

gales y redes de crimen organizado y narcotráfico.

La sexta vía esta constituida por la disolución de los cuerpos de seguridad del Estado luego de la Firma de los Acuerdos de Paz. La Policía Militar Ambulante –PMA– fue creada en 1958 como parte del Ministerio de la Defensa. En 1965, la PMA amplió sus operaciones al mantenimiento del orden en apoyo a la Policía Nacional en todo el territorio nacional. La PMA contó con dos diferentes unidades tácticas: la PMA-Ordinaria con estructura típicamente militar y la PMA-Especial que, a solicitud de empresas y propietarios de fincas brindó seguridad privada comercial. El origen de sus recursos fue diferente: la primera formó parte del presupuesto del Ministerio de la Defensa, mientras que la segunda, generó sus fondos a través del pago que hacían los contratistas privados.

En 1997, la PMA contaba con 2.421 efectivos. Según un informe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, luego de su formal disolución, algunos de sus agentes se incorporaron a la PNC, a la Guardia de Presidios y a las EPS. Con la existencia de este cuerpo de seguridad, el Estado, a través de los militares, ejerció dos formas diferentes de autoridad: una para proteger los intereses de seguridad del Estado y otra para la protección de intereses privados.

La desmovilización de la PMA dejó sin protección a importantes empresarios y finqueros del país. Empresarios como Carlos Quintanilla, propietario de SERPROP, recontrataron a más del 60 por ciento de elementos desmovilizados de la PMA y así continuaron el servicio de seguridad a través de una EPS. Las elites empresariales no confiaron en la nueva PNC ni en las otras instituciones civiles de seguridad. La confianza se depositó en la continuidad de la relación comercial con los militares que anteriormente les brindaron seguridad.

En conclusión, la seguridad privada en Guatemala es el producto del constante desplazamiento de la función pública de seguridad hacia el ámbito privado. El vacío de seguridad generado por los cambios institucionales propios del proceso de democratización abrió la brecha para que la función de seguridad propia de los regímenes autoritarios continuara en el ámbito privado, tanto comercial como no comercial. De ahí que la seguridad privada en Guatemala es un factor que, entre otros, explica la debilidad de las instituciones públicas de seguridad.

*Otto Argueta es historiador, con una maestría de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Guatemala. Desde el 2007 es candidato a doctor en el GIGA-Instituto de Estudios Latinoamericanos, en Hamburgo, Alemania. Correo electrónico: argueta@giga-hamburg.de*

**Silvio René Gramajo**

## **Un pasado que aún pesa: los legados autoritarios estampan su huella en la Ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala**

En Guatemala ha existido históricamente una cultura del secreto, de la opacidad y la arbitrariedad en la administración pública. A pesar del reconocimiento constitucional a favor del acceso a la información pública (artículo 30 de la Constitución), muchos fueron los obstáculos para la aprobación de una norma que regulara y garantizara tal derecho. Ocho años fueron el marco de una serie de deliberaciones públicas que permitieron que, finalmente,

el 23 de septiembre de 2008, las preferencias de los legisladores cambiaran de rumbo. Tras una serie de fuertes presiones políticas el Congreso dio luz verde al decreto 57-2008, la Ley de Acceso a la Información Pública.

Diversos motivos habrían orientado la decisión de varias legislaturas para oponerse a la aprobación de la referida ley. Unos anteproyectos sólo lograron pasar el trámite inicial que establece la ley de Régimen Interior del Legislativo. Otros, cuando ya estaban encaminados en la dinámica de aprobación, fueron revocados mediante la utilización de diversos procedimientos que permite la misma dinámica legislativa. La principal sospecha que se asoma es que los actores políticos representados en el Legislativo nunca tuvieron los incentivos necesarios para aprobar una norma que permitiera orientar al Estado a una dimensión más pública y transparente.

Lo anterior genera la siguiente pregunta: ¿qué obstáculos enfrentó el proceso de aprobación del decreto 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública, cuyo diseño, además, presenta algunas características que ponen en riesgo su implementación, vigencia y aplicación? La perspectiva que se presenta en este estudio es analizar el peso que ha tenido el legado autoritario en el desarrollo de la democracia en Guatemala. Es decir, determinar hasta qué punto la decisión legislativa ha estado orientada por los incentivos que representa la continuidad de un estatus quo determinado por el secreto, el hermetismo y la discrecionalidad, elementos característicos del autoritarismo.

### **Acceso a la información y transición a la democracia**

El acceso a la información pública cobra fuerza en Guatemala, ya que éste se

ha convertido en lo que muchos estudiosos denominan como un elemento indispensable en la consolidación de la democracia y el fortalecimiento del Estado de Derecho. El acceso a la información no sólo es entendido como una garantía fundamental, sino también como una regulación jurídica que permite el acceso de la sociedad a la información de interés público generada por los órganos del Estado.

El acceso a la información —y con él la transparencia, la publicidad, la rendición de cuentas—, está estrechamente ligado a la democracia (Villanueva y Nava, 2006; *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*; IFAI-UNAM). Se ha convertido en un valor fundamental para entenderla. Un Estado democrático no puede entenderse si además de tener un gobierno de las mayorías y la existencia del imperio de la ley, no tutela el derecho que tienen los ciudadanos de controlar las acciones de sus gobernantes y que permita que éstos se acerquen a la toma de decisiones.

No obstante, cuando se analizan las diversas transiciones a la democracia en perspectiva comparada, en ninguno de los países de la denominada tercera ola se discutieron las reglas del juego para reconocer el tema del derecho de acceso a la información. El acceso a la información no forma parte de las recetas de la transición a la democracia sino que se introduce en el debate en un segundo momento, asociado con la democratización en estos países. La temática sobre cómo se regula el derecho a la información aparece, entonces, en un momento en el que ya no se habla de transición, sino cuando se introducen otros temas, como la consolidación de la democracia, la normalidad democrática, la calidad de la democracia, etc., que, como señalan Munck (1994, “Democratic transitions in comparative perspective”, en *Comparative Politics*, vol. 26, n° 3) y

Mazzuca (2002 *¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder*, Universidad de Sevilla) son propios de lo que se denomina ejercicio del poder.

En este ensayo se propone situar al problema desde la perspectiva de la transición a la democracia. En Guatemala, aún se estaba concretando la transición, con el componente único de que la misma se encuentra correlacionada con el fenómeno de un conflicto interno recién finalizado, y se introduce este nuevo tema del acceso a la información en la agenda pública. La temática presenta una masa crítica mínima en Guatemala, pero se convierte en una exigencia en el contexto del país y se discute al mismo tiempo en que se procesan aún los temas clásicos de la democracia o del proceso de democratización. La regulación electoral, la independencia de poderes, el desarrollo de las instituciones democráticas se ven acompañados, a principio de siglo, por la discusión del tema del derecho a la información.

Este planteamiento pone énfasis en los legados autoritarios que normalmente están asociados a todo el discurso de la transición a la democracia, es decir, no sólo en el análisis de temas de la transición que la literatura menciona, tales como los referidos al acceso al poder y la forma de la negociación de éstos, sino también en cómo la presencia y permanencia de los legados autoritarios configuran y condicionan el tránsito a la democracia y cómo permean su desarrollo y consolidación (Hite y Cesarini, 2004, *Introducing the concept of authoritarian legacies*, University of Notre Dame Press). Operacionalizar las herencias en el sistema, en el caso concreto del acceso a la información, es una forma distinta de entender un caso particular, que puede generar inferencias para entender el funcionamiento del sistema y el comporta-

miento de los actores de manera más general.

En síntesis, el análisis del problema de la regulación y diseño institucional y legal para hacer efectivo el derecho de acceso a la información en Guatemala se acompaña del análisis de cómo los legados autoritarios y las acciones de los actores que los reproducen postergan, sesgan, modifican, simulan y manipulan la institucionalización de este derecho.

### **Legados autoritarios y acceso a la información**

En Guatemala, el secreto y el hermetismo, entre otros, se han combinado de manera eficaz y han impregnado el ejercicio del poder público. La continuación de dichas prácticas autoritarias quizá ha sido el principal incentivo que han tenido los actores políticos para no plantearse la necesidad de modificar el status quo. Dicha posibilidad ha permitido plantear la siguiente hipótesis: la persistencia de legados autoritarios en Guatemala ha obstaculizado el proceso de aprobación de la ley de acceso a la información pública y conseguido condicionar su diseño institucional.

Los antecedentes históricos del país y la existencia de varios gobiernos militares en el poder han hecho que el secreto se convierta en una de las instituciones más socorridas del sistema político guatemalteco. El secreto se institucionaliza en este país debido a una serie de hechos que marcaron la vida política de éste. Y es que la reciente historia de este territorio centroamericano, como señala Kruijt (1998; *Reflexiones sobre Guatemala*, FLACSO), hace imposible determinar cuál es su verdadero rostro, en especial, tras la experiencia de un conflicto armado interno que duró 36 años, que lo desconfiguró social, económica y políticamente como nación.

Las fuerzas armadas se instituyeron como una organización dentro del Estado y consiguieron reconfigurar al mismo, implantando las bases de una política contrainsurgente en la creación de leyes, así como en los procesos administrativos y jurídicos. De ahí que las fuerzas armadas pasaron de tener una presencia determinante dentro de la estructura civil del Estado a asumir el control del Estado mismo. Como señala Crespo (1995, *¿Hacia dónde van la democracias latinoamericanas?*, Universidad de Salamanca), en América Latina el ejército se convirtió en un actor relevante con capacidad de propuesta, regulación y ejecución. La institución armada guatemalteca fue un ejemplo de ello.

Merece la pena dar cuenta de que el proceso de transición democrática en el país se origina en el contexto de un conflicto armado interno y por lo tanto la información cobra una gran importancia ya que se convierte en un elemento estratégico para el cumplimiento de su objetivo: exterminar a las fuerzas insurgentes. Lo anterior fue el asidero perfecto para que la información siempre haya sido catalogada como confidencial y entrara al rango de secreto de Estado, una clasificación que de suyo ha llegado a abarcar a casi toda la información que genera el Estado mismo.

El ejército, como la organización más fuerte del Estado (en términos políticos, militares y de recursos) logró que su proyecto con el paso de los años tuviera éxito, mediante la utilización del secreto. Es decir, los militares supieron definir las reglas del juego y tenían un propósito muy claro como organización: ganar el juego. Como señala North (2006, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica), el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego a través de una

combinación de aptitudes, estrategia y coordinación; mediante intervenciones limpias y a veces sucias. Este proyecto, sin embargo, no hubiera podido concretarse sin la participación del sector económico y posteriormente de la institucionalidad de los partidos políticos. Juntos moldearon un Estado durante la transición y ahora, en este proceso de consolidación, sus herencias aún están presentes en instituciones, prácticas y comportamientos, especialmente de en el juego político dentro del Congreso de la República.

El tema de los legados autoritarios se puede analizar desde muchas perspectivas, pero en el caso de Guatemala, los legados difícilmente se pueden separar de los actores que gestionan su presencia y que garantizan continuidad y preservación de sus intereses. Entender el tránsito de la lógica de la guerra a la lógica de la política, del enemigo al adversario, de la aniquilación a la concertación y deliberación pública, de la imposición al consenso (o simulación), implica para el caso del derecho de acceso a la información pública, el reconocimiento, definición y análisis de la existencia y permanencia de los legados autoritarios cuyo poder definitivamente no fue acotado durante el proceso de la transición. Como bien sugiere el enfoque del *neoinstitucionalismo histórico*, las instituciones importan y generan resultados que contienen legados históricos e inercias institucionales que limitan a los actores que interactúan con ellas.

### **El decreto 57-2008**

En un análisis del decreto 57-2008, realizado con el propósito de determinar los principios, criterios, estándares y normatividad del diseño de la ley, se comprobó que la decisión legislativa a favor de la aprobación de dicha ley estuvo condicio-

nada por la persistencia de legados del sistema autoritario. Es decir, dichas herencias han pesado en la decisión actual de los actores políticos que han evitado modificar sus preferencias para mantener un status quo. Por lo tanto, el legado del pasado se ha constituido en un factor que logra generar mayores incentivos para los actores, provocando en éstos una resistencia a un cambio institucional. Una resistencia que no sólo se evidenció durante el proceso de aprobación oponiéndose a la ley, sino que al darse cuenta de que sus esfuerzos no fueron suficientes, lucharon por dejar su huella en el diseño de la norma. Una de las principales evidencias de estas huellas autoritarias en la legislación es la forma de privilegiar las excepciones al derecho de acceso ampliando la cantidad de causales de información confidencial y reservada, lo cual pone en riesgo el principio de máxima publicidad; por otra parte, el Estado no promueve la vigilancia de la ley mediante un órgano autónomo, todo lo contrario, le traslada dichas funciones a la Procuraduría de los Derechos Humanos. La experiencia en otros países

de América Latina ha demostrado que la inexistencia de una entidad responsable de velar por el cumplimiento de la ley ha representado pocos éxitos en la implementación y vigencia de la misma.

La persistencia de los legados autoritarios sigue representando un problema a la consolidación de la democracia en Guatemala. Como señala Colomer (1998, *La transición a la Democracia: el modelo español*, Anagrama), éstos constituyen las virtudes de la transición que luego se convirtieron en los vicios de la consolidación democrática. Su persistencia en el proceso político no sólo obstaculizó la aprobación de una ley sobre el derecho de acceso a la información pública en Guatemala, sino también condicionó su diseño institucional, dejando como producto una norma cuyas falencias puedan representar un problema para su vigencia y aplicación.

*Silvio René Gramajo es candidato a doctor en Investigación Social, con énfasis en Ciencia Política, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México. Correo electrónico: srgramajo@yahoo.com*