundamental para la construcción democrática. De hecho, los Acuerdos de Paz reconocieron la necesidad de democratizar el Estado a través de la participación ciudadana en los distintos niveles de la gestión pública:

Formulación, ejecución y evaluación de las políticas del gobierno en los diferentes niveles administrativos¹.

Durante las épocas de dictaduras militares y durante la guerra interna, la participación ciudadana era vista como una acción subversiva al Estado o como un espacio restringido al control militar. La contrainsurgencia tuvo este sustento ideológico como criterio de validez.

A partir del proceso de transición política que se inicia formalmente desde los primeros años de la década de 1980 -que tuvo como productos fundamentales una nueva Constitución Política de la República, la era de gobiernos civiles que han sido electos mediante elecciones periódicas y la apertura al diálogo primero, y negociaciones de paz que después concluyeron formalmente con la guerra interna justamente el 31 de diciembre de 1996- la participación ciudadana corresponde a un modelo de Democracia Representativa y Proporcional, en el marco de un Estado que apuesta y tiene al liberalismo político como base conceptual fundamental, que responde más a las demandas de mercado y que restringe la acción social en la esfera pública a los marcos institucionales establecidos, en el supuesto de que se construye un Estado de Derecho Democrático, aunque en la práctica no sea así.

De esa cuenta, la participación se concibe básicamente como el acto de votar y elegir gobernantes, en una ciudadanía restringida que no ha trascendido hacia un proceso real de ser ciudadano o ciudadana como portadora de derechos, de responsabilidades y de ser actor político en el destino del desarrollo de la Nación a la que se pertenece. El racismo ha sido otra limitante fundamental que ha excluido a la población indígena del ejercicio de una ciudadanía plena, al igual que las exclusiones y opresiones que han colocado a la juventud y a las mujeres como ciudadanas de segunda categoría.

El artículo 225 estableció dentro de la nueva Constitución Política de la República el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, iniciándose procesos de desconcentración que se vieron empañados dentro de la violencia aún vigente en la guerra interna. Después de varios años de pro-

1. Acuerdo Marco para la búsqueda de la Paz por Medios Políticos suscrito por el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Guatemalteca (URNG), Querétaro, México, 25 de julio de 1991, Título II.

puestas e incidencia ciudadana, en el año 2002 se aprueba el nuevo marco jurídico que da espacio a la participación ciudadana con las reformas a la Ley de Consejos de Desarrollo, el Código Municipal y la Ley de Desarrollo Social.

A partir de este momento se inician y dinamizan los procesos de impulsar prácticas y mecanismos de participación en los escenarios locales, muchos con apoyo de la Cooperación Internacional. Aunque existen avances a la vez hay muchos rezagos y retos que afrontar; especialmente ante el reciente cambio de todos los niveles de gobierno, donde se impone que las comunidades afronten importantes desafíos para conservar los espacios alcanzados y profundizar las oportunidades de participación y construcción democrática en los municipios y territorios.

Precisamente, un desafío superior se está manifestando hoy en los espacios locales y regionales por la necesidad de las comunidades de articular con más fuerza la organización y resistencia ante la depredación de que están siendo objeto sus territorios, recursos naturales, el ambiente y la misma vida, que se ven amenazadas por la invasión –ahí sí- y la implantación de megaproyectos que están proliferando en el país y que se expresan a través de, entre otras, plantaciones de palma africana, teka y melina para agrocombustibles, así como de caña de azúcar que se están extendiendo en la zona norte del país aceleradamente y que están socavando las fuentes de agua; explotación petrolera; la construcción de hidroeléctricas medianas y de gran calado; represas consiguientemente, así como exploración y explotación minera a cielo abierto.

Estas disgregaciones y reflexiones son la parte fundamental de la presente entrega, la cual hemos dividido en dos partes íntimamente entrelazadas. En esta primera parte se abordan los aspectos referidos a una participación en los espacios de la descentralización y la construcción de una Democracia Participativa en Guatemala. En una siguiente edición de El Observador se desarrollará una reflexión y perspectiva de la resistencia ciudadana por la vida y los territorios.

II. Democracia y participación

Mucho se ha hablado en Guatemala de la necesidad de construir una real Democracia que trascienda la representación y participación electoral. La “transición política”² iniciada con el fin de los gobiernos militares y las negociaciones de paz que terminaron formalmente con la guerra interna, no ha derivado en la construcción de un auténtico Estado Democrático pues, pese a que existen elecciones libres y periódicas, no se ha construido un proceso real de participación, representación y legitimidad, etc. La Democracia Liberal Republicana se ha basado en la articulación de elecciones para designación de funcionarios, legislación para articular un Estado de Derecho y la creación de instituciones que definen el funcionamiento del Estado, con una regulada participación de la ciudadanía en este marco.

Sin embargo, se ha restringido el concepto de democracia al voto, a la limitada representación política en un viciado sistema de partidos políticos, al ejercicio de instituciones públicas ineficientes y poco institucionalizadas, corruptas y cooptadas por poderes oscuros, entre mafias, narcotráfico e intereses corporativos. En Guatemala votamos pero no elegimos a nuestros gobernantes, lo que ha creado un Estado al servicio de élites empresariales y militares con el objetivo de garantizar el desarrollo económico y de mercado de grupos poderosos. Mientras, persiste la pobreza y miseria para las mayorías, la injusticia, el racismo, la exclusión hacia mujeres, la falta de salud, educación, empleo y faltan condiciones de vida dignas para la población.

La ciudadanía no tiene espacios para participar en las decisiones públicas y se promueve una “gobernabilidad” como sinónimo de estabilidad política para el libre juego de los intereses de mercado, como un modelo de democracia propugnada por los liberales y sustentada en medidas neoliberales de ajuste estructural y liberalización económica que no han tenido resultados significativos en la disminu-

2. Los procesos de transición política han tenido lugar en la mayoría de países de América Latina, especialmente en América del Sur y Centro América, luego de los períodos de dictaduras militares y gobiernos autoritarios que experimentaron y que fueron un común denominador. Las transiciones en este sentido, son procesos políticos cuyo referente más inmediato sería la construcción democrática, en el marco del modelo de Democracia Republicana, Liberal y Representativa que tendría al Estado de Derecho como base, en donde la vigencia de los derechos civiles y políticos y la instalación y consolidación de las instituciones que los aseguran son elementos fundamentales; la celebración de elecciones periódicas para provocar regímenes de corte civil; y la consolidación del régimen de partidos políticos, entre otros procesos. En Guatemala como en otros países, los procesos de transición política avanzaron en reconocer derechos civiles y políticos, en avanzar hacia la instalación de las instituciones que podían darles vigencia y hacerlos efectivos, en el reconocimiento de los nuevos actores que entran en escena y también de las nuevas reglas del juego imperantes, así como en la celebración de elecciones periódicas, pero no avanzaron a la etapa de la consolidación democrática, particularmente en hacer que las instituciones sean efectivas, en avanzar hacia el reconocimiento de los derechos económicos y sociales, y en modificar estructuralmente las formas de ejecución del poder. Por lo general, estos procesos de transición fueron tutelados por el poder militar y los viejos actores económicos y políticos lograron redireccionar su control y su poder para legitimarlo en el orden institucional, y ello se combinó con la ejecución de procesos de apertura, liberalización y globalización neoliberal y transnacional. Por eso es que a Guatemala como a otros países se les conoce como Democracias No Consolidadas, o Democracias Tuteladas. Véase al respecto, los trabajos clásicos de O'Donnell, Guillermo, y Schmitter, Phillippe C. “Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas”. Editorial Paidós, Buenos Aires, Barcelona y México, 1988; González, Luis Armando. “Acerca de la Transición a la Democracia”. Revista ECA, Universidad Centroamericana Simeón Cañas, El Salvador, UCA, Editores, No. 573-574, julio-agosto de 1996.



Consulta comunitaria de Buena Fe realizada en el municipio de Ixcán, departamento de Quiché, el 20 de abril de 2007.

ción de la pobreza o mejoras en la eficiencia y transparencia del poder político.

Así, la participación es válida únicamente dentro de un marco formal. Haciendo un parangón a lo indicado por Charles Hale:

Existe una participación permitida dentro del Sistema que reproduce y legitima la forma de poder y dominación. Si se participa para la defensa de derechos colectivos, sociales, o contra la injusticia social, esto se criminaliza, se tipifica incluso como terrorista³.

El agotamiento y desencanto ante este tipo de democracia hace reflexionar sobre las experiencias alcanzadas en otras sociedades, en donde se construyen formas participativas de hacer gobierno, de deliberación social y política; donde la sociedad civil organizada es corresponsable de la gestión pública con el Estado a través de diferentes espacios y procesos de interacción⁴. Un ejemplo sustantivo ha sido el desarrollo del Presupuesto Participativo⁵ en varios municipios de Brasil. Así, se inició un proceso en el cual la democracia se construye en lo local y desde abajo.

La democracia participativa se basa en la idea de que los ciudadanos deben participar directamente en las decisiones políticas y no sólo, como pretende la democracia representativa, en las elección de los decisores políticos⁶.

La Democracia que proponemos supera las limitaciones del modelo formal y liberal, pues considera no sólo el ejercicio de los derechos individuales, civiles y políticos, sino la democracia económica y social que implica la redistribución de la riqueza y la construcción de una sociedad que ataque la miseria a partir de luchar contra las formas de barbarie de concentración de riqueza y de explotación de las personas y de los recursos naturales.

3. Charles Hale es antropólogo social que ha realizado investigaciones sobre la problemática indígena y el racismo en Guatemala. Ha trabajado en la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO). En sus análisis indica que el neoliberalismo favorece al "indio permitido", que es el folklórico, pero combate al indio que lucha contra la injusticia estructural, el racismo y la exclusión agraria. Sobre la criminalización de la participación y la demanda social, merece reflexionar sobre los sucesos acaecidos en marzo pasado en Livingston, Izabal, relacionados con la detención del líder campesino Ramiro Choc, y cómo éstos hechos fueron divulgados y vendidos a la opinión pública. Al respecto ver: Samayoa, Claudia. "Cuando se pasa la frontera en la Lucha". El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía Nos. 11 y 12, febrero-abril de 2008, páginas 77 y 78. Algo similar ha sucedido recientemente con la ocupación que las fuerzas policiales y militares hicieron en la comunidad de Las Trojes en el municipio de San Juan Sacatepéquez, pues el gobierno criminaliza la demanda social con la imposición de un Estado de Prevención en la localidad, ante la exigencia de las comunidades de que no se construya una planta cementera por parte de la empresa Cementos Progreso, ya que su instalación causará serios daños a la producción local, el ambiente y el agua.
4. Véase Reina, Carmen. "Traspaso de gobierno, un asunto de todos y todas". El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía No. 9, año 2, octubre de 2007.
5. El Presupuesto Participativo fue un proceso de inclusión de la ciudadanía en la gestión integral del presupuesto municipal que se inició en Brasil en la ciudad de Porto Alegre. Se extendió a otras ciudades como Curitiba, Río de Janeiro, Niteroi, entre otras, y se impulsó bajo la dirección política del Partido de los Trabajadores (PT). En la actualidad se practica aproximadamente por una centena de municipios en este país. Se define como una forma de democratizar las decisiones a través de la participación directa de los ciudadanos y las ciudadanas en la definición de prioridades, donde se define para el Gobierno Municipal el cómo aplicar los recursos públicos que son fruto de los impuestos pagados por la población. Véase: Prefeitura de Niteroi. "Metodología Orçamento Participativo". Secretaria Municipal de Orçamento Participativo, Niteroi, Brasil, 2004, página 3.
6. De Sousa Santos, Bonaventura. "Democracia y Participación". Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA), 2ª. Edición en español, Bogotá, Colombia, junio de 2005, página 8.

La Democracia auténtica tiene un profundo sentido incluyente, participativo desde las y los sujetos que participan, mediante la emergencia de un espacio público de una sociedad descentralizada en la percepción, identificación y de-liberación de los problemas de la sociedad en su conjunto (...) La ciudadanía se considera como un actor colectivo⁷.

Además de lo anterior, esta Democracia debe tener un profundo sentido incluyente de la pluriculturalidad existente en Guatemala, de la participación en equidad de las mujeres y de la juventud, de justicia política, social, que promueva el respeto y armonía con la naturaleza y la realización auténtica de la vida, no sólo en los ámbitos públicos y políticos sino en la relación cotidiana de las personas, la comunidad y en la familia.

Este tipo de Democracia toma cuerpo fundamentalmente en el espacio local, que es el escenario de la vida cotidiana de los seres humanos. En la democracia local se deben crear los espacios para la participación libre y directa de la ciudadanía en la toma de decisiones y en la solución de los problemas que le afectan.

La democracia local es el resultado de una interacción política apoyada en una red de relaciones múltiples entre las autoridades municipales, las organizaciones de la sociedad civil y de sus actores locales, que en el uso de sus derechos y deberes ciudadanos y en su carácter de tal, contribuyen a la formación del poder (municipal) y su ejercicio en provecho de los intereses comunales (...). Se construye con la participación de todos los vecinos (...) con base en el pleno desarrollo de los derechos ciudadanos y animados por las finalidades de desarrollo humano⁸.

Además, la construcción democrática debe recuperar la memoria de las aspiraciones centrales, de las luchas sociales y populares, incluso las revolucionarias en Guatemala, puesto que todas se enmarcan en la transformación del Estado y la sociedad. He ahí donde la dirección del proyecto de cambio social debe incluir la visión de un nuevo modelo de Democracia, no como un fin en sí misma sino como un medio para la reinención del Estado y de la sociedad, para la justicia, la realización humana y la equidad. Un régimen político y económico que no reproduce y atenta contra la vida no es válido y es insostenible.

Así, al darle contenido a la participación se le debe otorgar una dirección hacia nuevas formas económicas, sociales, políticas, culturales, éticas, que significan otras formas de relación entre el Estado, la población y la representación política. Un espacio donde la ciudadanía y el pueblo se apropien y ejerzan sus derechos, donde todos y todas puedan ser humanos plenos para la liberación humana y la búsqueda de la felicidad colectiva e individual.

Finalmente, es importante mencionar que la Democracia:

Es también un modo de concebir y resguardar la memoria colectiva y de acoger, celebrándolas, diversas identidades de comunidades locales y regionales⁹.

III. La participación ciudadana: un sentido estratégico

En Guatemala, la larga historia de autoritarismo y control militar generó una cultura de temor y de serias limitaciones a la participación ciudadana, a lo que se sumaron las debilidades de la propia ciudadanía para vincularse en los espacios públicos; sin embargo, sin participación es imposible construir democracia, desarrollo y descentralización. La participación es también un elemento central de lucha contra la corrupción y de control ciudadano sobre la toma de decisiones y el uso de los recursos¹⁰.

7. Habermas, Jürgen, "La Inclusión del Otro, estudios de Teoría Política", Editorial Paidós, Barcelona, España, 1999, páginas 241- 242.

8. Torres-Rivas, Edelberto y Pilar Cuesta. "Notas sobre la Democracia y el Poder Local". Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Magna Terra Ediciones, Guatemala, agosto 2007, página 19.

9. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). "La Democracia en América Latina". Alfaguara, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires 2004, página 47.

10. El Acuerdo de Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria suscrito en mayo de 1996 por el Gobierno de la República y la URNG, como parte de los Acuerdos de Paz de Guatemala, señala que:

Además de constituir un factor de democratización, la participación ciudadana en el desarrollo económico y social es indispensable para el fomento de la productividad y el crecimiento económico para una mayor equidad en la distribución de la riqueza y para la calificación del potencial humano. Permite asegurar la transparencia de las políticas particulares, la protección efectiva de los intereses de los más vulnerables, la eficiencia de la prestación de los servicios y, por ende, el desarrollo integral de la persona.



Ejercicio de rendición de cuentas por parte de la Alcaldía de Colotenango ante el Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE).

Pero, exactamente: ¿Qué es la participación ciudadana? y ¿Cómo se inscribe ésta en la búsqueda de la transformación social del Estado autoritario y liberal? Tales preguntas deben guiar la reflexión para concebir los procesos de participación ciudadana en la gestión pública, no como un fin en sí mismas sino como parte de una estrategia para el cambio social.

Desde nuestra perspectiva, la participación ciudadana debe articularse en un proceso de construcción de sujetos políticos para la transformación democrática. Este proceso implica que los diferentes grupos comunitarios, sociales, asociaciones de mujeres, campesinos, jóvenes, Pueblos Indígenas; los diferentes actores y actoras, definan un proyecto político de cambio, actúen de forma colectiva y organizada, dando dirección a su práctica para el logro de sus objetivos estratégicos. De esta manera se convierten en Sujetos Sociales.

Así, la relación de los diferentes sentidos, de las subjetividades y las demandas particulares se vinculan en una propuesta que tiene sentido de viabilidad, que puede concretarse y alcanzarse progresivamente, sin perder el horizonte, es decir, la guía del cambio estratégico que se busca. Los sujetos sociales existen

y se articulan en la potencialidad de transformar las realidades que construyen, en la búsqueda de la utopía¹¹.

La participación implica entonces, un proceso de empoderamiento, de tomar poder para fortalecerse como portador de derechos y obligaciones.

Fortalecerse como ciudadano participante significa que como tal, adquiere condiciones para o está en la posibilidad de tomar decisiones que atañen a la vida pública (no necesariamente política) y/o influir en ella¹².

En este sentido, la ciudadanía no puede abstraerse de la lucha de clases como lo ha sugerido el liberalismo político al remitir la lucha por la igualdad y la equidad únicamente a los ámbitos de la institucionalidad estatal y el sistema de justicia¹³; sin embargo, pues la lucha de clases fundamentalmente es estructural y se expresa a través de las relaciones sociales que aparecen mediadas por y en el mercado.

Se podría decir, entonces, que la ciudadanía liberal es parte de un proceso de fetichización¹⁴ que remata en el Estado moderno como Estado político -separado de la sociedad civil y de la economía¹⁵.

11. Para el sociólogo Hugo Zemelman, los sujetos se construyen:

Quando se quiere transformar a los actores en objetos de un conocimiento político, es decir, hay que tomar en cuenta la constante transformación de los sujetos potenciales en fuerzas activas objetivas que buscan imprimirle una dirección determinada a los procesos sociales.

Así, los sujetos son potenciadores de realidades:

El rescate del sujeto se relaciona con la exigencia de potenciar la realidad desde lo dado en el presente, desde lo viable, sin perder el sentido de la utopía. La capacidad de potenciar debe traducirse en la construcción de realidades, que es propio del proceso de construcción del sujeto.

El sujeto, en esta concepción, es una potencialidad realizada, es decir, que dentro de las múltiples alternativas de sentidos, concreta una alternativa particular de sentido. Véanse: Zemelman, Hugo. "Los Horizontes de la razón: I. Dialéctica y apropiación del presente". Editorial Anthropos, en coedición con el Colegio de México, Primera Edición, Barcelona, España, mayo 1992; Centro de Investigación en Ciencias y Humanidades. "El Futuro como ciencia y utopía". Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 1997, León; Emma y Hugo Zemelman (Coordinadores). "Subjetividad: umbrales del pensamiento social", Primera Edición, Anthropos Editorial, Barcelona, España, 1997; y "Conocimiento y sujetos sociales", Publicación de El Colegio de México, México D.F., 1987.

12. Torres-Rivas, y Cuesta, op. cit.

13. Algunos de los máximos exponentes del liberalismo político hoy en día son John Rawls y Richard Rorty.

14. La fetichización es un fenómeno que Marx analizó en sus "Manuscritos Económico-Filosóficos de 1844". Consistiría en que, en el capitalismo los trabajadores son separados de la producción de varias formas. Como creadores de valor, producen mercancías que no son suyas, pese a ser producto de su trabajo. Éstas aparecen como producto del dinero que el capitalista "ha invertido" en la producción y, por lo tanto, tiene "el derecho de apropiárselas". De esta manera, el creador del valor, del bien, es separado del producto de su trabajo, los bienes que ha producido, pues éstos son mercancías que son ingresadas a la circulación para su venta. Aquí, las mercancías son presentadas como bienes producidos para satisfacer necesidades cuando en realidad son mercancías que han sido producidas para venderse. El trabajador también es separado de sus compañeros de trabajo, especialmente ante los grandes procesos de industrialización. Esto separa, enajena a la persona de su naturaleza social y humana, de su propio potencial humano. Las relaciones productivas se median a través del dinero y se separan de las reales relaciones sociales que las producen. De esta cuenta, el capitalismo enajena a la persona humana y la destruye, pues la hace ver únicamente como trabajador (a) y creador (a) de valor. Posteriormente, Luckacs enriquece este análisis al abordar en el capitalismo la deshumanización integral en la sociedad política y las esferas culturales y subjetivas. A esto le llamó Reificación.

15. Thishler Visquera, Sergio. "Memoria, Tiempo y Sujeto", Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Benemérita Universidad de Puebla, México, F & G, 2005, página 114.

Por esta razón, al recuperar las experiencias de los sujetos y movimientos sociales que generan insubordinación se produce un despertar, un rescate del sueño de la utopía como sujeto crítico.

Los nuevos movimientos de insubordinación son el despertar que desafía lo existente, entre otras cosas, las formas fetichizadas de la ciudadanía o de representación. Su horizonte entonces no es la ciudadanía liberal ni el Estado como representación de la clase, sino la autodeterminación¹⁶.

Así, participar para el cambio social hace referencia a una práctica de construcción de un poder desde abajo, que promueva en algunos casos cambios graduales, y en otros, directos y de naturaleza estructural, que revitalizan la esperanza de cambio de toda la sociedad. La participación se enmarca en un proceso de acumulación de fuerzas, es decir, de fortalecer capacidades, aprendizajes, experiencias y saberes; de conquistas progresivas que tienen el norte de otra sociedad. Estamos hablando de la **construcción de una Nueva Hegemonía**, es decir, un poder ciudadano que dispute a las formas de poder de la oligarquía y las familias que la conforman, los grupos económicos corporativos, militares, y de las élites que han detentado el poder del Estado Nacional, y que están vinculadas al poder del capital transnacional. Estamos hablando de la construcción de **Contrahegemonía**.

La hegemonía que han desplegado las familias y los grupos económicos y políticos corporativos que han constituido a lo largo de décadas, las viejas y nuevas oligarquías, constituye un poder que:

No es sólo económico o militar, sino político, cultural, religioso e ideológico. Se reproduce a través de las instituciones públicas, del sistema educativo, los medios de comunicación y logran la aceptación y un consenso ciudadano, que les permite gobernar y conducir sus intereses sin mayor resistencia¹⁷.

En el sentido anterior, construir Contrahegemonía implica construir Otra Hegemonía, que pueda, desde abajo, disputar el poder en todo el sentido de la palabra, y no sólo el gobierno o el aparato institucional del Estado, a esas élites y a esas oligarquías, sino nuevas formas en el orden ideológico, cultural, económico, político, moral y práctico.

Entonces, significa que participar en los espacios de la esfera pública requiere una conciencia, capacidades y un sentido colectivo y estratégico de proyecto. Saber qué se quiere, hacia dónde se va y en qué, para qué y cómo participar. Esto requiere:

La definición del rumbo y del alcance de las transformaciones y también las vías y caminos de acercamiento a los objetivos en la medida en que se vayan construyendo las soluciones, construyendo y acumulando poder, y organización colectiva capaz de conducir al conjunto a la vez que construyen el proyecto y se autoconstruyen en sujetos¹⁸.

El reto del proyecto político de los sectores hasta ahora subalternos, capaz de dar dirección a la acción política es una tarea inconclusa de las izquierdas, tanto partidarias como de las articuladas en las distintas expresiones de lo que se ha dado en llamar el movimiento social guatemalteco. Este escenario se constituye en un desafío sustantivo para la rearticulación contrahegemónica de las izquierdas en Guatemala¹⁹.

IV. Los retos de la participación ciudadana en los espacios locales

La Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002, en el artículo 17 indica que:

...La participación ciudadana es el proceso por medio del cual, una comunidad organizada (...) participa en la planificación, ejecución y control integral

16.Ibídem, página 118.

17.Gramsci definió la hegemonía como forma de poder y procesos de las clases dominantes, las élites de poder, que se alcanzan a partir de formas institucionales, morales e intelectuales como formas de dirección, que construye cultura dominante y genera aceptación, consenso y legitimación. Para el cambio, los sectores subalternos -populares, de cambio- deben construir contrahegemonía, una nueva hegemonía en todos los sentidos, a través de alianzas, programa político, instrumento partidario, formas culturales, intelectuales y su inserción en cambios progresivos, la cual denomina "guerra de posición", y de formas de movilización social y confrontación, que llamó "guerra de movimiento". Véanse: Gramsci, Antonio. "Cuadernos de la Cárcel". Editorial Siglo XXI; "Notas sobre Maquiavelo". Editorial Nueva Visión, Buenos Aires, Argentina, 2003; y Campione, Daniel: "Antonio Gramsci, Orientaciones Introdutorias para su Estudio", en www.rebellion.org.

18.Rauber, Isabel. "Sujetos Políticos". Ediciones Desde Abajo, Colombia, enero 2006, página 120.

19.Una primera serie de lecturas críticas sobre las izquierdas en Guatemala fue publicada ya en El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía No. 10, año 2, diciembre de 2007, 48 páginas.

El Código Municipal, Decreto 12-2002, define al Municipio como:

El espacio inmediato de la participación ciudadana.

Lo local es el lugar donde se desarrolla la vida de cada persona, de su familia, donde se construye comunidad y ciudadanía. Es el espacio fundamental donde es necesario generar la adecuada concertación, participación y responsabilidad, para que las políticas y el gasto del gobierno municipal, autónomo y libremente electo, se realice en función de las prioridades y demandas del desarrollo de la población. En esto se tendrá que considerar la amplia participación de mujeres, jóvenes, población indígena, campesina y de toda la ciudadanía. Este proceso es el pilar central del desarrollo humano democrático, sostenible y equitativo que Guatemala necesita. De acá se pueden derivar importantes retos y acciones a realizar y potenciar en esta participación, tomando como referente los tres momentos que define la Ley General de Descentralización: la planificación, la ejecución y el control integral²⁰.

a) Participación en la planificación

Para participar en la planificación de las políticas públicas y el desarrollo se plantean varios mecanismos. El principal es el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, ya que éste se define como el medio principal de participación de la población en la gestión pública y la planificación democrática del desarrollo²¹.

El primer escenario y más cercano se traduce en los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES), en los cuales se deben priorizar las demandas y soluciones para que sean tomados en cuenta en la planificación municipal, a través de la incidencia ciudadana en el Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE). Deben incluirse en el presupuesto del Municipio definido por el Concejo Municipal y el Plan de Desarrollo Municipal, en el marco de la planificación estratégica territorial, ésta última como parte del nuevo estilo de planificación de la inversión pública que inició con la administración de Óscar Berger, y continúa con el actual gobierno de Álvaro Colom y la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)²².

Las demandas que no puedan cubrirse en el espacio municipal deben ser parte de las prioridades que los alcaldes lleven al Consejo Departamental de Desarrollo (CODEDE), en un marco de la definición de la inversión de políticas y obras públicas para el desarrollo integral de los territorios y departamentos.

Existe además el derecho ciudadano de participar en la construcción del Plan de Desarrollo del Municipio²³ a través de los COCODES y organizaciones representadas en el COMUDE. En la actualidad, con el 75% de alcaldes y alcaldesas nuevas (os) y la totalidad de concejos municipales conformados por síndicos, síndicas y concejalas (es) electos (as) por primera vez, existe la necesidad y oportunidad de construir, revisar, renovar y rearticular los planes de desarrollo municipales; en especial ante la nueva modalidad de la planificación estratégica territorial que plantea el Gobierno Central. Ahí existe un importante escenario para incluir de manera estratégica en las demandas y propuestas de las comunidades para un desarrollo integral e incluyente, a favor de todos y todas.

No hay que olvidar que la participación en la planificación implica también un espacio en la definición presupuestaria. Vale recordar que los nuevos gobiernos municipales tenían hasta el mes de marzo para hacer reajustes al presupuesto heredado de la anterior gestión, y el mes de abril para empezar a generar el presupuesto que se ejecutará en el año 2009, en el cual también hay que participar e incidir.

Es importante destacar que en la actualidad, el gobierno de la UNE ha planteado un importante espacio para la participación ciudadana en el llamado Sistema Nacional de Diálogo Permanente, en el cual se plantea:

20.El artículo 17 de la Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002, define que:

La participación Ciudadana es el proceso por medio del cual una comunidad organizada, con fines económicos, sociales o culturales participa en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones de gobierno nacional, departamental y municipal para facilitar el proceso de descentralización.

21.Ley de Consejos de Desarrollo, artículo 1.

22.Entrevistas de El Observador con Patricia Orantes, ex Secretaria de la Secretaría de General de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) en febrero 2008; y con Caryl Alonso, ex Subsecretario de Descentralización en el gobierno de la UNE, realizadas en marzo de 2008.

23.Código Municipal, artículos 17 y 132.



Ejercicio de rendición de cuentas por parte de la Alcaldía de Colotenango ante el Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE).

La coparticipación sistémica en el tratamiento y solución a las problemáticas del país y en la generación de política pública. Esto se hace con base en los espacios y roles que a cada quien corresponden en un ordenamiento político democrático²⁴.

A pesar de que no existe aún una definición clara de los mecanismos de este diálogo²⁵, se ha planteado que el proceso de consulta y participación ciudadana se realizará a través de los Consejos de Desarrollo. En este sentido, es fundamental atender temas pendientes como la representación legítima en estos espacios, la inclusión de mujeres y jóvenes, de Pueblos Indígenas y sus demandas estratégicas; además, la articulación de alianzas y proyectos desde la sociedad civil para incidir y participar de manera adecuada en estos espacios, especialmente cuando desde el Estado no se prevé ningún mecanismo específico para formar o acompañar a la ciudadanía en este proceso²⁶.

Otro reto sustantivo se refiere a la participación y rearticulación de los Consejos de Desarrollo. En el Informe de Ejecución del Plan de los 100 Días del gobierno de la UNE²⁷ se indicó que se han fomentado, como una acción prioritaria, la conformación de COCODES donde no existían. El riesgo que existe en estos procesos es que los alcaldes no respeten el proceso democrático de que sea la asamblea comunitaria la que nombre al Órgano de Coordinación de los COCODES²⁸, y quieran nombrar representantes que se acomoden a su interés político.

Lo mismo puede suceder con otros funcionarios públicos como gobernadores (as), diputados (as), representantes de fondos sociales o de secretarías de gobierno. Nadie puede abrogarse el derecho de desconocer el liderazgo nombrado legítimamente por las comunidades para su representación en espacios de toma de decisiones. Colom informó además que han reorganizado a los

24. Gobierno de la República de Guatemala, "Sistema Nacional de Diálogo Permanente", Guatemala, 2008, versión electrónica.

25. Ver al respecto Ankermann, Alfredo. "Los diálogos socialdemócratas de la Unidad Nacional de la Esperanza". El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía Nos. 11 y 12, febrero-abril de 2008, páginas 59- 73.

26. Entrevista de El Observador con Luis Zurita, Secretario de Relaciones Interinstitucionales y Coordinador del Sistema de Diálogo Permanente en el gobierno de la UNE.

27. Gobierno de la República de Guatemala, "Informe de los primeros 100 días de Gobierno", Guatemala, 23 de abril de 2008, páginas 32-33.

28. Ley de Consejos de Desarrollo, artículos del 13 al 16.

Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDES). Indica que han convocado al Consejo Nacional de Desarrollo (CONADUR), a pesar de que representantes de sociedad civil señalan no tener conocimiento de esto²⁹.

En la participación del Sistema de Consejos de Desarrollo será necesario formar capacidades y liderazgos, especialmente preparar la transición hacia los nuevos COCODES, vincular la representación e información de los sectores civiles en todos los niveles del sistema, y dar un sentido que supere la petición de obras de infraestructura para trascender a políticas públicas para el desarrollo.

La visión fundamental de la participación en la ejecución desde las comunidades que se construyen como sujetas sociales, se orienta a compartir la responsabilidad y la vigilancia de la eficiencia y eficacia de las políticas y obras públicas, de manera tal que no haya corrupción y que se ajusten a los procesos planificados.

Un reto sustantivo consistirá además, en que la descentralización se desarrolle en el marco de la más amplia participación³⁰. Será indispensable en ese sentido, observar que el nuevo enfoque que impulse el gobierno de la UNE en esta materia, incluya fundamentalmente los procesos de participación ciudadana, lo cual habrá que demandar a la gestión de Colom desde su prometido enfoque de Gobernabilidad y Desarrollo Democrático.

En esa línea por ejemplo, para las comunidades del departamento de Huehuetenango será fundamental vigilar el desarrollo del recién inaugurado Programa de Desarrollo Rural, coejecutado entre la Unión Europea (UE) y el Estado de Guatemala bajo la coordinación de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP)³¹. Dicho programa invertirá aproximadamente 22 millones de Euros en el desarrollo de este departamento. De igual manera, vigilar el trabajo y transparencia de los otros macroproyectos financiados por la UE: Tinamit, para el fortalecimiento de la sociedad civil, y Municipios Democráticos cuyo énfasis es en los gobiernos ediles.

No debe olvidarse que desde la planificación del desarrollo deben incluirse acciones afirmativas para buscar la equidad de los sectores de población excluidos históricamente. Hablamos de las mujeres, de los Pueblos Indígenas y de la juventud. En este sentido, en el caso de las mujeres se promoverá su participación directa en los espacios, pero también la consideración de sus necesidades específicas de género³², prácticas y estratégicas para luchar contra las brechas de desigualdad.

En el caso de los Pueblos Indígenas: Maya, Xinca y Garífuna, se considerará su participación desde la óptica de la pluriculturalidad, las cosmovisiones, la condición multilingüe de la Nación y la promoción y vigencia plena de su derecho colectivo como pueblos, así como el combate al racismo. Con la juventud se impulsarán las oportunidades de sus derechos, del cumplimiento de las políticas públicas y de la apertura de oportunidad y espacios de participación y de renovación de liderazgos.

b) Participación en la ejecución

Una parte sustantiva de la participación se refiere a la ejecución de obras. En esto hay que tener la perspectiva de no caer en la trampa de que la población y las comunidades sean únicamente utilizadas como "mano de obra barata". Además, hay que vigilar el no caer en negocios personales y en la dinámica prebendalista de los alcaldes, gobernadores y empresas privadas, que buscan lucrar con la inversión pública, engañando o comprando la complicidad del liderazgo comunitario.

La legislación plantea que la comunidad organizada podrá participar en ejecución de obras y servicios, en coordinación con la municipalidad, a través de convenios tripartitos de ejecución³³. Además, el Órgano de Coordinación de los Consejos Comunitarios será responsable de la ejecución de proyectos³⁴, y es un derecho y obligación de vecinos y vecinas participar en ejecución de obras municipales³⁵.

29. Entrevista realizada con Marta Godínez, representante de las Organizaciones de Mujeres ante el CONADUR, el 24 de junio de 2008.

30. Ley General de Descentralización, artículo 2.

31. Dentro de la SCEP, es la Subsecretaría de Descentralización la que está específicamente a cargo de dicho Programa y de la coordinación entre Estado y UE. En el presente gobierno, en esta Subsecretaría ya se dio un recambio pues comenzó siendo dirigida por Caryl Alonzo y éste fue sustituido por el economista Luis Peña, quien llega del Proyecto "Municipios Democráticos" de la UE. A ambos sin embargo, se les recuerda por haber participado también en el gobierno de Alfonso Portillo y el Frente Republicano Guatemalteco (FRG). Alonzo trabajó en temas de tierra en el Catastro Nacional y en ese momento, la recién creada Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA), en tanto que Peña fue parte del equipo de la Secretaría Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado que estuvo dirigida en ese gobierno por Rokael Cardona.

32. De acuerdo a la propuesta de Género en Desarrollo, para el logro de la Equidad de Género hacia las mujeres se deben considerar en políticas públicas, sus necesidades prácticas: las comunes a la familia y comunidad, para la reproducción básica de la vida (cocina, acceso a servicios básicos, alimentos, etc.), y las estratégicas, que son las que buscan superar la opresión y discriminación por género (educación, erradicación de la violencia, inclusión en espacios de representación, equidad política, equidad laboral, etc.). Este proceso es necesario para la reconstrucción del Estado Patriarcal.

33. Ley General Descentralización, artículo 17.

34. Ley de Consejos de Desarrollo, artículo 16.

La visión fundamental de la participación en la ejecución desde las comunidades que se construyen como sujetas sociales, se orienta a compartir la responsabilidad y la vigilancia de la eficiencia y eficacia de las políticas y obras públicas, de manera tal que no haya corrupción y que se ajusten a los procesos planificados. Este es el proceso de una ciudadanía activa en el cual, la población verifica que la inversión y las políticas públicas se realicen de manera adecuada y si no, pueda proponer correctivos oportunamente para reencauzar los procesos a tiempo.

c) La participación en el control o auditoría social

Este es un derecho ciudadano plasmado en las nuevas leyes de participación³⁶. Por Auditoría Social se comprende:

La forma de organización de la ciudadanía para acompañar, vigilar, monitorear, dar seguimiento, verificar y evaluar cuantitativa y cualitativamente la gestión pública y a quienes toman decisiones que afectan intereses públicos, que ejecutan o tienen vinculación con los recursos públicos. Es un mecanismo de participación ciudadana que evalúa, mide y controla los proyectos y programas de los organismos del Estado, Legislativo, Judicial, Ejecutivo y demás órganos. En especial, verifica el desarrollo de las políticas públicas planificadas y ejecutadas por las instituciones de gobierno, desde la Presidencia de la República, los Ministerios, las Secretarías, los Fondos Sociales hasta las Municipalidades³⁷.

La Auditoría Social implica además del control, la elaboración de propuestas para mejorar, corregir y readecuar el desarrollo de políticas, planes y proyectos de los diferentes niveles de la administración pública³⁸.

La Ley General de Descentralización, en su artículo 19 señala que:

La comunidad organizada conforme a ley podrá realizar auditoría social de programas de descentralización.

En el Código Municipal, en su artículo 17, inciso "h", se reconoce el derecho de los vecinos y vecinas a participar en la Comisión Ciudadana Municipal de Auditoría Social. De igual manera, en la respectiva ley, los Consejos de Desarrollo evalúan planes, programas y proyectos de desarrollo municipal y comunitario, verifican su cumplimiento y proponen correctivos de ser necesario³⁹. También tienen la función de reportar a autoridades correspondientes, el desempeño de funcionarios públicos, y el Órgano de Coordinación de los COCODES tiene la función de auditoría social⁴⁰. De ser necesario, la ciudadanía organizada podrá solicitar a la Contraloría General de Cuentas (CGC) la realización de una auditoría fiscal a las entidades públicas, tal como lo estipula la Ley General de Descentralización en su artículo 19.

Para el ejercicio de la Auditoría Social se requiere de acceso a la información pública, la cual es un derecho ciudadano tal como lo establece la Constitución Política de la República en los artículos 29 y 30; y el Código Municipal en sus artículos 60, 62 y 139, al igual que el ejercicio de procesos de Rendición de Cuentas que, en el caso de los gobiernos municipales, es una responsabilidad informar al COMUDE cada tres meses, así como a los Alcaldes Auxiliares y a la población por todos los medios posibles, el reporte de ingresos y gastos del Presupuesto Municipal. Esto significa cuatro informes anuales. El primer informe de ejecución presupuestaria municipal debió realizarse en abril del presente año⁴¹, de acuerdo con lo estipulado en el Código Municipal en el artículo 135.

En materia de acceso a la información, es necesario recordar que se encuentra en vigencia el Decreto Gubernativo 645-2005, el cual mandata a los funcionarios del Organismo Ejecutivo a brindar información pública a la ciudadanía y establece plazos menores a los constitucionales, entre 10 y 20 días

35.Código Municipal, artículo 17.

36.Ley de Descentralización, artículo 19, y Código Municipal, artículo 17, inciso "h".

37.Acción Ciudadana. "Guía Ciudadana de Auditoría Social", Guatemala, 2007, página 2.

38.Rodríguez, Alicia. "Manual Ciudadano de Auditoría Social". Coordinadora Sí ¡Vamos por la Paz!, Guatemala, 2004.

39.Ley Consejos de Desarrollo, artículo 12, incisos "f" y "g".

40.Ley de Consejos de Desarrollo, artículo 16.

41.Pese a que no es una práctica generalizada, varios gobiernos municipales tienen una práctica democrática de rendición de cuentas, lo que fortalece su legitimidad y hace respon-

hábiles. En la actualidad, el Congreso de la República discute sobre la Ley de Acceso a Información Pública en la cual se definen menores plazos para la entrega de documentos y sanciones para los funcionarios que no quieran brindar esta información.

Otro aspecto sustantivo a vigilar en la construcción presupuestaria será el nivel del endeudamiento municipal. En el Código Municipal, artículo 117, se define que el Concejo Municipal debe informar a la población sobre el estado de la deuda municipal en el mes de febrero de cada año. Si esto no ha sucedido, será necesario demandarlo como un derecho ciudadano. Esta temática es urgente, en especial por la gran cantidad de municipalidades que heredaron deudas enormes de las gestiones anteriores.

Para el desarrollo de Auditoría Social es importante tener acceso a las páginas de Internet y portales de transparencia del gobierno⁴², además de los documentos que proporcionen los funcionarios públicos.

La auditoría social es un proceso colectivo y organizado de la población que se asume como sujeta social para luchar contra la corrupción y promover la eficiencia, eficacia y transparencia de la gestión pública. A través de la misma, la población se construye de manera responsable y vigila el gasto y la gestión de la administración pública. Esta experiencia se encuentra bastante desarrollada en América Latina y existen varios procesos que se han gestado en Guatemala. El tema será abordado en entregas posteriores de El Observador.

El gobierno de la UNE ha retomado mecanismos existentes con anterioridad, sin dar aún atisbos de eficiencia. En este caso, retoma el Consejo Nacional por la Transparencia y contra la Corrupción⁴³ con el propósito de contar con la participación ciudadana para definir estrategias de combate a este fenómeno. En este marco, la Vicepresidencia de la República ha establecido una alianza con Acción Ciudadana, que es el Capítulo Guatemala de Transparencia Internacional para contar con su asesoría. Como parte de este proceso se ha creado el Proyecto “Asistencia Legal Anticorrupción” (ALAC), que es una oficina de sociedad civil que brinda ayuda y asesoría legal ante casos de corrupción. Estos espacios pueden ser un escenario central para la ciudadanía organizada, que a través de comisiones municipales y departamentales de auditoría social contribuyan a la transparencia y eficiencia del Estado.

d) Las consultas ciudadanas

Los espacios que popularmente se conocen como cabildos abiertos, en el nuevo Código Municipal se denominan Consultas Ciudadanas. Los cabildos se definen básicamente como sesiones abiertas del Concejo Municipal para escuchar la voz de los vecinos y las vecinas, pero éstos y éstas no tienen voto y sus propuestas no tienen obligatoriedad⁴⁴.

En el ejercicio de un nuevo modelo de democracia se plantea el ejercicio de consultas a la población, el cual constituye un derecho que se plasma en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que indica que los Pueblos Indígenas deben ser consultados ante todas las medidas -legislativas, administrativas, de política pública- que afecten su desarrollo. En consonancia con este proceso, el Código Municipal plantea mecanismos de consulta que en el marco de la autonomía municipal pueden ser convocados por los vecinos o por el Concejo Municipal. Los resultados serán vinculantes si la mayoría de las y los participantes votan a favor. Para más detalle, véase el Código Municipal en los artículos 63-66.

En Guatemala se han realizado ya desde 2004 a la fecha, más de 20 consultas ciudadanas, especialmente en las que vecinos y vecinas han rechazado concesiones de explotación minera, hidroeléctricas, explotación de petróleo y otros megaproyectos que afectan la vida y los territorios de los Pueblos Indígenas⁴⁵. La Corte de Constitucionalidad (CC) emitió el año pasado un fallo en el que señalaba que, en el caso de la consulta contra la minería que tuvo lugar en el municipio de Sipaca-

sables a ciudadanas y ciudadanos de la gestión municipal. Municipios como Ixcán, Uspantán, San Pedro San Marcos, entre otros, tienen una larga historia y utilizan diversos métodos como boletines, revistas, conversatorios ciudadanos, asambleas y audiencias de la ciudadanía, programas radiales, televisivos, etc. En la actualidad existen novedosas iniciativas como en La Libertad, Petén, en donde se realizó el primer ejercicio de rendición de cuentas en el presente año, al igual que el Alcalde de Colotenango, Huehuetenango.

42. Por ejemplo, para informes de ingresos, egresos y situación presupuestaria consultar el portal del Ministerio de Finanzas: www.minfin.gov.gt y www.transparencia.minfin.gov.gt; el Sistema Integrado de Administración Financiera para las Municipalidades (SIAF MUNI): www.siafimuni.minfin.gov.gt; para dar seguimiento a licitaciones y compras del Estado existe el programa GUATECOMPRAS: www.guatecompras.gt. También se encuentra el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN): www.sicoin.minfin.gov.gt. En el seguimiento de la planificación estratégica territorial se encuentra el Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial (SINPET), o el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), y para consulta puede visitarse la página web de SEGEPLAN: www.segeplan.go.gt.

43. Este Consejo surge en la administración del FRG bajo la dirección de Elfidio Cano. La Gran Alianza Nacional (GANA) lo retoma nombrando como Comisionado Presidencial contra la Corrupción, primero a Carlos Viemann, y luego al abogado Mario Fuentes Destarac. La Dirección Ejecutiva de dicha instancia en el gobierno de la GANA estuvo a cargo de Violeta Mazariegos, ex integrante de Acción Ciudadana.

44. Código Municipal, artículo 38.

pa, departamento de San Marcos, realizada el 18 de junio de 2005, tenía legitimidad pero no era vinculante. Sin embargo, existe en el Congreso de la República la Iniciativa de Ley No. 3,684 sobre la Consulta a Pueblos Indígenas, la cual está en proceso de segunda lectura y su propósito central es la vinculación de las consultas, aunque a propuesta del diputado de la UNE y Jefe de la bancada de dicho partido, Mario Taracena, esta iniciativa fue derivada a tres comisiones del Legislativo y por ello será necesario dar seguimiento a este proceso.

e) Participación y Autonomía Municipal

El marco de la Autonomía Municipal⁴⁶ no implica la exclusión de la participación de vecinos y vecinas pues la comunidad organizada y la población es parte del Municipio, tal como lo establece el Código Municipal en su artículo 8. Lo que implica es el marco del Municipio, que coordinadamente entre la ciudadanía y las autoridades electas definen su gobierno y administración de recursos e intereses, coordinando con las políticas generales del Estado.

Otros retos y desafíos

Se plantean finalmente otros retos y desafíos fundamentales que afrontar en este período en el cual se cuenta con nuevas funcionarias y funcionarios públicos a todo nivel, de cara a generar una participación ciudadana con un enfoque estratégico de ser sujetos sociales que progresivamente se plantean la acumulación de fuerzas, tienen la guía de un proyecto y que saben a dónde van:

- **Formar nuevos liderazgos y educar para la participación.** El constituirse en sujetos sociales para la participación requiere de conocimiento, capacidades y aprendizaje de leyes, una concepción sobre el Estado; el conocer procedimientos, el manejo de la administración pública y de la claridad política del proyecto por el cual participamos. En la participación aprendemos y nos formamos. Esta pedagogía de la participación debe orientarse fundamentalmente a formar nuevos liderazgos, especialmente de mujeres y jóvenes. Habrá que poner atención a las representaciones en los Consejos de Desarrollo y otras comisiones.
- **Defender conquistas alcanzadas.** En este caso se habla de espacios conquistados por la participación social tales como que los COCODES sean nombrados por la asamblea comunitaria; su inclusión en el COMUDE; comisiones abiertas y participativas en los COMUDES y los CODEDES: Comisiones de la Mujer; Oficinas Municipales de la Mujer; Comisiones de Participación Ciudadana y de Auditoría Social; al igual que la participación en los planes municipales y la práctica de rendición de cuentas.

- **Ampliar espacios democráticos en el municipio.** Especialmente vale aprovechar espacios poco desarrollados como los Consejos Asesores de Pueblos Indígenas para COCODES y COMUDE; la creación de Alcaldías Indígenas como formas de defensa de derechos y territorios de estos pueblos⁴⁷. De igual manera, la creación de planes y políticas públicas para la equidad de género tal como sucedió en el municipio de Ixcán en 2007, con la aprobación de la Política Municipal para la Equidad de Género. Otras experiencias se desarrollan con procesos para juventud, gestión de riesgos, etc.
- **Desarrollar alianzas para un desarrollo integral.** Es fundamental que dentro de los procesos de cambio generemos alianzas con otras fuerzas sociales, actores y organizaciones con quienes podamos incidir de manera unida para la participación ciudadana. Es necesario también generar formas de información y rendición de cuentas hacia las bases sociales, comunidades y poblaciones a quienes el liderazgo representa; así como entre los diferentes niveles de representación.
- **Apostar por una visión nacional estratégica.** En la participación local no debemos quedarnos con la visión de nuestra comunidad o municipio sino dirigirnos hacia un desarrollo territorial, regional y nacional justo, incluyente y participativo. Vamos por otra sociedad, por otra democracia, y otro mundo que son posibles.
- **Dar seguimiento a las políticas del nuevo gobierno.** Es necesario dar seguimiento y vigilancia de los derechos ciuda-

45. Una amplia valoración inicial sobre el tema de las consultas puede verse en: Fonseca, Marco. "en El Observador. Análisis Alternativo sobre Política y Economía Nos. 1 y 3, junio y noviembre de 2006 respectivamente.

46. Constitución Política de la República, artículo 25; y Código Municipal, artículo 3.

danos en las políticas de descentralización. Las acciones impulsadas por el gobierno de la UNE muestran una tendencia a la centralización, a pesar de que en su Plan de Gobierno la descentralización y la participación ciudadana están planteados como ejes centrales⁴⁸.

Lo anterior se observa en la concentración de poder político en correligionarios/as de la UNE que fueron nombrados (as) mayoritariamente como Gobernadores (as) Departamentales; o, por ejemplo, en la designación del nuevo alcalde de Raxuhá⁴⁹, así como la concentración de la inversión pública y la coordinación de Fondos Sociales y ministerios en el Consejo de Cohesión Social, en el cual se han priorizado 45 municipios de extrema pobreza. Esta acción focalizada puede ser benéfica si se aplica para luchar contra el empobrecimiento de la mayoría de la población; sin embargo, a partir de los intereses de su plan, Colom y su esposa desconocen las prioridades emanadas por el proceso del Sistema de Consejos de Desarrollo, y este Consejo de Cohesión Social duplicaría las funciones que por ley le corresponderían al Sistema. Así, al reorientar las obras municipales y del listado geográfico de obras, intención mencionada por el mandatario, se vulnera la autonomía municipal⁵⁰.

En el caso de la inversión pública priorizada por el Plan de los 100 días y la ejecución de la SCEP, se dirigió fundamentalmente a obras de infraestructura: escuelas, centros de salud, caminos vecinales, etc., y bajo el modelo de ejecución a través de empresas privadas, sin la debida supervisión estatal. Aunque se ha iniciado la rearticulación del Sistema de Consejos de Desarrollo en comunidades, municipios y departamentos, no se garantizan los mecanismos de legitimidad en la representación y no se ha convocado aún al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural⁵². Así, la dirección de las políticas públicas se concentra en el Gabinete de Gobierno y el nuevo Consejo de Cohesión Social, sin garantizar los mecanismos de participación y control ciudadano.

■ **Acompañar e incidir en las reformas a la Ley de Consejos de Desarrollo.** En la actualidad se ha presentado una propuesta

de reforma a la Ley de Consejos de Desarrollo desde varias instancias de pueblos indígenas: Asociación Maya de Estudiantes Universitarios (AMEU), la Junta Directiva de los 48 Cantones de Totonicapán, la Asociación de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI) y la Comisión Presidencial contra el Racismo (CODISRA), la cual promueve ampliar los derechos y mecanismos de representación y participación de los Pueblos Indígenas en el Sistema. Es fundamental dar seguimiento a la misma e incidir sobre los cambios necesarios que democratizen la participación de otros actores sociales, por ejemplo, transformar las limitantes para las organizaciones de mujeres en el COMUDE, y vincular a representación de jóvenes e instancias ambientales, entre otras.

■ **Defender los recursos y territorios.** El reto será la defensa de los recursos y de la imposición inconsulta de los megaproyectos de minería, petróleo, agrocombustibles, entre otros. Ante este proceso es necesario generar acciones de resistencia, organización, acceso a información. Será necesario generar alianzas municipales para una defensa y negociación más efectiva ante estos proyectos, realizar consultas municipales y defensa de los derechos de Pueblos Indígenas, a través de recursos legales, respuesta colectiva ante el Estado y las empresas, organización, incidencia, movilización, denuncia, estudios y procesos de auditoría social.

■ **Promover y practicar la solidaridad en las luchas y resistencias sociales:** "La solidaridad debe estar impregnada en toda la sociedad (...) pero sobre todo en los líderes sociales y políticos. La solidaridad comienza entre el mismo pueblo, entre los mismos pobres. Cuando éstos se hacen solidarios entre sí se abre una puerta de esperanza para el cambio (...) Llama la atención que organizaciones sociales (...) son todavía poco solidarias unas con otras"⁵².

La participación así se constituye en un proceso práctico, poderosamente transformador, constituyente y empoderante del sujeto popular, del Pueblo en un agente de cambio social. Por eso hay que apostar.

47. Esta práctica se inicia a desarrollar en algunos municipios como por ejemplo en el de Chisec, Alta Verapaz, promovida por la Asociación por la Educación y Desarrollo (ASE-DE), con la asesoría de la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI).

48. Unidad Nacional de la Esperanza (UNE). "Plan de la Esperanza 2008-2032", en: www.segeplan.gob.gt

49. Como alcalde del nuevo municipio de Raxuhá, Colom nombró a Óscar Rolando Corleto Rivera, militante de la UNE. Sorpresivamente, Corleto es oriundo de Chisec, municipio del cual se desmembró Raxuhá, ante los cuestionamientos de la población local de por qué no se tomó en cuenta para esta designación al líder del Comité Pro Municipio del lugar.

50. Prensa Libre, 21 de mayo de 2008.

51. Entrevista con Marta Godínez, representante del Sector de Mujeres ante el CONADUR, 14 de junio de 2008.

52. Bermúdez, Fernando. "Ética de la Política", Programa de Derechos Humanos, Obisado de San Marcos, Cooperación Austríaca, Horizontes 3000, Guatemala, 2007, página 54.