

*Proyecto “Apoyo al Proceso Permanente del Pacto de
Gobernabilidad Democrática en el marco de los Acuerdos de Paz”*

*Revista de la Secretaría de Análisis Estratégico
de la Presidencia de la República*



*Secretaría de Análisis Estratégico
Presidencia de la República*

*Guatemala, febrero 2002
Año 1 No. 1*



*Organización de los
Estados Americanos*

**LA LABOR DE INTELIGENCIA
EN EL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO**

Manolo Vela

En estos breves apuntes trataremos de dar respuesta a dos interrogantes cruciales, alrededor de las cuales se definirá la forma que tome la actividad de inteligencia en la Guatemala de postguerra. ¿Es posible la relación entre inteligencia y régimen democrático? y, como segunda interrogante, ¿Es posible reformar la labor de inteligencia en Guatemala?

¿Es posible la relación entre inteligencia y régimen democrático?

A través de los años se ha llegado al acuerdo de que una de las virtudes de los sistemas políticos democráticos consiste en hacer compatible la labor de inteligencia con los principios rectores de este tipo de sistema político.

Además, es generalmente reconocido que ello se logra sin desmedro de la eficacia con la que la labor de inteligencia pueda realizarse. En el sistema político democrático se comprende que no es posible pensar el trabajo de inteligencia fuera de aquellos parámetros que otorgan legitimidad y legalidad a las acciones del Estado.

Si se asume que la labor de inteligencia es importante para la seguridad del Estado democrático de derecho, no puede pensarse que la inteligencia sea asumida como una isla en la que priven los conceptos y los parámetros del Estado autoritario. Cuando la defensa de la democracia se hace fuera de los parámetros del Estado de

derecho, en realidad se empieza a defender un tipo de régimen muy diferente a la democracia.

A pesar que los hechos de septiembre pasado vinieron a poner en tela de duda tal axioma: la relación entre legitimidad y eficacia en materia de inteligencia, existen cuatro principios o ideas fundamentales que difícilmente puedan ser removidos.

1. El principio de neutralidad política que el trabajo de inteligencia debe observar. Es sólo de esa forma como las relaciones entre consumidores y productores de inteligencia pueden alcanzar parámetros de confianza. Los funcionarios y servidores públicos vinculados al área de inteligencia deben adquirir automáticamente un compromiso de integridad, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de su cargo.

Se trata que los consumidores vean reflejada en las estimaciones de inteligencia la realidad sin adjetivos calificativos. Objetividad y rigurosidad son las palabras clave, que se traducen en no permitir la ejecución de actividades que favorezcan a parcialidad política alguna.

Cuando un servicio asume como agenda de inteligencia la agenda del partido en el poder, la inteligencia que se produce empieza a perder objetividad y con ello, calidad. Con personal poco calificado y de alto riesgo para la seguridad de las informaciones, dado su escaso sentido de carrera, los servicios se convierten en oficinas de empleo que poco tienen que ver con el análisis de inteligencia. Pero además, si los servicios no tienen presente la observancia de este principio fundamental, los servicios de inteligencia se convierten en piezas de las jugadas políticas en contra de la oposición legalmente establecida.

2. El establecimiento de ámbitos operacionales. Un gran número de sistemas de inteligencia observa una división de ámbitos de operaciones. Mínimamente, dicha división se establece entre aquella inteligencia que se realiza en el exterior y aquella que se realiza en el interior del país.¹

1 Mencionamos tan sólo cuatro ejemplos. Es el caso, en el ámbito exterior e interior, correspondientemente: a) La Oficina de Inteligencia y Análisis (Intelligence and Analysis Bureau) y la Oficina de

Se parte en este caso del principio de división de poderes, propia del ideario democrático. En tal sentido, podría fácilmente decirse que no es recomendable que un solo servicio concentre la totalidad de ámbitos operacionales en materia de inteligencia.

Tal extremo se traduciría en un práctico monopolio de la información, lo que haría depender a los usuarios de un solo canal para la producción de inteligencia. Ello provocaría que tanto la legitimidad como la eficacia de la actividad, resultaran seriamente comprometidas.

Dicho principio también se traduce en el establecimiento de una clara distinción entre la inteligencia y aquellas actividades resultantes de carácter judicial o policial. Se comprende con esto que la ejecución del ciclo de inteligencia es el sentido único que dicha actividad puede tener. Fuera de esto, el desarrollo de actividades de carácter judicial o policial, a que las estimaciones y los reportes de inteligencia pueden dar lugar ya no forma parte del quehacer de cualquier servicio.

3. La observancia al principio de legalidad de la administración. Mismo que establece que aquellos órganos que desarrollan actividades de inteligencia dentro de la administración pública, deben ver contenidos en leyes sus marcos orgánicos y funcionales y de control. El término leyes en este caso hace alusión a las normas que son el resultado del proceso de aprobación de la ley propio del poder legislativo. De esta forma el poder legislativo ejerce una de las más básicas potestades de control, la potestad propiamente legislativa.

Asimismo, los profesionales de inteligencia encuentran en tales marcos normativos una serie de funciones, patrones de funcionamiento y principios de carácter obligatorio. Ello tiene como fin dificultar la posibilidad que los deseos del partido

Investigaciones del Gabinete (Cabinet Research Office *Naicho*), ambas de Japón. b) El Servicio Secreto de Inteligencia de Australia (Australian Secret Intelligence Service *ASIS*) y la Organización Australiana para la Seguridad e Inteligencia (Australian Security Intelligence Organization *ASIO*). c) El Instituto para la Inteligencia y las Tareas Especiales (Institute for Intelligence and Special Tasks, ha-Mossad le-Modiin ule-Tafkidim Meyuhadim *Mossad*) y el Servicio General de Seguridad (General Security Service, Sherut ha-Bitachon ha-Klali *Shin Bet*), de Israel. d) El Servicio Secreto de Sudáfrica (South African Secret Service *SASS*) y la Agencia Nacional de Inteligencia (National Intelligence Agency *NIA*).

de turno sean los que se impongan para modificar el sentido de los servicios. Cuando un servicio carece de tales marcos normativos, tanto los profesionales de la inteligencia o la élite del partido en el poder ven allanadas sus intenciones de hacer con los servicios prácticamente cualquier cosa. La discrecionalidad se impone por encima de la ley.

En tal extremo, podría pensarse que un servicio que actúa fuera de la ley sería altamente eficaz. Tal cosa puede ser así para una e inclusive varias misiones. Empero, a la larga, la inexistencia de marcos regulatorios terminará haciendo que el producto resultante responda más a las necesidades del partido de turno o del propio servicio inclusive, que del análisis de la realidad.

Además, en materia propiamente operacional, diversos actores sociales verán con gran desconfianza el accionar de este tipo de servicios. El servicio será temido, pero nunca comprendido por la sociedad, a quien en teoría sirve. ¿Puede algún régimen democrático convivir con estos servicios?

4. Establecimiento de un conjunto de controles democráticos. Una de las modalidades primarias de control se dirige a delimitar materias que no pueden ser parte de la agenda de inteligencia.

Dentro de tales materias se incluyen aquellas operaciones de inteligencia en contra de ciudadanos por el solo hecho de su raza, fe religiosa, opinión política, su pertenencia a grupos étnicos, su adhesión a principios de movimientos sociales, organizaciones políticas, instituciones de desarrollo social, partidos políticos, entre otros medios organizacionales que canalizan la acción social.

El desarrollo de investigaciones en materia de inteligencia que incluyen el uso de métodos intrusivos a la privacidad de las personas, regularmente se encuentra estrechamente vinculado a la presunción de la comisión de un delito previamente tipificado. Por tanto, el inicio de este tipo de investigaciones, la aplicación de métodos encubiertos y el manejo de la información resultante, se encuentra controlado por el poder judicial.

A la par de ello, se determinan otros controles que operan sobre la globalidad del ciclo de inteligencia. Se trata de una tarea compartida entre los tres poderes del Estado, a lo cual se agregan diversas modalidades de auditoría social.

La tarea de control empieza en la propia casa, con el trabajo desempeñado por las oficinas de asuntos internos y la aplicación de una serie de pautas de control que tiene a su disposición el organismo ejecutivo.

Cuando esta tarea de control se declina, bajo el argumento que postula la necesidad de las estimaciones de inteligencia, prácticamente la puerta del control se cierra. A los usuarios termina interesándoles muy poco la legalidad con la que la recolección de la información se condujo. En tal caso, los reportes de inteligencia pueden alcanzar datos con un alto grado de detalle de forma relativamente rápida. Tratándose además de informaciones completas y concisas que podrían fácilmente agradar a cualquier usuario.

No obstante tales características, el costo a pagar será doble. Por un lado el poder político quedará convertido en un cómplice más de este tipo de servicios, con lo cual estará imposibilitado para echar adelante cualquier intento de modificar la actividad de inteligencia. Porque en tal escenario ¿Qué sentido tendría modificar tal relación entre usuario y productor de inteligencia? Por otra parte, dentro de la sociedad seguirá existiendo la desconfianza hacia tales servicios, mismos que al final de cuentas, forman parte del aparato de gobierno liderado por determinada fuerza política.

Otro elemento importante de control lo tiene a su cargo el Organismo Legislativo. Además de la actividad propiamente legislativa, el papel de éste se ve reflejado en el ejercicio del control sobre las políticas, los programas y los planes, los correspondientes presupuestos que sustentan aquellos elementos de planificación, pero sobre todo, en el control de aquellas actividades que implican el empleo de métodos intrusivos a la privacidad de los ciudadanos.

La condición del control legislativo es que el mismo debe ser asumido como una tarea mancomunada entre las diversas fuerzas políticas con representación en el

Congreso. Para ello, ha sido de utilidad en otros países la constitución de comisiones legislativas que de forma específica se encargan de llevar adelante tales tareas de control.²

De poco podría servir un intento de control de parte del Organismo Legislativo, que en realidad esconda palaciegas disputas y juegos de poder. Antes que resultar en un beneficio para la calidad y la legitimidad de la actividad de inteligencia, tal forma de enfocar el control terminará por hacer mella en las capacidades de inteligencia de cualquier país.

Del lado de las fuerzas políticas de oposición es evidente que debe dejar de existir la equivocada idea que indica que cuando se está en la oposición hay que aparecer como el adversario número uno de los servicios; ya cuando se ha llegado al poder, habrá que hacer el mismo uso que otros creyeron estar haciendo de los servicios. Decimos creyeron, porque en realidad no se puede saber a ciencia cierta quién servía a quién: si los servicios a los gobernantes o los gobernantes a los servicios. Pues lo medular de tal idea es que cierra la puerta a múltiples iniciativas de control que aún sin la existencia de la Comisión Legislativa podrían encaminarse.

2 En *Poder legislativo y servicios de inteligencia en la Guatemala de postguerra* (Fundación Myrna Mack, Guatemala, 2000) Manolo Vela refiere los siguientes casos: a) Alemania: Subcomisión presupuestaria para la autorización del presupuesto de inteligencia –Comisión de Presupuesto del Bundestag (también conocida con el nombre de *Comisión de confidentes o Vertrauensgremium*), Comisión específica para el control de las actividades de inteligencia (*Parlamentarische Kontrollkommission*), Comisión específica para la fiscalización de los lineamientos generales de las actividades de interceptación de comunicaciones que realicen los Servicios de Inteligencia (*Gremium-10*), Comisión específica para la fiscalización de casos específicos de las actividades de interceptación de comunicaciones que realicen los Servicios de Inteligencia (*Kommission G-10*). b) Argentina: Comisión de fiscalización de los órganos y actividades de seguridad e inteligencia. c) Australia: Comisión Parlamentaria Conjunta de la Organización Australiana de Seguridad e Inteligencia (*Parliamentary Joint Committee on the Australian Security Intelligence Organization*) ASIO Committee. d) Canadá: Comisión de Análisis para Asuntos de Seguridad e Inteligencia (*Security Intelligence Review Committee SIRC*). e) Estados Unidos: Comité Selecto en Inteligencia (*Intelligence Select Committee*). f) Italia: Comisión Parlamentaria para el Servicio de Información y Seguridad y para el Secreto de Estado (*Comitato Parlamentare per i Servizi di Informazione e Sicurezza e per il Segreto di Stato*). g) Nueva Zelanda: Comisión Parlamentaria para la Seguridad y la Inteligencia (*Intelligence and Security Committee*). h) Reino Unido: Comisión de Inteligencia y Seguridad (*Intelligence and Security Committee ISC*). i) Sudáfrica: Comisión Parlamentaria de Inteligencia (*Committee of members of Parliament on Intelligence*).

Tales son pues los elementos fundamentales a partir de los cuales la labor de inteligencia intenta compatibilizarse con los parámetros del sistema democrático. Si la labor se desarrolla en el régimen democrático no puede hacerse menos que intentar seguir tales ejemplos. Lo anterior en modo alguno se asemeja a una receta para lograr el control absoluto, que en realidad no existe. Antes bien, de lo que se trata es de analizar la situación en la que el trabajo de inteligencia se encuentra a la luz de estos parámetros y pensar seriamente en la posibilidad de reformar. Es lo que ahora veremos.

¿Es posible reformar la labor de inteligencia en Guatemala?

A la luz de los criterios antes vertidos, me parece que la manera en que el lector podría esperar la interrogante no es para explorar la viabilidad sino la necesidad de reformar. No obstante, pareciera que de lo segundo queda poco por argumentar. No se dice nada nuevo al afirmar que dentro de la administración pública guatemalteca, la labor de inteligencia necesita urgentemente un proceso de reforma. Ante ello, la segunda parte de estas notas está dedicada a explorar las condiciones de viabilidad que una empresa de este tipo puede tener para Guatemala. Veamos en principio qué requiere la tarea de reformar la inteligencia.

En principio, se necesita una compleja suma de voluntades en el ámbito político. Un consenso fundamental en torno a la idea de reformar la inteligencia para hacerla de mejor calidad, a la vez que legítima. Hacer que la inteligencia pueda ser *presentable* en una democracia.

Si tal consenso fundamental existe, es factible entonces pensar en una decisión presidencial de echar adelante un proceso desde el Organismo Ejecutivo. Como responsable primario de los servicios de inteligencia que le dependen, es necesario contar con tal determinación.

Pero no hay que olvidar que mucho de lo que desde el Organismo Ejecutivo puede hacerse, requiere de su concreción en anteproyectos de ley. Dichas normativas deben ser presentadas al pleno del Congreso y ser defendidas en las Comisiones de trabajo.

Consecuentemente con ello, tal proceso de reforma podría verse reflejado en un debate legislativo alrededor de una ley marco en materia de inteligencia. Es el Congreso el lugar privilegiado para la construcción de consensos interpartidarios y de las fuerzas políticas con las organizaciones sociales. Así, sería este el momento en donde las organizaciones sociales vinculadas al tema, podrían intervenir y colocar una serie de debates de opinión pública, en torno a aquellos temas especialmente complejos del proceso de reforma.

Desafortunadamente, es evidente que aún no se han tomado las acciones necesarias para poder concretar estos procesos. La complejidad de los procesos internos en los poderes Ejecutivo y Legislativo, y el marco de deterioradas relaciones interinstitucionales que existe entre ambos, ha impedido el desarrollo de una política clara y explícita de reforma de las estructuras de inteligencia del Estado guatemalteco. Opiniones encontradas dentro de un mismo equipo de Gobierno, y diferencias evidentes en el manejo conceptual de la materia, explican esta inamovilidad.

Al mismo tiempo, es necesario reconocer el surgimiento de algunas condiciones propicias. Del lado de las instituciones sociales vinculadas a la temática se han producido importantes avances.

Por un lado, la mesa número cuatro del Proyecto *Hacia una política de seguridad democrática*, coordinado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, el proyecto Sociedades Desgarradas por la Guerra WSP, e IGEDEP, ha finalizado con éxito la discusión en torno a cinco documentos que en su integralidad pueden perfectamente ser parte de un proyecto para la reforma del sistema de inteligencia. Los documentos fueron titulados así: *Aportes para el estudio de la inteligencia de Estado en Guatemala*, *Criterios generales para la reforma del sistema de inteligencia en Guatemala*, *Fundamentos de la reforma del sistema de inteligencia*, *Estructura orgánica y carrera del sistema de inteligencia de Guatemala*, y *Controles democráticos del sistema de inteligencia de Guatemala*.

La calidad del debate, en el que participaron representantes del gobierno y de la sociedad, coadyuvó a que los participantes adquirieran un alto nivel de discusión en el tema, aspecto que hasta hace poco tiempo era relativamente difícil de observar.

Los prejuicios y los estereotipos fueron superados ante la solidez técnica de las fuentes bibliográficas, las exposiciones y los documentos preliminares de debate.

Además, dichas capacidades de discusión y debate podrán verse redobladas ante la posibilidad que el Curso de Defensa, que coordina el mismo proyecto, pueda extenderse y de esa forma aportar en la formación de capacidades.

Aunado a ello, el tema ha logrado colocarse dentro de las agendas de investigación de diversas instituciones académicas y de derechos humanos. Luego de los primeros trabajos presentados entre 1997 y 1998, aunque no puede hablarse de un *boom*, sí presenciamos cierta apertura a investigar el tema desde una perspectiva estrechamente vinculada a las posibilidades de un proceso de reforma. Asimismo, cada vez son mayores las posibilidades que un tema vinculado a esta materia sea debatido en la opinión pública.

Por aparte, dentro del proceso de formación de capacidades dentro de la administración pública, el proceso que han llevado adelante las Secretarías de Análisis Estratégico y de Asuntos Administrativos y de Seguridad, repercutirá en la formación de capacidades en lo que puede denominarse el mundo de la inteligencia civil. Aunque lo civil, en el ámbito de la inteligencia no puede utilizarse como sinónimo de bueno per se, únicamente se constata el hecho de cambiar en tales dos casos.

Del lado del Congreso, también son visibles las potencialidades para el ejercicio del control. De hecho, durante la actual legislatura se han presentado cinco iniciativas vinculadas al tema de inteligencia. La primera, con la cual el partido oficial pretendía reformar la Ley Constitutiva del Ejército y de paso desactivar el Estado Mayor Presidencial, presentada en enero de 2000. Otras tres iniciativas planteaban la creación de la Comisión específica para el control de las actividades de inteligencia. Entre octubre y noviembre de 2000, tres Bloques Parlamentarios (Partido de Avanzada Nacional, Bloque Unionista y Frente Republicano Guatemalteco) presentaron tales iniciativas. Y finalmente, una última iniciativa presentada por la presidenta de la Comisión de la Defensa Nacional, Ninneth Montenegro, dedicada específicamente a la disolución del Estado Mayor Presidencial.

A pesar que el temor no ha sido superado del todo, de parte de los legisladores es sensible una manera diferente de asumir el tema a la que se tenía en la anterior legislatura. En este terreno aún hace falta mucho por hacer, sobre todo en lo referente a la comprensión de la temática por parte de legisladores y asesores de éstos.

El 22 de septiembre de 2000, se produce el fallo de la Corte de Constitucionalidad en contra del Acuerdo Gubernativo (462-2000) por medio del cual se intentaba crear el Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de Información del Ministerio de Gobernación. Tal decisión se aúna al fallo del 22 de febrero de 1996, relativo a la SAE. Dichas sentencias sientan jurisprudencia y llaman la atención al Organismo Ejecutivo, acerca de la imposibilidad de establecer servicios de inteligencia mediante el abuso de sus potestades legislativas.³

A pesar que no puede afirmarse con absoluta propiedad que la actividad de inteligencia se encuentra en un proceso de reforma institucional formal, son evidentes los esfuerzos que en los últimos años se vienen realizando, sobre todo en el mundo de la inteligencia civil –es el caso de SAE, SAAS y el DICAÍ-. El carácter focalizado y no integrado de estos esfuerzos, y la ausencia de un marco de política general apoyado en una legislación adecuada, limitan sus capacidades de trascendencia efectiva. Sin embargo, es un hecho innegable que la situación no es igual a la existente cinco años atrás, y que las distintas iniciativas existentes constituyen una plataforma básica a partir de la cual puede avanzarse.

Esta reflexión nos lleva a concluir que la posibilidad de la reforma del sistema de inteligencia depende de la capacidad de las autoridades políticas del Estado para generar una sinergia positiva entre los distintos esfuerzos e iniciativas existentes, estableciendo una política clara, explícita y transparente destinada a la reforma institucional, que permita crear el marco legal e institucional para el desempeño de una labor de inteligencia que sirva a los intereses genuinos del Estado democrático de derecho que se está construyendo en el país.

3 Gaceta No. 39; Expediente No. 867-95; sentencia del 22 de febrero de 1996.