



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Magisterarbeit

Guatemala, ¿un Estado de Hecho o de Derecho?

Verfasserin

Sofía Morales Alday

Angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt:
Studienrichtung lt. Studienblatt:
Betreuer:

A 236 352
Diplomstudium Romanistik Spanisch
o. Univ. Prof. Dr. Georg Kremnitz

Para Paul, Simone, Mateo
y también,
para mis papás, Carlos y Margarita

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| I. INTRODUCCIÓN | 1 |
| 1. Breve perfil demográfico y económico | 2 |
| 1.1 Población..... | 2 |
| 2.2 Situación Económica | 3 |
| II. 2,500 AÑOS DE DEMOCRACIA..... | 6 |
| 1. Democracia a través del tiempo..... | 7 |
| 1.1. Democracia griega | 7 |
| 1.2. Jean-Jacques Rousseau (1712-1878)..... | 8 |
| 1.3. Joseph Schumpeter (1883-1950)..... | 10 |
| 1.5. Edelberto Torres Rivas | 13 |
| 1.6. Alain Touraine..... | 14 |
| 1.7. Jean Baechler | 15 |
| 1.8. Giovanni Sartori..... | 16 |
| 1.9. Juan José Linz..... | 19 |
| 1.10. David Held | 21 |
| 2. Entre teoría y práctica..... | 23 |
| III. EL ESTADO..... | 25 |
| 2. Democracia y Estado de derecho | 26 |
| 2.1 Intenciones..... | 28 |
| 2.2 Disposición de cambiar privilegios por estabilidad institucional | 28 |
| 2.3 Diseño del sistema y los recursos | 30 |
| 3. Estado de Derecho..... | 31 |
| 4. El Estado de Derecho Guatemalteco..... | 32 |
| IV. EVOLUCIÓN DEL PROCESO POLÍTICO DESDE LA DÉCADA DE 1950 | 36 |
| 1. Contexto histórico..... | 36 |
| 1.1 Guerra civil..... | 37 |
| 1.2 Gobiernos civiles y la firma de la paz..... | 38 |
| 1.3 Tipos de gobierno en la historia reciente de Guatemala | 41 |
| 1.4 Modelos de ejercicio político predominantes en Guatemala durante el siglo XX | 42 |
| 1.4.1 Manuel Estrada Cabrera | 42 |
| 1.4.2 Jorge Ubico..... | 43 |
| 1.4.3 Juan José Arévalo..... | 44 |
| 1.4.4 Mario Sandoval Alarcón | 45 |
| 1.4.5 José Efraín Ríos Montt | 46 |
| 1.5 Herencia política | 50 |
| V. POSTCONFLICTO Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA..... | 52 |
| 1. Construcción de la Paz | 52 |
| 2. Democratización en una sociedad postconflicto | 54 |
| 2.1 La democracia en Latinoamérica..... | 58 |

| | |
|---|------------|
| 2.2 El proceso de democratización como tal | 60 |
| 2.1.1 Estado de Derecho..... | 61 |
| 2.1.2 Democracia representativa..... | 62 |
| 2.1.3 Participación y espacio público | 63 |
| 2.1.4 Preeminencia del poder civil..... | 66 |
| 2.1.5 Fortalecimiento de la cultura democrática | 67 |
| 2.3 Acuerdos de Paz..... | 73 |
| 2.3.1 Estado de Derecho..... | 73 |
| 2.3.2 Democracia representativa..... | 77 |
| 2.3.3 Participación y espacio público | 78 |
| 2.3.4 Preeminencia del poder civil..... | 80 |
| 2.3.5 Fortalecimiento de la cultura democrática | 81 |
| 3. Desafíos de los gobiernos elegidos desde 1985 | 82 |
| VI. GUATEMALA, UNA DEMOCRACIA INCIPIENTE | 84 |
| 1. La sociedad guatemalteca y la democracia | 84 |
| VII. GOBERNABILIDAD EN GUATEMALA..... | 88 |
| 1. Legitimidad democrática y el imperio del derecho | 88 |
| 2. Estado Guatemalteco | 90 |
| 2.1 Estructura y organismos | 90 |
| 2.1.1 Poder Ejecutivo | 91 |
| 2.1.2 Poder Legislativo | 92 |
| 2.1.3 Poder Judicial | 92 |
| 2.2 Balance de poderes | 93 |
| 2.2.1 Ejecutivo y Legislativo | 93 |
| 3. Descentralización del Estado..... | 96 |
| 4. Impartición de la justicia | 98 |
| VIII. CLEPTOCRACIA INSITUCIONALIZADA..... | 102 |
| 1. Criminalidad gubernativa | 102 |
| 2. De la guerra civil a la violencia y el crimen organizado | 105 |
| 3. Responsabilidad penal y política de los gobernantes | 107 |
| IX. GUATEMALA, ¿UN ESTADO DE HECHO O DE DERECHO?..... | 108 |
| 1. <i>CICIG</i> | 108 |
| 2. <i>Ejecución Presupuestaria</i> | 109 |
| 3. <i>Panorama Electoral 2011</i> | 109 |
| X. CONCLUSIÓN | 112 |
| XI. BIBLIOGRAFÍA..... | 116 |

| | |
|---|------------|
| 1. Monografías..... | 116 |
| 2. Fuentes en Internet | 117 |
| 2.1 Artículos Periodísticos | 117 |
| 2.2 Reportes Oficiales..... | 119 |
| | |
| XII. ANEXO | 120 |
| | |
| 1. Zusammenfassung..... | 120 |
| 1.1 Ziele und Gliederung der Arbeit | 120 |
| 1.2 Vorherrschende Muster des politischen Schaffens im Guatemala des 20. Jahrhunderts | 121 |
| 1.3 Beziehung zwischen Demokratie und Rechtsstaat..... | 122 |
| 1.4 Der guatemalteckische Rechtsstaat..... | 122 |
| 1.5 Guatemala - Ein Staat der Willkür oder des Rechts?..... | 123 |
| | |
| 2 Lebenslauf | 132 |

Guatemala,

¿Un Estado de Hecho o de Derecho?

I. Introducción

Dadas las circunstancias y los acontecimientos de los últimos años, responder a la pregunta “*Guatemala, ¿Un Estado de hecho o de derecho?*” parece obvio. Inferir que el Estado guatemalteco no puede llamarse Estado de derecho, debido a la frágil e incipiente democracia, la extendida criminalidad, los continuos escándalos judiciales y el comportamiento ilícito de dirigentes gubernativos no está lejos de la realidad. De igual forma, no resulta productivo llegar a una conclusión de forma precipitada. Dar por sentada una respuesta sin entender a fondo las causas de la misma y sin reflexionar acerca de las vicisitudes que ha atravesado y que atraviesa Guatemala significaría seguir cultivando una actitud de resignación ante una realidad en la que los ciudadanos capitulan y se sienten impotentes frente a tan compleja problemática.

El presente trabajo tiene como fin responder la anterior pregunta después de haber revisado algunos de los aspectos más relevantes en cuanto a teoría política, en este caso, cómo surgieron y evolucionaron los conceptos de democracia y Estado de derecho y la relación entre los mismos. Además de las bases teóricas y de su aplicación en la vida política, se incluye un recuento de la historia guatemalteca reciente y las figuras más influyentes, las cuales servirán de preámbulo para situar y entender los acontecimientos actuales. Debido a que su evolución política surgió como resultado de la coyuntura nacional y la influencia regional y mundial, el caso de Guatemala no se puede tratar de forma aislada. Por esta razón, se incorporó algunos datos que facilitan la comparación regional.

Además se incluye una recopilación de la información más relevante de los estudios realizados por profesionales y/o entidades capacitadas para analizar el ámbito político, especialmente en sociedades posconflicto en vías de democratización. Esta sección contiene un escrutinio de los Acuerdos de Paz más importantes para la construcción de la democracia y el fortalecimiento del Estado de derecho. Así también, se pueden encontrar algunos de los resultados que estas entidades han obtenido luego de llevar a cabo encuestas y entrevistas. El compendio de estos análisis sirve como directriz para afinar la

selección de los criterios que se tomarán en cuenta para comprender el significado real del Estado de derecho, la situación en la que se encuentra la gobernabilidad en Guatemala y sus repercusiones.

Vale la pena recalcar que para llevar a cabo la investigación de este trabajo, la obtención de datos estadísticos, reportes oficiales y cifras en general ha sido exhaustiva. La mayoría de las páginas oficiales del Gobierno, en las que deberían de encontrarse fácilmente cifras e índices generales los del *status quo*, no cumplen con su misión de informar ni de hacer públicos los datos más básicos. En muchos casos, los reportes no han sido actualizados desde el 2008. Esto condujo a la necesidad de apoyarse en los datos obtenidos por organismos internacionales, instituciones privadas y artículos periodísticos.

Después de una relativamente extensa parte descriptiva sin la cual no sería posible llegar a deducciones sólidas, se procederá a responder la pregunta que nos ocupa a modo de conclusión, fundamentando la respuesta en tres ejemplos actuales: la formación de la *Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)*, la ejecución presupuestaria y el panorama electoral 2011, ya que presentan un amplio campo de discusión y análisis, además de estar directamente ligados a los cimientos del Estado de derecho.

1. Breve perfil¹ demográfico y económico

1.1 Población

Guatemala es el país más poblado de Centroamérica, su población estimada es de 14.7 millones², con una densidad de 126 habitantes por km². El 49% de la población vive en áreas urbanas. El 55% de sus habitantes son mestizos o ladinos³, 40% indígenas (compuesto por 9.1% K'iche, 8.4% Kaqchikel, 7.9% Mam, 6.3%, Q'eqchi, 8.6% otras etnias mayas, 0.2% no mayas y 0.1% otros) y 5% de europeos. Su gente⁴ está compuesta en su mayoría por jóvenes, teniendo en cuenta que la edad media total es de 20 años:

- 38.1% entre 0-14 años (hombres 2,678,340 / mujeres 2,582,472)

¹ Los datos incluidos en esta sección fueron obtenidos en su mayoría en el CIA World Factbook, Guatemala y corresponden a esta fuente a menos que se indique lo contrario. (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gt.html>, 10.06.2011)

² Estimación más reciente 07.03.2011. Fuente: INE (<http://www.ine.gob.gt/index.php/demografia-y-poblacion/42-demografiaypoblacion/222-poblacion2011>, 01.06.2011)

³ Nombre que recibe localmente la mezcla entre indígenas y europeos

⁴ Censo 2011. Fuente: CIA World Factbook, Guatemala

- 58% entre 15-64 años (hombres 3,889,573 / mujeres 4,1300,698)
- 3.9% 65 años en adelante (hombres 252,108 / mujeres 291,272)

La tasa de natalidad es de 26.96 nacimientos por cada 1,000 habitantes (puesto No. 48 a nivel mundial) y por cada mujer hay una tasa de fertilidad 3.27 niños nacidos. La tasa de mortalidad asciende a 4.98 muertes por cada 1,000 (puesto No. 187), mientras que la esperanza de vida es de 70.88 años. Además, por cada 1,000 habitantes hay -2.12 migrantes, se estima que la guerra civil provocó que un millón de guatemaltecos se refugiaran en otros países.

Según el censo del 2002, el 69.1% de la población arriba de los 15 años podía leer y escribir (75.4% hombres, 63.3% mujeres). Aun así, en el 2008 apenas un 3.2% del PIB fue destinado para la educación (puesto No. 126 a nivel mundial).

El idioma oficial es el español, el cual es practicado por el sesenta por ciento de sus habitantes. Asimismo se hablan 22 idiomas mayas, Garífuna y Xinca los cuales están oficialmente reconocidos.

Aunque históricamente la religión Católica Romana ha predominado, la Constitución de la República garantiza la libertad de culto. Las creencias religiosas mayas también son practicadas, y en muchos casos, en combinación con las creencias católicas. Las iglesias protestantes han proliferado a partir de finales de la década de los setentas, algunas de sus denominaciones son consideradas como fundamentalistas. El rápido crecimiento del número de creyentes se constata al ver que hoy en día casi el 40% de la población es *evangélica* (denominación local para los grupos protestantes). También existen pequeñas comunidades judías, musulmanas y seguidores de religiones hindúes.

2.2 Situación Económica

El *Producto Interno Bruto* (PIB) está compuesto por 13.3% agricultura, 24.4% industria, 62.3% servicios (2010). De acuerdo con las estimaciones publicadas del *Banco Mundial*, el PIB total asciende a US\$73.022 millones y el PIB per cápita a US\$.4,964 - muy por debajo de la media latinoamericana y del Caribe. La gran cantidad de guatemaltecos repatriados en Estados Unidos son un pilar económico imprescindible para el país. Las remesas que envían equivalen a casi dos terceras partes de las exportaciones, o bien, a la décima parte del PIB. El monto de las mismas aumentó en el 2010 en un 4.35% en relación al año anterior, totalizando US\$4,126 millones. Se estima que hay 1,3 millones de

guatemaltecos residentes fuera del país y que de ellos el 95% vive en Estados Unidos, más de la mitad de ellos como indocumentados⁵.

La desigualdad económica tan enraizada se refleja en la discrepancia de la distribución de la riqueza acumulada en las manos del 10% de la población, quienes totalizan un 40% del consumo nacional. En el año 2004, un 56.2% de la población vivía ya bajo la línea de pobreza nacional. Hoy en día, un 15% vive en condiciones de pobreza extrema. Casi un 80% de la población indígena es pobre y de ellos, un 28% subsiste en pobreza extrema. El 43% de los niños menores de cinco años están crónicamente malnutridos; este índice es uno de los más altos a nivel mundial.

En el 2010, los ingresos para el presupuesto nacional fueron de US\$.4.897 billones, mientras que los egresos US\$.6.124 millones. Durante este mismo año, la deuda pública acaparó del 29.6% del PIB, al mismo tiempo que la tasa de inflación en los productos de consumo alcanzó el 3.9%. En junio del 2011, el INE reportó un alza fijándola en 6.29%⁶, lo cual supera rango de tolerancia fijado por el *Banco de Guatemala* (BANGUAT) de entre 4 y 6%.

La ocupación de la fuerza laboral está distribuida en un 50% en la agricultura, 15% en la industria y un 35% en los servicios (1995). Según los datos divulgados por el *Instituto Nacional de Estadística* (INE)⁷, en los últimos cinco años, la tasa de desempleo ha ascendido de 3.13% (2005) a 3.52% (2010), es decir que 202,876 personas de los 5.76 millones de la *Población Económicamente Activa* (PEA) no tuvieron empleo. Vale la pena mencionar que del 2004 al 2010, la PEA aumentó en un 16.3%, lo que equivale a la generación de 860,000 empleos. Actualmente, la PEA está conformada de la siguiente manera:

- 4.7 millones de adultos, 748,000 menores de 17 años y 299,000 adultos mayores
- 2/3 de hombres y 1/3 de mujeres

⁵ Fuente: Noticias de Guatemala. Remesas familiares aumentaron en 4,35 por ciento durante el 2010
<http://noticias.com.gt/nacionales/20110106-remesas-familiares-aumentaron-en-435-por-ciento-durante-el-2010.html> (18.06.2010)

⁶ Fuente: Business to Business, Central America Data. Guatemala: inflación supera metas.
http://www.centralamericadata.com/es/article/data/Guatemala_inflacin_supera_metas, (11.06.2011)

⁷Fuente: Revista Summa, sección de economía. Aumenta la tasa de desempleo en Guatemala.
<http://www.revistasumma.com/economia/8163-aumenta-la-tasa-de-desempleo-de-guatemala.html> (12.06.2011)

- 47.8% laboran en el área rural, 21.7% en el área urbana metropolitana, 30.5% en la periferia urbana

Para una mejor estimación de la situación económica, hay que tomar en cuenta dos factores: primero, la transcendencia del subempleo⁸, el cual en el año 2010 aumentó a 3.4 millones de personas, es decir, al 23% de la población. De ellos, el 59.1% del total son hombres y 40.9% son mujeres. Segundo, el nivel de los salarios a nivel nacional. Basándose en la paga mínima de Q56 diarios (equivalente a €4.71⁹), a nivel nacional el salario promedio en el sector público es de €250.26 y en el privado €128.48. A nivel regional, el área metropolitana registra un promedio de €284.42 en el sector público y €200.59 en el privado. Las áreas urbanas restantes registran una media de €267.67 en el público y €118.09 en el privado. El área rural registra un promedio de €212.79 y €102.27, respectivamente.

El principal obstáculo para la generación de empleos en Guatemala son las políticas practicadas a la fecha, las cuales no son favorables para ninguna de las partes. El acercamiento a la política laboral y la contratación parcial responde a tradiciones obsoletas que retrasan el progreso y empeoran la situación de los empleados. El país necesita generar un mínimo de 350,000 puestos de trabajo formales anualmente, para lo cual el sector patronal asegura requerir que se restablezca el esquema de fijación de salarios.

Tras haber terminado el conflicto armado, el país logró superar su mayor obstáculo para atraer a la inversión extranjera. Así mismo, ha llevado a cabo importantes reformas para lograr una estabilización macroeconómica. Aunque en el 2006, tras la firma del polémico acuerdo del DR-CAFTA (por sus siglas en inglés *Dominican Republic, Central America Free Trade Agreement* con Estados Unidos) incrementaron notablemente las inversiones del extranjero y la diversificación de las exportaciones, entre las que destacan el incremento de la exportación de etanol y productos agrícolas no tradicionales, la inversión extranjera aún se ve frenada por tres factores: la inseguridad, la falta de trabajadores capacitados y una infraestructura que tiene mucho por mejorar. Los principales productos de exportación siguen siendo café, azúcar, bananos, cardamomo, petróleo.

⁸ Definido en la encuesta del INE como: “*personas que están en capacidad para ocupar una determinada ocupación, cargo o puesto de trabajo, pero optan por tomar trabajos menores en los que gana poco y no tienen prestaciones laborales*”. Fuente: *Ibíd.*

⁹ Tipo de cambio oficial (12.06.2011) Q11.88 : €1

Álvaro Colom, el actual Presidente de la República, llegó al poder después de haber ofrecido generar 700,000 empleos, aumentar la educación, salud y el desarrollo en el área rural. En abril del 2008 dio inicio a un controversial programa de incentivos económicos para familias de bajos recursos, con el objetivo de que sigan mandando a sus hijos a la escuela y se les hagan controles de salud regularmente, esto siguiendo el ejemplo de programas ya existentes en México y Brasil. A pocos meses de terminar su presidencia, aún no ha logrado aún llevar a cabo la apremiante reforma fiscal ni tampoco las reformas necesarias en el sector bancario (recomendadas por el *Fondo Monetario Internacional*). Entregará el Estado con un acelerado endeudamiento público que corresponde a la disminución de ingresos de la recaudación de impuestos, aumento en el gasto público y el estancamiento provocado por las leyes que no fueron aprobadas para la reforma fiscal. A lo anterior se le suma un crecimiento económico de apenas 3% para el 2011 y un freno del 8% a raíz de los problemas de seguridad.

II. 2,500 años de democracia

La democracia es la ideología política dominante de hoy en día. Vivir en democracia es considerado como “bueno”. Se le asocia además con otros conceptos como libertad, desarrollo, participación, economía, crecimiento económico, leyes, derecho y derechos humanos. Si un Estado no ha logrado establecerse democráticamente, suele ser porque aún sigue alguna forma de dictadura o autoritarismo. Alain Badiou sostiene que la democracia “*es hoy el principal elemento organizador del consenso*” y que “*está de cierta forma prohibido no ser demócrata*”, lo que él llama *opinión autoritaria* (citado por Sandoval 2003, 23).

Debido a que la noción de la democracia abarca más de dos mil quinientos años, su concepto se ha ido modificando a través del tiempo y del espacio en el que se desarrolla. Es un tema que está en boca de todos, pero que pocos pueden definir. Al echar un vistazo en la historia, podemos observar oleadas democráticas o democratizadoras. Dentro de las más importantes se encuentran las revoluciones francesa y norteamericana; además del incipiente afán democratizador que se llevó a cabo en Latinoamérica y Europa. Después de finalizar la Primera Guerra Mundial hubo otra oleada en Europa, la cual, aunque fallida, tuvo repercusiones en el tercer mundo. Tras casi doscientos años de zozobra entre socialismo y liberalismo fue la democracia la que puso fin a esta contienda. Sandoval sintetiza parte de los planteamientos de Michellangelo Bovero de la siguiente forma: “*la democracia liberal derrotó a las aristocracias imperiales en la primera guerra mundial y al*

fascismo en la segunda y que en un tercera guerra mundial no declarada la democracia liberal derrotó al socialismo real” (Sandoval 2003, 74).

Si nos referimos al nuevo orden mundial como centro y periferia, durante la década de 1980, los países del centro, yendo de la mano de la retórica estadounidense, han sabido promocionar y propagar la democracia en toda la periferia. Este concepto fue ampliado, interpretado y deformado selectivamente. Entre 1974 y 1990 al menos 30 países llevaron a cabo su transición democrática. Instituir la democracia conlleva, entre otras cosas, contar con el apoyo internacional para obtener el financiamiento necesario para proyectos de desarrollo. Así pues, la democracia se ha vuelto una tendencia mundial, un signo de globalización política.

1. Democracia a través del tiempo

1.1. Democracia griega

El establecimiento de la democracia en la ciudad Estado de Atenas se dio en el año 508 A. C. Consistía en un sistema de autogobierno de los ciudadanos, el cual estaba contrapuesto a la monarquía. Para ser un ciudadano no era necesario contar con propiedades ni poseer algún patrimonio específico. Todo hombre ciudadano adulto, que fuera descendiente directo de padre y madre ateniense, que hubiera concluido su entrenamiento militar y que no tuviera deudas con la ciudad, podía participar en las asambleas. En ellas se trataban temas como la paz y la guerra; además se discutía acerca de las leyes y se procedía a su aprobación. También se emitían condenas a exilio o de muerte. El ejercicio del debate y la discusión eran parte de la educación política. Aun así, la emisión de la opinión no estaba exenta de responsabilidad. Otra característica fundamental era la posibilidad de que cualquier ciudadano común fuera nombrado jefe del Estado Ateniense por un día.

Este nuevo orden se le atribuye a Clístenes, ya que transformó *“por primera vez a la mayoría relativamente desorganizada de habitantes masculinos de Ática en una entidad capaz de una actividad política sistemática duradera”* (Dunn citado por Sandoval 2003, 30). Pericles también tuvo un rol muy importante en el desarrollo de la democracia. Su gran poder de influencia sobre el pueblo permitió que este nuevo sistema floreciera.

Los documentos que la fundamentan no se conservan, en cambio sí aquéllos de algunos de sus críticos, como Platón y Aristóteles. Ambos coinciden en que *“un tipo de*

Estado conlleva la formación de un tipo particular de hombre y exigen de la educación que imprima su espíritu en todos los habitantes” (Sandoval 2003, 31).

Estas prácticas dieron pie al ejercicio de la libertad de los ciudadanos, pero también excluyeron por completo a las mujeres y a los esclavos.

1.2. Jean-Jacques Rousseau (1712-1878)

Fue un pensador social nacido en Ginebra, cuyos planteamientos teóricos han influido considerablemente la concepción de la democracia. En su pensamiento aparece la democracia directamente relacionada con otros de sus conceptos como lo son los de *“orden social, convención y contrato social, estado de naturaleza, soberanía, libertad, igualdad y algunos otros”* (Sandoval 2003, 34). Dentro de sus obras más destacadas se encuentran *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres, Emilio o de la educación* y *El contrato social*.

En 1,754, con el objetivo de responder a la pregunta: *“¿Cuál es el origen de la desigualdad entre los hombres, y si es respaldada por la ley natural?”*, planteada por la Academia de Dijon, Rousseau publicó *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*. En esta obra se recopilan sus primeros planteamientos teóricos, entre los que se pueden mencionar que para él, todos los hombres son buenos por naturaleza y que la igualdad entre los mismos es algo que también la naturaleza ha establecido, prescribiéndoles así una forma de vida *“sencilla, uniforme y solitaria”*. *“El hombre en estado de sociedad, está en una situación antinatural”* (Sandoval 2003, 35), en la que irrumpe la violencia de aquellos en el poder y la opresión de los más débiles. Así pues, el deterioro de la especie se debe en parte a la razón humana, que ha vuelto a las personas seres malos, pero sociables. La vida en sociedad ha producido una serie de interdependencias que limitan la libertad de todas las personas, convirtiéndolas en esclavos de sus propios semejantes. Aún aquéllos con más riquezas, dependen de sus siervos para alcanzar sus objetivos. Sin embargo, a pesar de esta relación, la desigualdad y las leyes pusieron en mayor desventaja al débil y otorgándole provechosas ventajas al rico.

Sandoval condensa el pensamiento de este primer trabajo de la siguiente forma: *“El hombre es naturalmente bueno. El orden social entra en contradicción con el estado de la naturaleza; las artes liberales y mecánicas, las artes y las letras son inutilidades que hacen florecer la industria y arruinan y pierden los estados”*. (Sandoval 2003, 35).

El contrato social (1762) es una obra de filosofía política en la que el autor expone un “pacto o convención mediante el cual se adquiere igualdad moral y legal. El pacto se contrapone a la fuerza, es un mecanismo constitutivo de las naciones y el derecho” (Sandoval 2003, 35), creando una base que sirve de autoridad legítima para todos los hombres, asociándolos y otorgándoles a todos los mismos derechos. El contrato social crea las condiciones necesarias para establecer un orden social que le permite al hombre rescatar su libertad, la cual únicamente el orden natural podía otorgarle. Para Rousseau “el orden social es un derecho sagrado que sirve de base a todos los demás” (citado por Sandoval 2003, 36).

Para que haya democracia, Rousseau plantea que el pueblo debe estar presente como soberano y como súbdito. En otras palabras, el gobierno debe actuar como un ministro del soberano y el soberano debe seguir las órdenes que le da el pueblo. En este sentido, en una democracia debe de haber “más ciudadanos magistrados que simples ciudadanos particulares” (citado por Sandoval 2003, 36). Ahora bien, él sabía perfectamente que esto sólo se puede dar en un plano teórico, ya que si una mayoría gobierna a una minoría, se iría en contra del orden natural. Pero aun así, sostiene que la soberanía es “el ejercicio de la voluntad general” y que por ende toda ley debe estar ratificada por el pueblo: “toda ley que no haya ratificado personalmente el pueblo es nula, no es una ley” (citado por Sandoval 2003, 37).

Otro aspecto importante en cuanto a la participación ciudadana es la relación de confianza del pueblo para con el gobierno, el cual tiene que actuar con moralidad. Señala los siguientes indicios para medir la solidez de un estado: “En una ciudad bien guiada todos acuden corriendo a las asambleas; con un mal gobierno, nadie quiere dar un paso para dirigirse a ellas” (citado por Sandoval 2003, 37). Cuando “el servicio público deja de ser la cuestión principal para los ciudadanos y estos prefieren servir con su dinero antes que con su persona, el estado se encuentra ya cerca de su ruina...a fuerza de pereza y dinero terminan teniendo soldados que sojuzguen a la patria y representantes que la vendan” (citado por Sandoval 2003, 38).

Para que pueda haber un mayor conceso, debe existir también un mínimo de igualdad económica, el cual evite que “ningún ciudadano sea lo bastante opulento para poder comprar a otro y ninguno lo bastante pobre para tenerse que vender; esto supone por parte de los grandes moderación de bienes y crédito, y por parte de los pequeños, moderación de avaricia y de codicia” (citado por Sandoval 2003, 39). Para mantener este

mínimo de igualdad económica, se debe contar con la “*fuerza de la legislación*”. El trabajo de Rousseau se basa en gran parte en la búsqueda de la unidad fundamentada en la voluntad del pueblo. Alcanzar esta unidad requiere de un pueblo que haya sido oportunamente educado para mantenerla.

1.3. Joseph Schumpeter (1883-1950)

Schumpeter fue un economista austriaco-americano conocido por su teoría de desarrollo, crecimiento y ciclos económicos, pero que también se interesó por la democracia, haciendo aportes significativos en materia teórica. A diferencia de otros autores, se distanció del idealismo de la democracia y se centró en métodos y prácticas concretas. “*Llevada lejos su teoría, se considera que la democracia es un mecanismo para la solución de conflictos sociales y no un proyecto de reconciliación*” (Sandoval 2003, 42). Dentro de sus conceptos y reflexiones más importantes se encuentra el *caudillaje competitivo*, expuesto en su libro titulado *Capitalismo, socialismo y democracia* publicado en 1942.

Sus reflexiones se alejan del antiguo común denominador conocido en las teorías renacentistas y utilitaristas como *bien común*. Sostiene que éste es diferente para todas las personas y debilita el concepto de *voluntad general*. Según él, en la realidad, los procesos políticos se ven marcados por una *voluntad fabricada*, producto de la propaganda¹⁰. Ésta en su mayoría es publicada después de haber sido adulterada o seleccionada, y busca crear *asociaciones emotivas* con soluciones a corto plazo, basadas en el “*convencimiento a fuerza de afirmaciones reiteradas, que tiene éxito precisamente en la medida en que evita la argumentación racional que amenazaría despertar las facultades críticas del pueblo*” (Sandoval 2003, 40). Lo anterior tiene como consecuencia la *corrupción de las masas*, la cual le impide a las masas poder tomar decisiones que le favorezcan a largo plazo. Aun así, el ciudadano percibe que la política es un mundo ficticio.

Schumpeter le llama *método democrático* el acto de elegir representantes y ponerle fin a las controversias. Los ciudadanos definen los resultados, después de que se ha llevado a cabo una *libre competencia* por conseguir su voto. De modo concreto, para el autor “*el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarlo*” (Sandoval 2003, 41), permitiendo sintetizar la democracia como *gobierno del*

¹⁰ Sandoval incluye la siguiente definición de propaganda: “*toda manifestación que emana de una fuente que no nos gusta...Presentación de hechos y argumentos con el propósito de influir en las acciones y opiniones de los hombres en una dirección determinada*” (Sandoval 2003, 40)

político. El papel de los partidos políticos consiste entonces en obtener la mayoría de los votos y/o mantenerse en el poder.

Para que el método democrático sea exitoso, Schumpeter señala que se necesitan las siguientes cinco condiciones para que se pueda dar:

- *“Que el material humano de la política sea de una calidad suficientemente elevada.”*
- *“Que el dominio efectivo del campo de las decisiones políticas no sea demasiado dilatado.”*
- *“Que el gobierno disponga de una burocracia bien capacitada, con buena reputación y una sólida tradición, dotada de un sentido del deber y un espíritu de cuerpo. (Proveniente de una clase “que no sea demasiado rica, ni demasiado pobre, ni demasiado exclusiva”)*
- *“Autodisciplina democrática, consistente en disuadir la tentación de derribar o poner en apuros al gobierno, o en un tradicionalismo que no sea ni demasiado grande ni demasiado pequeño, que reconozca que la acción política le corresponde a los políticos y no a los electores.”*
- *“Alto grado de tolerancia para las diferencias de opinión.”*

(Sintetizadas por Sandoval 2003, 42)

Asegura también que el desarrollo capitalista y la democracia son compatibles siempre y cuando la tolerancia ante las diferencias políticas exista; para lo cual las naciones deben contar con una división no muy marcada por los problemas de estructura social.

1.4. Robert Alan Dahl

Dahl es un politólogo nacido en 1915 en Estados Unidos, reconocido como uno de los expertos más destacados en estudios sobre democracia. En su trabajo *Democracy and its critics* trata la importancia de esta invención como uno de los acontecimientos más importantes a nivel histórico. *“Dicha transformación fue el reflejo de una nueva manera de comprender el mundo y sus posibilidades”* (Dahl 1991, 21). Dentro de los sistemas políticos occidentales, hace diferencia entre la ciudad-Estado y la nación-Estado. Según él ninguna nación ha llegado al punto de practicar una democracia idónea, debido a que no es más que una utopía. En cambio habla del ejercicio de una *poliarquía*, término que equipara con democracia moderna, democracia representativa o países democráticos; institución típica occidental del siglo XX. Ésta se da en una coyuntura en la que la

“ciudadanía es ampliamente extendida a los adultos y se tiene el derecho de oponerse a los altos funcionarios del gobierno” (Sandoval 2003, 43).

Operativamente se da la poliarquía cuando:

1. Los funcionarios son electos
2. Se realizan elecciones libres e imparciales
3. Existe sufragio universal
4. El derecho a ocupar cargos públicos es amplio
5. Existe libertad de expresión
6. Se tiene acceso a diversas fuentes de información
7. Existe libertad y autonomía para asociarse (Dahl 1991, 267).

Dahl señala también que para mantener la poliarquía es necesario *“neutralizar los medios de coacción violenta, un nivel socioeconómico medio, la homogeneidad cultural, la posesión de una cultura política y no estar sometido a una potencia extranjera”* (Dahl, citado por Sandoval 2003, 44).

Para Dahl es de vital importancia concretizar el significado del término democracia, ya que carece de un sentido limitado. Su percepción ha ido cambiando a través del tiempo, debido a que proviene de nociones griegas, romanas, medievales y renacentistas, generando así un *“un desorden teórico y prácticas que a menudo son en lo profundo incongruentes entre sí”* (Dahl 1991, 10).

Dahl se refiere a la democracia griega como un sistema en el cual *“el ciudadano es un ser total para quien la política constituye una actividad social natural, no separada del resto de la vida por una nítida línea demarcatoria, y para quien el gobierno y el Estado (o más bien la polis) no son entidades remotas y ajenas, sino que la vida política es una extensión armoniosa de sí mismo”*. Agrega que para evaluar el grado de idoneidad del *demos* (pueblos) se deben analizar los alcances que tenga en su programa de acción, ya que es el único que debe contar con oportunidades para resolver y ordenar mediante el proceso democrático.

Finalmente, Dahl concluye que el autogobierno (democracia) es *“una pauta imperativa, aunque exigente, en el afán de establecer una sociedad donde las personas convivan en paz, respetando cada una la igualdad intrínseca de las demás y procurando entre todas alcanzar la mejor vida posible”* (citado por Sandoval 2003, 46).

1.5. Edelberto Torres Rivas

Nacido en Guatemala en 1922, es uno de los sociólogos centroamericanos más connotados, quien ha enfocado su trabajo al estudio y análisis de la historia y la evolución económica de Centro América. La mayoría de los trabajos en los que se cuestionó acerca de estructuras sociales y formación del Estado están compilados en *Centro América: La Democracia Posible* (San José, Costa Rica 1987).

Para él, la democracia política cuenta con un “*vínculo múltiple*” con la democracia social. Sostiene que “*el ciudadano rousseauiano - supuestamente igual y libre - sufre metamorfosis en el subdesarrollo, que vuelve iguales más a unos, que a otros*”. Al practicarse la democracia, es el Estado quien ejerce el poder, y lo denomina como la “*cúspide institucional de la dominación de clase*”. Éste a su vez, tiene su origen en la estructura económica, “*origen como consecuencia de los hechos políticos*”. Añade también que el Estado carece de autonomía y que sufre de un alto grado de penetración de intereses de la clase dominante. En otras palabras, “*la política es la esfera de la unificación del consenso de la sociedad*” (Sandoval 2003, 46-47).

En lo referente al caso centroamericano, en el que las estructuras sociales se organizaron alrededor de la producción rural, Torres Rivas sostiene que en cuanto “*las oligarquías terratenientes sólo tuvieron conciencia legal de las ventajas de la democracia, practicaron con desenfado cínico la dictadura y la intolerancia*”. De esta forma, las elecciones se dieron para servir el interés de combatir las fuerzas insurgentes y proteger las conservadoras. Al practicarse la democracia dentro de una dictadura de clase, Torres Rivas afirma que se “*constituye en cobertura política de una estructura de mercado*”. Además, se refiere a la misma de la siguiente forma:

- “*Una forma de organización del consenso*”.
- “*La democracia es el derecho a defender la vida*”.
- Para que haya democracia deben de existir “*condiciones materiales y culturales que no siempre se constituyen de manera coincidente*”.
- “*Las elecciones son un mecanismo, son una forma decisiva en la elaboración de la opinión pública. Las elecciones no presuponen ni implican democracia*”. (citado por Sandoval 2003, 48)

Según él, por un lado, la ciudadanía formal se encuentra *atomizada frente a un Estado fuerte*, lo cual condiciona y aclara la forma en la que se realizan las elecciones electorales en los países centroamericanos. Por otro lado, la política centroamericana

inició en la década de los ochentas un camino democrático, lo que él en la mayoría de los casos llama *democracia fachada* (término de Mario Solórzano¹¹), la cual polariza con una *“lucha popular por acceder a mayores espacios de igualdad”* (Sandoval 2003, 49). Al darse la primera, se abre espacio para la segunda.

El valor de sus aportes teóricos y metodológicos radica en que pone gran atención a los intereses que favorecen u obstruyen el que se alcance una sociedad más igualitaria, así como también el rol que las elecciones tienen en este proceso.

1.6. Alain Touraine

Nació en Francia en 1925. Es un reconocido sociólogo, director de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales en Francia. Se ha dedicado a observar y estudiar los cambios sociales ocurridos en la segunda mitad del siglo XX. En 1994 publicó *¿Qué es la democracia?*

Touraine sostiene que *“el elemento de la democracia es la idea de soberanía popular, la cual marca el nacimiento de la modernidad política. El orden político ya no le es impuesto por una decisión divina, la costumbre o la naturaleza de las cosas”*. En este sentido, la democracia crea un espacio institucional para que el individuo y/o los grupos puedan llegar a ser actores sociales libres. Ésta se puede medir en base a la participación de las personas y también, por las diferencias que reconoce entre ellas y que puede manejar. Para ello, la democracia debe tener, a pesar de los cambios a través del tiempo y sus diferentes matices, una imagen clara de sí misma. Advierte que tanto el Estado como el mercado opacan con fuerza la democracia y que amenazan la acción social del individuo (más que del ciudadano) y su libertad.

El autor no se limitó a una única definición de la democracia y siempre la escolta con principios como libertad e igualdad. A continuación, algunas de sus más notables definiciones:

- *“Libre elección de los gobernantes por los gobernados. No puede hablarse de democracia si los electores sólo pueden optar entre dos fracciones de la oligarquía, del ejército o del aparato de Estado”*.
- *“Ya no queremos una democracia de participación; no podemos contentarnos con una democracia de deliberación; necesitamos una democracia de*

¹¹„. La democracia electoral sería sustituida por la farsa electoral“ (Torres Rivas 1987, 100).

liberación...Ya no concebimos una democracia que no sea pluralista y, en el sentido más amplio del término, laica”.

- *“Voluntad de combinar el pensamiento racional, la libertad personal y la identidad cultural”. La acción democrática descansa hoy en el “control del mayor número de personas sobre su propia existencia”.*
- *“Sólo hay democracia cuando el Estado está al servicio no únicamente del país y la nación, sino de los propios actores sociales, de su voluntad de libertad y responsabilidad”.*
- *“La democracia no significa el poder del pueblo, expresión tan confusa que se la puede interpretar en todos los sentidos y hasta para legitimar regímenes autoritarios y represivos”.*
- *“La democracia es más un trabajo que una idea...la fuerza principal de la democracia reside en la voluntad de los ciudadanos de actuar de manera responsable en la vida pública”.*
- *“Puede hablarse de un sistema democrático cuyos elementos constitucionales, legales y parlamentarios ponen en acción los tres principios: limitación del Estado en nombre de los derechos fundamentales, representatividad social de los actores políticos y ciudadanía”. (Touraine citado en Sandoval 2003. 50-51).*

1.7. Jean Baechler

“No hay una sola democracia sino democracias, al mismo tiempo idénticas y diferentes”. La anterior es una de las respuestas con las que este sociólogo francés, nacido en 1937, intenta responder en su obra *Democracy. An analytical survey* a la pregunta: *¿Se trata de un régimen político, de una forma de organización social, de un estado mental o de un conjunto de conductas?* Este trabajo fue publicado por Unesco y ha influenciado el pensamiento de las Naciones Unidas.

Baechler afirma que la democracia no fue una invención griega, sino de la humanidad, un *“régimen espontáneo normal de las especies humanas”*. Entre 1560 y el siglo XIX, Europa Occidental reinventó la democracia adjudicándosela únicamente a los griegos y éstos a su vez, reinventaron un régimen practicado por la humanidad a lo largo de 100,000 años (dentro de los cuales, en los últimos 10,000 se han podido observar múltiples formas de regímenes).

Según Baechler la democracia no es sólo un orden y régimen político, sino que también influye en todos los demás órdenes imponiéndose sobre ellos. Esto quiere decir

que no sólo es económica, artística, religiosa y pedagógica, sino que afecta todas las expresiones de vida social organizada. En esta coyuntura, lo económico es sumamente susceptible a lo político.

Además, sostiene que la democracia es el régimen natural para la especie humana, basándose en que *“el ser humano es por naturaleza libre; se orienta hacia la consecución de fines porque es un ser racional. La democracia facilita la consecución de la paz y la justicia a pesar de que el ser humano goza de atributos como la libertad y la sociabilidad y que su vida transcurre entre conflictos”* (Sandoval 2003, 54).

Baechler afirma que para que la democracia sea posible se requiere de la existencia de la virtud (de conformidad al concepto de Santo Tomás de Aquino, Suma Teológica¹²), tanto en los ciudadanos como en los políticos. Al marco legal y al marco institucional se le suma la *catadura moral* de las personas, lo cual significa que la democracia es una variable dependiente de su *materia prima*. Él mismo reconoce que esta materia prima, este material humano real, *no soporta una saludable comunidad política*. Por lo anterior, la democracia depende directamente de las características de las personas que la ejercen, variando según la localidad en la que se desenvuelva.

Adicionalmente, Baechler hace señala que los valores y las actitudes de las personas son el fundamento en los que se sostiene la democracia. Él se refiere a estos principios fundamentales o convenciones no escritas como *ley no escrita*. Ahora bien, en este punto es importante mencionar que en este sentido, todos los regímenes socio-políticos se basan en convenciones no escritas, lo cual significaría que también las dictaduras tienen cabida en este concepto; ya que dentro de las leyes no escritas se encuentran la obediencia sin discusión y la verticalidad de la autoridad. Así pues, *“nos aboca a la constatación de que según tal criterio prácticamente todos los grupos que se rigen por normas y regulaciones tradicionales con democráticos”*, incluidas las bandas, ya que allí *“aunque no hay votaciones o elección, hay un sistema de rotación de autoridades”* (Sandoval 2003, 55).

1.8. Giovanni Sartori

Nació en Florencia, Italia, en 1924, reside actualmente en los Estados Unidos. Su trayectoria en el campo de las ciencias sociales lo ha llevado a ser reconocido como uno de los pensadores e investigadores más destacados de las ciencias políticas. A lo largo de su vida ha hecho múltiples publicaciones, algunas de ellas dedicadas exclusivamente al

¹² „Cierta disposición permanente que hace al hombre capaz de actuar en base a lo bueno“.

estudio de la democracia: *Democrazia e Definizioni* (1957), *Democrazia: Cosa E'* (1993) y *La Democracia en 30 Lecciones* (2008).

Sartori parte de que *“una experiencia democrática se desarrolla a horcajadas sobre el desnivel entre el deber ser (“sistemas y regímenes políticos en los que el pueblo manda”) y el ser”*. Define la experiencia democrática de la siguiente manera:

- *“Una sociedad libre, no oprimida por un poder político discrecional e incontrolable ni dominada por una oligarquía cerrada y restringida, en la cual los gobernantes “respondan” a los gobernados”*.
- *“En un sistema democrático el Estado está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado, en la cual el gobierno existe para el pueblo y no viceversa”*.
- Define *“la democracia como el mecanismo que genera una poliarquía abierta, cuya competición en el mercado electoral atribuye el poder al pueblo y, específicamente, impone la respuesta de los elegidos frente a sus electores”*. (citado por Sandoval 2003, 56-57).

Para poder darle mayor consistencia a todo aquello a lo que se refiere a lo largo de su trabajo, Sartori comienza preguntándose qué es el pueblo y cómo se le atribuye el poder al mismo; así también, qué es la democracia y cómo funciona. Lo cual inevitablemente lo lleva a la discusión de temas como igualdad, soberanía popular y autogobierno. *“Si democracia es gobierno del pueblo sobre el pueblo en parte será un sistema gobernado y en parte gobernante. ¿Cuándo es gobernante? Obviamente cuando vota, en las ocasiones electorales”* (citado por Sandoval 2003, 56).

Asegura que la democracia se ve enriquecida por el conflicto, más que exigir consenso exige conflicto. De esta forma, añade que *“el nexo entre opinión pública y democracia es constitutivo: la primera es el fundamento sustantivo y operativo de la segunda”* (citado por Sandoval 2003, 56). Para Sartori la democracia es un mundo multicolor en el que hay cabida para términos opuestos; un mundo en el que *“la libertad es el fin y la democracia es el instrumento”* (citado por Sandoval 2003, 57).

El autor diferencia la democracia antigua de la moderna, ya que *“la democracia antigua, siendo directa era horizontal”*, en cambio *“la democracia moderna es representativa y se desarrolla de manera vertical, del ciudadano hacia arriba (hasta el gobierno que lo gobierna”*. Además, entiende que el liberalismo se ve complementado con

la democracia moderna, resaltando que el liberalismo precede la democracia. Concluye que *“la democracia sin liberalismo, nace muerta”* (citado por Sandoval 2003, 57).

De acuerdo con los cambios que se han ido dando a lo largo de la historia, Sartori sostiene que los gobiernos apuntan hacia la democracia y que su legitimidad se basa en el consentimiento de los gobernados. En el caso latinoamericano, el proceso democrático significa dejar detrás las dictaduras. En el de los países ex-comunistas, abrirse a una sociedad y economía de mercado.

Sartori le adjudica el inicio de la democracia a las comunidades eclesíásticas de la Edad Media, específicamente en los conventos-fortalezas, y no a los griegos. Cuando los monjes enclaustrados debían elegir a sus superiores, llegaron a la conclusión de que el voto secreto de la mano de reglas mayoritarias era el mejor medio: *“operaron bajo la idea de que la Maior Pars debía quedar siempre unida a la Melior Pars, es decir a la mejor parte”*. En cuanto a las elecciones y su realización, indica que *“son el equipo instrumental sin el cual la democracia no se realiza; pero, al mismo tiempo, son el talón de Aquiles: las elecciones no son necesariamente libres y por ello la representación no es necesariamente genuina”*. Por medio de ellas se establece quién va a gobernar el próximo intervalo, pero no establece el contenido de la agenda de gobierno. El punto está en que las elecciones permiten poner en el poder un *gobierno de opinión* que represente la opinión pública. Aquí se presenta la disyuntiva: ¿cómo se forma la opinión pública? Sartori plantea al respecto: *“un pueblo soberano que no tiene propiamente nada que decir, sin opiniones propias, es un soberano vacío, un rey de copas”* (citado por Sandoval 2003, 58).

Pero, ¿cómo encontrar un camino intermedio que permita sacar provecho tanto de la democracia prescriptiva como descriptiva? Sartori responde que el camino más adecuado *“será aquel que busque la selección de un buen liderazgo”* (citado por Sandoval 2003, 58). En el proceso electoral compiten las ofertas de las ventajas y beneficios de quienes se postulan. Es aquí donde *“la mayoría desorganizada de los políticamente inertes es el árbitro de la contienda entre las minorías organizadas de los políticamente activos”* (citado por Sandoval 2003, 58). El proceso electoral es la prueba de que impera la democracia.

Sartori defiende el individualismo, pero no manifiesta repulsión por el gobierno de muchos. *“Plantea que una definición descriptiva de democracia puede ser poliarquía electiva y que prescriptivamente implica “elección, selección y élites””* (Sandoval 2003,

59). Además sostiene que en la actualidad, estamos en la etapa del *homo videns*¹³, el cual ha sustituido al homo sapiens. Adhiere que lo peligroso de esta transición es el hecho de que entre los eventos *videodignos* se destacan las marchas, los incendios y las protestas. Esto culmina con una videopráctica que promueve la democracia protestaria en el lugar de la democracia razonante.

1.9. Juan José Linz

Hijo de padre alemán y madre española, nació en Alemania en 1926. Estudió Derecho, Ciencias Políticas y Sociología. Su especialización en el análisis de regímenes totalitarios y autoritarios, además de transición democrática y su consolidación, lo ha llevado a ser considerado toda una autoridad en el tema y a ser uno de los autores más frecuentemente citados. En su obra *Los problemas de las democracias y la diversidad de democracia*, se pueden encontrar algunos de sus principales enunciados.

Linz observa que durante la década de los noventa se llegó a un consenso en cuanto al término democracia, el cual se resume como “*un sistema...para gobernar*”. Él define la democracia como un gobierno de políticos, en el que se compite para poder ejercer el poder. Su principal requisito es la legitimación o aceptación del mismo por parte del pueblo. Señala que supone la ambición política, pero que excluye la violencia como método para ejercer o conservar el poder. Los límites de su práctica se encuentran establecidos en el marco constitucional. Añade también que a pesar de la incertidumbre que conlleva la democracia, uno de sus aspectos más positivos es que le ofrece la posibilidad de acceder al gobierno a quien así lo desee y que se puede participar nuevamente en las elecciones aunque se haya sido derrotado con anterioridad. Indica que de la democracia “*se debe esperar la supresión de la violencia, la garantía de libertades básicas a la mayoría de los ciudadanos, tener derecho a participar políticamente y la posibilidad de contribuir a decidir quién gobernará*” (Sandoval 2003, 60), pero que no se puede esperar más de lo que la democracia puede dar.

Considera de suma importancia hacer un planteamiento acerca de las formas en las que se practica la democracia en distintas sociedades, ya que desde la segunda mitad del siglo XX, su número ha aumentado considerablemente. Los cambios económicos y sociales ocurridos durante los procesos de transición democrática a nivel mundial son para Linz más que una acción de gobiernos democráticos o no democráticos. Son una muestra de procesos en la sociedad (actividad empresarial, modernización de la agricultura, de la

¹³ „*hombre dependiente de la imagen y la televisión*” (Sandoval 2003, 59).

actividad científica, tecnología, etc.). Por ello, para alcanzar la consolidación del éxito de la democracia, ve la necesidad de una *ingeniería política*. La siguiente enumeración corresponde a la tipología democrática establecida por Linz (enumerada en Sandoval 2003, 61):

1. *“Democracias consolidadas: Surgieron en el siglo XIX y evolucionaron sin crisis (monarquías escandinava y británica, países de la Commonwealth británica, Benelux, Estados Unidos y la Confederación Helvética).*
2. *Países que han sufrido profundas crisis pero que perduran sus instituciones democráticas desde la Segunda Guerra Mundial (Alemania, Japón, Italia, Francia, India).*
3. *Democracias de la tercera ola (España, Grecia, Portugal, Uruguay y Corea del Sur).*
4. *Países de reciente transición a la democracia (la gran mayoría de Hispanoamérica, Brasil).*
5. *Democracias surgidas de la desintegración de estados comunistas (ex Unión Soviética, ex Yugoslavia).*
6. *Democracias en proceso de construcción: Las que han tenido “instituciones semi o pseudo democráticas coincidiendo con altos niveles de conflicto social” que hasta pudieron llegar a la guerra civil (ciertos estados de Centroamérica).*
7. *Países que han tenido instituciones pero que inician la transición a la democracia (ciertos países islámicos, Irak, Irán).”*

Linz vaticina que debido a la crisis de la ideología y la evolución hacia el pragmatismo, la política irá perdiendo el interés de aquéllos movidos por las ideas, como por ejemplo los intelectuales, profesionales, clero y jóvenes. Esto provocará que los partidos *“tendrán que confiar en algo más que en símbolos vinculados a una ideología”* (Linz citado por Sandoval 2003, 62) para poder ganar las elecciones. Lo anterior induce a los partidos a *“presentar programas y mensajes difusos, al mismo tiempo que a descansar en el carisma y la personalidad del líder”* (Sandoval 2003, 62).

Asimismo, la política se ha ido transformando en un campo profesional y ha dejado de ser una tarea practicada paralelamente: *“Las recompensas directa o indirectamente vinculadas al cargo se convertirán en la motivación central para el que se dedique a la política”* (Linz citado por Sandoval 2003, 62). Linz también afirma que la tendencia de los partidos políticos hacia el oligarquismo puede aumentar, ocasionando patronazgo, clientelismo, corrupción y fraccionamiento dentro del propio partido. Finalmente, agrega

que el votante es libre “*pero pierde algo de libertad después de ese día*” (Linz citado por Sandoval 2003, 62).

1.10. David Held

Sociólogo de origen británico, nacido en 1951. En 1996 publicó *Modelos de democracia*. En esta obra analizó aquéllos pensamientos que tienen como fin la democracia y los modelos existentes. En esta publicación ofrece una panorámica mundial del concepto, partiendo de la democracia *clásica* (griega) hasta llegar a la democracia *participativa*.

Para Held, Rousseau es el padre de la democracia *desarrollista*, la cual va de la mano de un nuevo concepto de derechos y obligaciones de los ciudadanos para con lo público (republicanismo). Rousseau habla de una religión cívica y Held lo traduce a: “*los gobernados deben ser los gobernantes, el autogobierno es el fin*” (Sandoval 2003, 63).

De Mill, concluye que tenía un acento liberal con respecto a los planteamientos de Rousseau y le daba gran importancia a un gobierno especializado, que haya acumulado experiencia y que reúna la destreza de los más capaces. Held le atribuye a este tipo de gobierno propensión a la inflexibilidad, ya que puede instituir rutinas y flagelar la individualidad. Aunque Mill criticó las desigualdades económicas, confesaba ser elitista, pues consideraba que la posición privilegiada de aquellos que tenían mayores conocimientos era justificable. Mill creía en la educación como base para alcanzar la libertad. La falta de una ciudadanía bien educada, informada y comprometida, minaba la posibilidad de una participación política “alta y armoniosa”.

Held habla también de la democracia *directa*, en la que sus principales exponentes son Karl Marx y Friedrich Engels. Ella se propone darle fin a la política, basándose en un planteamiento economicista que analiza la propiedad privada y las clases sociales. En este modelo, la explotación de los seres humanos es el principal impedimento para que alcancen su libertad. El ideal del mismo es el ejercicio de una igualdad política y económica total, para asegurar el desarrollo de todos. Cada individuo debe de aportar según sus capacidades y recibir según sus necesidades. Esta visión no tiene cabida para el desacuerdo, lo cual indica que las personas pierden su libertad individual y el derecho a expresar opiniones contrarias al gobierno.

Otra clasificación de Held es la democracia *elitista competitiva*, representada por Max Weber y Joseph Schumpeter. Weber propuso un crecimiento progresivo de la racionalización, la razón científica y la técnica, lo cual emulsiona un acuerdo general. Weber considera que el parlamento juega un papel muy importante en la política pública, porque es allí donde compiten las expresiones de intereses rivales, los líderes son puestos a prueba y se crea un espacio para negociar posiciones y crear acuerdos.

Además Weber habla del establecimiento de una dinámica partidaria, en la que los partidos logran profesionalizarse, establecer una unidad de acción y disciplina estricta. “*Los partidos se burocratizan, se convierten en maquinaria que controla a sus propios seguidores y a sus miembros en el parlamento, quienes pueden llegar a convertirse en “borregos votantes perfectamente disciplinados”*” (Sandoval 2003, 65). Held denomina este fenómeno como una *dictadura electa*, ya que los partidos que dominan el parlamento, son dominados a su vez por sus propios líderes. En este escenario se puede decir que la democracia deja de ser *representativa* y le da paso a la de *liderazgo plebiscitario*.

Otro modelo democrático es el de *derecha*, conocido también como *democracia legal o nueva derecha*. Friedrich Hayer y Robert Nozick son dos de sus más conocidos representantes. Tanto el gobierno de Margaret Thatcher como el de Ronald Reagan jugaron un papel importante en la propagación del modelo a nivel mundial. Hayek, creador del término *democracia legal*, ve la democracia como un instrumento utilitario para alcanzar el fin político de la libertad. Él habla de una sociedad en la que el mercado debe ser dejado en libertad, pues aunque no opere con perfección, sus ventajas rebasan sus aspectos negativos. Según él, este sistema cuenta con menos imperfecciones que un sistema de elección pública. En este concepto, el Estado se reduce a un mínimo y se evita caer en un gobierno burocrático opresivo. Tal concepto ha sido fuertemente criticado, pues “*no toma en cuenta la naturaleza distorsionadora que los intereses de mercado establecen en el funcionamiento de la democracia*” (Sandoval 2003, 65).

El polo opuesto de este modelo es la *democracia participacionista*, el cual surge desde la izquierda, encabezado por Macpherson y Polantzas. Este modelo parte del cuestionamiento de la libertad que las personas puedan realmente alcanzar en un sistema de democracia liberal. De aquí surge la *razón democrática*, la cual demanda un sistema de información abierto para poder ser practicado. Éste debe garantizarles a los ciudadanos el poder tomar decisiones apropiadas y la minoración del poder burocrático.

2. Entre teoría y práctica

Como hemos podido observar hasta ahora, el concepto de la democracia es amplio e inacabado. A pesar del detallado inventario contenido en este trabajo, lo mencionado a penas sirve de guía o de compendio para su concretización. El concepto cambia y lo seguirá haciendo, según el momento histórico y la sociedad en la que se desarrolle.

Hoy en día, teóricos y pensadores concuerdan en que para establecer una democracia política es necesario contar con bases económicas (Pierre Philippe Rey habla de *desarrollo integrado*). También se puede notar, que la democracia retoma principios de la democracia ateniense, en la que los ciudadanos exigen cuentas por parte de los gobernantes (John Dunn lo llama *accountability*). Otro aspecto actual es la búsqueda de mecanismos para la acción conjunta, conocido también como la reconstrucción de la comunidad (Dunn). Anthony Giddens plantea que la democracia exige el equilibrio entre Estado, empresas y sociedad civil; y que su desarrollo se ve favorecido por la globalización. Así también podemos observar el desarrollo de la *democracia transnacional*, ejemplificada por la Unión Europea, la cual defiende la democratización de la democracia, exigiendo más transparencia y responsabilidad. Un nuevo concepto adherido a los ya asociados con la democracia es *sociedades en transición*. Su elaboración permite “*dar cabida a estas supuestas irregularidades o anomalías en la conducta de individuos e instituciones de ciertos países*” (Sandoval 2003, 71).

Al examinar la bibliografía relacionada con la democracia, se puede constatar que existe un vínculo muy fuerte entre democracia e *imperio de la ley*. La práctica de la democracia exige, tanto de las mayorías como de las minorías, la creencia del imperio de la ley. Los ciudadanos deben aceptar sus normas legales y conocer las consecuencias de sus actos en caso de no haberlas acatado. Esto significa también que todos serán tratados con igualdad, por lo menos en lo que concierne al Estado. En la práctica se puede constatar que no todos los ciudadanos son tratados de la misma forma, y que las excepciones se dan especialmente en los países subdesarrollados. Un campesino analfabeta, un diputado y un millonario son tratados en la práctica de forma distinta, pero ante la ley existe una igualdad formal.

Bovero sostiene que actualmente la democracia se encuentra sola, ya que sus deficiencias parecen crecer al mismo tiempo que el consenso inmediato y el pensamiento a su favor. Ya en 1979, Dunn le llamó a la democracia “*el esperanto moral del sistema político universal*” (citado por Sandoval 2003, 74). Ciertamente es que muchas de las

desigualdades que se pueden observar a nivel mundial, como la estratificación social y la diferenciación económica, no concuerdan con el ideal democrático. Algunas de las críticas feministas afirman que la democracia *“nunca ha sido otra cosa que un artículo de fe, y cuando dos siglos de democratización no han podido (y siguen sin poder) establecer igualdad para las mujeres incluso la fe se abandona”* (Susan Menduz citada por Sandoval 2003, 73). Lo cierto es que a pesar de su imperfección, la democracia contiene promesas y ellas la siguen haciendo popular:

- ***“La democracia implica aceptar una situación”***

Es justificadora implícita de cuanto ocurre en el gobierno. También para situaciones desviadas, por ejemplo: aceptar que en el ejercicio del poder se den la corrupción, favoritismo o prepotencia, ya que por medio del voto, la mayoría le ha otorgado legitimidad a su gobierno.

- ***“La democracia conlleva un dirigismo acertado”***

La sociedad delega el poder de tomar decisiones en su nombre.

- ***“La democracia es una oferta de cambio”***

A través de ella se infiere el poder llevar a cabo un cambio o corrección por medio del voto en la próxima contienda electoral.

- ***“La democracia frena el desborde y la pasión”***

La legitimación calendarizada del ejercicio del poder ayuda a evitar el surgimiento de conflictos armados basados en cualquier desacuerdo, así como también, que personas o agrupaciones actúen fuera del marco legal.

- ***“La democracia legitima al Estado”***

El Estado conceptualizado como *“convivencia armónica entre territorio y población humana”*, en el que la democracia actúa como mecanismo de articulación del consenso, llegando a ser una *“revivificación del contrato social”*.

- ***“La democracia lleva al buen gobierno”***

Sin aún tener claro si la democracia es un medio o un fin, algunos autores caracterizan cinco elementos en el buen gobierno:

1. *“La decisión es de alta calidad y refleja el juicio razonable de los ciudadanos.*
2. *Comprometido de implementar las decisiones aunque no se esté de acuerdo con ellas.*
3. *Mejora la armonía dentro de la sociedad.*
4. *Los derechos de las minorías políticas se protegen.*
5. *“Las capacidades de toma de decisiones y solución de problemas en la democracia se incrementan” (Johnson y Johnson)”*

- ***La democracia electoral es una serie de fases o períodos***

Algunos de los que se pueden identificar son: período pre-electoral, electoral, post-electoral, inicial de gobierno, gubernamental, nuevo período pre-electoral (presentación de los discursos de justificación y valoración positiva de lo llevado a cabo; así como también, el ataque y demérito de la oposición).

(Sandoval 2003, 76-80)

En el campo de la democracia se requieren cada vez de más adjetivos, sus cauces son muy amplios y diversos. Se puede decir que encierra en sí ideología y canalización de intereses. Exige indiscutiblemente el consenso para la convivencia social y la estructuración del poder. Debido a sus distintas expresiones, la única concreta resulta ser la democracia electoral.

III. El Estado

En la actualidad, cuando se habla del Estado, o Estado Moderno, se entiende como *“una comunidad asentada en un territorio y dotada de una organización política independiente, entendiéndose por tal una organización de poder dirigida al gobierno de esa comunidad, y de un poder que es originario, es decir, no derivado de otro poder superior”* (Latorre 2007, 18-19).

El poder es el principio sobre el cual se cimienta el Estado y es ejercido por determinadas personas, las cuales han sido consideradas para tal fin de forma individual o en asamblea. Su designación y sus funciones dependen de la regulación específica de la forma política por la que cada comunidad haya optado. La **comunidad** se entiende como *“una unidad estable e independiente del cambio de los individuos y de las formas políticas. Los actos y decisiones de los hombres y asambleas que en ella detentan el poder son atribuidos por el ordenamiento político de cada momento a la comunidad como entidad abstracta, es decir, al “Estado”, que encarna la unidad y la continuidad de la comunidad”* (Latorre 2007, 19). Ni los cambios de gobierno ni las alteraciones en la forma política modifican la identidad del Estado en sí.

En realidad el Estado es una abstracción, no existe como ente real. Detrás de las acciones de Estado, se encuentran las personas que lo operan y que son movidas por sus propios intereses. De igual forma no se puede prescindir de él, pues *“El Estado es hoy una*

necesidad para asegurar la continuidad y la permanencia de la comunidad política por encima de sus contingencias de gobiernos y de hombres” (Latorre 2007, 19).

Según el orden político que el Estado tenga en un momento histórico, ciertas personas o ciertos grupos han hecho uso de los mecanismos establecidos en la forma política en la que operan, para dictar normas de conducta obligatorias. Éstas son atribuidas al Estado como entidad permanente, lo que significa también que aunque se lleven a cabo modificaciones en un futuro, su vigencia también es permanente. De acuerdo con lo anterior, podemos afirmar que es el Estado quien crea el Derecho y quien además goza del monopolio de su creación, *“en el sentido de que dentro de sus límites no puede existir otro Derecho que el dictado o reconocido por él. Téngase en cuenta, en efecto que no todo Derecho es establecido directamente por el Estado. Algunas legislaciones reconocen junto a la ley, entendida como la norma impuesta directamente por el Estado, otras “fuentes de Derecho” como la costumbre o los principios generales del Derecho.”* (Latorre 2007, 20). En todos los países se reconoce que algunas entidades públicas (como por ejemplo los Municipios) decreten normas dentro de su territorio; así también, hoy en día la mayoría de países admite que en algunos casos se aplique el Derecho Extranjero en los tribunales.

Así pues el Estado crea el Derecho y además lo respalda con su poder. De hecho, su organización en sí es de poder, lo cual le permite cumplir con una de sus finalidades que es garantizar que se respeten las normas jurídicas e imponer la ley y el orden. Para poder lograr este fin, *“monta órganos especializados en aplicar el Derecho a los casos concretos (los tribunales) y en imponerlo coactivamente a los ciudadanos cuando es preciso (cuerpos de policía y análogos), asumiendo así el monopolio del uso de la fuerza para hacer respetar el Derecho”*. Dentro del mecanismo jurídico de cada comunidad, es el Estado quien ocupa el puesto de mayor importancia, ya que crea, aplica e impone el Derecho. Latorre lo ejemplifica como *“juez, gendarme y legislador”* a su vez (Latorre 2007, 21).

2. Democracia y Estado de derecho

Aun cuando un pueblo ha logrado instituir la democracia, se enfrenta al reto de ejercer el poder bajo el imperio del derecho con el consentimiento legítimo de los gobernados. Este consentimiento debe darse por medio de mecanismos objetivos y confiables, que estimulen la convivencia pacífica. A su vez, esta práctica ahorra energía social y política, la cual puede ser invertida en erigir instituciones públicas y la producción

de bienes y servicios. En muchos de los casos de los países en vías de desarrollo se puede observar que la legitimación de los gobiernos por medio de elecciones no basta para que impere el derecho. Esto se ha dado como consecuencia de no haber logrado crear las instituciones públicas requeridas para que se respeten los principios de Estado de Derecho, ni tampoco haber desarrollado las técnicas necesarias para hacerlos una realidad cotidiana.

En una cultura de Estado de Derecho todos, absolutamente todos, gobernantes y gobernados, deben estar sujetos a las mismas reglas, las cuales deben de ser aplicadas a todos por igual. En este punto, es necesario aclarar que cuando una persona ejerce el cargo de funcionario público, adquiere derechos y contrae obligaciones establecidas previamente en su ordenamiento. Por un lado, algunos cargos pueden acreditar al funcionario público con ciertas inmunidades. Esto se practica con el objetivo de evitar que el funcionario sea acosado legalmente debido a intereses políticos adversos. Por el otro lado, el funcionario cuenta con dignidad pública (relacionada con su cargo y no con su persona), la cual agrava las consecuencias de ciertas faltas o delitos. *“Nada de esto supone, por sí mismo, una violación al principio de generalidad puesto que no implica un tratamiento privilegiado para cualquier persona, como tal, sino que corresponde al régimen jurídico que regula la función pública de la que el sujeto sea titular”* (Mayora 2005, 23).

Para poder regular este hecho, existen árbitros independientes encargados de establecer los límites entre lo personal y lo público y las repercusiones que sus actos vayan a tener en ambos ámbitos. Estos árbitros deben determinar también en qué forma y con qué alcance el ordenamiento legal permite establecer estas obligaciones y derechos; deben, sobre todo, cuidar de no infringir los principios de igualdad ante la ley. *“La cultura del Estado de derecho depende de la organización de un Poder Judicial independiente, que pueda actuar, también, imparcialmente”* (Mayora 2005, 23). En un verdadero Estado de derecho, los gobernados y gobernantes no están únicamente sujetos a las mismas normas, sino se llevan a cabo las consecuencias prácticas, ya que existe un control efectivo de la legalidad.

La democracia y el Estado de derecho están íntimamente relacionados, a tal punto, que si el segundo falta o tiene debilidad crónica, puede llegar a extenuar a la primera. Este proceso se manifiesta de diversas formas y sus características dependen de diferentes factores. Mayora explica los siguientes aspectos:

2.1 Intenciones

Depende de la existencia de intenciones genuinas y de la determinación de los agentes de decisión política edificar las instituciones que ejerzan efectivamente los principios del imperio del derecho. El que se dé esta determinación es difícil de por sí, por lo que Mayora se pregunta: “¿Quién puede erigirse en juez de las intenciones de los demás?”. A esto se le suma el hecho de que en la actualidad, casi todas las personas, grupos o fracciones que ejercen el poder se declaran “*respetuosos de los derechos humanos, del régimen jurídico y del Estado y del derecho internacional, así como también enemiga de la arbitrariedad*” (Mayora 2005, 25). Es difícil precisar el grado de exactitud de la crítica y denuncias hechas contra los gobernantes. Éstas provienen casi siempre de grupos o partidos opuestos al régimen, los cuales tienden a exagerar lo ocurrido y a responsabilizar a sus contrincantes de todo lo malo que suceda.

2.2 Disposición de cambiar privilegios por estabilidad institucional

En este punto ocurre algo similar a lo anteriormente mencionado. Depende de la disposición que muestren los grupos de poder fáctico (religioso, sindical, militar, económico, etc.) ante la posibilidad de renunciar a las ventajas o privilegios¹⁴ que sus posiciones les permiten, a cambio de un sistema que a corto plazo les resultará menos rentable, pero que les brindará estabilidad a largo plazo.

Es necesario aclarar que existe una diferenciación básica al respecto: no es lo mismo dejar impune el comercio de productos de contrabando que promulgar una ley que proteja la producción y comercialización de productos en el mercado interno. No obstante, suelen haber relaciones sistemáticas entre ambos casos (privilegios), las cuales oxidan las bases del ideal del imperio de derecho. En ambos ejemplos la igualdad ante la ley se ve quebrantada; sin embargo, se trata de dos problemas distintos. En el primero, la impunidad, se omite la aplicación de la ley conscientemente, “*modificando el significado de la norma para el conglomerado social*” (Mayora 2005, 27). En el segundo, la protección legislada (exención, subvención, fomento, etc.), es la norma jurídica la que especifica cuáles son las características del grupo beneficiado y establece en qué consisten las ventajas del grupo. Ante la inequidad en el trato, Karl Popper dice lo siguiente:

¹⁴Mayora define los privilegios de la siguiente forma: „Cualquier ventaja, explícita o tácitamente protegida por el régimen imperante, legal o ilegalmente, que supone la percepción de rentas para sus beneficiarios. No se trata de utilidades derivadas de procesos de mercado (competitivos) ni del ejercicio de competencias públicas (poderes) claramente delimitadas, sino de rentas - directas o indirectas - que, en ausencia de la protección del régimen legal imperante, no podrían obtener sus beneficiarios” (Mayora 2005, 26).

“Equalitarianism proper is the demand that the citizen of the state should be treated impartially. It is the demand that birth, family connection, or wealth must not influence those who administer the law to the citizens. In other words, it does not recognize any “natural” privileges, although certain privileges may be conferred by the citizens upon those they trust” (Popper 1996, 95).

“Later, in the Laws, Plato summarizes his reply to equalitarianism in the formula: “Equal treatment of unequals must beget inequity”; and this was developed by Aristotle into the formula “Equality for equals, inequality for unequals”. This formula indicates what may be termed the standard objection to equalitarianism; the objection that equality would be excellent if only men were equal, but that it is manifestly impossible since they are not equal, and since they cannot be made equal” (Popper 1996, 96).

Mayora señala que ante este y otros casos, resulta difuso el principio de la igualdad ante la ley, pero las diferencias naturales incuestionables entre las personas han sido reconocidas constitucionalmente. Un ejemplo de ello son las leyes válidas en los casos de sindicatos versus empresas, productores nacionales versus productores extranjeros o las que se han emitido a favor de grupos étnicos o lingüísticos. Todas estas leyes dan protección a las circunstancias particulares de las personas, pero no se basan en sus características naturales e intrínsecas. Todo esto se vuelve muy relativo, ya que un número muy reducido de personas obtienen un gran beneficio, mientras que la gran mayoría sufre una pequeña pérdida. *“En la medida, entonces, en que el principio del trato igual a los iguales echa raíces en cualquier sociedad política, los grupos de interés especial se organizan, motivados precisamente por esa circunstancia y la expectativa de que lograrán obtener determinados beneficios (tantos como puedan conseguir)” (Gwartney y Wagner en Mayora 2005, 30).* También añade que en un sistema mayoritario de democracia representativa, se puede observar la adopción políticas de interés especial.

Para que estos grupos puedan obtener la promulgación de los reglamentos favorables, necesitan primeramente, realizar el lobby ante las instancias gubernamentales o parlamentarias competentes. De la mano de expertos y asesores, se prepara la presentación de un caso que sea lo suficientemente convincente, ya que se debe explicar el gran beneficio que el decreto de estas normas traerá consigo. Este proceso conlleva también una serie de negociaciones entre alianzas recíprocas y una definición clara de las características de grupo. Más adelante, se procede a defender los privilegios obtenidos

ante terceros opositores o ante la justicia, con el fin de asegurar la legalidad o constitucionalidad de los reglamentos.

2.3 Diseño del sistema y los recursos

“La capacidad profesional y técnica para el diseño del sistema y los recursos materiales y humanos” (Mayora 2005, 31) son indispensables para el funcionamiento adecuado del imperio de la ley. Para tener una idea más clara de cómo funciona este aspecto, se deben tomar en cuenta dos consideraciones: Primero, la tarea de conseguir los recursos adecuados no es sencilla; y segundo, que los gobernantes no siempre muestran interés en asignar los presupuestos públicos a obras intangibles como lo es un sistema de justicia administrativa eficiente. En la mayoría de los casos, los agentes de decisión política prefieren asignarlos a obras palpables que les ayuden a obtener votos en la próxima contienda electoral. Los diseños institucionales raras veces pueden ser trasplantados, ya que los ordenamientos son diferentes, especialmente en el derecho público. A la hora de llevar a cabo reformas, un conocimiento pobre del entorno interno y externo de las instituciones públicas puede acarrear más problemas que soluciones.

El siguiente es un claro ejemplo de lo anteriormente mencionado:

“Cuando en Guatemala se implantó el Código Procesal Penal vigente, por ejemplo, el Ministerio Público carecía de las características necesarias para cumplir su cometido, debido a que se le atribuía el monopolio del ejercicio de la acción pública penal, en un sistema acusatorio sin precedentes en el país. Casi una década después, muchas de las fiscalías del Ministerio Público siguen operando de manera más semejante a un juzgado de instrucción penal, que a un órgano que investiga para determinar si debe formular la acusación, bajo el control de un juez instituido para ello. De esa manera, los fiscales reciben declaraciones que plasman por escrito, formando el ineludible expediente, agregan informes, también escritos, certificaciones sobre antecedentes penales y policíacos, reciben memoriales de “ambas” partes (la acusadora o denunciante y la acusada o denunciada) y van “resolviendo” las causas cuasi juzgado de instrucción. La fuerza de ciertas prácticas y costumbres a lo largo de más de un siglo, ha pesado más que el nuevo diseño institucional, en buena medida porque la mentalidad de los profesionales que integran institución ha sido formada dentro de la tradición anterior” (Mayora 2005, 32).

3. Estado de Derecho

Hoy en día, existen diferentes nombres para el concepto de Estado de Derecho, como por ejemplo *rule of law* y *Rechtstaat*. El primero corresponde a la tradición anglosajona y el cual es un concepto similar al de Estado de Derecho. Éste se refiere a la vigencia universal de las normas jurídicas, el conocimiento público de las mismas y la prohibición de su efecto retroactivo, así como también, el principio de la seguridad pública, entre otros. Ambos conceptos cuentan con una larga historia y en la actualidad encierran un grupo de conceptos semejantes, formulados de distintas formas y con diversos énfasis, pero que indistintamente tratan de concretar el ideal de la legalidad del Estado Moderno. Tanto *rule of law* como *Rechtstaat* son considerados en el presente como principios fundamentales para el ejercicio de la libertad humana en un marco de poder político permanente. Azpurú sintetiza las características esenciales del Estado de Derecho de la siguiente forma:

1. *“La participación de los ciudadanos y ciudadanas, estipulando que todo acto importante del Estado debe obedecer una ley.*
2. *Todos los tribunales y organismos públicos quedan sujetos a la ley y al derecho. La prioridad jurídica y política del poder legislativo determina la primacía de la ley sobre los restantes actos del Estado. Ninguna actuación de las autoridades o de los tribunales debe contravenir la ley dictada por el parlamento o lo establecido en la ley constitucional.*
3. *Debe darse la división o separación de poderes en la organización del Estado. De esta forma se busca impedir el poder totalitario del Estado a través de la división, limitación, equilibrio y asignación del mismo a diferentes sujetos, sigue siendo un elemento irrenunciable.*
4. *Debe existir la garantía de la protección jurídica: todos deben tener la posibilidad de reclamar sus derechos por la vía judicial. No sólo de la protección ante un acto de arbitrariedad del Estado, sino también la protección que debe dar el Estado mismo. Brinda protección y protege la confianza depositada en él, impidiendo, por ejemplo, la aplicación de leyes de manera retroactiva.*
5. *La seguridad jurídica, por un lado, y la justicia, por el otro, se constituyen en estructura fundamental. La libertad y la igualdad, la dignidad humana y su*

manifestación en las diversas garantías de los derechos humanos, son tradicionalmente los elementos esenciales del principio del Estado de Derecho.

6. *Debe asegurarse también el principio de la proporcionalidad, pues toda medida del Estado debe ser en última instancia adecuada y asimilable por el afectado. En un nivel de abstracción aún mayor se ubica el postulado básico del Estado de Derecho: la primacía del derecho sobre la política. La primacía del derecho como postulado básico del Estado de Derecho exige que la lucha política se desarrolle en un marco de respeto por el Estado de Derecho, y no con actos de violación del mismo. La política puede introducir modificaciones al derecho por la vía del procedimiento democrático; pero ése es a la vez el único procedimiento al que puede remitirse”* (Azpuru 2007, 22).

4. El Estado de Derecho Guatemalteco

El Estado de Derecho en Guatemala está fundamentado en el sistema jurídico al que se deben sujetar no sólo los gobernados, sino también los gobernantes y el cual se apega a lo que manda la *Constitución Política de la República* (CPR). Por lo anterior, las relaciones entre individuos y el gobierno y entre los individuos mismos, son reguladas por el marco jurídico. El objetivo del Estado de Derecho es mantener un sistema que otorgue garantías y protección a todos los guatemaltecos por medio de la reglamentación del quehacer gubernamental. Éste se basa en el siguiente sistema jurídico:

1. *Marco jurídico nacional*: el cual incluye las leyes, códigos y decretos del Estado Guatemalteco.
2. *Marco jurídico de las entidades autónomas*: comprendido a su vez por las leyes, códigos y decretos propios de las entidades autónomas o semiautónomas del Estado.
3. *Marco jurídico de los municipios* (331 en total): integrado por la reglamentación de cada uno de ellos.

El Estado de Derecho es la expresión con la que con más frecuencia se refiere al imperio de la ley. A pesar de estar en boca de todos (grupos de la sociedad civil y de partidos políticos), ya que todos claman por su vigencia, en Guatemala no ha habido ningún líder que le exija al Presidente o al Congreso que tomen medidas concretas para hacer vigente el imperio de la ley o que se creen más salas del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo. Lo anterior se le puede atribuir al hecho de que la mayoría de

organizaciones o partidos procuran alcanzar los cometidos de sus agendas, objetivos específicos como por ejemplo los relacionados con problemas sociales, ambientales, culturales o económicos. Si se obtiene el reconocimiento de alguna petición justa y adquiere el estatus de oficial, el logro se ve minado si a la hora de poner alguna práctica relacionada, el acceso a la justicia administrativa es inefectivo. En Guatemala podemos observar un ejemplo de ello, mencionando el reconocimiento de las lenguas mayenses, las cuales aunque reconocidas oficialmente, aún no cuentan con un carácter práctico. Casi una década después de la firma de los Acuerdos de Paz, aún no es posible para cualquier ciudadano realizar sus diligencias en alguna de estas lenguas.

Así pues, a pesar de que algunos gobernantes y gobernados anhelan instaurarlo de forma genuina, el uso de la noción del imperio de la ley en el discurso social o político es utilizado para promover y alcanzar intereses sectoriales que *“van desde el respeto al fuero sindical, hasta la denuncia de las operaciones de extracción petrolera en las selvas del Petén”* (Mayora 2005, 34). El Estado de Derecho es utilizado como una cubierta que esconde problemas de fondo, que traspasan el ideal del imperio de la ley y que son una muestra de la incomprensión de su significado. En el 2001, *“En efecto, los mismos parlamentarios que con frecuencia se pronuncian a favor del imperio del derecho, recientemente aprobaron una reducción del orden de unos cien millones de quetzales (cerca de 13 millones de dólares) para el presupuesto del Poder Judicial, en comparación con el presupuesto que se le había aprobado para el ejercicio fiscal anterior por la misma legislatura”* (Mayora 2005, 34). Este ejemplo pone al descubierto el abismo entre el tratamiento constitucional en cuanto al *control de la juridicidad de la administración pública* y lo que acontece en realidad.

Según el principio de legalidad¹⁵, *“Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella”*. De no atenerse a ella, los funcionarios no sólo violarían la ley, sino que también irían en contra de la Constitución Política de la República (CPR). El principio de constitucionalidad debe entenderse como el trato de todos los guatemaltecos por igual.

4.1 Índice de Estados fallidos

Desde 1995, *el Fund for Peace* en Washington realiza un estudio para evaluar 177 países a nivel mundial y concluir el índice de Estados fallidos. Para ello, analizan una

¹⁵ Primer párrafo del artículo 154 constitucional de Guatemala

voluminosa documentación por medio de un programa computarizado (*Thomson Dialog*) y luego un grupo de expertos en el tema emiten su veredicto. Se toman en cuenta 12 variables, las cuales ayudan a medir el ambiente social, económico y político de los países. En las calificaciones asignadas, 10 es lo peor y 1 es lo mejor; por consiguiente, cuanto más alto el punteo total, más alarmante la situación de un Estado. Ahora bien, a la hora de ubicar los países en orden de mejor a peor a nivel mundial, 177 es el mejor y 1 el peor.

La siguiente tabla contiene un resumen de las calificaciones de Guatemala obtenidas del período 2005-2010, según los índices del *Fund for Peace*¹⁶.

| Año | | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Variación 2005 - 2010 |
|-------------------------------|---|-------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------------------|
| Puesto a nivel mundial | | 31 alert | 51 warning | 60 warning | 66 warning | 75 warning | 72 warning | +41 |
| Punteo total | | 91.0 | 84.3 | 81.4 | 80.6 | 80.6 | 81.2 | +9.8 |
| SOCIAL | Presiones demográficas | 9.0 | 8.7 | 7.0 | 6.8 | 7.0 | 7.4 | +1.6 |
| | Movimientos masivos de refugiados | 6.0 | 6.0 | 6.0 | 6.0 | 5.8 | 5.6 | +0.4 |
| | Herencia de grupos que buscan resoluciones compensatorias | 7.4 | 7.1 | 7.1 | 6.9 | 6.7 | 6.8 | +0.6 |
| | Fuga crónica y sostenida de personas | 7.5 | 6.7 | 6.7 | 6.7 | 6.7 | 6.7 | +0.6 |
| ECONÓMICO | Desarrollo económico desigual entre diferentes grupos | 9.0 | 8.0 | 8.0 | 8.0 | 8.2 | 8.0 | +1.0 |
| | Declives económicos severos | 7.7 | 7.1 | 7.0 | 6.7 | 6.6 | 6.9 | +0.8 |
| POLÍTICO / MILITAR | <i>Criminalización o deslegitimación del Estado</i> | 9.5 | 7.5 | 7.4 | 7.2 | 7.1 | 7.1 | +2.4 |
| | Deterioro progresivo de los servicios públicos | 5.0 | 7.1 | 7.1 | 6.6 | 6.6 | 6.8 | -1.8 |

¹⁶Fuente: Failed States Index Score 2005-2010, <http://www.fundforpeace.org/>, (02.04.2011)

| | | | | | | | |
|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|
| Suspensión o aplicación arbitraria del Estado de derecho | 8.7 | 7.1 | 7.1 | 7.1 | 7.0 | 6.9 | +1.1 |
| Existencia de CIACS | 8.1 | 7.5 | 7.3 | 7.3 | 7.1 | 7.2 | +0.9 |
| Alzamiento de élites de facto | 9.1 | 6.0 | 5.9 | 6.0 | 6.3 | 6.3 | +2,8 |
| Intervención de otros estados o actores políticos externos | 4.0 | 5.5 | 5.3 | 5.3 | 5.5 | 5.5 | -1.5 |

Después de examinar detenidamente se puede observar que, más que un índice de Estado fallido, este estudio pone en evidencia problemas sociales en Guatemala. Estos datos, aunque otorguen prestigio global a los países de cabecera y desacrediten a los peor calificados, no pueden tomarse literalmente, debido a las siguientes razones:

1. De acuerdo con la opinión de Torres-Rivas¹⁷: “*se emite un juicio subjetivo sobre datos numéricos*”, ya que transforman la información de cantidad en calidad. Esta opinión aunque fue emitida en el 2007, sigue siendo válida. Las cifras no concuerdan en muchos aspectos con la realidad.
2. Que Guatemala haya escalado 41 puestos a nivel mundial no significa que haya tenido avances significativos. En realidad se debe al deterioro de las calificaciones que otros países han recibido; además de la inserción de más países en el estudio a partir del 2006.
3. Lo que es obvio en la realidad nacional: la ingobernabilidad, la ineficacia del sistema judicial, el incremento de los preocupantes índices de violencia en los últimos años, y el empobrecimiento y deterioro de la calidad de vida de los guatemaltecos, no concuerda con un balance 2005-2010 positivo.

La siguiente calificación fue realizada por *Freedomhouse* en su evaluación anual de derechos políticos y libertades civiles:

¹⁷Torres Rivas, Edelberto (19.08.2007): Guatemala no es un Estado fallido, en El Periódico <http://www.elperiodico.com.gt/es/20070819/actualidad/42686/>, (02.04.2011)

Core Five State Institutions

| | 2006 | 2008 | 2010 |
|---------------|------|------|------|
| Leadership | | | |
| Military | | | |
| Police | | | |
| Judiciary | | | |
| Civil Service | | | |

Las puntuaciones se obtienen según el número de casillas marcadas: 2/4 - moderate, 1/4 - weak, ninguna - poor.

IV. Evolución del proceso político desde la década de 1950

1. Contexto histórico

Guatemala dependió política, militar y económicamente de España, hasta el 15 de septiembre de 1821. El movimiento libertador fue encabezado por criollos, quienes se aseguraron de mantener su privilegiada posición económica y alcanzar el ansiado poder político, dejando por fin de rendirle tributo a la Corona Española. Hasta finales del siglo XIX, Guatemala estuvo polarizada por tendencias *Conservativas*, cuyos líderes fueron los primeros en obtener poder político y estaban interesados en mantener un sistema colonial de tipo feudal; y *Liberales*, quienes después de varias batallas alcanzaron el poder en el gobierno en 1871 y abrieron camino al comercio y desarrollo capitalista. El gobierno de *Justo Rufino Barrios* (1873-1885) promovió el incremento de las exportaciones y el comercio, pero oprimió a la población indígena, para evitar su sublevación.

Con la *Revolución Liberal* las condiciones de vida de los indígenas empeoraron y sus tierras comunales fueron vueltas estatales. Por medio de nuevas leyes, fueron obligados a realizar trabajos forzados en las plantaciones o en la construcción de carreteras. Muchas de las tierras que se volvieron estatales fueron utilizadas por inmigrantes europeos, para el cultivo y exportación del café.

A principios del siglo XX, el gobierno de *Manuel Estrada Cabrera* (1898-1920) cerró el primer contrato con la *United Fruit Company* (UFC), volviendo a Guatemala dependiente de sus exportaciones a Estados Unidos. La UFC, aparte de estar exenta de impuestos, obtenía directamente las ganancias. Con el gobierno anticomunista de *Jorge Ubico* (1921-1944) no sólo se incrementó el analfabetismo, la represión contra sindicatos y medios de comunicación, sino que emitió una ley, en la que forzaba a los indígenas que no tuviesen

suficiente tierra para cultivar a trabajar forzosamente. Su gobierno fue derrocado en junio de 1944 (**Revolución del 44**), tras un paro general que dio pie a la **democracia**.

La elección democrática, dio paso a los gobiernos de *Juan José Arévalo* (1945-1951) y *Jacobo Arbenz Guzmán* (1951-1954). Durante sus gobiernos se realizaron varias reformas sociales y democráticas, entre las cuales se encuentran mejoras laborales, el derecho al voto de la mujer y la libertad de expresión. Árbenz repartió tierras a más de 700,000 campesinos y prohibió el trabajo forzado. Estos cambios sociales no fueron vistos con buenos ojos por parte de los inversionistas estadounidenses y la oligarquía guatemalteca. La oposición anticomunista, entre los cuales se encuentran propietarios de fincas, representantes de la iglesia católica y del sector industrial, apoyados por la CIA derrocaron a Árbenz y lo mandaron al exilio. Muchas de sus reformas fueron abolidas y los partidos políticos de oposición fueron prohibidos.

1.1 Guerra civil

La época de la **Contrarevolución** está marcada por el deterioro de la calidad de vida de la mayoría de la población. Muchas personas desaparecieron o fueron fusiladas, la represión se hizo insoportable y los militares desencadenaron una serie de golpes de Estado. En este contexto, en el año 1960, se formó el primer grupo guerrillero, las **Fuerzas Armadas Rebeldes** (FAR), el cual se internó en el interior del país.

En 1966 el presidente, democráticamente electo, *Julio César Méndez*, agudiza la problemática guatemalteca, al defraudar a sus electores cuando reforzó las represiones ya existentes y creó escuadrones de muerte contra los insurgentes. Varios grupos guerrilleros se formaron durante este período, entre ellos **Ejército Guatemalteco de los Pobres** (EGP) y **Organización Revolucionaria del Pueblo en Armas** (ORPA), la estrategia militar para contrarrestar la insurgencia fue apoyada logística y económicamente por Estados Unidos. El 29 de mayo de 1978, se llevó a cabo la primera masacre contra los indígenas efectuada por el ejército. A pesar de que la dictadura militar del *General Romeo Lucas García* (1978-1982) comenzó su período ofreciendo devolverle a Guatemala su sistema democrático, fue precisamente durante su régimen que se llevaron a cabo masacres, en las que murieron muchos guerrilleros y civiles. En 1982 las fuerzas revolucionarias se unieron para formar la **URNG** (Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca).

Después de las elecciones en 1982, se efectuaron numerosas protestas y hubo nuevamente un golpe de Estado. El *General Efraín Ríos Montt* estuvo en el poder de 1982

a 1983. Su dictadura se caracterizó por debilitar a la Iglesia Católica, al promover las iglesias o sectas evangélicas en Guatemala. Por un lado, Ríos Montt fundó la Iglesia Verbo y difundió sus discursos fanático-religiosos por televisión; y por otro, mientras estuvo en el poder, se llevaron a cabo los actos más violentos y salvajes de la guerra civil. En las palabras de Mario Fonseca: *“una contradicción que mezcló sermones dominicales de amor y salvación divina con acciones militares cotidianas de terror, represión y tierra arrasada”*. El Ministro de la Defensa de aquél entonces, *General Oscar Humberto Mejía Víctores* (1983-1986), derrocó a Ríos Montt con un nuevo golpe de Estado. *“Entre 1978-1985 hubo más de 660 masacres efectuadas por los militares, 220,000 muertos, 20,000 desaparecidos y un millón de refugiados.”* (Fonseca 2004, 9).

1.2 Gobiernos civiles y la firma de la paz

A nivel nacional e internacional se realizaron protestas masivas, las cuales fueron determinantes para que en Guatemala se llevaran a cabo nuevamente elecciones presidenciales. Con la victoria de **Vinicio Cerezo Arévalo**, del partido *Democracia Cristiana* (DC), en 1986, comienza en Guatemala un ciclo de períodos presidenciales ejercidos por civiles; y comienza también el tan anhelado proceso de paz.

36 años de guerra civil dejaron el país en gran desventaja y con un reto político gigantesco. Detrás de la fachada democrática, se encontraba el poderoso ejército, quien no se resignaba a dejar de manejar a su antojo el país. En 1991, al finalizar el período presidencial de Cerezo Arévalo, fue electo **Jorge Serrano Elías**. Vale la pena mencionar que Serrano Elías también era líder de una secta espiritual en Guatemala y trató de consolidar el poder civil sobre el ejército. Fue autor del *“Serranazo”*, un autogolpe de Estado que llevó a cabo en mayo de 1993, en el que disolvió ilegalmente el congreso y la corte suprema y suprimió las libertades civiles. La presión nacional e internacional lo obligó a desistir, por lo que huyó en exilio a Panamá, no sin antes haber depositado varios millones de dólares provenientes de los fondos del Estado en cuentas privadas. Este gobierno reconoció la soberanía de Belice, con lo que logró que su impopularidad se disparase.

El Congreso nombró a **Ramiro de León Carpio**, en aquél entonces Procurador de los Derechos Humanos, como Presidente, para que terminara el período de Serrano. Debido a su neutralidad, ya que no pertenecía a ningún partido político, pudo retomar las negociaciones de paz con la URNG, ahora con el apoyo de las Naciones Unidas.

Un elemento clave para el proceso de paz, fue la creación de la **Asamblea de la Sociedad Civil** (ASC) en Guatemala, representada por varios sectores, entre ellos organizaciones civiles, partidos políticos, iglesias, así como el *Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras* (CACIF). En el pasado habían negociado únicamente la guerrilla y el gobierno. De 1996 al 2000, la presidencia fue ejercida por **Álvaro Arzú Irigoyen**¹⁸, quien había sido alcalde de la capital y también es miembro del CACIF, las negociaciones de paz fueron culminadas con la **Firma de los Acuerdos de Paz** el 29 de diciembre de 1996, entre representantes del gobierno y los comandantes de la guerrilla (entre ellos Pablo Monsanto y Rolando Morán), quienes regresaron del exilio y ahora forman parte de partidos políticos.

Las siguientes elecciones presidenciales ofrecieron un escenario sin precedentes: La guerrilla formó partidos de izquierda, los cuales participaron en las elecciones y lograron obtener representación en el congreso. Así mismo la derecha conservativa, representada por el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), encabezado por el exdictador Ríos Montt, obtuvo mayor representatividad en el Congreso. El mismo Ríos Montt fungió como Presidente del Congreso. Esto provocó una serie de problemas y anomalías de todo tipo. El más célebre acontecimiento fue la aprobación ilegal de leyes, firmadas por el ex dictador, sin haber sido aprobadas por el Congreso (las mismas fueron anuladas más adelante).

Durante esta época, el Presidente de la República fue **Alfonso Portillo** (2000-2004), también del FRG. Su gobierno se caracterizó por la falta de seguimiento que se le dieron a los acuerdos de paz y al pacto fiscal, se vivió un tipo de adormecimiento en cuanto al avance que se pudo haber producido en este tiempo. Su gestión se concentró en bloquear o ignorar las reformas que se trataron de hacer en cuanto a educación y recaudación de impuestos. Hubo un aumento significativo en la violencia y el crimen organizado (entre otros, los secuestros y el robo de autos), intensificándose especialmente el narcotráfico. El presupuesto militar fue incrementado, así como también incrementaron la represión y las amenazas de muerte a muchos activistas y defensores de los derechos humanos. Los escándalos de corrupción estuvieron a la orden del día, desacreditando al FRG de manera contundente. Por su parte los partidos de izquierda se debilitaron, al no poderse poner de acuerdo en asuntos internos, se dividieron en varios grupos los cuales carecen de representatividad y fuerza.

¹⁸ Álvaro Arzú es el actual alcalde de la Ciudad Capital.

Las elecciones generales de noviembre del 2003 acapararon la atención pública de manera inusual, debido a los disparatados intentos de elección presidencial del caudillista Ríos Montt. A pesar de que la Constitución de la República prohíbe la elección de caudillos, jefes de golpe de Estado, jefes de una revolución armada o movimiento similar que haya alterado el orden constitucional¹⁹, el exdictador no dudó el aprovechar cualquier medio, para hacer legal su elección. Una razón importante por la cual intensificó la lucha por la elección presidencial, era el riesgo que correría al carecer de inmunidad, ya que los familiares de víctimas exhumadas acusaron a Ríos Montt y Mejía Víctores de numerosos genocidios. Durante la contienda electoral, su campaña agudizó la división social. Con un discurso extremadamente populista, logró revivir el odio y la discordia entre los diferentes grupos étnicos y clases sociales, dificultando la transición democrática guatemalteca. Su lema “Yo soy Guatemala” deja ver claramente cuál es su postura en cuanto a la percepción del rol del Estado y la ciudadanía, pero sobre todo evidencia su oposición a la transición democrática del país.

Estas elecciones las ganó **Óscar Berger Perdomo**, quien pertenece al partido *Gran Alianza Nacional (GANA)*. Aunque su gestión ha incluido a Víctor Montejo y Rigoberta Menchú Tum, la participación de la etnia indígena no corrige la desigualdad participativa y falta de representatividad de diferentes etnias del país. El mayor reto de Berger ha sido el combate de la delincuencia organizada, el narcotráfico y las maras (pandillas); que tanto se multiplicó durante los últimos años. La población tiene ahora una preocupación más: su seguridad.

El actual presidente, **Álvaro Colom**, del partido *Unidad de la Esperanza (UNE)*, inició su período presidencial en el 2008 después de haberse llevado a cabo una reñida contienda electoral entre él y el exmilitar Otto Pérez Molina. La inseguridad ya había escalado a tal punto, que la angustia de la población se vio reflejada en el éxito que tuvieron los discursos políticos Pérez Molina, también conocido como “**Mano Dura**”. “*El “fracaso” que seis gobiernos civiles han tenido para enfrentar la inseguridad que azota al país, explicaría el crecimiento en la preferencia que el militar Otto Pérez ha registrado a lo largo de las cinco ediciones de La Encuesta de Siglo Veintiuno...*” (Véliz, Barillas y Pérez, 30.10.2007).

¹⁹ Constitución Política vigente en Guatemala, Artículo 186, inciso a

1.3 Tipos de gobierno en la historia reciente de Guatemala

El siguiente listado está basado en las investigaciones de Blanco y Zapata²⁰, pero se le han añadido nombres completos, datos actuales y nombres de los partidos políticos. Este sirve como referencia para condensar la trayectoria gubernamental y entender las raíces del estado de la gobernabilidad actual. Por razones prácticas, este listado omite gobiernos transitorios y esporádicos, que no tuvieron gran trascendencia en la historia política del país.

| Período | | Gobierno | Características |
|---------|------|-------------------------------------|--|
| 1898 | 1920 | Manuel Estrada Cabrera | Dictadura |
| 1920 | 1921 | Carlos Herrera Luna | Gobierno provisional |
| 1921 | 1926 | General José María Orellana | Golpe de Estado, posteriormente electo |
| 1926 | 1930 | General Lázaron Chacón | Designado, posteriormente electo |
| 1931 | 1944 | General Jorge Ubico Castañeda | Dictadura Partido Liberal Progresista |
| 1945 | 1951 | Juan José Arévalo | Gobierno civil, libremente electo Partido Renovación nacional y Frente Popular Libertador |
| 1951 | 1954 | Coronel Jacobo Árbenz Guzmán | Gobierno libremente electo, presidente militar |
| 1954 | 1957 | Coronel Carlos Castillo Armas | Gobierno de facto, plebiscito posterior |
| 1957 | 1963 | Coronel Miguel Ydígoras Fuentes | Gobierno militar electo |
| 1963 | 1966 | Coronel Enrique Peralta Azurdia | Gobierno de facto |
| 1966 | 1970 | Julio César Méndez Montenegro | Gobierno civil electo |
| 1970 | 1974 | Coronel Carlos Manuel Arana Osorio | Gobierno militar electo |
| 1974 | 1978 | Coronel Kjell Eugenio Laugerud | Gobierno militar electo (vía fraude electoral) Movimiento de Liberación Nacional |
| 1978 | 1982 | General Fernando Romeo Lucas García | Gobierno militar electo (vía fraude electoral) |
| 1982 | 1983 | General Efraín Ríos Montt | Gobierno de facto |
| 1983 | 1986 | General Óscar H. Mejía Víctores | Gobierno de facto |
| 1986 | 1991 | Marco Vinicio Cerezo Arévalo | Civil, libremente electo |

²⁰ Blanco y Zapata 2007, 293, cuadro III.1

| | | | |
|------|------|--------------------------|---|
| | | | Democracia Cristiana (DC) |
| 1991 | 1993 | Jorge Serrano Elías | Civil, libremente electo Movimiento de Acción Solidaria (MAS) |
| 1993 | 1996 | Ramiro De León Carpio | Gobierno civil transitorio |
| 1996 | 2000 | Álvaro Arzú Irigoyen | Civil, libremente electo Partido de Avanzada Nacional (PAN) |
| 2000 | 2004 | Alfonso Portillo Cabrera | Civil, libremente electo Frente Republicano Guatemalteco (FRG) |
| 2004 | 2008 | Óscar Berger Perdomo | Civil, libremente electo Gran Alianza Nacional (GANNA) |
| 2008 | - | Álvaro Colom Caballeros | Civil, libremente electo Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) |

1.4 Modelos de ejercicio político predominantes en Guatemala durante el siglo XX

El siglo XX ha acarreado consigo cambios drásticos en Guatemala. La primera mitad, se caracterizó por la confrontación silenciosa por las dictaduras; la segunda, por la confrontación abierta que desembocó en una guerra civil. De 1985 en adelante, se llevaron a cabo nuevamente procesos electorales, en los cuales han sido civiles quienes han ejercido el poder.

Las siguientes cuatro características son las más importantes de este siglo:

1. Autoritarismo político
2. Transición religiosa de un pueblo tradicionalmente católico a evangélico (consecuencias ideológicas y políticas)
3. Proceso de paz
4. Cambios en el escenario internacional

Los siguientes cinco gobernantes son los que más han influido en este período, no sólo marcando la política, sino también, la mentalidad de los guatemaltecos:

1.4.1 Manuel Estrada Cabrera

Su dictadura duró 22 años, de 1898 a 1920. Fue en él que se basó Miguel Ángel Asturias para la caricaturización de *El Señor Presidente*, obra en la cual muestra una sociedad que vive a expensas de la voluntad del jefe de gobierno autócrata y tirano. Fue ministro de gobernación durante el gobierno de Reyna Barrios, sobre quien tenía mucha

influencia. Ya como Presidente, intervenía en todo lo que le era posible y desconfiaba de todos. Se reeligió de forma fraudulenta en 1911 y 1916. *“El gobernante no se proponía nada, fuera de su propósito de morir en la presidencia”*. *“Gobernaba aniquilando las fuerzas vivas de la nación: administraba la República empobreciéndola como un hato que se esquilma sin misericordia...Por miedo acometió atrocidades. Por miedo vivía de suspicacias, de intrigas y enredos arrabalescos”* (Rafael Arévalo Martínez, citado por Toussaine, en Sandoval 2003, 101).

El Congreso lo declaró en estado de interdicción, en otras palabras, le fueron restringidos sus derechos por anormalidad de sus facultades mentales. Se le obligó a firmar una carta de renuncia y fue enviado a un calabozo.

1.4.2 Jorge Ubico

Su presidencia tomó lugar de 1931 a 1944 y se convirtió en el segundo dictador guatemalteco del siglo XX. Cuando fue electo, su propio partido publicó que *“El principio de no reelección quedó establecido...como ha quedado fundada la escuela de libertad”* (Sandoval 2003, 101), pero fue su mismo partido quien lo colocó en el poder en dos ocasiones más.

Su gobierno se caracterizó por sorprender con su presencia en cualquier lugar u oficina estatal, con el fin de arreglar de forma autoritaria todo aquello que a su parecer no estaba bien. Hasta la fecha es evocado por las personas de edad avanzada, cuando el desorden o la delincuencia no son controlados por las autoridades gubernamentales, pues el dictador era conocido por la forma en la que se ensañaba contra delincuentes y malhechores. Por un lado, se destacó por regir de forma tenebrosa y tiránica, pero por otro, durante su gobierno se logró la cancelación de las deudas del país con el extranjero, así como también hubo buen manejo de los caudales públicos; se llevaron a cabo mejoras en las aduanas y se ordenó la construcción del Palacio Nacional; se mantuvo la paridad del quetzal con el dólar y se aplicó una política deflacionaria; además alcanzó superávit presupuestario a base de crecientes reservas internacionales. Ubico llevó a cabo una reorganización en los cuarteles y decretó la Ley de Viabilidad, con la cual obligó a todos los ciudadanos a pagar por un boleto que permitiera la construcción o reparación de caminos a nivel nacional. Si el ciudadano no disponía de dicha suma, estaba obligado a pagar con su trabajo (sin remuneración) en dichas obras, por una semana.

Mantuvo una red de espionaje muy eficiente, por medio de la cual se enteraba de la vida de cualquier ciudadano que le fuera de interés. En él se concentraban los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En 1944 estudiantes y catedráticos de la Universidad de San Carlos se atrevieron a retar a la dictadura. Así mismo, trescientas once personas firmaron un memorial, por medio del cual solicitaban que se restablecieran las garantías constitucionales. Esta rebelión fue apoyada por maestros, estudiantes y obreros quienes salieron a las calles a protestar. A ellos les siguieron los comerciantes, quienes mostraron su disconformidad cerrando sus establecimientos, así como también, muchas mujeres vestidas de negro que salieron a las calles a reclamar sus derechos. Finalmente, varios generales del ejército se presentaron en el despacho presidencial y le exigieron su renuncia al dictador. Gracias a su red de espionaje, Ubico no solamente estaba enterado de que iban a llegar, sino que también tenía preparada ya su carta de renuncia.

1.4.3 Juan José Arévalo

Su presidencia tomó lugar de 1945 a 1951. Contrario a los dos dictadores anteriormente mencionados, Arévalo fue un Presidente ilustrado, realizó sus estudios de licenciatura y doctorado en Pedagogía y Filosofía en la Universidad de la Plata en Argentina, país en el cual también fue docente universitario.

Inspirado en un *socialismo espiritual*, conocido también como *arevalismo*, llevó a cabo una serie de reformas, como por ejemplo el establecimiento del Seguro Social, el Código de Trabajo y llevar la educación a más regiones del territorio nacional. Estados Unidos asoció este pensamiento con el comunismo y utilizó este argumento para buscar la desestabilización de su gobierno. En realidad, el trasfondo de tal acusación se basaba en evitar que corrieran riesgos sus intereses económicos, ya que el progreso en las áreas rurales ponía en peligro la rentabilidad de las empresas bananeras (*United Fruit Company*, *UFC* por sus siglas en inglés), las cuales funcionaban como un sistema colonial.

Obtuvo la victoria de la contienda electoral con el 85% de los votos. El gobierno de Arévalo abrió las puertas del cambio tanto en lo material como en lo espiritual en Guatemala. Algunos de estos cambios se pueden observar en los siguientes logros:

- Autonomía de los poderes del Estado y las municipalidades
- Se puso en práctica la libertad plena (incluyendo el derecho a la crítica de los actos del gobierno)
- Apoyó la creación de sindicatos y leyes laborales

- Incremento de la educación y la cultura (*Escuelas Tipo Federación, núcleos escolares campesinos y las Escuelas Normales Rurales*, aumento salarial de los maestros, fundación de la *Editorial del Ministerio de Educación*)

En su período presidencial no fue posible lograr una reforma agraria que permitiera mejorar las condiciones de los campesinos de manera consistente, aun así el *arevalismo* es asociado con cambio y justicia social. Su sucesor, el *Coronel Jacobo Árbenz Guzmán*²¹, fue electo en comicios libres y continuó con muchas de las reformas iniciadas por Arévalo.

1.4.4 Mario Sandoval Alarcón

En 1954, después del golpe de Estado que derrocó al gobierno de Árbenz, inicia un período que puede denominarse como una dictadura encubierta. En ella se ven involucrados nuevos personajes que poco a poco van apareciendo en el escenario político. Tal es el caso de Sandoval Alarcón, conocido anticomunista, que abiertamente se oponía al gobierno de Árbenz. Fue responsable de comandar parte del operativo de la invasión y la toma de poder. “...*al triunfo de la contra revolución, el coordinador más conspicuo de los grupos, partidos y movimientos de derecha anticomunista. Fundó el Movimiento de Liberación Nacional (MLN), expresión pública de sus convicciones y estilo personal, autoritario y disciplinado*” (Sandoval 2003, 105). Ocupó varios cargos de importancia política y fungió como Vicepresidente durante el gobierno cívico-militar del General Kjell Eugenio Laugerud García, gobierno que llegó al poder tras un controversial y fraudulento proceso electoral.

Se mantuvo presente en la vida pública y política de Guatemala hasta 1985, año en el que se postuló, aunque sin éxito, como candidato presidencial del *MLN*. En su persona se basó la renovación de dicho partido, volviendo indiscutible su absoluto su liderazgo. Durante su candidatura, mercadeó su imagen como hombre valiente, representante de la seguridad, además de hacer alarde de su vasta experiencia. Su carrera política tuvo muchos altibajos, pero supo mantenerse en el ámbito por mucho tiempo. A nivel

²¹ A pesar de haber sido elegido democráticamente, su gobierno fue derrocado en 1954 tras haberse llevado a cabo un golpe de Estado propiciado por Estados Unidos. Su reforma agraria pretendía modernizar la coyuntura nacional para el crecimiento capitalista, no obstante, fue acusado de comunista. La CIA fue el motor del golpe de dicho acontecimiento. En aquella época, la CIA era manejada por las mismas familias a quienes les pertenecía la *UFC*. Su gobierno trató de poner en marcha una reforma agraria que afectaba los intereses de los grandes terratenientes y que pretendía expropiar las tierras ociosas y entregárselas a campesinos para que pudieran trabajarlas. Además pretendía que las empresas multinacionales (entre ellas la *UFC, Bond Share e IRCA*) incrementaran sus pagos al fisco. La otra cara de la moneda de todas estas reformas la conforman los abusos que se originaron por parte de algunos grupos, como por ejemplo por parte de invasores, que pretendían apropiarse por la fuerza de tierras ociosas.

internacional, apoyó a Anastasio Somoza, seguidor indiscutible de las doctrinas republicanas. Su última aparición política fue durante los diálogos iniciales de las negociaciones de paz con sus más acérrimos enemigos, los líderes de la guerrilla.

1.4.5 José Efraín Ríos Montt

Militar, dictador y pastor evangélico. La vida del General ha marcado la historia de Guatemala de tal forma, que a través de él *“se puede entender la estructuración de una conciencia sociopolítica personalista en Guatemala”* (Sandoval 2003, 206).

Fue director de la Academia Militar de Guatemala, realizó cursos de especialización en Fort Gulick²². En su carrera militar se pueden observar tanto el rápido ascenso como su indiscutible disciplina. Ocupó cargos en el exterior del país como encargado del puesto de enlace en la legación guatemalteca en Washington (hasta 1973) y como agregado militar de la Embajada de Guatemala en España (hasta 1978, tras haber salido del país exiliado).

Fue elegido como candidato presidencial en la contienda de 1974, por parte de los partidos *“Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) y el Partido Revolucionario Auténtico (PRA), colegiados como Frente Nacional de Oposición (FNO; centroizquierdista o incluso izquierdista para los parámetros guatemaltecos)”* (Ortiz de Zárate 2010). Durante su campaña electoral envió una carta²³ disculpándose por su inasistencia a un foro de derechos humanos, escribiendo lo siguiente: *“En el gobierno que presidiré a partir del primero de julio, no se tolerará la actividad de grupos paramilitares que actúan en la semilegalidad y en abierto desafío a la ley. Esos grupos desaparecerán durante mi gobierno, por cuanto su permanencia significaría...el mantenimiento de una actividad que ha colmado de dolor, de sangre y de lágrimas a incontables familias guatemaltecos”* (citado por Sandoval 2003, 107). En la misma carta, bajo su firma se adjudica el título de *General de la Nación*. Estas elecciones las ganó el Gral. Laugerud, representante de la extrema derecha guatemalteca. Ríos Montt alegó que las elecciones habían sido fraudulentas y que el conteo de los votos oficial (en el que había perdido supuestamente por 70,000 votos) no se había efectuado transparentemente. Esta situación le obligó a exiliarse en Madrid.

²² Zona del Canal de Panamá bajo soberanía de Estados Unidos.

²³ con fecha 25 de febrero de 1974

En 1978 regresó a Guatemala y abandonó su fe católica para ingresar a la iglesia evangélica (también denominada por algunos como secta) *Verbo*²⁴, de la cual rápidamente se convirtió en líder. Se dedicó a predicar sus fundamentalistas y moralizantes ideas en sus incontables discursos y cartas difundidas en diferentes medios de comunicación. Cuando tuvo acceso al poder, comenzó a pronunciarse entremezclando sus creencias religiosas y lo que considera el deber cívico, a tal punto, que ha hecho uso de las citas bíblicas para respaldar sus más violentas acciones, llegando a declarar que “*el buen cristiano era aquel que se desenvolvía con la Biblia y la metralleta*” (Ortiz de Zárate 2010). La difusión del evangelismo en un país tradicionalmente católico condujo a la confrontación abierta con la Iglesia Católica, la cual cuenta hasta la fecha con gran influencia pública. Ante tal situación, intensificó los esfuerzos por convertir a más campesinos y combatir al mismo tiempo, el peligro que veía en la *Teoría de la Liberación* que algunos católicos predicaban en las áreas rurales y que prestaban apoyo a las fuerzas insurgentes.

Un detalle interesante en toda esta ola conversión al evangelismo, que sacudió notablemente el poder del Iglesia Católica en Guatemala, es que Mario Enrique Ríos Montt, su hermano, sigue siendo hasta la fecha un Obispo católico que ha ocupado cargos de influencia dentro de la institución católica en momentos de crisis nacional. Un ejemplo de ello es que el Obispo reemplazó como dirigente de la *Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado* en Guatemala a Monseñor Juan Gerardi, tras ser brutalmente asesinado. El principal objetivo de dicha institución es el esclarecimiento de los delitos cometidos por los dictadores durante los años de guerra civil a través del *Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI)*.

“Ríos Montt encarna un doble-rostro: de ser elegido [candidato a] Presidente de la República por un abanico de partidos y movimientos de izquierda en 1974 pasa en años posteriores a ser el líder de grupos y un partido de derecha; de católico confeso y prácticamente en sus años de oficial militar (hombre de misa diaria y continua comunión, según un informante cercano a él) pasó a líder evangélico de la Iglesia Verbo. En este último caso sus nuevas convicciones se volvieron aún más radicales. En todos los casos lo caracterizan el carisma y la energía” (Sandoval 2003, 107).

En 1982 fue el tercero de los miembros de la junta militar, un triunvirato conformado por el coronel Francisco Luis Gordillo Martínez y el general Horacio E. Maldonado Schaad

²⁴ “*Implantación local de Gospel Outreach, una iglesia evangélica-pentecostal con sede en Eureka, California.*” (Ortiz de Zárate 2010). Esta Iglesia ingresó al país tras el devastador terremoto de 1976.

que derrocó de forma anticonstitucional el gobierno del general Fernando Romero Lucas García. Este golpe de Estado significó para muchos guatemaltecos el fin de una era pseudo democrática, dirigida por la oligarquía local y operada por militares y ultraderechistas, la cual había propiciado aún más el empobrecimiento de la población. Pocos meses después de estar al frente del gobierno, Ríos Montt obligó a los otros dos militares a renunciar a la junta y se proclamó Presidente de la República, Jefe del Ejército y Ministro de Defensa. Ortiz de Zárate hace la siguiente observación: “...*si bien derogó la Constitución, cerró el Legislativo, declaró el estado de sitio e implantó el régimen militar puro y duro, suscitó interés y apoyos por su anuncio mesiánico de combatir a “los cuatro jinetes del moderno Apocalipsis”, a saber, “el hambre, la miseria, la ignorancia y la subversión”, así como a la corrupción y las depredaciones exclusivistas de la clase dirigente presuntamente depuesta”*”.

Su permanencia en el poder tomo lugar del 23 de marzo de 1982 al 8 de agosto de 1983, cuando su propio Ministro de Defensa, el general Humberto Mejía Vítores, lo destituyó del poder, convocando a elecciones democráticas más adelante. A pesar de su corta permanencia en el poder, Ríos Montt demostró una despiadada eficacia militar en el combate de la guerrilla, que para este entonces, se encontraba muy bien organizada y contaba con posibilidades de alcanzar el poder por la vía armada. Sus métodos son conocidos por su especial crueldad y las incontables violaciones de los derechos humanos, especialmente, las cometidas contra la población indígena del país. El genocidio que llevó a cabo, cobró la vida de más de 200,00 personas y obligó a muchos más a desplazarse o salir huyendo del país.

Fusiles y Frijoles es el nombre de la campaña que llevó a cabo con el fin de imponer la “ley”. Por un lado, “*equivalía a despliegamiento militar ofensivo y algunas opciones de desarrollo rural para que la población se alejara de la guerrilla*” (Sandoval 2003, 108), pero por otro, resultó en una política de tierra quemada, masacres contra la población campesina y/o indígena en más de 600 comunidades del interior del país, especialmente en los departamentos Quiché y Huehuetenango. Así mismo puso en marcha el *Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo (PNSD)*, “*Engendro normativo de regusto totalitario que ligaba el desarrollo socioeconómico de Guatemala al exterminio de la subversión y el adoctrinamiento de la población en el “nacionalismo”*” (Ortiz de Zárate 2010).

Mientras tanto, El Salvador estaba siendo sacudido por la guerrilla, cuyo movimiento revolucionario había ganado mucha fuerza. La Administración de Ronald Reagan reconoció el gobierno de Ríos Montt y “*levantó la suspensión militar decretada por Jimmy Carter en*

1977” (Ortiz de Zárate 2010), apoyando su combate contra la amenaza del comunismo internacional. Además el presidente norteamericano visitó oficialmente Guatemala en diciembre de 1982 e incluso declaró: *“President Ríos Montt is a man of great personal integrity and commitment...I know he wants to improve the quality of life for all Guatemalans and to promote social justice”* (Schrimmer 1998, 33). Años más tarde, siendo Presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton se disculpó por el apoyo brindado a la atroz dictadura.

El golpe de Estado efectuado por Mejía Vítores, contó también con el discreto apoyo de los Estados Unidos, que veía con preocupación cómo el dictador no prestaba atención a las “recomendaciones” hechas a su gobierno. Las tensiones a nivel nacional y la creciente presión internacional lo condujeron a declarar un Estado de Emergencia y a convocar a elecciones en 1984, pero de igual forma fue derrocado rápidamente.

Hasta la fecha el general no se ha resignado a prescindir al acceso al poder. En 1989 fundó el partido *Frente Republicano Guatemalteco* (FRG) y ha intentado en dos ocasiones (1990 y 1995) a participar en las elecciones presidenciales, sin poder lograr su cometido, ya que la Constitución de la República prohíbe la candidatura de personas que hayan efectuado un golpe de Estado. En 1994 llegó a ser presidente del Congreso. Su partido formó una alianza con otros partidos y contó con gran apoyo debido a su formación ultraconservadora y populista; *“con una estructura autoritaria de obediencia al líder que ha reclutado a numerosos miembros retirados de las fuerzas de seguridad y que, por supuesto, está muy bien implantada en las comunidades evangélicas, se basó en la simplicidad de su programa, con el cuádruple reclamo de la moralización de la política, la lucha contra la corrupción, la defensa de la seguridad ciudadana y la prelación de los derechos desheredados en un país con agudos desequilibrios sociales”* (Ortiz de Zárate 2010).

En 1995 nombró a Alfonso Portillo Cabrera como su sustituto para la campaña presidencial. En todas las pancartas aparecía él detrás del candidato y pronunció acalorados discursos a su favor. Portillo había sido parte de la milicia de izquierda y era prófugo de la justicia mexicana por el asesinato de dos personas. Aun así vendieron la imagen de un hombre que no le tiene miedo a nada y lo hace todo por defender su seguridad.

La Premio Nóbel de la Paz, Rigoberta Menchú, interpuso en 1999 una demanda contra Ríos Montt por el genocidio cometido contra las comunidades indígenas durante la

guerra civil, ante la *Audiencia Nacional de España*. Su denuncia se basa en los informes que la *Comisión para el Esclarecimiento Histórico* (CEH) y REMHI presentaron. Además existen denuncias en juzgados nacionales contra el general y otros militares que perpetraron u ordenaron masacres. Hasta la fecha Ríos Montt niega las acusaciones, culpando a la guerrilla de tales hechos, así como de las tierras quemadas. Paralelamente existen denuncias en su contra por adulteraciones a la ley y favorecer económicamente a la industria licorera y por haber organizado el “*jueves negro*”²⁵, una manifestación en la que simpatizantes del *FRG* salieron a manifestar con el rostro encubierto, armados con machetes, palos y armas, efectuando todo tipo de actos vandálicos y provocando que un periodista muriera de infarto al ver venir una bandada de hombres encapuchados contra él mientras efectuaba una entrevista. El *FRG* movilizó a los manifestantes en buses a la capital y además, obligó a los trabajadores de las municipalidades controladas por el partido a participar, amenazando con despedirlos de no atender tal instrucción. Todas estas acusaciones no han logrado tener éxito, ya que hasta la fecha no se le ha hecho legalmente responsable por sus actos.

1.5 Herencia política

Los gobernantes anteriormente mencionados, con excepción de Arévalo, comparten un modelo autoritarista en el accionar público, acentuando el ejercicio del control y cierre de esquemas. Así mismo se puede observar que en primer lugar, son modelos personalistas; y en segundo, que existe una ausencia de organismos e instituciones que propicien el equilibramiento del poder, lo cual “*condujo a dar preeminencia al clientelismo político, a usufructuar favores a la sombra del poder, a generar círculos encantados, como diría Schumpeter*” (Sandoval 2003, 109). Únicamente Arévalo da muestras de apertura hacia nuevos trayectos sociopolíticos.

Estas cinco personalidades han influenciado notoriamente ejercicio político guatemalteco del siglo XX y ayudan a entender la percepción social vinculada con la autoridad y el ordenamiento político del país. Así pues, se genera un patrón ostensible que señala que el poder está condensado en pocas personas, cuando no, en una sola. Esta situación es llamada por algunos *síndrome del personalismo*, el cual hasta la fecha tiene está latente en el ejercicio de la democracia electoral, ya que define el entendimiento y la práctica de dicho proceso. “*Para el ciudadano común, particularmente el de menos nivel socioeducativo y el campesino, se conforma una percepción sobre el Estado y el*

²⁵ Se llevó a cabo el 24 de julio de 2003.

gobierno como mecanismo de control y vigilancia de unos sobre otros. Esa es la herencia política con la que se llega al final del siglo XX” (Sandoval 2003, 110).

Entre 1993 y 1999 se efectuó un estudio sociopolítico en Guatemala, realizado en conjunto entre la Universidad de Pittsburg, AID y la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). Por medio de un método llamado DIMS (*Sistema de Monitoreo de Indicadores Democráticos*) se calculan la estabilidad democrática de un país a largo plazo, utilizando como variables la tolerancia y el apoyo al sistema (definido en el estudio como: “*la legitimidad que la población da al sistema político en general y a sus instituciones*”). De esta matriz, se pueden dar las siguientes cuatro posibilidades:

- *Democracia estable* (cuando tanto el nivel de tolerancia como el de apoyo al sistema son altos)
- *Rompimiento democrático* (cuando ambos niveles son bajos)
- *Democracia inestable* (cuando el nivel de tolerancia es alto, pero el apoyo al sistema es bajo)
- *Estabilidad autoritaria* (cuando la tolerancia es baja, pero el nivel de apoyo al sistema es alto)

En las interrogaciones efectuadas en 1999, referentes al nivel de confianza con que las instituciones nacionales y locales cuentan, se obtuvieron los siguientes resultados:

| Institución | Punteo / Escala de 100 puntos |
|--------------------------------------|-------------------------------|
| Municipalidad | 51 |
| Policía Nacional Civil | 50 |
| Juzgados | 46 |
| Tribunal Supremo Electoral | 46 |
| Ejército | 45 |
| Procuraduría de los Derechos Humanos | 45 |
| Ministerio Público | 44 |
| Gobierno | 43 |
| Congreso | 41 |
| Corte de Constitucionalidad | 39 |
| Oficinas públicas | 38 |
| Partidos políticos | 29 |

Entre 1993 y 1999 no se dio un cambio significativo en cuanto al apoyo al sistema en general. Su rango permanece bajo los 50 puntos, situándolo negativamente. Las municipalidades contaban en 1993 con 59 puntos, pero a finales de la década disminuyó la confianza en ellas también. El estudio concluyó en que la población tiene dos grandes preocupaciones: las condiciones económicas en el hogar y la violencia, sobre todo, la delincuencia común.

V. Postconflicto y transición democrática

Guatemala inició su transición democrática en la primera mitad del década de los ochenta, antes de que el enfrentamiento armado cesara y se lograra la firma de los Acuerdos de Paz (1996). Estos acuerdos juegan un papel muy importante en el mantenimiento y fortalecimiento del sistema democrático así como la construcción de la paz duradera, pues llevaron a la participación de diversos sectores en la mesa de negociaciones y a intensificar los esfuerzos conjuntos. Antes de entrar de lleno al caso guatemalteco, es necesario aclarar algunos puntos conceptuales que acompañan y le dan forma al proceso de paz y democratización.

Dada la amplia variedad en conceptos que existen en este campo, el marco teórico y metodológico a utilizar en esta sección va de la mano del estudio realizado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), a través de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) y la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO)²⁶.

1. Construcción de la Paz

Azpuru hace referencia al debate sobre la construcción de la paz, el cual se basa en una amplia literatura y una vasta diversidad de temas, entre ellos la reincorporación de refugiados y las políticas sociales implementadas después del conflicto. De igual forma, indica que no existe un consenso en cuanto a los alcances conceptuales y prácticos del proceso. Hay una tendencia que se centra en combatir directamente las causas que han provocado los conflictos, causas dispersas que resultan a su vez difíciles de atacar. Por esta razón, la tendencia en contrapartida ve con recelo la efectividad de estas acciones,

²⁶ Publicado en Azpuru, Dinorah; Blanco, Ligia; Córdova Macías, Ricardo; Loya Marín, Nayelly; Ramos, Carlos G. y Zapata, Adrián 2007: Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Guatemala y El Salvador, un enfoque comparado. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC). F&G Editores, Guatemala.

pues pueden fácilmente resultar en franca falta de resonancia en cuando a su profundidad e impacto.

Para aquéllos que llevan a cabo estos procesos resulta siempre un enigma saber si el cauce que están tomando las acciones realizadas están encaminadas en la dirección correcta o si serán sostenibles a largo plazo. Hasta la fecha tampoco es posible valerse de un parámetro consensual que permita medir la efectividad del proceso de paz o de las medidas tomadas. Es posible medir y evaluar aspectos parciales, parámetros mínimos, pero que permiten saber, por ejemplo, “*si existió una efectiva desmovilización y desarme de los bandos contendientes, el desminado de áreas de conflicto, la reintegración de los alzados en armas a la sociedad y el regreso y reincorporación de poblaciones desarraigadas o refugiadas en otros países*” (Azpuru 2007, 5).

En cuanto al éxito que un proceso de paz pueda tener, la condición *sine qua non* es el cese permanente al fuego. Los expertos concuerdan en que se tiene que dar un tiempo mínimo sin confrontación armada de dos años (hay quienes opinan que deben ser cinco). Las metas establecidas en los Acuerdos de Paz pueden utilizarse, en la mayoría de los casos, como instrumentos de medición, pero en muchas ocasiones resultan poco concretos o se reducen simplemente al cese de la confrontación armada. Medir su éxito se vuelve aún más complejo si se toma en cuenta que la meta final de la construcción de la paz debe ser evitar que vuelva a surgir el enfrentamiento armado. Las causas que hayan detonado estos conflictos son de diferente naturaleza:

- *De tipo socioeconómico*, difícil acceso a oportunidades o recursos. Debido a que puede más sencillo combatir los orígenes de los conflictos en sociedades en las que haya serias diferencias socioeconómicas, se corre el riesgo de que se confunda un proceso de construcción de paz con uno de desarrollo.
- *De índole política*, en particular el cierre de espacios para la oposición política democrática en general, o de espacios para expresión y participación de minorías y grupos excluidos.
- *De índole religiosa o étnica*, los cuales parecen ser los más complejos de todos. (Darby y Mac Ginty, en Azpuru 2007, 6).

De igual forma, sin importar cuál de las anteriores causas haya originado el conflicto, el proceso de democratización debe llevarse a cabo paralelamente, con el fin de “*relajar las tensiones y buscar alternativas políticas al enfrentamiento armado*” (Azpuru 2007, 6). En esta coyuntura, la medición del grado de democratización que una sociedad haya alcanzado puede ser utilizada como apoyo para medir el éxito de la construcción de

la paz, ya que permite incorporar aspectos que profundizan su valoración y que no son tan simples como *cese al fuego* o tan amplios como *desarrollo humano integral* (equiparado con *peace-building*). Incluso hay autores (como Doyle y Sambanis) que basan la evaluación del éxito de los procesos de paz en la valoración del grado de democratización. “*La democratización puede ser vista como un proceso a través del cual los actores adquieran no sólo igualdad ante la ley, sino las herramientas que les permitan involucrarse en procesos que lleven a mayores oportunidades de desarrollo socio-económico*” (Azpuru 2007, 6).

Además, se pueden encontrar ciertos indicadores generales de avance que también ayudan a medir los resultados de la construcción de la paz, entre ellos:

- “*La creación o reconstrucción de relaciones sociales armoniosas basadas en el consenso y no en la violencia*”
- *El reconocimiento de parte de los bandos contendientes de la necesidad de utilizar medios pacíficos para resolver los conflictos sociales*” [Ardón 1998]
- “*La participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones*”
- *La inclusión de grupos excluidos de la sociedad en la vida política y económica del país*
- *La prevalencia de un Estado de Derecho*
- *La construcción de instituciones democráticas eficaces y efectivas*” [Kumar, 1997] (en Azpuru 2007, 7).

Podemos concluir que diferenciar entre los indicadores de proceso construcción de paz y de democratización en sociedades postconflicto resulta difícil, pues tienden a cruzarse en muchos aspectos.

2. Democratización en una sociedad postconflicto

Al no existir un consenso en cuanto a la definición de democracia, se presenta a continuación un compendio de las más aceptadas y/o referidas en el mundo académico, comenzando por Schumpeter, la cual enfatiza el procedimiento como fuente de legitimidad del poder político: “*arreglo institucional para llegar a decisiones políticas en las cuales los individuos adquieren el poder de decidir por la vía de una lucha competitiva por el voto popular*” (Azpuru 2007, 7). A esta se le suma la definición de poliarquía de Dahl, en la que se identifican los requisitos mínimos del procedimiento a practicarse en un sistema democrático: *funcionarios electos, elecciones libres e imparciales, sufragio inclusivo, derecho a ocupar cargos públicos, libertad de expresión, variedad de fuentes de*

información y autonomía asociativa (Azpuru 2007, 7). Linz adhiere a lo anterior la importancia del *apoyo social* que las masas y las élites le otorgan a las reglas y los procedimientos democráticos, con el fin de legitimar la democracia.

En base a lo anterior, queda claro que para la democracia sea significativa, no se limita a las elecciones libres, sino que debe desenvolverse en un ambiente en el que las libertades políticas básicas se respeten, en donde exista un sistema legal que ampare los derechos y las libertades de los ciudadanos, evitando que uno o un grupo de ellos se coloquen por encima de los demás y de la ley.

En cuanto a las sociedades que se encuentran postconflicto, existe una clasificación presentada por Linz, Lipset y Diamond²⁷ (1999) en la que hacen una útil diferenciación entre regímenes políticos democráticos y no democráticos:

- ***Regímenes autoritarios no democráticos***
“Varían según su nivel de libertades permitidas a los ciudadanos y pueden incluso realizar elecciones competitivas”.

- ***Pseudo democracias***
“Toleran los partidos políticos de oposición en cierta medida y proveen el espacio para el pluralismo, pero todavía tienen importantes restricciones. Estos pueden ser regímenes que empezaron el proceso de liberación política, pero se quedaron estancados. Una característica que distingue a las pseudos democracias de las democracias electorales, es que en las mismas el traslado efectivo del poder nunca llega a efectuarse”.

- ***Democracias electorales***
“Son sistemas civiles, constitucionales, en los cuales los cargos públicos se llenan a través de elecciones regulares, competitivas y multipartidarias, con sufragio universal. Estos regímenes generalmente cumplen con las condiciones minimalistas de la llamada democracia de procedimiento”.

- ***Democracias liberales***
Presenta las características de la democracia electoral, pero también se le suman otros aspectos:

²⁷ En Azpuru 2007, 7-9

1. *“control del Estado y sus decisiones en las personas electas y no en otros subgrupos locales - como la fuerza armada - o extranjeros;*
2. *restricciones al poder ejecutivo por parte de otras instancias de gobierno;*
3. *resultados electorales inciertos, con un número significativo de votos para la oposición;*
4. *no restricciones a grupos minoritarios o en desventaja para que expresen sus intereses o practiquen su idioma o cultura;*
5. *canales de expresión de los ciudadanos, más allá de los partidos políticos;*
6. *fuentes alternativas de información y acceso ciudadano a las mismas;*
7. *libertad de opinión, discusión, expresión, publicación, manifestación, reunión y petición;*
8. *igualdad política para todos los ciudadanos bajo la ley;*
9. *protección efectiva de las libertades por parte de un poder judicial independiente, no discriminatorio;*
10. *un Estado de Derecho que protege a los ciudadanos de detención injustificada, terror, tortura o interferencia en su vida personal”.*

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), publicó en el 2004 el *Informe sobre la Democracia en América Latina* e incluyó un número de condiciones para considerar como democrático a un país: *“elecciones libres y justas, autoridades electas, sufragio universal, el derecho a competir por los cargos electos, libertad de expresión, libertad de asociación, acceso a la información pluralista, respeto por los mandatos establecidos en la constitución, un territorio que define quiénes votan, y la creencia que el proceso electoral y las libertades asociadas al mismo continuarán existiendo en el futuro”.*

Es evidente que ningún país puede dejar de ser regido por el autoritarismo para pasar a ser súbitamente una democracia liberal. Estos procesos requieren una consolidación a través del tiempo, la mayoría dejan el autoritarismo, luego pasan a ser una democracia electoral, hasta transformarse en una de tipo liberal. Kumar (1998) dice al respecto que la democratización es entonces un *“proceso a través del cual los países desarrollan instituciones, patrones de comportamiento y una cultura que respete el Estado de Derecho”* (en Azpuru 2007, 9).

La construcción democrática pasa en entonces por las siguiente cuatro fases:

1. Liberalización

En esta etapa suceden cambios políticos y sociales, se redefinen y extienden los derechos (aunque es difícil saber si son respetados o no) y se dan avances en cuanto al distanciamiento del período autoritario. Dentro de estos cambios se encuentran, por ejemplo, menor censura en los medios de comunicación, el respeto de algunas garantías individuales, indicios de tolerancia para con la oposición política, retorno de refugiados políticos y la liberación de prisioneros políticos.

2. Transición

Generalmente se toma como referencia el período de traspaso del poder militar al poder civil, un intervalo entre dos regímenes políticos. Un signo de transición se da cuando los propios líderes autoritarios dan inicio al cambio y reforman sus propias reglas y comienzan a favorecer las garantías de los derechos políticos. Suele ser un período de mucha inestabilidad y lucha entre las fuerzas políticas para redefinir las nuevas reglas del juego. Este período concluye cuando se llega a un acuerdo en cuanto a los procedimientos políticos para lograr instituir un gobierno popularmente electo, el cual cuente con la *“autoridad para generar nuevas políticas públicas y cuando los poderes ejecutivo, legislativo y judicial generados por la nueva democracia no tienen que competir con otros poderes de hecho (como los militares)”* (Linz y Stepan 1996, en Azpuru 2007, 10).

3. Democratización

Después de traspasar el mando de forma legítima en manos de la ciudadanía, el nuevo sistema político debe funcionar en armonía con la constitución política local y volverse permanente y regular. En otras palabras, es un proceso gradual y transitorio, en el que aún no se tiene la certeza de que la democracia se dará de forma continua. Además, también es definida por O'Donnell y Schmitter como *“el proceso mediante el cual las reglas y procedimientos de ciudadanía son aplicados a instituciones políticas previamente gobernadas por otros principios (como el control coercitivo o la tradición) o extendidos a personas que anteriormente no tenían tales derechos y obligaciones (como las mujeres, las minorías étnicas o la población analfabeta)”* (Azpuru 2007, 11). Su objetivo es minimizar el riesgo de revertir el proceso, es decir, dar paso a la consolidación.

4. Consolidación

En este punto, persisten nuevamente las discrepancias académicas en cuanto al momento justo en el que la consolidación se da. Huntington, considera que la democracia alcanza su consolidación cuando *“en un país el partido de turno pierde una elección, la cual es ganada por la oposición. En la siguiente elección, sin embargo, ese gobierno pierde las elecciones y es la oposición la que conforma el nuevo gobierno”* (en Azpuru 2007, 12). Lo anterior es conocido como la prueba de doble vuelta, considerado a su vez como un parámetro válido.

Para Rostow, esta fase se da cuando la práctica se vuelve un hábito: *“las normas y los procedimientos se internalizan, de manera que la gente se ciñe a las reglas del juego político, aun cuando estén en conflicto y en competencia”* (en Azpuru 2007, 12). Para Linz y Stephan, se trata de integrar *“aspectos de comportamiento, actitud y de índole constitucional”* (en Azpuru 2007, 12). Explican que los actores principales de la sociedad entienden la democracia como el único medio posible para gobernar y la población a su vez, comparte la visión del sistema aunque reconoce sus limitaciones.

Una herramienta que facilita la forma de precisar la consolidación es la serie de parámetros señalados por Diamond: *“no hay manifestaciones de deslealtad hacia la democracia por parte de grupos importantes de la sociedad, los anti-demócratas son verdaderamente marginales, los líderes políticos, sociales y empresariales creen en la legitimidad de la democracia y actúan consecuentemente y más del 70% de la población cree que la democracia es preferible por encima de cualquier otro tipo de gobierno”* (en Azpuru 2003, 13).

2.1 La democracia en Latinoamérica

En la década de los ochenta, la mayoría de los países latinoamericanos emprendieron el camino de la liberalización y transición democrática (Venezuela, Colombia y Costa Rica lo iniciaron con anterioridad). Este proceso se ha transcurrido de manera regular, teniendo en cuenta que la práctica de elecciones libres se ha repetido a lo largo de tres décadas y que la edificación de instituciones democráticas también se ha dado. Esto permite situarlos como democracias electorales, pero siguen sin lograr su consolidación²⁸.

²⁸ Algunos académicos consideran que Costa Rica, Chile y Uruguay ya son democracias consolidadas.

La siguiente es una tabla comparativa basada en los datos obtenidos por *Freedom House*²⁹ en las investigaciones y los reportes llevados a cabo en los años 2005 y 2010. Esta clasificación sirve para determinar el estatus de la democracia en todos los países, evaluando los derechos políticos y a las libertades civiles. 1 representa la libertad, mientras que 7 la falta de la misma. El punteo a continuación es el promedio obtenido entre el resultado de los derechos políticos y el de las libertades civiles. Para poder apreciar el desarrollo de Guatemala de forma contrastiva, se incluyen también los resultados de los demás países latinoamericanos:

| País | Punteo 2005 | Clasificación del País 2005 | Punteo 2010 | Clasificación del País 2010 |
|----------------------|------------------|-----------------------------|---------------------|-----------------------------|
| Costa Rica | 1.0 | Libres | 1.0 | Libres |
| Chile | 1.0 | | 1.0 | |
| Uruguay | 1.0 | | 1.0 | |
| Belice | dato no obtenido | | 1.5 | |
| Panamá | 2.0 | | 1.5 | |
| Argentina | 2.0 | | 2.0 | |
| República Dominicana | 2.0 | | 2.0 | |
| México | 2.0 | | 2.5 | |
| Brasil | 2.5 | | 2.0 | |
| El Salvador | 2.5 | | 2.5 | |
| Perú | 2.5 | | 2.5 | |
| Bolivia | 3.0 | | Parcialmente libres | |
| Ecuador | 3.0 | 3.0 | | |
| Honduras | 3.0 | 4.0 | | |
| Nicaragua | 3.0 | 4.0 | | |
| Paraguay | 3.0 | 3.5 | | |
| Venezuela | 3.5 | 4.5 | | |
| Colombia | 4.0 | 3.5 | | |
| Guatemala | 4.0 | 4.0 | | |
| Cuba | 7.0 | No libre | 6.5 | No libre |

En el *Informe sobre democracia en América Latina*³⁰, aunque se constata que la constitucionalidad se ha mantenido a nivel general, también se hace referencia a los retrocesos que han sufrido las democracias en esta región. Entre ellos se puede mencionar

²⁹ Ver: www.FreedomHouse.org

³⁰ UNDP 2004

la clausura del Parlamento en Perú (1992) y la del Congreso en Guatemala (1993) o la remoción de los presidentes de Argentina, Bolivia y Ecuador antes de terminar su período. El informe le atribuye estos retrocesos al hecho de que la construcción de la democracia debe ir de la mano de la construcción de la ciudadanía. El fortalecimiento de la difusión de la democracia debe llevarse a cabo junto con el combate a la pobreza y la desigualdad. Existen otros factores en el caso latinoamericano de gran influencia en estos retrocesos: *“excesiva centralización del poder Ejecutivo, las continuas violaciones al Estado de Derecho, el debilitamiento de los partidos políticos y de las instituciones representativas, la persistencia de la violencia estatal contra grupos socialmente excluidos y la interferencia del ejército en la vida política [Cameron 2002] y el peligro que conllevan las tendencias populistas [Roberts 2000]”* (en Azpuru 2007, 14).

2.2 El proceso de democratización como tal

El establecimiento de las condiciones formales mínimas debe darse, para que el proceso se vaya afianzando a través del tiempo. Resultaría poco realista esperar que en un lapso corto de tiempo las sociedades postconflicto (como Guatemala) presenten las características de una democracia liberal. El mayor reto de las democracias que acaban de dejar un sistema autoritario reside en *“generar las condiciones que permitan la liberalización de los espacios para el hacer político, el establecimiento de procedimientos de elección libre y transparente de los gobernantes y, la construcción de marcos legales e institucionales que sustenten las libertades y los derechos y promuevan un nuevo marco de valores y comportamientos de los ciudadanos”* (Azpuru 2007, 15-16). Este proceso no sucede de forma lineal, sino que presenta altibajos, estancamientos e incluso, reveses.

Sumado a los retos anteriores, si estas sociedades también acaban de superar un conflicto armado, se enfrentan a otros problemas paralelos, como por ejemplo, la reconciliación. Democratización y reconciliación son procesos que están íntimamente ligados, siendo el último un parte integral del primero. Las tensiones vividas durante el conflicto armado provocan que la sociedad se polarice, creándose una barrera de desconfianza mutua difícil de superar, esto rehace a su vez en bajos niveles de tolerancia política y en la volatilización o aniquilación de liderazgos políticos y sociales. Reconciliarse no significa necesariamente la ausencia de conflictos, sino la transformación de los mismos en conflictos sociales no violentos. Además, existen otros factores que forman parte de esta evolución, como lo son *“la desmovilización y reintegración de combatientes de ambos lados del conflicto, las necesidades de poblaciones especiales tales como los refugiados y desplazados, la reconstrucción de economías afectadas por la guerra y la construcción o*

reconstrucción de instituciones democráticas y sociedades civiles debilitadas por el conflicto [Arnson 1999]” (en Azpuru 2007, 16).

En las sociedades postconflicto, factores como *“el tipo de acuerdo de paz alcanzado, el involucramiento de la sociedad civil en los procesos de negociación e implementación de los acuerdos, los avances previos que hayan existido en cuanto a la liberación política, la experiencia histórica con la democracia y por ende el nivel de cultura democrática existente entre los ciudadanos, y el grado y tipo de involucramiento de actores internacionales en las negociaciones de paz y en el proceso de construcción de la paz”* (Azpuru 2007, 17) marcan el ritmo con el cual se va consolidando la democracia.

Basado en la anterior teoría, se puede ubicar a Guatemala como una sociedad en proceso de democratización. Las elecciones libres y pluralistas como elemento central han sobrevivido ya varios períodos consecutivos, aunque esto no signifique que haya sido una solución inmediata a muchos de los problemas a los que se enfrenta. En vista a su pasado autoritario, hay dos temas cruciales ligados con su democratización: primero, la preeminencia del poder civil y el control que este ejerza sobre las fuerzas armadas, las cuales han tenido el poder directa o indirectamente durante décadas. Segundo, superar todas aquellas secuelas que el autoritarismo haya provocado y que persistan en los ciudadanos a través del fortalecimiento de la cultura democrática, con el fin de consolidar la legitimidad de la misma a largo plazo.

A continuación se abordará el proceso de democratización en Guatemala, concebido como un proceso político y no como uno de democratización social y económica, por lo que se busca mantener el apego a los mecanismos políticos creados, aunque éstos a su vez persigan metas sociales y económicas. De esta forma, el estudio realizado por IDRC, ASIES y FUNDAUNGO³¹ basó el análisis del proceso de democratización de Guatemala en las siguientes cinco dimensiones:

2.1.1 Estado de Derecho

Las sociedades postconflicto se enfrentan con el reto de lograr establecer un Estado de Derecho que proteja a todos los ciudadanos de los abusos que el Estado mismo pueda cometer contra ellos. Así también el Estado debe asegurarse de que todos los ciudadanos actúen dentro del marco de la ley, sin privilegios de ningún tipo. Para entrar en vigencia, tiene como prerrequisito la universalidad de la ley. De igual forma que la democracia, la

³¹ Mencionado en la página 46.

acepción del Estado de Derecho ha ido cambiando con el tiempo, teniendo así un carácter axiológico. Andrade hace énfasis en la evolución de su significado, el cual parte de una valorización limitada *“En el que los poderes públicos respetan el Ordenamiento Jurídico hasta otra más valorativa, conforme a la cual el común de las gentes lo entiende como gobierno o régimen respetuoso de las libertades públicas, como régimen claramente contrario al absolutismo, al despotismo, al totalitarismo”* (en Azrupu 2007, 21).

En un Estado democrático todos los ciudadanos, incluyendo los funcionarios públicos, están sujetos al derecho y a la ley. La libertad de los ciudadanos es asegurada a través del sometimiento de la autoridad pública. Es por eso que el vínculo entre la democracia y el Estado de Derecho es tan importante, ya que permite que cada una de las personas haga valer sus derechos, inclusive ante el poder político. De esta forma, el Estado debe ser siempre legal y constitucional, ya que su fin principal es preservar esos derechos. La única forma de que la libertad de los ciudadanos se vea afectada es por medio de alguna ley que respalde tal fin. Esta ley a su vez, sólo puede ser habilitada a través de un procedimiento formal establecido en la constitución, en la que el pueblo esté representado. Un organismo imparcial e independiente debe velar por que estas normas sean acatadas.

2.1.2 Democracia representativa

La instauración de la democracia representativa en las sociedades postconflicto comienza con el establecimiento de las elecciones libres y periódicas, las cuales permitirán la eventual profundización y consolidación de la misma. Los ciudadanos traspasan el poder de toma de decisiones a las autoridades electas en los asuntos de carácter nacional. Las elecciones pueden llevarse a cabo por medio de distintos sistemas electorales, tal y como el basado en el escrutinio uninominal mayoritario o el de la representación proporcional. Paralelamente ésta requiere de instituciones democráticas fundamentales, como lo son comisiones o tribunales electorales autónomos que velen por la imparcialidad y la validez del sufragio.

La democracia representativa es comparada con la democracia constitucional moderna, la cual basa su marco constitucional en la representación de la mayoría, pero tomando en cuenta los derechos de las minorías. El gobierno de la mayoría respeta y toma en cuenta los derechos de todos y los sujeta a los límites absolutos y necesarios de los poderes del gobierno. Este tipo de democracia puede tomar distintas formas, se puede dar también por ejemplo en regímenes de gobierno monárquico o republicano.

La idea de la libertad, el concepto de la democracia representativa y el de Estado de Derecho emergieron y se desarrollaron paralelamente. Este último es entendido como *“aquel limitado y condicionado por el respeto de la norma jurídica, por la separación o limitación de poderes y por los derechos de la persona humana, cuyas autoridades son el resultado de elecciones libres y periódicas, en las que puedan intervenir todos los partidos políticos legalmente constituidos, sin exclusiones discriminatorias o la existencia de partidos únicos”* (Capel 1989, en Azpuru 2007, 24).

En la mayoría de países la democracia constitucional se ejerce de manera representativa, ya que es muy difícil que se dé la democracia directa en un Estado moderno. En una democracia representativa, los partidos políticos deben de funcionar en un sistema pluralista y de libertad. Estos partidos son elementales para su práctica. Es importante que estén bien organizados, que sean sólidos y que puedan elegir libremente sus autoridades y candidatos, así como también, que no dependan del poder gubernamental.

Si bien la democracia representativa requiere de elecciones libres y plurales, de partidos políticos fuertes e instituciones electorales autónomas, sin el voto libre y universal por parte de la población no estaría completa. El ejercicio periódico del sufragio es la parte más importante de la democracia representativa.

2.1.3 Participación y espacio público

La democracia representativa se diferencia de la participativa en varios aspectos: la primera está reglamentada como un ritual periódico. La segunda, en cambio facilita la intervención social según sea necesario y promueve la redistribución del poder en una sociedad de forma más igualitaria. En otras palabras, la democracia participativa *“es el conjunto de mecanismos e instancias que poseen los ciudadanos y las comunidades para incidir en las estructuras estatales y las políticas públicas”* (Azpuru 2007, 25). Lo anterior hace referencia a las vías con las que cuentan los ciudadanos, las comunidades y los grupos sociales para incurrir tanto en las políticas públicas como en la realización de una auditoría social, evitando tener que recurrir a la democracia representativa (sufragio), a los partidos políticos y a la organización gremial. Esta participación tiene lugar en asuntos de tipo político, económico o administrativo. Ambas democracias son esenciales para el desarrollo y la consolidación de la democracia. Sin la presencia de los ciudadanos en los asuntos públicos, no se puede alcanzar la gobernabilidad democrática, ya que el poder debe estar

legitimado en la voluntad obtenida a través del consenso social. A medida que se vaya consolidando esta participación, irán aumentando las posibilidades de los diferentes sectores sociales para alcanzar sus cometidos.

Según Restrepo (1997), entre el Estado y la sociedad pueden darse dos mecanismos o tendencias:

- *“La socialización del Estado. Se refiere a la apertura de la administración pública y de los procesos de decisión a la participación directa de los ciudadanos, comunidades y representantes de organizaciones de la sociedad civil a través de las políticas públicas y del poder local.*
- *La auditoría social. Se refiere a la auditoría de la sociedad a los funcionarios y mandatarios, presupuestos y programas públicos”* (en Azpuru 2007, 25).

Para que la participación ciudadana se dé, debe haberse creado con anterioridad el espacio público. Este se compone de una sociedad civil sólida y de un ambiente político que favorezca la participación. Para llevar a cabo un acercamiento más profundo a la participación ciudadana, existen tres áreas importantes en las que se puede enfatizar su estudio:

1. **Proceso de políticas públicas**, las cuales están orientadas hacia al bien común. Son acciones que buscan satisfacer el interés público. Lindblom (1991) define las políticas públicas como los *“medios a través de los cuales los principios, garantías, derechos y valores constitucionales se materializan o concretan en la realidad y dejan de ser meras nociones retóricas y difusas pasando a ser los ejes transversales que animan la acción positiva de las autoridades”* (en Azpuru 2007, 26). Aunque en la actualidad el diseño, gestión y evaluación las políticas públicas están en manos del Estado, cada vez más organizaciones sociales buscan tomar parte en *“el establecimiento de la agenda, la formulación de alternativas y la ejecución y evaluación de dichas políticas”* (Lahera 2000, en Azpuru 2007, 26).
2. **Ejercicio del poder local**, entendido como una manifestación de poder en un territorio delimitado, ejercido en un ámbito jurídico y administrativo. Su principal característica es la descentralización a través del reconocimiento de la importancia de la participación de las comunidades. Esto quiere decir que el gobierno central le transfiere competencias y poder político a instancias del Estado que están más cerca de la población y que gozan de

independencia administrativa y legitimidad propia. De esta forma se busca trasladar los recursos y la toma de decisiones, así como también, desconcentrar las funciones de un ámbito nacional a uno local.

- 3. Ejercicio de la auditoría social en la transparencia y rendición de cuentas (*accountability*) de los gobernantes electos.** Debido a que en muchos países la corrupción y el manejo indebido de los fondos del Estado dan pie a la inestabilidad política, ahuyentan la inversión y fomentan la desconfianza y la pérdida de la credibilidad por parte de la ciudadanía en las instituciones gubernamentales; la lucha contra la corrupción está vinculada con el fortalecimiento de la democracia. Esta auditoría social complementa la rendición de cuentas horizontal (realizada desde el Estado mismo) y es también conocida como auditoría vertical.

La auditoría horizontal permite que el Estado tome acciones contra otras agencias o instituciones del Estado que hayan actuado de forma ilegal. Para O'Donnell (1997) los mecanismos o las instituciones necesarios para la rendición de cuentas horizontal son: *“1) La legislación que prohíba cualquier forma de nepotismo, corrupción o malversación de fondos públicos y debe exigir la declaración de bienes de los funcionarios. 2) Las agencias anticorrupción que deben controlar las acciones de los funcionarios públicos y de las distintas instituciones del Estado. Destaca entre éstas el organismo judicial, el cual debe ser independiente en todos los aspectos”* (en Azpuru 2007, 27).

La auditoría vertical requiere de la participación activa por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Su objetivo es evaluar (eficiencia y calidad), medir (rendición de cuentas) y controlar (transparencia) tanto la gestión política como la administración pública. Diamond (1999b) hace referencia a los mecanismos o instituciones a través de los cuales se lleva a cabo la auditoría vertical: *“1) Las elecciones: en dos aspectos, castigando o premiando con el voto a los gobernantes y partidos políticos, y exigiendo transparencia en las campañas electorales. 2) Medios de comunicación independientes: a través de canales abiertos y libres de información. 3) Organizaciones no gubernamentales: buscando incidir y monitorear cada cual en su ámbito, la acción gubernamental”* (en Azpuru 2007, 28).

Referente al espacio público, Jürgen Habermas lo define como una comunidad imaginaria, compuesta por agentes gubernamentales y ciudadanos privados, que se reúnen para llevar a cabo una *acción comunicativa*, la cual depende de la calidad del discurso y de la cantidad de participantes. En esta esfera pública se habla, discute y argumenta acerca de los asuntos y las necesidades de la sociedad con el Estado y es a su vez, una forma de integración social. Los actores relevantes de la sociedad y sus agendas, de acuerdo con las relaciones de poder que prevalezcan, van creando a su vez relaciones interpúblicas que forman también parte de esta esfera pública.

2.1.4 Preeminencia del poder civil

La vida política en casi todos los países de Latinoamérica se vio marcada por los gobiernos militares. Sin embargo, en aquéllos en los que surgieron guerrillas o movimientos de izquierda revolucionarios sucumbieron ante el control total del Estado por parte de los militares, así como también, fueron objeto de severas violaciones de los derechos humanos. Una de las razones por las que se dieron estos abusos de poder fue que en muchas constituciones le asignaron al ejército la protección de la democracia, convirtiéndolo en el encargado de velar por el orden político y legal. El rol de las Fuerzas Armadas se vio elevado de encargado de la defensa nacional a “*árbitro de la política nacional*” (Loveman 1999, 221 en Azpuru 2007, 30).

Durante la década de los setentas, en muchos países latinoamericanos, los gobiernos electos democráticamente se vieron interrumpidos por golpes militares. A partir de entonces, los académicos interesados en el estudio de los diferentes modelos de regímenes militares, sus líderes y las Fuerzas Armadas en esta región han ido analizando el tema según se han dado sus distintas fases. En la década de los setenta, se enfocaron en las razones por las cuales se dieron estos rompimientos democráticos, la forma en la que se dieron y el contenido de los gobiernos autoritarios. En los ochentas, abordaron las causas que favorecieron el debilitamiento de los gobiernos autoritarios. En los noventas, se concentraron en examinar las relaciones entre los militares y los civiles, así como también la preeminencia del poder civil.

Tras el debilitamiento del modelo autoritario a mediados de la década de los ochenta, dio comienzo una corriente democratizadora que fue regulada por los mismos gobiernos militares, quienes tras un debilitamiento interno y falta de apoyo internacional se fueron extinguiendo. Según muchos académicos, tras haberse establecido la democracia, se puede medir su desarrollo en base a la eliminación de la presencia militar o

de la influencia que los militares hayan ejercido sobre los gobiernos civiles electos en los años siguientes. Según Schmitter y Karl (1991) *“una democracia es un conjunto de instituciones que permiten que los ciudadanos elijan a los principales responsables de tomar decisiones en elecciones competitivas, justas y periódicamente programadas, celebradas en el marco del gobierno de derecho, las garantías de libertad política y las prerrogativas militares limitadas”* (en Azpuru 2007, 30).

Así pues, la consolidación democrática debe de ir acompañada de la subordinación de las fuerzas militares ante el poder civil. El rol del ejército debe estar orientado hacia la defensa nacional y la seguridad internacional, evitando que goce de todas aquellas prerrogativas que le permitan influir en el Estado, su sistema político y la sociedad civil. La subordinación militar significa también que serán los civiles quienes definan el rol de las fuerzas armadas³² y que las estructuras gubernamentales facilitan a los civiles la supervisión y el control, tanto de los servicios militares como de inteligencia. Así pues, el poder civil estará involucrado en la definición de las metas, las políticas y la implementación de la defensa nacional.

Aun cuando en el ámbito político la supremacía del poder civil en Latinoamérica ha ido progresando en los últimos años, la influencia militar sigue estando presente en el ámbito político y no ha sido subordinada totalmente. Su participación en tareas áreas como el desarrollo rural, la acción cívica, la inteligencia y la participación en el gabinete de gobierno siguen siendo un impedimento para la consolidación de la preeminencia del poder civil.

2.1.5 Fortalecimiento de la cultura democrática

El desarrollo y mantenimiento de un sistema democrático no es posible si los ciudadanos no cuentan con valores y actitudes que les permitan apreciar su sistema de gobierno a pesar del descontento general que prevalezca ante un gobierno temporal. Para ello, la población debe contar con una cultura democrática sólida y considerar las elecciones como la mejor opción para llevar a cabo un cambio social. Especialmente en las sociedades postconflicto, debido a la polarización de dos o más sectores y a la cultura de violencia, la fuerza puede ser vista por algunos como un medio para resolver conflictos sociales. Es por ello, que el proceso de democratización debe ser apoyado por instituciones encargadas de internalizar y reforzar gradualmente las normas y los valores

³² Por ejemplo, *„el grado de supervisión civil sobre el ejército; y la supervisión de asuntos profesionales e institucionales tales como la educación militar, los ascensos y retiros, los gastos y el presupuesto y la distribución territorial y tácticas a seguir”* (Loveman 1999, en Azpuru 2007, 31).

democráticos de la población, con el fin de promover el acomodo mutuo y la tolerancia política.

A continuación, dos definiciones de cultura política:

- *“La cultura política de una sociedad está determinada por las normas, valores y creencias relacionadas con las instituciones políticas existentes, además de los rituales y símbolos que refuerzan esas creencias”* (Jackisch 1986)
- *“Conjunto de actitudes, creencias y sentimientos que dan orden y sentido a un proceso político y que provee los supuestos y las reglas implícitas que gobiernan el comportamiento de un sistema político. [Lo anterior] está condicionado por la historia política de cada sociedad y que a escala individual el conjunto de actitudes políticas es producto de estímulos que a lo largo del tiempo han orientado al individuo desarrollando su aprendizaje”* (Lucien Pye).

Pese a que existen varias clasificaciones que permiten diferenciar los diferentes tipos de cultura política practicados hoy en día, diferenciar entre autoritaria o democrática sigue siendo la división más común y sencilla:

- **Cultura política moderna o democrática**
En estas sociedades, los individuos tienen conocimiento del funcionamiento de su sistema, manifiestan su disposición para integrarse en los procesos políticos y muestran interés en la participación activa, es decir, buscan tomar parte en el proceso de toma de decisiones. Así mismo, los ciudadanos están conscientes tanto de sus derechos cívicos y políticos como de sus obligaciones ciudadanas. Además de ello, comparten valores democráticos tales como *“la tolerancia política (hacia otras personas o grupos con ideas o costumbres distintas), el apoyo a las instituciones de un sistema democrático (que trascienda el apoyo a un gobierno de turno), la creencia en el debido proceso y en los derechos de otros ciudadanos, la simpatía por líderes de carácter democrático y la confianza interpersonal”* (Azpuru 2007, 33).
- **Cultura política tradicional o autoritaria**
Es el polo opuesto de la cultura política moderna. Su principal diferencia radica en que los individuos de estas sociedades carecen de interés en la

participación de los procesos políticos. Además de ello, no se sienten identificados con el sistema democrático, presentan un bajo nivel de tolerancia con respecto a las opiniones ajenas y aceptan la violencia como medio para resolver conflictos sociales o políticos (incluyendo las intervenciones militares). En sociedades con tradición autoritaria, el proceso de la edificación de una cultura democrática puede tomar incluso varias generaciones.

Dentro de los aspectos que se pueden examinar analíticamente se encuentra el apoyo para la democracia o su legitimidad. Ésta se define como *“el atributo de Estado que implica la existencia, en una mayoría de la población, de un grado de consenso que asegura la obediencia sin necesidad de recurrir a la fuerza”* (Azpuru 2007, 34). Linz la define como *“la creencia, entre una población dada, de que a pesar de sus imperfecciones y carencias las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pudieren establecerse y que requieren obediencia a las reglas”* (en Azpuru 2007, 34). El uso de la fuerza es el medio con el cual los gobiernos autoritarios obligan a la población a obedecer; es por ello que no necesitan su legitimación.

En el presente trabajo, se hace referencia a la legitimidad de las instituciones permanentes sobre las cuales se sostiene un régimen y no a la legitimidad de las autoridades electas en sí; aun cuando la legitimidad está estrechamente ligada con la eficiencia y eficacia con la que las autoridades operan. Si el desempeño de las mismas es pobre y no son capaces de resolver los problemas que preocupan a los ciudadanos, tanto la autoridad del Estado como su legitimidad se van desgastando. David Easton estableció tres niveles de apoyo social o legitimidad. Años más tarde, Pippa Norris propuso una subdivisión de los tres niveles presentados por Easton. A continuación una tabla elaborada por Azpuru, la cual sintetiza estos niveles.

NIVELES DE LEGITIMIDAD EN UN SISTEMA DEMOCRÁTICO

| Niveles de Legitimidad o Apoyo Social | |
|---------------------------------------|--|
| Easton | Norris |
| Apoyo difuso ³³ | 1. Apoyo a la comunidad política (orgullo de ser ciudadano de un país) |
| Apoyo al régimen político | 2. Apoyo a los principios del régimen (inclinación por la democracia como valor, creencia en el debido proceso, respeto a las |

³³ Legitimidad de la comunidad política

| | | |
|--------------------------------|--|---|
| Apoyo específico ³⁴ | | reglas democráticas, rechazo a las opciones autoritarias, tolerancia) |
| | | 3. Apoyo al desempeño del régimen (satisfacción con el desempeño del funcionamiento de la democracia) |
| | | 4. Apoyo al sistema y apoyo a las instituciones del régimen (confianza en las instituciones, apoyo al sistema político) |
| | | 5. Apoyo a los actores políticos o a las autoridades (confianza en los actores políticos, evaluación de la actuación de las autoridades de turno) |

El siguiente cuadro sintetiza los conceptos, que siendo operacionalizados, llegaron a convertirse en indicadores, los cuales fueron las herramientas que el estudio anteriormente mencionado utilizó para llevar a cabo su análisis. Para mayor información acerca de la medición empírica de la democracia, la combinación de metodología cuantitativa y cualitativa véase Azpuru 2007.

OPERACIONALIZACIÓN DE LAS DIMENSIONES DE DEMOCRATIZACIÓN UTILIZADAS EN LA INVESTIGACIÓN³⁵

| Concepto | Definición operativa | Indicador |
|--|--|---|
| A. Dimensión: Estado de Derecho | | |
| Fortalecimiento de la legalidad | Ausencia de impunidad | <ul style="list-style-type: none"> • Hay nueva legislación contra la impunidad |
| | Mayor acceso a la justicia | <ul style="list-style-type: none"> • Incremento, descentralización o ampliación de operadores/ instancias de provisión de justicia • Surgimiento de otras instancias vinculadas al tema |
| | Autonomía de poderes constitucionales e instituciones fiscalizadoras | <ul style="list-style-type: none"> • Existe independencia presupuestaria en estas instituciones • Transformación de mecanismos de elección de funcionarios |
| | Ausencia de poderes paralelos | <ul style="list-style-type: none"> • Legislación e institucionalidad vigentes |

³⁴ Nivel de legitimidad de las autoridades

³⁵ En Azpuru 2007, 36-38

| | | |
|--|---|--|
| Vigencia de derechos civiles y políticos | Libertad de asociación Libertad de reunión y manifestación Libertad de elegir y ser electo Libertad de expresión o emisión del pensamiento | <ul style="list-style-type: none"> • Nueva legislación • Mecanismos creados para garantía (institucionales) • Número de casos de violación a esos derechos |
| Vigencia de derechos individuales | Reducción violaciones del derecho a la vida, a la integridad y a la seguridad personal | <ul style="list-style-type: none"> • Nueva legislación • Número de ejecuciones extrajudiciales • Número de casos de tortura o uso excesivo de la fuerza • Número de casos de amenazas o intimidaciones a operadores de justicia y derechos humanos |
| B. Dimensión: Democracia representativa | | |
| Elecciones democráticas | Elecciones limpias, libres, periódicas y plurales | <ul style="list-style-type: none"> • Número de elecciones realizadas y tipo • Hay aval de la comunidad nacional e internacional • Según calendario constitucional • Amplio espectro de opciones ideológicas partidarias |
| | Representatividad de cargos de elección popular | <ul style="list-style-type: none"> • Representación étnica y de género en el legislativo y gobiernos locales |
| | Tasas de participación electoral | <ul style="list-style-type: none"> • Número de ciudadanos inscritos en el registro electoral • Facilidades en mecanismos de registro de ciudadanos • Número de ciudadanos que participan en elecciones |
| Institucionalización política | Credibilidad de institución electoral | <ul style="list-style-type: none"> • Confianza ciudadana en el Tribunal Electoral • Transformación de la legislación electoral |
| | Sistema estable de partidos políticos | <ul style="list-style-type: none"> • Número efectivo de partidos políticos • Volatilidad electoral |
| C. Dimensión: Participación y espacio público | | |
| Relaciones Estado-sociedad | Participación ciudadana en toma de decisiones Nacional | <ul style="list-style-type: none"> • Legislación que facilita la participación • Experiencias de participación de la |

| | | |
|--|--|--|
| | Local | sociedad en la formulación de políticas públicas |
| | Mecanismos e instancias de diálogo sociedad-Estado | <ul style="list-style-type: none"> • Existen instancias y mecanismos de diálogo |
| | Transparencia y rendición de cuentas | <ul style="list-style-type: none"> • Transformaciones legales sobre el tema • Mecanismos de control social (vertical) |
| Fortalecimiento de la sociedad civil | Surgimiento de nuevos sujetos sociales | <ul style="list-style-type: none"> • Principales movimientos y organizaciones sociales (género, indígenas y otros) |
| | Discusión pública de temas clave de la agenda nacional | <ul style="list-style-type: none"> • Ampliación del número de actores que participan • Ampliación de temas tratados en la “agenda nacional” |
| D. Dimensión : Preeminencia del poder civil | | |
| Desmilitarización del Estado | Función de la defensa nacional | <ul style="list-style-type: none"> • Legislación • Institucionalidad • Presupuesto para defensa (cantidad y si está sujeto a fiscalización legislativa) |
| | Función de la seguridad pública | <ul style="list-style-type: none"> • Legislación • Institucionalidad • Número de efectivos de la policía • Presupuesto para seguridad pública |
| | Limitaciones a misiones no tradicionales de la Fuerza Armada | <ul style="list-style-type: none"> • Misiones no tradicionales de la Fuerza Armada acotadas |
| | Eliminación de prerrogativas militares | <ul style="list-style-type: none"> • Fuero militar regulado • Prerrogativas económicas no existentes • No control de medios de comunicación |
| | Reconversión militar | <ul style="list-style-type: none"> • Reforma doctrinaria democrática • Despliegue geográfico limitado • Tamaño del ejército |
| E. Dimensión: Fortalecimiento de la cultura democrática | | |
| Legitimación de la democracia | Apoyo social hacia el régimen democrático | <ul style="list-style-type: none"> • Existe preferencia ciudadana hacia la idea de la democracia |

| | | |
|-----------------------|---|--|
| | Apoyo social hacia los principios democráticos | <ul style="list-style-type: none"> • Existe apoyo social hacia normas democráticas • Existe tolerancia hacia otros con ideas políticas distintas • Existe rechazo hacia opciones autoritarias de gobierno |
| | Apoyo social al desempeño de la democracia | <ul style="list-style-type: none"> • Existe satisfacción con la forma en que está funcionando la democracia |
| | Apoyo social al sistema político y las instituciones democráticas | <ul style="list-style-type: none"> • Existe apoyo social hacia el sistema político • Existe apoyo social hacia las instituciones democráticas (diferenciado del apoyo a las autoridades de turno) |
| Legitimidad de la paz | Apoyo social hacia la idea de la paz y los Acuerdos de Paz | <ul style="list-style-type: none"> • Existe una percepción favorable hacia la paz • Se da importancia a los Acuerdos de Paz y a los logros obtenidos |
| | Convivencia pacífica entre ciudadanos | <ul style="list-style-type: none"> • Resolución pacífica de conflictos sociales |

2.3 Acuerdos de Paz

Debido a la relevancia de los acuerdos entrados en vigencia, con el objetivo de fortalecer el sistema democrático y estatal en Guatemala, se incluye una síntesis del análisis de los resultados de la investigación realizada en base a las reformas establecidas en los *Acuerdos de Paz*:

2.3.1 Estado de Derecho

En cuanto a la **ausencia de la impunidad** se refiere, se firmó el *Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática, inciso III, sistema de justicia*.

En este acuerdo se pactan de manera prioritaria tanto la reforma como la modernización de la administración de la justicia, la cual debe evitar que la impunidad y la corrupción se generen y si en dado caso se dan, debe impedir que sean encubiertas. En

este acuerdo tiene como objetivo restituir la eficacia de la administración de la justicia, combatir la corrupción, garantizar el libre el acceso a la justicia y la imparcialidad de su aplicación, la independencia judicial, la autoridad ética y la probidad del sistema en su conjunto. Por esta razón, el gobierno se comprometió a adoptar y promover las medidas mencionadas a continuación:

- **“Reformas constitucionales:** reformas al artículo 203 que deberán contener una referencia inicial a las garantías de la administración de justicia, y como tal, incluir: el libre acceso y en el propio idioma, el respeto por el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe del país, la defensa a quien no pueda pagarla, la imparcialidad e independencia del juzgador, la solución razonada y pronta de los conflictos sociales y la apertura a mecanismos alternativos de solución de conflictos. Así mismo, reformas a los artículos 207, 208 y 209, en lo que respecta al a Ley de Carrera Judicial”.
- **Reformas legales:** reforma del servicio público de defensa penal para proveer asistencia a quienes no puedan contratar servicios de asesoría profesional privada. Establecimiento de la carrera judicial y reformas al Código penal para garantizar plenamente los derechos humanos.
- **Iniciativas y medidas administrativas:** dotar al Organismo judicial y al Ministerio Público de mayores recursos financieros para avanzar en su modernización tecnológica y para ampliar su cobertura al interior del país e introducir el funcionamiento multilingüe del sistema de justicia.
- **Creación de la Comisión de fortalecimiento de la justicia** encargada de producir, mediante un debate amplio en torno al sistema de justicia, un informe y conjunto de recomendaciones susceptibles de ser puestas en práctica. La agenda mínima de la comisión debía privilegiar los temas de democratización, acceso a la justicia, agilización excelencia profesional y actores no estatales” (Blanco y Zapata 2007, 341).

Los actores encargados de ponerlas en marcha son los Organismo Ejecutivo, Legislativo y Judicial, la Comisión paritaria de fortalecimiento de la justicia y MINUGUA.

Así también, se firmó el *Acuerdo sobre derechos humanos, capítulo III, compromiso en contra de la impunidad*. El cual le adjudica la responsabilidad al Gobierno de la República

y al Organismo legislativo de actuar con firmeza en cuanto al tema de la impunidad y que los responsables de haber violado los derechos humanos sean condenados. Además de ello, debe de llevarse a cabo una tipificación y una sanción de los delitos de especial gravedad cometidos durante la guerra civil.

Para promover un **mayor acceso a la justicia**, se firmaron:

El *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, Capítulo IV, derechos civiles, políticos, sociales y económicos, inciso E, derecho consuetudinario*. Los principales actores encargados de llevar a cabo estos cambios son el Gobierno de Guatemala, el Organismo Legislativo, la Comisión *Ad hoc* de fortalecimiento de la justicia y las organizaciones indígenas. Este acuerdo se busca la integración de la normatividad tradicional de los pueblos indígenas y el sistema jurídico nacional, sin dejar a un lado los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Tomando en cuenta la negación de los derechos que las comunidades han sufrido, así como también la discriminación y la marginación de las que han sido objeto, el gobierno se compromete a conocer su normatividad y a fomentar la seguridad jurídica de estas comunidades. Así pues, los indígenas deberán 1) tener asegurado el acceso a la seguridad jurídica, 2) contar con asesoría gratuita en sus comunidades y 3) contar con el auxilio de la interpretación en su propio idioma.

Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, inciso II, lucha contra la discriminación legal y de hecho. Aquí se reconoce abiertamente la discriminación histórica de la cual los pueblos indígenas han sido objeto, incluyendo la negación del acceso a la justicia. En este punto, se le encargó al Organismo Judicial llevar a cabo la estrategia de implementación para la creación de las defensorías indígenas y los bufetes populares de asistencia jurídica gratuita.

Para lograr una **autonomía de poderes constitucionales e instituciones fiscalizadoras**, se firmó el *Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército, capítulo I, El Estado y su reforma de gobierno; capítulo II, El Organismo Legislativo; capítulo III, el sistema de justicia, capítulo IV, el Organismo Ejecutivo*. Teniendo como finalidad profundizar el proceso democrático guatemalteco, en el presente acuerdo se hace énfasis en la necesidad de modernizar y fortalecer los organismos del Estado y de respetar plenamente “*el principio de independencia, separación y la no subordinación entre ellos*”. Los tres poderes de Estado son los actores responsables de la

implementación de esta estrategia. Los siguientes puntos conforman parte de dicha estrategia:

- *“Organismo Legislativo: Reforma del artículo 157 de la Constitución de forma que los diputados no puedan ser electos más de dos veces consecutivas y reformas legales o constitucionales para mantener fijo el número de diputados al Congreso.*
- *Sistema de justicia: Reformas constitucionales y legales en cuanto a la ley de la carrera judicial (procedimiento para elección de jueces y magistrados), fortalecimiento de la Escuela de Estudios Judiciales y de la Unidad de Capacitación del Ministerio Público, incremento (para el año 2000) del gasto público efectivo destinado al Organismo Judicial y al Ministerio Público en relación al PIB en un 50% respecto al gasto destinado en 1995.*
- *Organismo Ejecutivo: Reestructuración de las fuerzas policíacas y del Ejército, profesionalización del servidor público, establecimiento de la Carrera de Servicio Civil, fortalecimiento y modernización de la Contraloría de Cuentas” (Blanco y Zapata 2007, 343-344).*

Referente a la **ausencia de poderes paralelos** se firmaron el *Acuerdo Global sobre derechos humanos, capítulo IV, Compromiso de que no existan cuerpos de seguridad ilegales y aparatos clandestinos; regulación de portación de armas* y el *Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) de las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimiento a la población guatemalteca.* El primero de los acuerdos estableció la depuración y la profesionalización de los cuerpos de seguridad. Los responsables de este compromiso son el gobierno de la República, el Organismo Legislativo y el Organismo Judicial. El segundo de los acuerdos tiene como fin la reconstrucción de la historia contemporánea de Guatemala, a modo de fortalecer el proceso democrático y promover una cultura de respeto mutuo y consenso. Para ello se llevó a cabo un informe que permitiera esclarecer con objetividad, equidad e imparcialidad los hechos de violencia. La tarea fue encomendada a una comisión integrada por *“un representante de las Naciones Unidas, un ciudadano guatemalteco de conducta irreprochable y un académico guatemalteco, estos últimos elegidos por el moderador del proceso de paz con el consentimiento de ambas partes”* (Blanco y Zapata 2007, 345).

La vigencia de los derechos civiles y políticos y vigencia de los derechos individuales fueron incluidos en el *Acuerdo global sobre derechos humanos, capítulo I, Compromiso general con los derechos humanos; capítulo II, Fortalecimiento de las instancias de protección de los derechos humanos, capítulo V, Garantías para las libertades de asociación y movimiento*. Ambas partes, el gobierno de la República y la URNG, se comprometieron a reconocer, respetar y promover los derechos humanos y las instituciones y entidades que los promueven y promocionan. El gobierno se comprometió a tomar medidas que promuevan y perfeccionen los mecanismos de protección a los derechos humanos. En otras palabras, proteger y respaldar técnica y financieramente al Organismo Judicial, al Procurador de los Derechos Humanos y al Ministerio Público para brindar apoyo y protección tanto a las víctimas de dichas violaciones como a quienes trabajan en el campo de la justicia.

2.3.2 Democracia representativa

Debido a que los pueblos indígenas se les había negado el espacio que les corresponde en la toma de decisiones en la vida política del país, el ámbito de las **elecciones democráticas**, en el *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, capítulo IV, derechos civiles, políticos, sociales y económicos, inciso D*, se propone institucionalizar la participación de los pueblos indígenas en el proceso de toma de decisiones a nivel local, regional y nacional. Para ello, el gobierno se comprometió a promover la elaboración de las reformas constitucionales, legales e institucionales necesarias junto con representantes de organizaciones indígenas.

Así mismo se firmaron el *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, capítulo II, lucha contra la discriminación, inciso B* y el *Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral*. El primero, además de tratar la discriminación de las comunidades indígenas, presenta un especial énfasis a la vulnerabilidad de la mujer indígena frente a la doble discriminación, como mujer y como indígena, por lo que la implementación del mismo apoya y promueve, a través de la *Defensoría de la Mujer Indígena*, todas aquellas formas que combatan de discriminación contra la mujer en general. El segundo, plantea “*reformas legales e institucionales que corrijan las deficiencias y limitaciones del sistema electoral como parte de la transformación democrática, en los temas de documentación, empadronamiento, votación, campañas de información pública y fortalecimiento institucional con el objeto de tener una mayor representatividad y participación de las y los ciudadanos*” (Blanco y Zapata 2007, 347).

Para ello se creó la *Comisión de Reforma Electoral* (CRE), la cual está encargada de hacer recomendaciones y de emitir informes.

Otro aspecto incluido en esta dimensión fue la **institucionalización política** a través del *Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral. Inciso II, Régimen Electoral*. Tras reconocer la imperante necesidad de reformar legal e institucionalmente el sistema electoral, la CRE deberá presentar al Congreso de la República el informe y las recomendaciones sobre las modificaciones legislativas necesarias para su aprobación. Como parte de la transformación democrática el Acuerdo pretende corregir las deficiencias y las limitaciones del sistema electoral, otorgarle mayor credibilidad y construir un sistema estable de partidos políticos.

2.3.3 Participación y espacio público

Las **relaciones Estado-sociedad** están contempladas en los siguientes Acuerdos:

Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas. Capítulo IV, Derechos civiles, políticos sociales y económicos, inciso D, Participación a todos los niveles. Después de reconocer la marginalización histórica de los pueblos indígenas, el gobierno se comprometió a promover reformas legales e institucionales para que la participación de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones de las políticas públicas de carácter social, económico y jurídico del Estado Guatemalteco sea posible.

Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria. Capítulo I, Democratización y concertación social, inciso A, Participación y concertación social. Con el fin de lograr que el desarrollo social, económico, cultural y política se dé, este acuerdo busca la participación de los ciudadanos y de los distintos grupos en la toma de decisiones sobre los asuntos que les afecten o les interesen; así como también que estén bien informados acerca de sus derechos. En otras palabras, tiene como objetivo la descentralización de la decisión socioeconómica, comprometiéndolo al gobierno a reformar el Código Municipal y promover una reforma a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria. Capítulo I, Democratización y concertación social, Inciso A, N. 2. Enfocado desde la importancia de la participación social con miras a combatir la corrupción, el abuso de poder y los privilegios, este acuerdo pretende fortalecer el poder civil en Guatemala y fomentar la participación

social. Los actores responsables de este acuerdo son tanto el gobierno de Guatemala como la sociedad civil.

El tema del **fortalecimiento de la sociedad civil** está contemplado en varios acuerdos, entre ellos:

Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática. Capítulo V, Participación social. Su contenido se basa en el reconocimiento que el fortalecimiento del poder civil pasa por el fortalecimiento de la participación social, aumentando las oportunidades y la capacidad de participación de la ciudadanía. Así también, el acuerdo se aúna a aquéllos que tratan el tema de la descentralización de la administración pública y el apoyo al funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo.

Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria. Capítulo IV, Modernización de la gestión pública y política fiscal. Partiendo de la modernización del Estado, su prioridad es implementar la eficiencia de la administración pública y orientarla hacia el desarrollo. Por medio de la reforma de la Ley del Organismo Ejecutivo y la Ley de Gobernación y Administración de los Departamentos de la República busca atender las demandas de desarrollo socioeconómico y volver más cercana la interacción entre la población y los órganos estatales.

Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas. Capítulo IV, Derechos civiles, políticos, sociales y económicos. Inciso D, Participación a todos los niveles. Se basa también en el reconocimiento de la marginación de los pueblos indígenas y la necesidad de abrirles espacios de participación local, regional y nacional. Para ello es necesario que representantes de las organizaciones indígenas tomen parte en el planteamiento, discusión y elaboración de reformas legales e institucionales que garanticen su intervención.

Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del Ejército. Capítulo VI, Participación de la mujer. Dado que la participación de la mujer en el ejercicio del poder civil ha sido muy poca, este acuerdo promueve el establecimiento de mecanismos y acciones que favorezcan su participación. La implementación de esta estrategia contempla “*el impulso de campañas de difusión y programas educativos a nivel nacional activa y decididamente en el proceso de fortalecimiento del poder civil*” (Blanco y Zapata 2007, 350). Lo anterior está dirigido a todas las guatemaltecas, no importando su origen, ni raza, ni si pertenecen al área rural o urbana del país.

2.3.4 Preeminencia del poder civil

La **desmilitarización del Estado** está incluida en los acuerdos:

Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército. Capítulo IV, Organismo Ejecutivo, inciso C. Ejército. El rol del Ejército queda redefinido a través de este acuerdo, reduciéndolo oficialmente a la defensa de la soberanía del país y de la integridad de su territorio, así como también a participar en tareas de cooperación. Éstas y otras reformas (incluyendo una adecuación de la doctrina, medios, recursos y despliegue de sus funciones según las necesidades del país) deberán ser contempladas en la Constitución de la República. Este acuerdo incluye también la eliminación de las prerrogativas militares.

Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército. Capítulo IV, Organismo Ejecutivo, inciso E. Información e inteligencia. En él queda establecido el establecimiento de un Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de Información, el cual dependerá directamente del Ministerio de Gobernación; así como también, la creación de una Secretaría de Análisis Estratégico, la cual estará bajo la autoridad de la Presidencia de la República. Todos estos cambios deberán ser regulados y contemplados por el Congreso de la República.

Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército. Capítulo IV, Organismo Ejecutivo, Incisos A y B. Agenda de seguridad y seguridad pública. Con el objetivo de proteger la vida y la seguridad de los ciudadanos, con vistas al favorecimiento de la convivencia democrática y el fortalecimiento el poder civil, el acuerdo contempla la creación de un nuevo modelo de seguridad pública, así como su pronta implementación, la cual se basa en las reformas constitucionales relacionadas a las principales características y funciones de la policía y el Proyecto de Seguridad y Fuerza Pública, además de la nueva Ley de Orden Público. En este proceso fue acordado el apoyo que la cooperación internacional y MINUGUA brindarán en la profesionalización de las fuerzas de seguridad, las cuales deberán cumplir con las características de una policía nacional civil moderna.

Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática, inciso C. Ejército. Establece la estrategia a implementarse en cuando a las reformas constitucionales del artículo 219, el cual contempla los tribunales militares y establece que los delitos y faltas tipificados en el Código Militar deberán ser conocidos y

juzgados por la jurisdicción ordinaria. Los privilegios militares relacionados con “instituciones, instalaciones y dependencias educativas, financieras, de salud, comerciales, asistenciales y de seguros de carácter público que correspondan a las necesidades y funciones del Ejército” (Blanco y Zapata 2007, 352) seguirán funcionando en las mismas condiciones y sin fines lucrativos. El Organismo ejecutivo y el Ejército serán los encargados de poner en marcha este acuerdo.

2.3.5 Fortalecimiento de la cultura democrática

La legitimidad de la democracia y la legitimidad de la paz fueron tratadas en los acuerdos:

Acuerdo de Querétaro, numeral 4. Con el objetivo de promover la cultura democrática en el país, este acuerdo establece que Guatemala requiere de medidas que permitan y el desenvolvimiento de la democratización de forma permanente. Para ello, las medidas deben implementarse tanto en lo político, como en lo económico, cultural y social.

Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática, Numeral 59, inciso “a”, participación de las mujeres. En él se establece el impulso de campañas de difusión y programas educativos a nivel nacional para concientizar a las mujeres acerca de su derecho a participar activamente en el proceso de fortalecimiento del poder civil.

Acuerdo global sobre derechos humanos. Inciso d, numeral 16. Cooperación y apoyo por parte de la verificación internacional, a las instancias nacionales de protección de los derechos humanos. Este acuerdo hace explícita la solicitud del país para recibir la verificación internacional, la cual contribuirá a fomentar la cultura de respeto de los derechos humanos.

Acuerdo para el reasentamiento de comunidades desarraigadas, Objetivo número 5. Este acuerdo contempla la promoción a nivel nacional (con especial énfasis en las áreas de reasentamiento) de una reconciliación auténtica basada en la “participación, la tolerancia mutua, el respeto recíproco y la concertación de intereses” (Blanco y Zapata 2007, 354).

Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria. Capítulo II Desarrollo Social, inciso 21 (a) y (f). En este acuerdo se le asignó al Ministerio de Educación la tarea de “afirmar y difundir los valores morales y culturales, los conceptos y comportamientos

que constituyen la base de una convivencia democrática respetuosa de los derechos humanos, la diversidad cultural de Guatemala, del trabajo creador de su población y de la protección del medio ambiente, así como de los valores y mecanismos de participación y concertación ciudadana social y política” (Blanco y Zapata 2007, 354). Lo anterior condensa la base de una cultura democrática.

3. Desafíos de los gobiernos elegidos desde 1985

Con la década de los noventa cambió la dinámica, no sólo para Guatemala, sino para Centroamérica en general. Tras los conflictos armados y la opresión militar, logró abrirse paso el proceso democrático regional. En 1990 se llevaron a cabo elecciones en Nicaragua, con las cuales se pudo dar por terminada finalmente la guerra civil. Dos años más tarde, El Salvador logró la firma de la paz; Guatemala le siguió los pasos firmándola también en 1996; y Honduras logró poner fin al dominio de los gobiernos militares. Actualmente la región vuelve a estar en una situación crítica, en la que los principales desafíos son *“la violencia, el crimen organizado y la descomposición judicial lo que afecta a los ciudadanos; y muestra, a la vez, lo poco que se ha logrado en la creación de sistemas de gobierno democráticos”* (Frühling 2008,11).

Tras la Firma de la Paz en Guatemala, durante el proceso de implementación de los Acuerdos de Paz, se dieron una serie factores que incidieron en su realización a pesar de su meticulosa complejidad y precisión en cuanto a aquello que debía ser llevado a cabo y por quién. Entre estos factores se pueden mencionar:

- **El debilitamiento político de las partes.** Por un lado, la URNG se fue fragmentando internamente. Esto se hizo visible cuando en las elecciones presidenciales del 2003, apenas obtuvo un 2.58%, lo que casi le cuesta su inscripción legal como partido. Por otro lado, el gobierno de Guatemala cambió su rumbo político. En 1999 el FRG, partido de oposición, ganó las elecciones presidenciales. Desde el proceso de negociación, el FRG mostró negativa en cuanto a su voluntad política de llegar a un consenso y finalmente a la paz. Al inicio de dicha gestión, el FRG hizo público el reconocimiento del carácter de Estado de los Acuerdos de Paz, pero durante esta administración, se vio un estancamiento, e incluso, un retroceso en el cumplimiento de los mismos.

- **La Extinción de la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC).** Su extinción se dio sin que previamente haya surgido un espacio que representara a la sociedad en el proceso de implementación de los Acuerdos. Durante el *Seminario Permanente sobre Realidad Social*³⁶, llevado a cabo por ASIES, Urrutia señala lo siguiente:

“Las lecciones aprendidas señalan que en los últimos cinco años, en la implementación de los Acuerdos de Paz hubo ausencia de base social y de canales de expresión por parte de la sociedad civil, o para la sociedad civil. Es decir, podemos señalar que durante el proceso de negociaciones hubo un mecanismo, la Asamblea de la Sociedad Civil, que tuvo la capacidad de hacer propuestas a la mesa de negociaciones. Observamos que durante el proceso de implementación de los Acuerdos, desde 1997, no hubo esos espacios de participación, no hubo esos canales a través de los cuales la sociedad civil participara y, asimismo, impulsara el proceso” (Urrutia, 2002^a, 16).

- **La prevalencia de una visión plana respecto a los compromisos.** El Acuerdo de Cronograma estableció una serie de ejes temáticos que no fueron calendarizados según su prioridad, sino que todos los criterios fueron colocados a un mismo nivel:
 - Eje de reasentamiento, incorporación de la URNG y reconciliación nacional
 - Eje de desarrollo humano integral
 - Eje de desarrollo productivo sostenible
 - Eje de modernización del Estado democrático

Esta situación condujo a que los actores involucrados en cada tema presionaran para el cumplimiento de los mismos, pero no se lograran concretizar resultados, debido a que no prevaleció un criterio de prioridad y todos los ejes fueron continuamente recalendarizados.

- **Las debilidades estructurales de la estrategia de implementación.** Sumado a las debilidades anteriormente mencionadas, prevaleció una notoria falta de involucramiento por parte de actores estratégicos que debilitaron la consolidación de una correlación de fuerzas en el ámbito político y social. De esta forma, no fue posible cumplir de forma efectiva con la implementación de los Acuerdos pactados.

³⁶ en el que se presentó la propuesta *“Hacia una estrategia renovada de implementación de los Acuerdos de Paz”*

- **Las debilidades más allá de la estrategia de implementación.** A pesar de las debilidades estructurales que caracterizaron la estrategia de implementación y de su relativo éxito, la responsabilidad que recae sobre las fuerzas sociales y políticas que obstaculizaron su cumplimiento no deja de ser visible. Dentro de estas fuerzas o *spoilers*³⁷ en el caso guatemalteco se encuentran algunos sectores empresariales y militares, algunos intelectuales neoliberales, así como también el crimen organizado. Después de la Firma de la Paz, se llevaron a cabo una serie de privatizaciones que ocuparon la agenda nacional interponiéndose, o dejando en un segundo plano, ante la agenda de implementación de los Acuerdos. Un ex funcionario de SEPAZ se refiere a estos *spoilers* de la siguiente manera: “...han sido ciertos grupos económicos que han boicoteado las reformas fiscales, grupos conservadores en lo político que boicotearon la reforma constitucional, y creo que ciertos actores dentro del Ejército que han boicoteado u obstaculizado el fortalecimiento del poder civil...” (en Blanco y Zapata 2007, 366).

Así también, el resultado negativo de la consulta popular llevada a cabo en mayo de 1999, la cual tenía como objetivo llevar a cabo reformas constitucionales establecidas en los Acuerdos, incluyendo reformas al régimen electoral, y el rezagamiento de la reforma tributaria y fiscal pactada se aunaron a las debilidades estructurales que dificultaron la implementación de los Acuerdos. Las flaquezas estructurales anteriormente mencionadas influyeron en la falta de involucramiento de los actores principales y frenaron el impulso requerido para lograr las transformaciones necesarias para el cumplimiento de los Acuerdos.

VI. Guatemala, una democracia incipiente

1. La sociedad guatemalteca y la democracia

Enfocada hacia el tema de lo político, la cultura juega un papel trascendental, ya que “*la cultura es asidero mental, justificación de las prácticas de convivencia; establece la costumbre. En el fondo, la cultura le da sentido y razón a la práctica política*” (Sandoval 2003, 24).

³⁷ Nombre con el cual se hace referencia a las fuerzas que obstaculizan y/o se resisten al cumplimiento de los acuerdos en el léxico de procesos de construcción de paz

La política a su vez permite establecer un orden en el que se crea una consonancia de lo que es personal y lo que es socialmente diverso. Aporta una solución civilizada a los conflictos que se presenten. Con la práctica, la política va creando una habitualidad que genera una percepción de lo normal y que con su repetición desemboca en pautas de conducta y economía de esfuerzos.

No hace mucho tiempo atrás, la política se concentraba en promocionar y combatir ideas políticas. Hoy en día, *“aunque la crónica roja sigue teniendo un lugar en las secciones de los periódicos, las primeras páginas están ocupadas por las noticias de signo judicial, especialmente las referidas a la corrupción política y económica [...] La transgresión de las normas de la decencia política parece, pues, haberse convertido en norma, y los tribunales en el escenario privilegiado del debate ciudadano”* (Bejarno 1997,3).

Un obstáculo que enfrenta el desarrollo en Guatemala es el entendimiento que tiene su población de la democracia y el rol del gobierno. En donde la democracia es interpretada como una democracia social dirigida por un Estado fuerte y muy interventor. *“...un Estado que - en el nuevo contexto globalizador - todavía pretende cumplir tareas sociales y una población que, aunque altamente alienada del mismo, sin embargo continua esperando un Estado paternalista, interventista y desarrollista”* (Fonseca 2004, 128).

“Los partidos políticos atraviesan una crisis muy seria, quizás irreversible, de representación, organización y legitimación” (Fonseca 2004, 183). La exclusión de participantes indígenas, que aunque existente es mínima; la exclusión de las mujeres (sólo 15 diputadas de un total de 158); la exclusión de los guatemaltecos que viven en el extranjero y que reclaman su participación desde hace ya mucho tiempo; y la exclusión de temas que son importantes para la ciudadanía, dificultan la transición democrática y dividen a la población. A esto se le pueden añadir la corrupción y la desvergüenza con que algunos candidatos y políticos actúan, lo cual ha llevado a que hayan perdido credibilidad ante los votantes. Una gran mayoría de la población se abstiene de tomar parte en las elecciones, debido a que no se puede identificar con ninguno de los candidatos, pues una opción le resulta peor que la otra y prefiere “lavarse las manos”.

Cabe mencionar que se han visto avances en el aprendizaje cívico y capacitación política. Lastimosamente, éstos no han sido promovidos por los gobiernos, sino por organizaciones no gubernamentales ni lucrativas. Poco a poco se están dando las condiciones (éstas auspiciadas por entidades privadas) para que los candidatos debatan en

público. Estos debates han despertado inquietudes en los guatemaltecos y han sido determinantes para la formación de la opinión pública. A raíz de ello, se ha modificado - ligeramente - el discurso político y se empiezan a ver “garabatos” de planes o programas de trabajo.

Un fenómeno en Guatemala es la falta de lealtad a los partidos políticos, no sólo por parte de los simpatizantes, sino que también por parte de los integrantes del partido mismo. En los últimos años, los de gobiernos civiles, han habido más de cincuenta partidos inscritos en las elecciones, pocos de ellos sobreviven una contienda electoral. Parte de la inestabilidad de los partidos consiste en que las bases de los mismos no han sido ideales, valores, metas o ideologías; sino que han basado su identidad en la imagen del líder del momento. En esa persona que durante un período específico ha mostrado tener el valor y la firmeza necesaria para “proteger” al pueblo de la inseguridad que atraviesa. Un estudio realizado por Prensa Libre, rebeló que al principio de la última campaña electoral los ciudadanos no lograban asociar a los líderes con los slogans de sus partidos políticos. Algunos, por ser nuevos y otros, porque se han cambiado tantas veces de partido, que ya nadie sabía a cuál pertenecían.

En las últimas elecciones realizadas, los candidatos a la presidencia que pasaron a la segunda vuelta fueron, por un lado, un militar que fue acusado de genocidios durante la guerra civil, aunque también tomó parte activa en las negociaciones de paz, **Otto Pérez Molina**, del Partido Patriota (PP). Su campaña se puede resumir en dos palabras: “**mano dura**”. La población lo llamaba incluso “mano dura” y sus simpatizantes confiaban en que era la única solución contra la terrible escala que ha alcanzado la violencia en Guatemala. Su discurso era directo y no presentaba ambigüedades, las masas pensaban que la agresividad sería la respuesta para la inseguridad. En la contienda electoral actual³⁸, Pérez Molina se encuentra dentro de los candidatos más populares, aunque esta vez parece contar con más simpatizantes, ya que la inseguridad y la violencia han alcanzado dimensiones jamás vistas en el país.

Por el otro lado se encontraba **Álvaro Colom**, candidato del partido Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), su campaña fue lanzada con el emblema: “**tu esperanza es mi compromiso**”. A pesar de tener un mensaje de reconciliación y entendimiento, no fue suficiente para satisfacer la urgencia del pueblo guatemalteco para combatir la delincuencia. Su aspecto físico y su forma de ser no terminaban de convencer a la población de ser un hombre con agallas, más bien, se rumora abiertamente hasta la fecha

³⁸ A realizarse el próximo septiembre.

que es clientelista, que juega el papel de “marioneta” de algunos empresarios del país. Lo que es peor aún, al lado de su mujer, es considerado un hombre que se deja manduquear. Lastimosamente, la esperanza de un gobierno decente e incorrupto la perdió el pueblo desde poco antes de la primera vuelta electoral. La siguiente crítica de la primera vuelta electoral, resume muy bien los hechos ocurridos:

“Las elecciones del pasado 9 de septiembre en Guatemala, demostraron la absoluta hegemonía de la oligarquía local sobre el quehacer político partidista. Financiando a todos los partidos y habiendo ubicado a cuadros suyos como vicepresidenciables, la oligarquía logró colocar dos opciones de derecha para competir en la segunda vuelta. Por un lado, un militar contrainsurgente cuya eventual elección supondría el regreso de la alianza oligárquico-militar que instauró el Estado terrorista que derrotó a la insurgencia guerrillera, y por el otro, un candidato que navega con bandera socialdemócrata pero cuyos vínculos con personajes de un reciente pasado político corrupto lo ubican en una derecha menos torpe pero no menos alineada con los intereses estratégicos de la oligarquía.

Lo que quedaba de la izquierda ex guerrillera se partió en pedazos, pero el agónico cadáver mutilado insiste en no morir... Como parte de este colapso de una izquierda que sobrevive sólo gracias a los dineros de la cooperación internacional, se ubica esa notoria estafa llamada Rigoberta Menchú, quien, luego de evidenciarse ante el mundo como alguien que no fue ni iletrada, ni catequista, ni guerrillera, ni sirvienta en la capital, ni trabajadora en las plantaciones del sur, ni testigo ocular de los horrores que cuenta en su “testimonio”, se convirtió en empresaria farmacéutica y luego en funcionaria del actual gobierno oligárquico, para después improvisar un supuesto “movimiento indígena” encabezado por un grupo igualmente improvisado de “mayas”, quienes siguen arguyendo que es el racismo ladino lo “explica” que en las zonas indígenas Menchú obtuviera cantidades exiguas de votos, empezando por su propio lugar de nacimiento en el El Quiché. Quizá lo bueno de todo esto es que, por fin, la izquierda momificada acelera su agonía, y Menchú acaba de evidenciarse como lo que siempre ha sido: una estafa ideológica basada en el victimismo para consumo externo...”³⁹

Al final de la contienda electoral, fue Álvaro Colom quien logró llegar a la presidencia. Su gobierno se ha caracterizado por las fuertes críticas que ha recibido desde sus inicios y el despilfarro de los fondos del Estado. La presente administración ha dado alarmantes ejemplos de su incapacidad para administrar los fondos públicos y su ineficacia en cuanto a gobernabilidad.

³⁹ <http://www.albedrio.org/htm/editorial.htm>, 30 de octubre de 2007

VII. Gobernabilidad en Guatemala

1. Legitimidad democrática y el imperio del derecho

Hoy en día para la consolidación de la democracia, se consideran igual de importantes la percepción y el apoyo tanto de las élites como también de las masas. Su incidencia puede significar el desarrollo o el estancamiento de la misma, razón por la cual se incluyen a continuación las valoraciones de ambos grupos en cuanto a diversas variables del Estado de Derecho.

VALORACIÓN DE LAS ÉLITES GUATEMALTECAS SOBRE EL ESTADO DE DERECHO⁴⁰ (Porcentajes)

| Indicador | Tipo de Avance | | | | | Total |
|--|----------------|----------|------|------------|-----------|-------|
| | Sustancial | Moderado | Leve | Sin cambio | Retroceso | |
| Disminución de la impunidad | 0 | 12 | 22 | 52 | 14 | 100 |
| Mayor acceso a la justicia | 0 | 26 | 48 | 24 | 2 | 100 |
| Autonomía de poderes constitucionales y órganos fiscalizadores | 0 | 33 | 33 | 26 | 8 | 100 |
| Ausencia de poderes paralelos en el Estado | 0 | 6 | 29 | 37 | 28 | 100 |
| Libertad de asociación | 47 | 33 | 16 | 2 | 2 | 100 |
| Libertad de manifestación y reunión | 54 | 34 | 6 | 6 | 0 | 100 |
| Libertad de elegir y ser electo | 36 | 42 | 16 | 6 | 0 | 100 |
| Libertad de expresión | 57 | 29 | 12 | 2 | 0 | 100 |
| Reducción de violaciones al derecho a la vida, a la integridad y a la seguridad personal | 6 | 31 | 29 | 20 | 14 | 100 |

En base a estos resultados se puede observar que según la mayoría de los entrevistados no ha habido avance en cuanto a la disminución de la impunidad (52%) y que siguen existiendo poderes paralelos en el Estado⁴¹ (37%). Dentro de los comentarios emitidos al respecto, algunos entrevistados señalaron que la Firma de la Paz no logró contribuir al control de los grupos paralelos, sino más bien, los puso en evidencia. Además de ello, varios de los entrevistados concuerdan que el gobierno del FRG trajo consigo una serie de estructuras gubernamentales relacionadas al contrabando, sicarios y narcotráfico, las cuales se vieron fortalecidas por estos grupos paralelos.

⁴⁰ Fuente: Cuadro III.18 en Azpuru 2007, 371. Datos de boletos de juicios de valor recabados para la investigación realizada por Blanco y Zapata.

⁴¹ Blanco y Zapata definen los poderes paralelos como „aquellos tentáculos extra-legales que intentan interferir en las decisiones de los agentes de gobierno” (Blanco y Zapata 2007, 381).

Así mismo, los resultados dejan ver un leve reconocimiento a la independencia de las instituciones del Estado, así como también, que ha habido reducciones en las violaciones del derecho a la vida, a la integridad y a la seguridad personal. Los avances más notorios se reflejan en la libertad de asociación (80%), en la libertad de manifestación y reunión (88%), en la libertad de elegir y ser electo (78%) y en la libertad de expresión (86%).

Según los entrevistados, el proceso de paz lamentablemente no ha tenido una influencia positiva en cuando al combate de la impunidad, pero en cambio, sí ha contribuido al respeto de los derechos civiles y políticos de los guatemaltecos.

PERCEPCIONES ACERCA DE DISTINTAS VARIABLES RELACIONADAS CON EL ESTADO DE DERECHO⁴²

(muestra nacional del estudio de
cultura democrática 2004, Escala 0-100)

| Variable | N | Promedio* |
|---|-------|-----------|
| Percepción de inseguridad | 1,658 | 45 |
| Percepción de libertad para participar en grupos | 1,570 | 78 |
| Percepción de libertad para votar | 1,589 | 84 |
| Percepción de libertad para manifestar | 1,406 | 61 |
| Percepción de libertad para postularse a cargos públicos | 1,338 | 59 |
| Confianza en el sistema de justicia | 1,525 | 44 |
| Creencia que la ley debe respetarse siempre | 1,570 | 76 |
| Creencia en que es necesaria la orden de juez para ingresar a casa de un sospechoso | 1,575 | 75 |

* En esta escala, 100 es el resultado más positivo posible. Una puntuación arriba de 50 se considera como un resultado positivo.

Las percepciones ciudadanas reflejadas en esta encuesta, señalan que la libertad de participar en grupos (78) y la libertad para votar (84) son las libertades más reconocidas. En general, la población considera que puede contar con la garantía de sus libertades básicas. Por otro lado, los guatemaltecos muestran desconfianza en el sistema de justicia (44) y la falta de seguridad ciudadana (45). Los resultados positivos de las dos últimas variables, la creencia en que se debe respetar la ley (76) y la necesidad de una orden de juez para ingresar a casa de un sospechoso (75), dan fe de que la mayoría de los guatemaltecos están conscientes y apoyan las bases del Estado de Derecho.

⁴² Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP 2004, cuadro III.19 en Azpuru 2007, 376.

En lo referente al **fortalecimiento de la legalidad**, los avances más significativos se dieron en 1999, cuando se llevaron a cabo las reformas a la *Ley del Organismo Judicial* a través del Dto. Legislativo 112-97 y la promulgación de la *Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial* (aprobada el 30-11-1999). Lamentablemente tras más de diez años de haber firmado la paz, la persistente impunidad en el país sigue siendo el mayor reto para los guatemaltecos. La gran mayoría de los hechos delictivos siguen sin ser esclarecidos o condenados, lo cual es una muestra de que no se ha logrado romper con un pasado de impunidad. Un ejemplo de ello son los hechos señalados por la *Comisión de Esclarecimiento Histórico* (CEH), delitos los cuales hasta la fecha no han sido juzgados.

En el 2002, se llevó a cabo otro intento en favor del fortalecimiento de la legalidad. Se trató de crear la *Comisión Nacional por la Transparencia y Contra la Corrupción*, la cual no pudo ejercer del modo requerido, debido a que el mismo entorno político la neutralizó. Aun así, tras muchos momentos de zozobra, en el 2003 se logró establecer la *Comisión de Investigación de Grupos Ilegales y Clandestinos de Seguridad* (CICIACS). Vale la pena mencionar que fue la misma Corte de Constitucionalidad la que trató de impedir su creación, pero fue el Vicepresidente de la República quien retomó el asunto y la puso en marcha.

Según los datos estipulados por MINUGUA, en Guatemala había 205 tribunales de primera instancia y 279 juzgados de paz al momento de llevarse a cabo la firma de la paz. Cuatro años más tarde, ambos habían aumentado en conjunto en un 74%. Otras acciones concernientes al incremento, **descentralización y ampliación de los operadores de justicia** las conforman la creación de los Juzgados Móviles

2. Estado Guatemalteco

2.1 Estructura y organismos

La Constitución de Guatemala indica que el sistema de gobierno del Estado es republicano, democrático y representativo. Cada cuatro años se llevan a cabo elecciones en las cuales el pueblo elige libre y directamente a sus representantes. El Presidente y Vicepresidente representan a la totalidad de la población guatemalteca; los diputados, a la población del distrito o departamento que los haya elegido; y los alcaldes, a aquélla de los municipios a los que pertenezcan.

El país es regido por un sistema *presidencial* o *presidencialista*, en el cual se distribuyen los poderes entre *ejecutivo*, *legislativo* y *judicial*. Es a través de estos organismos independientes y legítimamente constituidos, que el gobierno elabora, ejecuta y sanciona las normas jurídicas. El Gobierno está compuesto por personas, instituciones y órganos, los cuales en conjunto ejercen el poder político en la nación. A esta estructura se le llama *Administración Pública*. Los funcionarios e instituciones que la componen tienen la responsabilidad de asegurarse que los ciudadanos reciban buenas prestaciones por parte de los servicios públicos. En otras palabras, la buena administración de los asuntos públicos (sociales, políticos y económicos) del Estado recae en ella, adjudicándole la tarea de su buena organización y coordinación.

2.1.2 Poder Ejecutivo

Debido a que el Gobierno es parte del Estado y representa su autoridad, el Presidente de la República es a su vez el Jefe de Estado y de Gobierno. Es también el representante de la unidad nacional, por lo que debe velar por los intereses de toda la población. Asimismo, ejerce la función de Comandante General del Ejército. Su período de gobierno se extiende a cuatro años consecutivos y tanto él como el Vicepresidente no son reelegibles. El Gabinete de Ministros es quien asesora en todo momento al Presidente.

Todos aquellos ciudadanos guatemaltecos en ejercicio y de origen, mayores de cuarenta años, pueden optar al cargo de Presidente, o en su caso al de Vicepresidente de la República. Debido a los acontecimientos en la historia reciente en Guatemala, la Constitución de la República claramente le niega la posibilidad de ser elegidos como Presidente y Vicepresidente, entre otros, a los siguientes ciudadanos:

- a. *“El caudillo ni los jefes de un golpe de Estado, revolución armada o movimiento similar, que haya alterado el orden constitucional, ni quienes como consecuencia de tales hechos asuman la Jefatura de Gobierno;*
- b. *La persona que ejerza la Presidencia o Vicepresidencia de la República cuando se haga la elección para dicho cargo, o que la hubiere ejercido durante cualquier tiempo dentro del período presidencial en que se celebren las elecciones;*
- c. *Los parientes dentro de cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad del Presidente o Vicepresidente de la República, cuando este último se encuentre ejerciendo la Presidencia, y los de las personas a que se refiere el inciso primero de este artículo;*

[...]

- d. *Los ministros de cualquier religión o culto; [...]*” (Congreso de la República de Guatemala⁴³, 11.05.20011)

2.2.2 Poder Legislativo

Es el encargado de emitir las leyes y está representado por el Congreso de la República, el cual consta de 158 diputados electos por los ciudadanos. Al igual que el Presidente de la República, los diputados son elegidos cada cuatro años. El actual Congreso se encuentra en su Sexta Legislatura (2008-2012). En cuanto a su composición y la representación de género y de las minorías, desde 1995, el Congreso en Guatemala apenas ha contado con una media de 7% de mujeres y un 8% de legisladores provenientes de colectivos indígenas.

Guatemala es miembro del Parlamento Centroamericano (PARLACEN⁴⁴) y en donde está representada a través de 22 diputados.

2.2.3 Poder Judicial

Está representado por la *Corte Suprema de Justicia*, conformada por un mínimo de siete magistrados elegidos cada cinco años por el Congreso. Actualmente está conformada por 13 miembros, éstos son elegidos de una nómina de 26 candidatos. En este proceso intervienen múltiples instituciones. Su objetivo es velar por la aplicación de las leyes, también es la encargada de nombrar a los jueces de los tribunales inferiores. El Organismo Judicial (OJ) está conformado por: la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Contencioso-Administrativo, juzgados de primera instancia, tribunales de sentencia, juzgados de menores, juzgados de trabajo y familia, juzgados de paz, la Corte de Constitucionalidad⁴⁵ (CC) y el Tribunal Supremo Electoral (TSE).

⁴³ Fuente: Página oficial del Congreso de la República de Guatemala, en: <http://www.congreso.gob.gt/gt/> (11.05.2011)

⁴⁴ Es el órgano regional y permanente de representación política y democrática del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Sus miembros son electos democráticamente para lograr, mediante la integración regional, el bienestar y la unión de los pueblos centroamericanos y de la República Dominicana. Está integrado por 20 diputados electos por cada Estado parte y los ex presidentes y ex vicepresidentes de los países miembros. Fuente: www.parlacen.org.gt, (11.05.2011)

⁴⁵ Es un tribunal permanente en que se evalúa la constitucionalidad de los actos de gobierno, así como las sentencias emitidas por el Organismo Judicial (Alcántara y Carrillo 2005, 143).

2.2 Balance de poderes

2.2.1 Ejecutivo y Legislativo

El buen funcionamiento de los sistemas políticos (particularmente el presidencialista) depende la capacidad que tenga el gobierno para trabajar con la oposición de manera efectiva, especialmente en materia de la elaboración de las políticas públicas. Es decir, que el rendimiento democrático eficaz depende directamente de la cooperación entre el poder ejecutivo y el congreso.

En Guatemala, tanto el Congreso como los partidos políticos son las instituciones políticas peor valoradas por los ciudadanos. Una de las razones de tal desprestigio se debe a que la población percibe el desempeño del Congreso y sus miembros como menos significativo que el del gobierno en sí. El Congreso es visto como una especie de “*caja negra*” con la que los ciudadanos están poco familiarizados. Esta falta de relevancia suele darse comúnmente en los sistemas presidencialistas. Otro factor de influencia es la inclinación que muestra la población por símbolos a favor de la unidad nacional, su comunidad o el Estado, lo cual explica por qué los ciudadanos muestran interés ante líderes que se presentan a sí mismos como “*por encima de los partidos políticos*”, lo cual conlleva muchos riesgos (Alcántara y Carrillo 2005, 94). Un tercer factor lo presenta la relación Ejecutivo-Legislativo, la cual se ha caracterizado por su turbulencia. En ocasiones, los conflictos han escalado hasta convertirse agudas crisis institucionales, minando la confianza pública en el Congreso como institución. A pesar de lo anterior, la reprobación del desempeño del Congreso no debe ser interpretada como un rechazo a la democracia.

El poder Ejecutivo está compuesto por los poderes formales y partidistas. Los primeros son concedidos por la Constitución de la República; los segundos, por el contingente que el partido oficialista tenga en el congreso. He aquí la trascendencia del sistema electoral y el proceso de elección de los representantes.

En cuanto a los poderes formales del Presidente, destacan los de veto y decreto debido a su influencia en la política. El veto es un poder reactivo con el que el Presidente tiene la facultad de bloquear aquellos cambios legislativos que intenten alterar el *status quo*. En cambio, en caso de querer modificar el *status quo*, el Presidente puede hacer uso de los poderes de decreto y así, tomar la iniciativa ejerciendo su poder proactivo.

A nivel regional, la Constitución de Guatemala le otorga menos poderes formales al Presidente en comparación con los demás países latinoamericanos, pero a su vez, éstos son moderadamente fuertes. En relación a los demás países, el Ejecutivo guatemalteco tiene a su disposición poderes de decreto limitados, sin embargo, su autoridad para convocar a referéndums le sitúa nuevamente en una posición intermedia en cuanto a poderes proactivos se refiere. Los poderes reactivos se encuentran por encima de la media regional, ya que concede poderes de veto moderadamente altos sin ser llamativos⁴⁶. Para la superación de los vetos es necesario contar con dos tercios sobre el total de la cámara.

Así pues, para que el Presidente pueda alterar el *status quo* e influir en la política pública deberá contar con formas indirectas y/o informales como: *“su poder de persuasión apoyado en la legitimidad popular, su liderazgo al interior del partido, sus poderes en materia de nombramientos, así como las ventajas en términos de información y recursos que le proporciona su posición a la cabeza del poder Ejecutivo”* (Payne, en Alcántara y Carrillo 2005, 96-97).

El equilibrio que supone la doble vertiente entre los poderes formales y partidistas se ve afectado en Guatemala, debido a que los partidistas presentan un carácter volátil. Formalmente, según Payne, estos poderes se pueden ordenar como medios altos en relación a los demás países en Latinoamérica⁴⁷, y a su vez aclara, que esta valoración se da únicamente al término de las elecciones. El contingente legislativo del Presidente varía conforme el período gubernativo transcurre *“debido a la combinación de la fragmentación del sistema de partidos con el transfuguismo y la volatilidad de las coaliciones parlamentarias postelectorales”* (en Alcántara y Carrillo 2005, 100). Esto conlleva a que en la actualidad, los poderes partidistas del Ejecutivo se califiquen como medios-bajos.

Por consiguiente, los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo no hacen sino ponerse de manifiesto, propiciando la incertidumbre en la labor legislativa y desacreditando a los partidos políticos en general. Las coaliciones post-electorales volátiles también son un obstáculo durante los procesos electorales, pues no permiten su fácil identificación, ni tampoco predecir cuánto tiempo durarán o si serán sostenibles. De 1986 al año 2000, alrededor de un 40 por ciento de los diputados abandonaron sus escaños. Algunos cambiaron su situación al incorporarse a la bancada independiente, otros cambiaron de partido y el resto pasaron a ocupar cargos en el Gobierno. El transfuguismo

⁴⁶ Aunque mayores que con los que cuenta el Presidente de Estados Unidos. Ver: Tabla 4.3. *Poderes Presidenciales Formales en Perspectiva Comparada I*, en Alcántara y Carrillo 2005, 97.

⁴⁷ Ver tabla 4.6. *Poderes Presidenciales Formales y Partidistas en Latinoamérica*, en Alcántara y Carrillo 2005, 99).

masivo que han sufrido algunos partidos ha provocado alteraciones en el equilibrio de poderes en el Congreso y en el Gobierno en sí. Un ejemplo de lo anterior se dio en el primer año de la legislatura 2000-2004, cuando el 50 por ciento de los diputados del *Partido de Avanzada Nacional* (PAN) abandonaron el partido. El siguiente período legislativo, 2004-2008, se enfrentó a un reto mayor aún: ninguna de las bancadas parlamentarias podía gobernar en mayoría, ya que carecían de legisladores suficientes. El Ejecutivo tuvo muchas dificultades al depender de un Congreso tan fragmentado.

Las investigaciones y encuestas copiladas por Alcántara y Carrillo⁴⁸ concluyen que hay una ausencia de voluntad política para combatir el transfuguismo. Además, evidencian que el 70 por ciento de los diputados consideran que las cúpulas de los partidos deberían de ejercer menos poder sobre ellos, así como también, que preferirían que el sistema electoral permitiese el voto preferencial.

La gobernabilidad está íntimamente ligada a la eficacia con que los gobiernos y la oposición parlamentaria pueden tomar decisiones y elaborar políticas públicas. Éstas sirven continuamente como un indicador de gobernabilidad y en la mayoría de los casos se evalúa según el tiempo que les lleva a los Legislativos tomar decisiones determinadas, en especial en lo referente al presupuesto estatal. De 1996 al 2005, en Guatemala se han respetado los períodos constitucionalmente establecidos para la aprobación del presupuesto del Estado, con excepción del año 2004. En comparación con otros países de Latinoamérica, Guatemala sobresale por su trayectoria estable a pesar de que las coaliciones parlamentarias son sumamente volátiles.

El trabajo parlamentario en el Congreso de Guatemala se ve obstaculizado por la falta de agilidad con la que se lleva a cabo el trabajo de los plenos y las comisiones. El elevado número de comisiones existentes y la mala comunicación entre las mismas son uno de los motivos de su mal funcionamiento. En lo referente al perfil de sus miembros, la mayoría de los diputados no ha ocupado algún cargo de representación pública con anterioridad; la inexperiencia parlamentaria asciende a tres cuartas partes de la totalidad de legisladores. Adicionalmente, los congresistas no reciben suficiente asesoría especializada, lo cual impide aún más la optimización sus tareas parlamentarias. Además hay que tomar en cuenta que el problema de la inexperiencia partidista no se limita a las repercusiones en el Congreso, sino que también se pone en evidencia al no haberse dado nunca dos gobiernos del mismo partido.

⁴⁸ Alcántara y Carrillo 2005, 105-110

3. Descentralización del Estado

En un Estado unitario, el poder político básico está concentrado en un solo eje y es desde allí, que se expande hacia todo el territorio. *“A veces, para su ejercicio más eficaz, el poder central puede delegar competencias y distribuir recursos entre entidades de ámbito subestatal: municipios, comarcas, condados, provincias, departamentos, regiones”* (Alcántara y Carrillo 2005, 123). En Guatemala hay 331 unidades políticas, es decir, municipios. La *Constitución de la República* (en su Artículo 254) estipula que cada uno de ellos deberá ser gobernado por un Concejo, integrado por: el alcalde, los síndicos y concejales, quienes son elegidos directamente por el pueblo cada cuatro años. A diferencia del Presidente, ellos pueden postularse para una reelección. El 10% de los fondos obtenidos del *Impuesto al Valor Agregado* (IVA), el cual ingresa directamente al Estado, es distribuido a los 331 municipios para sus diferentes necesidades. Existen algunos municipios no poseen la capacidad de recaudar impuestos en su jurisdicción, ya que carecen de actividades económicas rentables, por lo que dependen completamente del Estado. Las instituciones centrales controlan los recursos materiales, financieros y personales. Aunque también son conocidos como administraciones locales o gobiernos locales, en realidad funciones municipales están definidas y tuteladas por el Estado central.

Desde la década de los ochentas, los Estados latinoamericanos se vieron en la necesidad de llevar a cabo procesos de descentralización para poder enfrentar problemas sociales, de educación, de salud, etc. En Guatemala el proceso se vio impulsado en 1985, en el marco de las negociaciones de Paz no sólo por motivos de gestión, sino también de inclusión. El funcionamiento de los gobiernos municipales se concentra en satisfacer de la mejor manera las necesidades locales y sólo puede ser modificado por medio de una reforma constitucional a través del Congreso, a quien le corresponde su tutela. Desde el punto de vista formal, las municipalidades son independientes, pero en la práctica son dependientes. Esto corresponde por un lado, a la debilidad política de las autoridades municipales y de los partidos; y por otro, al monopolio del gobierno sobre la distribución de los recursos.

Históricamente y por mucho tiempo en Guatemala, el Estado llevó a cabo políticas públicas orientadas únicamente a los centros urbanos. Como prestador de servicios, estaba prácticamente ausente en las áreas rurales. Tampoco participaba en la toma de decisiones o en su implementación. En estas zonas “grises”, desde el punto de vista legal, la autoridad no le pertenecía al Estado, sino se le atribuía a la autoridad más cercana (el

mercado, el patrón y la iglesia). Las relaciones de autoridad se ejercían de forma vertical y estaban basadas tanto en lealtades personales y favores como en el respeto al más fuerte, quien a su vez ejercía un rol paternalista para con los más débiles.

Después de la década de los cincuentas, el Estado guatemalteco dio inicio a la expansión de su presencia a las áreas rurales, pero ésta se dio más bien en su forma punitiva, es decir, con la presencia de las Fuerzas Armadas, especialmente a finales de la década de los setentas. Muchas de las personas que vivían en estas áreas nunca habían tenido contacto con autoridades públicas, ya que cuando había habido contacto con personas ajenas a la comunidad, estas reuniones eran convocadas por los sacerdotes o el terrateniente. Así era como los funcionarios le pedían su voto a la gente en la comunidad.

La vida cotidiana ajena al Estado se articuló basada en las relaciones que la comunidad estableció con la tierra (producción agraria y agropecuaria), las autoridades de su propia comunidad, la familia y los vecinos. De forma que estas comunidades no estaban aisladas ni marginadas. Dentro de su *“mundo local más próximo se articula una tupida red de relaciones familiares extendidas, de espacios gremiales, de vínculos de colaboración económica y de solidaridad política”*. Justamente por esta razón el campesino no miraba en el aislamiento un impedimento para la vida comunitaria, sino *“una restricción que le obliga a construir una sociedad aún más cohesionada y solidaria a través de redes de intermediación”* (Alcántara y Carrillo 2005, 125).

Dichas sociedades cimentaron a su vez sus relaciones en el *compadrazgo*; el poder lo manejaban aquéllos con mayor riqueza agrícola y ganadera y acceso al mercado. Su percepción del progreso estaba basada en el esfuerzo y el sistema de mediaciones. La *justicia divina* o el *destino* eran los responsables de las alegrías o desgracias. Estas sociedades cerradas, al margen de los servicios institucionales y carentes de los servicios básicos, también eran muy violentas. Las peleas por deslealtades podían resolverse con la muerte y las desdichas se ahogaban en alcohol. La abrupta y tardía aparición del Estado violentó su condición como sujeto social, afectando su organización económica y obligándolos a acoplarse a un régimen autoritario que intentaba encaminarse en las vías democráticas. En muchas ocasiones, la descentralización del Estado se limitó a la administración civil de las comunidades.

Desde 1985, no ha habido un progreso significativo en el proceso de descentralización. Esto se debe a que en realidad el Gobierno central sigue manteniendo el monopolio del presupuesto y las competencias, *“con lo que la dinámica ha sido más próxima a un proceso*

de desconcentración que de descentralización” (Alcántara y Carrillo 2005, 135). Ninguna de las administraciones hasta la fecha ha concretizado la forma en que la pretenden llevar a cabo este proceso. Una razón de peso que ha intervenido en su puesta en marcha es que tal descentralización implica redefinir el rol del Estado y por lo tanto, requiere que todas las fuerzas políticas lleguen a acuerdos en temas fundamentales y trascendentales. Esta falta de determinación y de ejecución, es también una consecuencia más de la ausencia de políticas de formación adecuada, que capacite a las entidades encargadas de llevar a cabo dichas reformas.

Lo anterior pone en evidencia que los objetivos primordiales de la descentralización no han podido ser alcanzados. Las reformas no han logrado balancear los desequilibrios históricos entre las áreas rurales y urbanas en el país; muchos de los colectivos siguen estando ausentes; y la administración no ha conseguido establecer mecanismos de control que permitan optimizar la rendición de cuentas de los ciudadanos para con el Estado. Más bien, el Estado ha fallado en la elaboración de las políticas públicas y sigue sin cumplir con su rol de prestador de servicios. Su desempeño pone en evidencia que la dinámica entre Estado y Mercado ha mercantilizado la prestación de los mismos, reforzando aún más su ausencia.

La aparición débil y morosa del Estado en las regiones rurales exige generar y consolidar un mejor desempeño en la coordinación y administración de las instancias gubernamentales. Especialmente, los gobiernos locales necesitan poner énfasis en reforzar sus estructuras institucionales de forma que permitan un mejor control y evaluación de las mismas. La fiscalización y el acceso a la información pública son dos puntos clave en dicho proceso que hasta la fecha no han logrado darse.

4. Impartición de la justicia

Las tasas delictivas en Guatemala son altas y generalmente están acompañadas de un preocupante nivel de violencia. Parte de los orígenes de tal situación se debe al mal funcionamiento del sistema de justicia, basado en nombramientos judiciales. Este sistema es legalmente renovable y ha sido políticamente renovado después de cada elección presidencial y legislativa. Debido a que con cada legislatura los jueces y magistrados están comprometidos con quien les haya hecho el favor del nombramiento (salvo contadas excepciones), esta práctica habitual ha provocado que la justicia haya perdido su independencia al quedar a merced de aquéllos con el poder de otorgar el cargo. Otra

secuela de este sistema es que aquellos que aceptan tales condiciones para ejercer la función judicial no sólo no cuentan con los conocimientos adecuados, sino que ejercen en una severa mediocridad⁴⁹. Vale la pena mencionar que trabajar como juez no es una profesión de prestigio, es más, a nivel social está mal visto.

Estos dos factores, la ausencia de la independencia y la mediocridad profesional, impiden que el poder judicial cumpla su función como contralor legal del ejercicio de poder y por consiguiente, que se respete el Estado de derecho. Si el Organismo Judicial no es capaz de garantizar los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, se incumple con una de las características básicas de la democracia y el imperio de la ley.

Para la solución de conflictos, en Guatemala prevalece el uso de la fuerza en lugar de la justicia. *“Esta suerte de desplazamiento del papel de lo judicial provino tanto de quienes podían controlar el poder - mediando o no para ello la ocupación del Estado - como de los particulares, que tienden a resolver sus diferencias mediante las amenazas o el recurso a la violencia en lugar de apelar ante un tercero - acerca de cuya imparcialidad albergan sospechas - para que, en virtud de un poder conferido por el Estado, resuelva sus conflictos”* (Alcántara y Carrillo 2005, 140). Más agravante aún es el hecho de que, en muchos casos, el mismo Gobierno no apeló a los jueces para penar actos ilegales que amenazaban el orden constitucional. La administración de la justicia ignoró las atrocidades consumadas por las mismas autoridades⁵⁰ y no hizo nada por evitar que se amenazara el orden constituido, absteniéndose de atender los recursos procesales básicos. Las acciones que se llevaron a cabo para reprimir estos hechos ocurrieron también al margen de la ley. En estos y muchos otros casos, los tribunales de justicia procedieron sometidos al Poder Ejecutivo. Ante tal situación, la población no hace sino ver al Organismo Judicial como un instrumento del abuso de poder, a través del cual se defiende y se protege a los poderosos, quedando completamente desamparada y sin posibilidad de defensa alguna, inclusive frente a graves violaciones en contra de los derechos humanos.

En las regiones en las que la guerra civil cobró más víctimas y que hoy en día presentan mayor retraso con relación al desarrollo humano, se da un fenómeno que, aunque se observa en Latinoamérica en general, en Guatemala ha ido en aumento y ha sobresalido por su continuidad: los linchamientos. Según MINUGUA⁵¹, entre 1996 y 2001 se produjeron 421 linchamientos. El resultado de ellos fueron 815 víctimas, de ellos 215 perdieron la vida y los restantes sufrieron heridas físicas de diferente índole. Los

⁴⁹ Alcántara y Carrillo 2005, 139

⁵⁰ Ver informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, 1999, III.

⁵¹ Ver Alcántara y Carrillo 2005, 142.

linchamientos se han dado especialmente en relación a delitos relacionados con la propiedad y casi siempre en contra de personas ajenas a la comunidad. Por brutales que sean estos actos, la ciudadanía ha encontrado cierto consuelo con los resultados, ya que en algunos de los lugares en los que se han efectuado, la delincuencia ha bajado sus índices. En otros en cambio, la policía ha intervenido y liberado a los sospechosos. En estas áreas los delitos siguen a la orden del día.

En lo que respecta al conflicto armado interno, la inacción de los jueces ante los hechos durante y después del conflicto permanece como una constante. Un estudio realizado en 1997⁵² reveló que la mitad de los jueces y magistrados llevaban trabajando entre 15 y 21 años (algunos incluso más) para el Organismo Judicial, es decir, que se habían formado en un aparato judicial que se distancia mucho de lo que los teóricos le adjudican como función a la judicatura. Conforme ha ido pasando el tiempo, muy pocos de los casos registrados en el informe de la *Comisión de Esclarecimiento Histórico* (CEH) han sido investigados. Muchos de los acusados en cometer los delitos no fueron siquiera enjuiciados. Apenas unos cuantos casos se sometieron a investigación y únicamente en un caso, como cosa excepcional, se dictaminó reparación por los daños causados⁵³.

Siguiendo los lineamientos del derecho continental europeo, en Guatemala los procedimientos en materia civil se realizan por escrito. En cambio los penales se realizan en base a la investigación y acusación hechas por el *Ministerio Público* (MP), se dan de forma acusatoria y se lleva a cabo un juicio oral. El reparto de las competencias de las entidades del sistema judicial no permite precisar las causas que ingresan a sus instancias, ya que sus entidades se traslapan entre sí. El sistema de justicia guatemalteco no está organizado como tal, el fraccionamiento de sus entidades no permite encajarlas en mecanismos provechosos. Por ésta razón, los análisis del sistema judicial se han tenido que hacer siempre tratando sus instituciones por separado. Las reformas también han tenido que ajustarse según la institución. Dentro de los problemas más notables del sistema se encuentran: *“falta de acceso, inexistencia de procesos abiertos de reclutamiento, decisiones influenciables, recursos humanos y financieros inadecuados para su tarea, carencia de planificación y deficiencias graves de organización [...]”* (Alcántara y Carrillo 2005, 144). Todo esto se refleja en la falta de agilidad de las gestiones; según Ramírez y Secaída⁵⁴, los procesos penales tardan un promedio de 493 días.

⁵² Encargado por la Comisión de Modernización

⁵³ Alcántara y Carrillo 2005, 141

⁵⁴ En Alcántara y Carrillo 2005, 143

Aunque durante las negociaciones de los Acuerdos de Paz la reforma del sistema judicial fue tratada como un factor relevante para cimentar la reconciliación y fortalecer la democracia en Guatemala, todas las evaluaciones y diagnósticos que se han llevado a cabo por grupos académicos o entidades externas, han tenido un impacto mínimo en el debate público y las propuestas han quedado engavetadas. En el diagnóstico publicado en el *Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil (Acuerdos de Paz 1997, 318-319)* se mencionan: “*La obsolescencia de los procedimientos legales, la lentitud de los trámites, la ausencia de sistemas modernos para la administración de los despachos y la falta de control sobre los funcionarios y empleados judiciales, propician la corrupción e ineficacia*”.

Los resultados de un año de trabajo de la *Comisión de Fortalecimiento de la Justicia (CFJ)* fueron publicados en 1998 bajo el título: *Una nueva justicia para la paz*. En él se encuentra no sólo un marco conceptual para aproximarse al tema, sino también, propuestas para su mejora; entre ellas “*independencia judicial, profesionalización del sistema de justicia, ampliación del acceso y consideración de las diferencias culturales, sistema penitenciario, corrupción e intimidación y debilidad de la formación profesional universitaria en el país*” (Alcántara y Carrillo 2005, 145). Seguidamente se formó con carácter permanente la *Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia (CNASAFJ)*, integrada por 13 miembros provenientes de altos cargos en el sistema de justicia, decanos universitarios y el Presidente del Colegio de Abogados. Esta institución ha servido para formar consensos y vigilar asuntos de interés público concernientes a la justicia y monitorear el curso y ejecución de las reformas del sistema.

Los cambios que se dieron tras la Firma de la Paz se pueden apreciar, especialmente, en la cobertura de los juzgados a nivel nacional. Se lograron establecer, gracias a fondos nacionales, fuentes externas y préstamos, un juzgado de paz en cada municipio y al menos cuatro juzgados en cada cabecera departamental: uno para asuntos civiles, un segundo para asuntos de materia familiar y laboral, un tercero para controlar la investigación penal y un cuarto, para la sentencia penal. En cuanto a la función tribal, hubo avances en el funcionamiento de los *juzgados civiles, de familia, laborales, económico-coactivo y justicia juvenil, valiéndose de la oralidad, la economía procesal y la inmediación del juez*” (Alcántara y Carrillo 2005, 149). De esta forma se facilitó el acceso a la justicia. También pudieron hacerse mejoras físicas, remodelaciones en los juzgados ya existentes. Al cabo del 2002, se logró aumentar sustancialmente los salarios de los jueces y magistrados al promedio latinoamericano, así como también se empezaron a impartir cursos de capacitación y sensibilización a los operadores de justicia. De 23

auxiliares judiciales bilingües pasaron a ser 323 y de 4 intérpretes pasaron a ser 43. Una gran parte de estos cambios fueron financiados por el Banco Mundial.

Un problema muy delicado en el país es el precario y embarazoso estado del sistema penitenciario. A la fecha no ha habido un gobierno que tome decisiones efectivas para llevar a cabo las reformas urgentes necesarias. Tampoco han designado un presupuesto adecuado que permita mantener los niveles mínimos de seguridad y salubridad en las instalaciones. Las fugas son una característica constante, como también lo son, el continuo cambio de las autoridades a cargo. A lo largo de los años, el sistema penitenciario no ha mejorado en ningún aspecto.

Sobre el sistema judicial en Guatemala se puede concluir que a pesar de los muchos proyectos de ley que se han llevado a cabo y las reformas diseñadas, en práctica las mejoras han tenido un impacto muy pobre.

Dentro de los campos específicos y urgentes en los que los investigadores coinciden, para la mejora del sistema se pueden mencionar:

- *“Simplificación y oralidad en los procesos no penales.*
- *Asesoría jurídica gratuita para todas las áreas no penales.*
- *Profesionalización de la evaluación del desempeño de jueces y magistrados.*
- *Acceso a todas las decisiones adoptadas en el sistema de justicia. Publicación y comentario de sentencias judiciales, para su uso como material docente.*
- *Puesta en marcha de la carrera fiscal.*
- *Renovación de la metodología de enseñanza del derecho a nivel nacional.*
- *Formulación de una política coherente en relación con el reconocimiento de competencia y autoridades en las instancias no estatales de administración de justicia [...]”* (Alcántara y Carrillo 2005, 161).

VIII. Cleptocracia insitucionalizada

1. Criminalidad gubernativa

“[...] no hay nada nuevo bajo el sol. Las sociedades abiertas siempre han debido enfrentarse a comportamientos ilícitos de sus dirigentes y, en la lógica del constitucionalismo, cualquier solución es aceptable a este problema estriba en buscar

un delicado equilibrio entre las exigencias de la legalidad y las de la democracia”.
(Díez-Picazo 2000,5)

Como primer paso, hay que aclarar quiénes son los gobernantes. Éstos no representan la totalidad de la clase política. Los gobernantes son únicamente *“los titulares de cargos públicos de naturaleza genéricamente ejecutiva, incluidos aquellos que operan a nivel regional o local”* (Díez-Picazo 2000,11). Por ejemplo aquéllos elegidos directamente por los ciudadanos, como Presidente del Gobierno, alcaldes, etc.; y aquéllos que han sido nombrados titulares de cargos públicos por los anteriormente mencionados, tales como ministros, subsecretarios, etc.). Todos aquellos funcionarios de carrera que ocupan cargos puramente técnicos y que no son partícipes del ejercicio del poder político en sí, no pueden ser llamados gobernantes.

Tampoco se les puede llamar gobernantes a los jueces. El principio de independencia judicial *“trae consigo la separación de la judicatura con respecto a los demás poderes públicos, así como la atribución a aquélla de un régimen diferenciado en materia de responsabilidad criminal”* (Díez-Picazo 2000,12). Otro grupo que no pertenece a los gobernantes (aunque son partícipes de la actividad gubernativa) son los parlamentarios y demás miembros de las asambleas representativas, debido a que su propósito consiste en controlar todo aquello que hacen los gobernantes y no gobernar en sí. Los delitos que éstos cometen son de diversas índoles.

Según Díez-Picazo, en cuanto a los problemas jurídicos y políticos que ocasionan los crímenes de los gobernantes hay que tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

- Primero, que los gobernantes tienen acceso a una casi ilimitada capacidad de información e influencia y también, *“pueden poner a su propia disposición los principales resortes del aparato del Estado [...] medios jurídicos, económicos, humanos y tecnológicos que son privativos del Estado.”* (Díez-Picazo 2000,12). De esta forma les es posible encubrir o manipular delitos cometidos por ellos mismos o por sus colaboradores.
- Y segundo, que el Estado goza del monopolio de la fuerza legítima.

Si bien los gobernantes representan la parte visible del Estado, al cometer crímenes gubernativos enturbian la imagen del Estado en sí y afectan directamente su legitimidad ante los ciudadanos. Existen dos categorías de actos ilícitos especialmente graves en este ámbito que tienen repercusiones directas en cuanto a funcionamiento público se refiere: Primero, los delitos que van en contra de los derechos fundamentales (como espionaje

telefónico y hacer uso de la violencia pública, entre otros); y segundo, la corrupción⁵⁵. Díez-Picazo señala que a su vez todos los demás delitos cometidos por los gobernantes aunque no entren en la clasificación arriba mencionada y *“aunque carezcan de connotación política inmediata”* llevan a *“la utilización abusiva de medios públicos para obtener impunidad y la pérdida de la identificación entre Estado y legalidad”* (Díez-Picazo 2000,14).

La criminalidad gubernativa no tiene un significado jurídico preciso ni tampoco está clasificada oficialmente en la legislación penal, pero conduce a una serie de interrogantes en cuanto a unidad y coherencia. El autor se plantea dos preguntas de diferente problemática:

La primera concierne a un problema de *teoría* constitucional:

“¿es conveniente castigar las conductas delictivas de los gobernantes y, si la respuesta es afirmativa, debe ser el régimen de responsabilidad penal de los gobernantes igual al de los demás ciudadanos?” (Díez-Picazo 2000,14)

Y la segunda, uno de *ingeniería* constitucional:

“¿cómo puede lograrse una adecuada investigación y persecución de los delitos cometidos por los gobernantes, venciendo la especial capacidad de resistencia que éstos últimos pueden oponer?” (Díez-Picazo 2000,14)

Partiendo de las bases del constitucionalismo: *“el Estado de derecho (igualdad ante la ley, sumisión de los gobernantes a la legalidad, etc.) y la democracia (carácter representativo de los cargos públicos, responsabilidad política, etc.)”* (Díez-Picazo 2000, 29), emergen dos tendencias polarizadas:

1. Reduccionismo democrático: Sostiene que debido a que los gobernantes encarnan la voluntad del pueblo y por ello, en caso de que tengan que ensuciarse las manos, hace creer que están desvinculados de la legalidad.
2. Reduccionismo legalista: Induce a pensar que al someter a los políticos al peso de la ley desembocaría en moralización pública. Esto tendría como consecuencia inducir *“a los ciudadanos con mejores cualidades personales e intelectuales a dedicarse a la actividad política”* (Díez-Picazo 2000, 30).

⁵⁵ Definida por Y. Meny como *“la actuación de un agente público motivada por una recompensa económica indebida”* (*La corruption de la République*, Fayrad, París, 1992).

Debido a que ambas posturas son radicales, ninguna de las posturas anteriores puede ser tomada en cuenta, por su extremismo.

“Si los ciudadanos aceptan como justo el Estado democrático de derecho uno de los motivos principales es, precisamente, su capacidad de controlar el poder político y, en este sentido, su legitimación tiende a ser racional-legal. Para el Estado democrático de derecho, la sujeción de los gobernantes a la legalidad constituye un valor esencial que el fenómeno de la criminalidad gubernativa pone en entredicho” (Díez-Picazo 2000, 20-21).

2. De la guerra civil a la violencia y el crimen organizado

Tras el fin del conflicto armado interno, Guatemala se ha visto plagada por la inseguridad. Esta tiene sus orígenes en la desigualdad económica y la falta de oportunidades que afecta a la mayoría de la sociedad y que fue la causa de la guerra civil. Hoy en día, la delincuencia ha llegado a tal punto, que la población prefiere no salir de sus casas y prescindir de actividades recreativas. Según un artículo de la Prensa Libre⁵⁶, ya no hay un sitio en el país en el que los ciudadanos se sientan “medianamente seguros”. Las noticias acerca de la criminalidad están a la orden del día y la barbarie con la que son cometidos ya no sorprende a la población. Los asesinatos ocurren a cualquier hora del día y en cualquier lugar, la tasa de homicidios ascendió a 48 por cada 100,000 habitantes. La gente ya no puede visitar tranquilamente lugares públicos como centros comerciales, restaurantes y canchas deportivas, porque en ellos también ocurren asesinatos diariamente. Incluso en templos católicos y evangélicos han tenido lugar crímenes, sin dejar a un lado que el transporte público (urbano y extraurbano) es objeto de asaltos violentos diariamente. *“Hoy, la delincuencia está envalentonada y desafiante, porque la incapacidad casi absoluta del Estado para reprimirla la ha llevado al convencimiento de que sus felonías no serán investigadas y castigadas [...]”* (Prensa Libre (s.a.) 02.04.2011),

Aunado a este problema, el país se enfrenta a la infiltración del crimen organizado en las instituciones del Estado Guatemalteco. Una de las amenazas más hostiles la representan los carteles de drogas mexicanos y colombianos que han desatado una verdadera batalla de poder, además de estar presentes en todas las esferas sociales. Por Centro América pasa el 88% de las drogas consumidas en Estados Unidos. Sólo en el caso de

⁵⁶ *Inseguridad no deja ámbito libre* (s.a.), (02.04.2011), en Prensa Libre http://www.prensalibre.com/noticias/Inseguridad-deja-ambito-libre_0_455354472.html (02.04.2011)

la cocaína, anualmente pasan 300 toneladas, equivalente a un valor en el mercado de 35,000 millones de dólares.

Adicionalmente, como si esto fuera poco, con *“una fuerza policial notoriamente corrupta e inefectiva en la investigación criminal, una jerarquía militar que continúa obstruyendo la justicia y un bajo porcentaje de condenas en las cortes; la situación no podría ser más sombría”* (Senador Patrick Leahy⁵⁷). La coyuntura en la que la justicia guatemalteca opera es una mezcla de violencia, criminalidad y una política estatal contraproducente.

Durante la reunión que el Senador de Vermont, Patrick Leahy, tuvo con el Presidente Colom, señaló: *“los elevados –índices de– crímenes violentos y el contrabando crecen de forma espectacular y la impunidad es la norma, lo que hace que muchas personas se sientan menos seguras ahora que en los años del conflicto armado interno”* (Senador Patrick Leahy⁵⁸). Durante la guerra civil, el conflicto armado no se vivió en la capital, sino únicamente en el interior del país. Ahora, la criminalidad abarca todo el territorio nacional, sin omisión alguna.

La Policía Nacional Civil, el Ministerio Público, Ministerio de Gobernación y los tribunales, quienes cargan con la obligación constitucional de defender la vida y los bienes de los guatemaltecos, muestran una alarmante falta de interés en resolver los hechos delictivos. La rutina de los ataques violentos ha vuelto insensibles a las autoridades ante tanto drama.

Según el Banco Mundial (BM), además del costo humano y social que los altos índices de violencia y criminalidad conllevan, éstos también accionan un freno para el desarrollo regional en Centro América. Según los cálculos recientes⁵⁹, la inestabilidad en la región amenaza con disminuir el PIB hasta un 8 por ciento, tomando en cuenta que repercute en costos por pérdidas no sólo materiales, sino también de salud, seguridad privada y gastos institucionales. A este punto hay que añadirle el hecho de que los insuficientes recursos económicos de índole pública que podrían destinarse al fomento del crecimiento económico, son utilizados para el fortalecimiento del sistema policial. En la coyuntura actual, la reducción en un 10 por ciento de la tasa de homicidios en los países

⁵⁷ ver Valdez, Sandra, 02.04.2011

⁵⁸ Ibíd

⁵⁹ Datos obtenidos en el informe emitido por el Banco Mundial titulado *“Crimen y Violencia en Centroamérica; un desafío para el desarrollo”*, en: *La violencia y su impacto en el desarrollo de la región*, Business to Business, Central America Data (07.04.2011).

del triángulo norte se vería reflejada en el aumento de ingreso per cápita hasta de un punto porcentual del PIB.

3. Responsabilidad penal y política de los gobernantes

A través de la historia, no ha habido país alguno que tras haber abrazado la tradición del constitucionalismo, haya declarado exentos a los gobernantes de responsabilidad penal. Al contrario, los gobernantes tienen la especial responsabilidad de mantener el clima moral global de la sociedad. Díez-Picazo se apoya en la definición del contrato social, *“la decisión colectiva fundamental de organizar la convivencia según principios liberal-democráticos, propios del Estado de derecho”*, para recalcar que no es errado exigir ecuanimidad, ya que a diferencia del delito político (que radica en la subversión), la criminalidad gubernativa se da al manipular de forma interesada los resortes del propio orden establecido poniendo en riesgo su legitimación (Díez-Picazo 2000, 22-23).

Aun teniendo claro que todos los ciudadanos tienen responsabilidad penal, en las organizaciones complejas⁶⁰ es difícil aplicar los ideales penales. Para ello es necesario verificar que un individuo que haya cometido el hecho ilícito que se le imputa a la organización lo haya hecho de forma consciente y voluntaria. En el caso de los delitos cometidos por las organizaciones, los delitos no pueden ser imputables a individuos concretos, debido a que se piensa que estos actos son cometidos de forma simultánea, lo cual responde a la lógica colectiva aunque de decisiones individuales. Adicionalmente, *“el reconocimiento de la responsabilidad penal de las personas jurídicas no ha significado jamás su extensión a las personas jurídico públicas y, en particular, a las entidades y los órganos que componen el poder ejecutivo”* (Díez-Picazo 2000, 24).

En las organizaciones complejas se pueden identificar dos características que dificultan la atribución de responsabilidad: la primera es la especialización. Ésta evita que sus miembros tengan acceso a toda la información relevante (incluso los directivos) con el fin de evitar que incurran en actos ilícitos. La segunda es la rutina. Para que una organización compleja funcione tiene que haber estipulado métodos de trabajo uniformes y constantes. Éstos a su vez llevan a la ignorancia o *“al desprecio de los riesgos inherentes a esos mismos métodos de trabajo”*. De esta forma se vuelve muy difícil adjudicarle a una persona un hecho ilícito cometido por una organización, ya que en principio, nadie conocía toda la información relevante (falta de consciencia) y nadie tuvo la voluntad de cometerlo. Teniendo en cuenta estas consideraciones, la negligencia en la supervisión a los

⁶⁰ como entidades administrativas y sociedades mercantiles, entre otras.

subordinados es la única responsabilidad que no presenta tantos inconvenientes en cuanto a su atribución, pero que a su vez, recibe sanciones relativamente leves. La mayoría de estos delitos son consecuencia de los mismos métodos de funcionamiento de la organización.

Para quienes son partidarios del rigor, la responsabilización de los miembros de las organizaciones complejas ayuda a prevenir que cometan hechos ilícitos, ya que *“allí donde la responsabilidad civil del Estado es directa y objetiva, los derechos de los ciudadanos afectados por la actuación administrativa están mejor protegidos”* (derecho administrativo comparado) (Díez-Picazo 2000, 27). A este argumento se le puede agregar que nadie está obligado a ocupar puestos directivos en la administración pública y que tampoco es obligatorio hacer carrera política. Entonces, quienes lo hacen lo hacen por voluntad propia, lo cual implica que aceptan también ciertos estándares de diligencia. Por ejemplo, que lleven un comportamiento privado y público más escrupuloso que al resto de los ciudadanos.

Después de haber esclarecido algunos puntos acerca del *“debate de la individualización de la responsabilidad”*, hay que tomar en cuenta costos que esto implica. Por ello el cuestionamiento principal de este tema es el método y los mecanismos a seguir para que los gobernantes también estén sujetos a la responsabilidad penal.

IX. Guatemala, ¿un estado de hecho o de derecho?

Guatemala presenta un terrible déficit en cuanto al ejercicio de una democracia política, es decir el ejercicio del poder en la sociedad. Como hemos podido ver hasta ahora, las relaciones de poder en cada sociedad son determinantes para la manera en la que surge y se desarrolla la democracia. A continuación, tres ejemplos actuales que nos ayudarán a responder la pregunta:

1. CICIG

A finales del 2006, el Gobierno de Guatemala firmó un acuerdo con las Naciones Unidas para crear la *CICIG, Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala*, con objetivo de apoyar al Estado en la investigación de delitos cometidos por cuerpos de seguridad al margen de la ley y aparatos clandestinos de seguridad. Este soporte fue dirigido especialmente al Ministerio Público y la Policía Nacional Civil.

Por un lado, esta comisión ha respaldado la presentación de denuncias y ejercido presión para el esclarecimiento de crímenes. En algunos casos se han visto avances y la población dio señales de confianza en la institución; pero por otro lado, la libertad y autoridad con la que la comisión se desenvuelve en Guatemala ha suscitado acaloradas críticas debido a que en muchas ocasiones ha actuado por encima de toda ley en nombre del combate contra la corrupción. La ciudadanía empezó a preocuparse por el hecho de que quienes la conforman gozan de inmunidad, pero quieren atener a todos al margen de la ley, lo cual dio pie a abusos de libertad. Adicionalmente, algunos de sus autos circulan sin placas o con números ocultos, además de viajar armados. En vista del poder adquirido por la comisión, algunos funcionarios y jueces dejaron de tomar decisiones de forma autónoma por miedo a ser juzgados por ello y se atienen a las indicaciones de la comisión sin reparo.

2. Ejecución Presupuestaria

Según el Artículo 198 de la CPR, los ministerios deben entregar anualmente la memoria de actividades y la ejecución presupuestaria de su ramo, la cual debe ser entregada al Congreso antes del 10 de febrero. En el 2008, incumplieron con su obligación 7 carteras, lo que equivale a la mitad del Gabinete de Gobierno. En el 2009, fueron ocho los incumplidos; en el 2010 fueron 6 y en el 2011, 5. De no ser por el uso de la *Ley de Acceso a la Información*, la entrega tardía o la falta de la misma habría pasado desapercibida. Según Castañaza, ninguno de los 158 diputados tubo objeción al respecto ni tampoco se pronunció ante el incumplimiento constitucional, a pesar de que en ellos recae la tarea fiscalización. Esta anomalía se dio a lo largo de toda la legislatura actual.

¿Cómo reaccionó la Contraloría General de Cuentas quien está a cargo de la administración de los recursos del Estado? En los cuatro años no hubo reacción. El Ministerio Público tampoco accionó ningún tipo de investigación a pesar de la evidente violación constitucional. La relevancia de esta infracción radica en las continuas acusaciones referentes a la falta de transparencia de los fondos a su disposición, especialmente los ministerios de Defensa y Gobernación, quienes no han logrado cumplir con la tarea de proteger a los ciudadanos y brindar seguridad.

3. Panorama Electoral 2011

Este año se espera que, a pesar del reducido presupuesto para las elecciones (aproximadamente un equivalente a €58 millones), se logre reducir el abstencionismo

electoral que se ha dado en las dos últimas contiendas y que circunda el 40%. En cuanto al respeto del pacto ético y político de la contienda, las 348 multas extendidas por el TSE han sido ignoradas o irrisorias. A principios de abril, sólo tres partidos habían dado a conocer los datos de la cuenta bancaria en la que manejaría los fondos de su campaña. Los orígenes de los fondos en general siguen sin ser debidamente declarados y auditados.

En esta ocasión participarán 27 partidos. Como podremos observar en sus símbolos, resulta confusa la identificación de los mismos. El parecido de los logotipos, nombres y colores se ve también manifestado en la propagación de sus mensajes y discursos. Dentro de la oferta electoral⁶¹ se encuentran los siguientes:



Un aspecto que ha enturbiado la credibilidad no sólo del Gobierno, sino también del Tribunal Supremo Electoral (TSE) es el divorcio de la pareja presidencial en marzo del presente año. La candidatura de Sandra Torres Casano ha ocasionado todo tipo de anomalías a nivel gubernamental. Antes de hacer pública la noticia de su divorcio, Torres y Colom ya habían hecho declaraciones acerca de las intenciones de Torres y de poner en marcha todos los recursos posibles para su inscripción como candidata.

La Constitución Política de la República⁶² fue diseñada de forma tal que defiende la alternabilidad en el poder para mantener un Estado democrático. Con vistas a evitar que una persona o familia se interpongan ante esta alternabilidad, contiene una serie de normas que impiden que se dé la reelección y que favorecen la contienda electoral en igualdad de condiciones para todos los participantes. Este pacto nacional establece que la candidatura del Presidente en función y sus familiares, incluyendo su cónyuge, no es posible ni modificable.

⁶¹ Fuente: Prensalibre.com.gt

⁶² Promulgada en 1985, respaldada por el 80% del electorado y que fue emitida por una Asamblea Nacional Constituyente

“En los momentos actuales la señora esposa del presidente de la República pretende lanzar su candidatura presidencial y, como lo acepta en sus declaraciones, decide buscar el divorcio de su esposo, no por causas de incompatibilidad o por falta de cariño entre ambos, sino con el fin de evadir la prohibición establecida por el artículo 186 de la Constitución Política de la República de Guatemala, prohibición que ya fue conocida y aceptada por la Corte de Constitucionalidad cuando emitió su Opinión Consultiva dentro del Expediente 212-89” (Molina Mencos 2011).

La gravedad de este caso no radica únicamente en intento de Torres de pasar por encima de la Carta Magna para lanzar su candidatura, sino que también, en que es precisamente la cúpula del Gobierno, el Presidente de la República (quien a su vez es Jefe de Estado, de Gobierno y Comandante General del Ejército), quien ha articulado todos los mecanismos del Estado para fines políticos y personales. Tras haber declarado las causas reales, esta situación se torna en realidad en un fraude de ley, por lo que su candidatura tampoco puede ser aceptada por esta vía. Como si fuera poco, la controversia fue acompañada por declaraciones que dieron revuelo en el país, entre ellas: *“más vale un divorcio que dejar a miles de familias pobres sin alimentos o de que el matrimonio no es más que un papel y mucho menos que “la moral en la política hay que apartarla”* (ver Molina Mencos 2011).

Embajadores de varios países, incluyendo el estadounidense⁶³, junto con el TSE han expresado su preocupación por la presión que la alianza oficial UNE-GANA ejerce sobre el TSE para agilizar la inscripción de Torres. Este tema ha provocado también una serie de intimidaciones, e incluso una amenaza de bomba, contra dicha institución. Como consecuencia de los múltiples atropellos que atentan contra el marco legal, los constitucionalistas denunciaron ante el Ministerio Público al Presidente de la República *“por los delitos de violación a la Constitución, propaganda reeleccionaria, corrupción de electores y abuso de autoridad”*, argumentando que Colom *“utilizó recursos del Estado, tiempo y actividades inherentes al Ejecutivo para promover a su ex esposa [...]”* (Orantes 2011).

Otro aspecto preocupante de estas elecciones es el asesinato de dos candidatos a la alcaldía de San José Pinula, Augusto Enrique Ovalle Barrera del Partido Unionista (PU) y Enrique Dardón del partido Compromiso, Renovación y Orden (CREO); así como también, el de un candidato a la alcaldía de Sacatepequez. Además de los asesinatos han ocurrido muchos actos de violencia contra colaboradores y simpatizantes, sin dejar a un lado los

⁶³ Ver: Embajadores expresan preocupación por presiones al TSE

actos vandálicos contra sedes de partidos e inmuebles en los que se haya propaganda proselitista (Reynols 2011).

A esto se le suma la existencia en varios departamentos del país, como por ejemplo Petén, Huehuetenango, San Marcos y Jutiapa, en los que la violencia política requiere una especial atención debido a su potencial conflictividad, ya que aunado al crimen organizado, se prevé un alto índice de inhibición en la ciudadanía, el cual resultaría en un gran abstencionismo.

X. Conclusión

Tomando en cuenta las características esenciales del Estado de derecho⁶⁴ y el principio de legitimación del Estado - razón por la cual los ciudadanos consideran justo obedecerle al binomio de igualdad ante la ley y la confianza que los ciudadanos tienen en sus gobernantes, se procederá a evaluar los lineamientos que han sido irrespetados.

En el caso de la CICIG, queda oficialmente reconocido que el Estado de Guatemala no está en la capacidad de salvaguardar la seguridad de los ciudadanos ni de hacerla efectiva por medio de sus propios recursos e instituciones. Tampoco cuenta con la facultad de investigar los actos ilícitos, emitir sentencias a tiempo ni disponer de un sistema penal que cumpla con los requerimientos mínimos. Más delicado aún es la puesta en entredicho de la soberanía de Estado, la cual recae en manos de una comisión que actúa movida también por intereses políticos internacionales, sin dejar a un lado la casi ilimitada facultad de sus representantes, para inmiscuirse en todos los asuntos Estatales.

Tampoco se puede olvidar que sus miembros son objeto de continuas intimidaciones y amenazas por parte del crimen organizado y las pandillas locales. Estar acreditados por un organismo internacional no les garantiza su integridad física y se encuentran en una posición sumamente comprometedora. En una situación similar se encuentran los jueces y magistrados, así como los demás trabajadores del sistema de justicia en general, quienes en repetidas ocasiones han solicitado al Gobierno mayor seguridad tanto en los edificios de las instituciones como a personas específicas que han sido objeto de amenazas o que se les ha encomendado la investigación de un caso relacionado con las pandillas, narcotráfico y/o el crimen organizado. El Gobierno se ha pronunciado oficialmente al respecto y aceptado que no está en condiciones de protegerlos ni a ellos ni a los testigos clave y/o víctimas. Este es un ejemplo de la gravedad con la que la garantía de protección jurídica ha sido

⁶⁴ Mencionadas en las páginas 35-36

minada, tanto en el sentido de que las víctimas puedan reclamar sus derechos, como que la confianza que el pueblo y los trabajadores del sistema de justicia han depositado en el Estado para protegerlos es inexistente. La seguridad jurídica y la justicia no están presentes en un sistema tan débil.

La justicia es un tema que es abordado con malestar. Si este sistema no funciona adecuadamente, es imposible que la democracia sobreviva. Esto implica también que la policía actúe profesionalmente, sea confiable y cuente con suficiente financiamiento. El Senador Leahy, en su charla con el Presidente Colom, señaló que Estados Unidos brindará apoyo a Guatemala en este aspecto⁶⁵, lo cual es un ejemplo más de la debilidad del Estado para proporcionar seguridad a la ciudadanía y en controlar sus propias fuerzas de seguridad.

La falta de planeamiento, ejecución y auditoria con la que se desempeña la administración del Gobierno, especialmente la ineffectividad con la que el Congreso y la Contraloría de Cuentas supervisan el manejo de los fondos del Estado son uno de los problemas que más afecta el desarrollo del país. Dada la falta de disponibilidad de recursos económicos y el acelerado endeudamiento de la Nación, es de esperarse que el manejo de los recursos sea lo más austero y eficaz posible. Actualmente, el tema del crimen organizado y la inseguridad les cuesta a los ciudadanos el 8% del PIB.

Lo anterior, conjuntamente con la necesidad de una reforma fiscal y laboral, son pilares del desarrollo económico que deben llevarse a cabo para poder combatir los problemas sociales, la pobreza extrema y la hambruna en el país. Resulta sorprendente que a pesar en la desmejora de la prestación de servicios básicos y el acceso a la salud y la educación, la sociedad civil no haya logrado hacer presión para que su funcionamiento mejore. En este punto, la participación de los guatemaltecos no ha exigido que los actos del Estado sean realizados conforme la ley lo especifica.

A nivel general, los ciudadanos esperan que los gobernantes que hayan cometido actos ilícitos paguen por sus delitos y prestan menos atención a cuestionamientos como, si una práctica judicial y política alternativa podría ayudar a evitar estas situaciones. Uno de los problemas más preocupantes que enfrenta Guatemala es la falta de medios adecuados para sancionar a los gobernantes, es decir la falta de mecanismos *efectivos* que limiten y controlen a los gobernantes a través de normas jurídicas. Aunque más grave y alarmante aún es el hecho de que la mayoría de los gobernantes no respetan la legalidad, ya que para

⁶⁵ Ver Valdez, Sandra (02.04.2011)

ellos no constituye un valor a salvaguardar. Esto pone en duda la solidez del Estado de derecho y refleja más bien formas de conducta de regímenes dictatoriales o absolutistas. La falta de apego a la ley y al derecho por parte de los tribunales y los organismos públicos, subyuga la legitimidad del Estado, ya que los ciudadanos no sólo han perdido la confianza, sino también el interés en el sistema de Gobierno. La ciudadanía guatemalteca zozobra entre el miedo y el valor de actuar responsablemente en la vida pública. Si antes le temía a la polarización de las fuerzas durante la guerra civil, ahora le teme al crimen organizado y un Estado deslegitimizado por la corrupción y la infiltración de estas organizaciones.

En cuanto a la democracia electoral y los partidos políticos, en Guatemala aún no se han logrado consolidar partidos que representen ideologías políticas estables y que estén bien definidos en cuanto a lineamientos de trabajo. Los partidos existen mientras haya un líder lo suficientemente carismático que atraiga a las masas con su personalidad o uno que base su campaña en convicciones colectivas. La mayoría tiene desde sus inicios fecha de vencimiento, la cual suele caducar tras haberse llevado a cabo las elecciones. Los votantes siguen depositando sus esperanzas en el candidato mismo y cuando éste no logra cumplir con las promesas de cambio se cierra el telón tanto para él como para su partido en el escenario político. Este hecho pone en evidencia la búsqueda de líderes paternalistas y tradicionales, típicos en los regímenes autoritarios. La población, a pesar de aceptar la democracia como forma de gobierno, no ha logrado desentenderse del estilo político de gobierno dictatorial. Todavía está muy arraigada la costumbre de adjudicarle casi la total responsabilidad del Estado al presidente de turno y la idea de que una persona puede hacer cambios drásticos, inclusive pasando por encima de la ley, siempre y cuando resuelva problemas urgentes. Especialmente en casos como el problema de la inseguridad que reina en el país,

Un Estado fallido trae consigo no sólo el mal funcionamiento tanto de sus instituciones, sino también el de su mercado. El alza de la inflación, el acelerado endeudamiento del país, la ausencia de nuevas fuentes de trabajo y una economía frenada en un 8% debido a los problemas de seguridad, ponen de manifiesto características inherentes de un Estado fallido, en el que la economía no se desarrolla en favor de la población. Así también, el hecho de que más de la mitad de población viva bajo la línea de pobreza nacional y que más de un 40% de los niños estén malnutridos, sirven como indicadores de la falta de representatividad que los intereses de los grupos débiles tienen en la agenda de Gobierno.

Edelberto Torres-Rivas lo reduce a “[...] así, la política oficial ha puesto a circular la noción de Estado fallido como aquel que se pudre, entra en bancarrota institucional, deja de representar a la nación y se aleja en consecuencia de la posibilidad de cumplir con las funciones básicas⁶⁶” . El Presidente Colóm asegura haber recibido un narcoestado⁶⁷, pero que su administración ha tenido avances en la recuperación de la soberanía. Ésta afirmación queda en entredicho al corroborar que existen territorios en los que las pandillas y el crimen organizado ha instaurado sus propias reglas y las fuerzas de seguridad y el sistema de justicia no han logrado controlarlas y someterlas al imperio de la ley. Más que un problema de seguridad es para Guatemala un problema de gobernabilidad.

En base a lo anterior, se puede concluir que los esfuerzos realizados en las últimas tres décadas han llevado a la estabilización de la democracia electoral. La participación ciudadana y la profesionalización de los partidos políticos son aspectos que aún carecen de la dinámica necesaria para activar y consolidar el desempeño político responsable y representativo. La apertura que el cambio político ha generado espacios para ofertas políticas tanto de izquierda como de derecha, impidiendo así que se vuelvan a enfrentar por la vía armada. En este sentido, la democracia ha traído consigo el respeto a la voluntad de la mayoría y la posibilidad de generar un cambio en caso de ganar la próxima contienda electoral.

A pesar de la detallada estructuración de los Acuerdos de Paz, la ineficacia de la planificación y ejecución de los mismos es un ejemplo más de las debilidades del Estado a la hora de poner en marcha una agenda. La falta de continuidad entre los gobiernos y el desinterés de las partes en llevarlos a cabo han provocado que la legitimidad del Estado se ponga aún más en entredicho. Muchos de los problemas que Guatemala enfrenta hoy, pudieron ser aliviados de haberse cumplido estos Acuerdos.

Actualmente existen iniciativas para rescatar y fortalecer el Estado de derecho en Guatemala. El actual Gobierno ha reconocido que el rol del Estado es deficiente, aunque sin reconocer su responsabilidad ante serias acusaciones.

⁶⁶ Torres Rivas, Edelberto: Guatemala no es un Estado fallido

⁶⁷ Ver Colom: Yo recibí un narcoestado.

XI. Bibliografía

1. Monografías

Alcántara, Manuel; Carrillo, Fernando 2005: Perfil de Gobernabilidad de Guatemala. Instituto Interuniversitario de Iberoamérica. Alquilafuente, Ediciones Universidad Salamanca y RedGob (Red Eurolatinoamericana de Gobernabilidad para el Desarrollo), Salamanca.

Azpuru, Dinorah; Blanco, Ligia; Córdova Macías, Ricardo; Loya Marín, Nayelly; Ramos, Carlos G. y Zapata, Adrián 2007: Construyendo la democracia en sociedades postconflicto. Guatemala y El Salvador, un enfoque comparado. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC). F&G Editores, Guatemala.

Bejarrano A., Jesús Antonio; Kasper-Ansernet, Laurent; Zaragoza, Javier Alberto; Jean-Pierre, Thierry; Heyman, Philip B.; de Pasquale, Fabio; Garzón, Baltazar; Barbero, Marino; del Ponte, Carla y Camancho, Jaime 1997: Narcotráfico, Política y Corrupción. Milenio, Centro de Pensamiento Político. Editorial Temis, S.A., Bogotá.

Bernecker, Walther L.; Kaller-Dietrich, Martina (Hg.) (e.o.) 2007: Lateinamerika 1870-2000. Geschichte und Gesellschaft. Verein für Geschichte und Sozialkunde & Promedia Verlag, Viena.

Cardenal, Ana Sofía; Martí y Puig, Salvador (compiladores) 1998: América Central, las democracias inciertas. Universitat Autònoma de Barcelona, Servei de Publicacions. Editorial Tecnos, S.A., Madrid.

Constitución Política vigente en Guatemala, Artículo 186, inciso a

Díez-Picazo, L.M. 2000: La criminalidad de los gobernantes. Editorial Crítica, S.L., Barcelona.

Eagelton, Terry 2001²: Was ist Kultur? C.H. Beck, Munich.

Erazo, Judith 2007: La dinámica psicosocial del autoritarismo en Guatemala. Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial y F&G Editores, Guatemala.

Fonseca, Marco 2004: Entre la comunidad y la república. Ciudadanía y sociedad civil en Guatemala. F & G Editores, Guatemala.

Fraser, Nancy 2008: Escalas de justicia. Herder Editorial, S.L., Barcelona.

Frühling, Pierre 2008: Violencia, corrupción judicial y democracias frágiles. Reflexiones sobre la situación actual en Centroamérica. 6 Cuadernos del presente imperfecto. F&G Editores, Guatemala.

PNUD: Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano? Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Volumen I, 2008.

Latorre, Ángel 2007: Introducción al Derecho. Ariel Derecho, Barcelona.

Manuseti, Alberto 2009: Las Leyes Malas (y el camino de salida). Artemis Edinter, Guatemala.

Mayora Alvarado, Eduardo 2005: El Imperio del Derecho y el Contencioso Administrativo en el Derecho Guatemalteco y Comparado. Artemis Edinter, Guatemala.

Nohlen Dieter (Hg.) 2002: Lexikon Dritte Welt. Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen. Rowohlt Taschenbuch Verlag GmbH, Hamburgo.

Novy, Andreas 2007: Entwicklung Gestalten. Gesellschaftsveränderung in der Einen Welt. Brandes & Apse/Südwind, Eslovenia.

Nuscheler, Franz 2005: Entwicklungspolitik. Eine grundlegende Einführung in die Zentralen entwicklungspolitischen Themenfelder Globalisierung, Staatsversagen, Hunger, Bevölkerung, Wirtschaft und Umwelt. Verlag J.H.W. Dietz GmbH, Bonn.

Popper, Karl 1996: The open society and its enemies, Vol. I, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1996.

Sandoval, Franco 2003: Encanto y desencanto con la democracia. Artemis Edinter, Guatemala.

Schirmer, Jennifer 1998: The Guatemalan Military Project: A Violence Called Democracy. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Strumpf, Markus; Sova, Renate; Bürstmyr, Manfred; Milborn, Corinna, 2004: Guatemala, Ein Land auf der Suche nach Frieden. Österreich, Brandes & Aspel / Südwind

Villagrán Kramer, Francisco 2004: Biografía política de Guatemala, Volumen II. Años de guerra y años de paz. Editorial de Ciencias Sociales, Guatemala.

2. Fuentes en Internet

CIA World Factbook, Guatemala

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gt.html>, (10.06.2011)

Congreso de la República de Guatemala

<http://www.congreso.gob.gt/gt/> (11.05.2011)

Editorial Albedrío.org

<http://www.albedrio.org/htm/editorial.htm>, 30 de octubre de 2007

Ortiz de Zárate, Roberto (Ed.) 30.06.2010: Ríos Montt, Efraín: Biografías Líderes Políticos, en CIDOB, Centro de Estudios y Documentación Internacional de Barcelona:

http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_central_y_caribe/guatemala/efrain_rios_montt (25.10.2010)

2.1 Artículos Periodísticos

Aumenta la tasa de desempleo de Guatemala. Revista Summa, Economía, 06.01.2011.

<http://www.revistasumma.com/economia/8163-aumenta-la-tasa-de-desempleo-de-guatemala.html> (11.06.2011)

Castañaza, Carlos 03.04.2011: Torcido Estado de Derecho. Siglo XXI.

<http://www.s21.com.gt/opinion/2011/04/03/torcido-estado-derecho>, 05.04.2011

Colom: Yo recibí un narcoestado, 10.06.2011. Prensa Libre, Política.
http://www.prensalibre.com/noticias/politica/colom-narcoestado-transicion_0_496750530.html

Embajadores expresan preocupación por presiones al TSE, 29.06.2011. Prensa Libre.
http://www.prensalibre.com/decision_libre_-_actualidad/TSE-embajadores-presiones-UNE-GANA_0_508149333.html (20.06.2011)

Especial Narcotráfico en América Latina. Infolatam. Información y análisis de América Latina.
http://www.infolatam.com/seccion/especial_narcotrafico_en_america_latina-20.html (12.01.2010)

Guatemala: inflación supera metas. Business to Business, Central America Data.
http://www.centralamericadata.com/es/article/data/Guatemala_inflacin_supera_metas (11.06.2011)

Guatemala: narcotráfico causa el 40% de los crímenes, 12.02.2009, en Infolatam
http://www.infolatam.com/entrada/guatemala_narcotrafico_causa_el_40_de_lo-12365.html
(06.01.2010)

Ibarz, Joaquim, 13.05.2009: El juez español Carlos Castresana dirige la investigación del asesinato del abogado guatemalteco, en Infolatam.
<http://www.lavanguardia.es/internacional/noticias/20090513/53703132477/el-juez-espanol-carlos-castresana-dirige-la-investigacion-del-asesinato-del-abogado-guatemalteco-col.html> (12.01.2010)

La violencia y su impacto en el desarrollo de la región, 07.04.2011, en Business to Business, Central America Data.
http://www.centralamericadata.com/es/article/home/La_violencia_y_su_impacto_en_el_desarrollo_de_la_regin_1, (18.06.2011)

Martínez Mont, Franco, 01.05.2011: Radiografía electoral; así empieza el proceso del 2011, en Prensa Libre:
http://www.prensalibre.com/decision_libre_-_actualidad/Radiografia-electoral_0_472752722.html
(28.06.2011)

Molina Mencos, Carlos, 27.03.2011: Divorcio no es solución, Carta Magna debe ser respetada, no eludida, en Prensa Libre:
http://www.prensalibre.com/noticias/Divorcio-solucion_0_451754848.html, 30.03.2011

ONU: La violencia del narcotráfico crece en América Latina, 10.02.2009, en Infolatam:
http://www.infolatam.com/entrada/onu_la_violencia_del_narcotrafico_crece_-12521.html 13.01.2010)

Orantes, Coralia, 27.06.2011: Constitucionalistas demanda a Colom por promover candidatura, en Prensa Libre
http://www.prensalibre.com/noticias/justicia/denuncia-presidente-candidatura_0_506949494.html
(29.01,2033)

Remesas familiares aumentaron en 4.35% por ciento durante el 2010, 06.01.2011, en Noticias.com.gt:
<http://noticias.com.gt/nacionales/20110106-remesas-familiares-aumentaron-en-435-por-ciento-durante-el-2010.html>, (18.06.2011)

Reynolds, Louisa, 17.06.2011: Repudio y temor por asesinato de aspirante por la alcaldía de San José Pinula por el partido CREO, en El Periódico:
<http://www.elperiodico.com.gt/es/20110617/pais/196961/> (29.06.2011)

Valdez, Sandra, 02.04.2011: Senador ve frágil sistema judicial
(http://www.prensalibre.com/noticias/Senador-ve-fragil-sistema-judicial_0_455354489.html) (02.04.2011)

Véliz, L.; Barillas B.; Pérez R. 30.10.2007: *Análisis multidisciplinario explica posicionamiento, en Siglo Veintiuno*.
<http://sigloxxi.com/index.php>, 30 de octubre de 2007

2.2 Reportes Oficiales

Background Note: Guatemala. US Department of State.
<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2045.htm> (12.01.2009)

Evaluación de los resultados de desarrollo. Guatemala. Evaluación de la contribución del PNUD.
http://www.undp.org/eo/documents/ADR/ADR_Reports/Guatemala/ADR-Guatemala-SP-2009.pdf (12.01.2010)

El Gobierno analiza medidas fiscales, de combate al narcotráfico y al crimen organizado. MINFIN. Ministerio de Finanzas Públicas Guatemala.
http://www.minfin.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=628:el-gobierno-analiza-medidas-fiscales-y-de-combate-al-narcotrafico-y-el-crimen-organizado&catid=22:comunicados&Itemid=225 (12.01.2010)

Instituto Nacional de Estadística (INE):
www.ine.gob.gt (11.06.2011)

Informe sobre Desarrollo Humano para América Central IDHAC 2009-2010. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Octubre, 2009.
<http://www.idhac-abrirespaciosalaseguridad.org/documentos/informe.pdf> (13.01.2010)

Informe sobre Estrategia Internacional de Control de Narcóticos, 27.02.2009 - Sección Guatemala: Control de Drogas y Químicos: Country Reports. Costa Rica through Haiti. 2009 International Narcotics and Law Enforcement Affairs. 2009 International Narcotics Control Strategy Reprt (INCSR). U.S. Department of State.
<http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2009/vol1/116521.htm> (12.01.2010)

Informe sobre Estrategia Internacional de Control de Narcóticos, 27.02.2009 - Sección Guatemala: Lavado de Dinero y Crímenes Financieros. Country Reports - Cook Islands through Haiti. 2009 International Narcotics and Law Enforcement Affairs. 2009 International Narcotics Control Strategy Reprt (INCSR). U.S. Department of State.
<http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2009/vol2/116554.htm> (12.01.2010)

Freedom in the World, Freedom House's Annual global Survey of Political Rights and Civil Liberties. Freedom House.
http://www.freedomhouse.org/uploads/special_report/88.pdf (06.11.2010)

Latinobarómetro 2010.
<http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp> (06.11.2011)

XII. Anexo

1. Zusammenfassung

1.1 Ziele und Gliederung der Arbeit

Die Antwort auf die Frage *“Guatemala, ¿Un Estado de hecho o de derecho?”* („Guatemala - Ein Staat der Willkür oder des Rechts?“) scheint auf Grund der Sachlage und der Ereignisse der letzten Jahre offensichtlich. Es ist nicht realitätsfern aus der schwachen und jungen Demokratie, der verbreiteten Kriminalität, den kontinuierlichen Justizskandalen und dem illegalen Verhalten der führenden Regierungsmitglieder zu schlussfolgern, dass sich der guatemaltekeische Staat nicht als Rechtsstaat bezeichnen kann. Trotzdem sollte man keine voreiligen Schlüsse ziehen. Eine Antwort als gegeben hinzunehmen ohne die Hintergründe derselben zu kennen und ohne sich darüber Gedanken gemacht zu haben, welche Wandel der guatemaltekeische Staat durchgemacht hat und immer noch durchmacht, würde bedeuten eine Haltung der Resignation beizubehalten - Resignation vor einer Realität, deren komplexe Problematik unter den Bürgern ein Gefühl der Machtlosigkeit verbreitet und sie aufgeben lässt.

Die vorliegende Arbeit hat es sich zum Ziel gesetzt, die erwähnte Frage zu beantworten, wofür sie einige der wichtigsten politiktheoretischen Aspekte zum Thema beleuchtet. Diese beziehen sich vor allem darauf, wie die Konzepte der Demokratie und des Rechtsstaates sowie die Beziehungen zwischen den beiden entstanden sind und sich entwickelt haben. Außer der theoretischen Basis und ihrer Anwendung auf das politische Leben, gibt die Arbeit ebenfalls einen Überblick über die jüngste Geschichte Guatemalas und ihre einflussreichsten Persönlichkeiten, welche als Orientierungspunkte für die Situierung und das Verständnis der aktuellen Ereignisse dienen. Da die politische Entwicklung des Staates ein Produkt der nationalen Konjunktur und des regionalen und internationalen Einflusses ist, kann der Fall Guatemalas nicht isoliert betrachtet werden, weswegen Daten zum regionalen Vergleich angeführt werden.

Außerdem beinhaltet die Arbeit eine Zusammenstellung der relevantesten Information aus Studien von Fachmännern und/oder Instanzen, die der Analyse des politischen Raumes gewidmet sind und besonders Gesellschaften behandeln, welche sich nach Konfliktperioden auf dem Weg der Demokratisierung befinden. Dieser Teil der Arbeit inkludiert eine Untersuchung der Friedensabkommen, die am bedeutsamsten für die Durchsetzung der Demokratie und die Stärkung des Rechtsstaates waren. Zusätzlich sind auch einige der Resultate von Umfragen und Interviews, die von den erwähnten Stellen durchgeführt

wurden, dort zu finden. Der Abriss dieser Analysen dient als Leitfaden für die Auswahl der Kriterien, die in Betracht gezogen werden sollten, um die wahrhaftige Bedeutung des Rechtsstaates, die Situation der Regierbarkeit in Guatemala und ihre Auswirkungen zu verstehen.

An dieser Stelle muss betont werden, dass die Ausführung der vorliegenden Untersuchung und die Beschaffung von statistischen Daten, offiziellen Berichten und Zahlen sich insgesamt als mühevoll gestaltet hat. Der Großteil der offiziellen Zeugnisse der Regierung, in denen Zahlen und allgemeine Register zum Status quo leicht zu finden sein sollten, erfüllt nicht den Zweck zu informieren, geschweige denn die grundlegenden Daten öffentlich zu machen. In vielen Fällen, sind die Berichte seit dem Jahr 2008 nicht mehr aktualisiert worden. Aus diesem Grund musste oft auf Belege, die von internationalen Organisationen, Privatinstitutionen oder in journalistischen Artikeln bereitgestellt wurden, zurückgegriffen werden.

Nach einem verhältnismäßig ausführlichen deskriptiven Teil, der für die Erstellung von zuverlässigen Rückschlüssen unumgänglich ist, wird zur Beantwortung der Frage und damit zur Conclusio der Arbeit übergegangen. Diese stützt sich auf drei aktuelle Beispiele: Die Bildung der *Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala/Internationale Kommission gegen die Straffreiheit in Guatemala* (CICIG), die Ausführung des Haushaltsplans und Lage bezüglich der Wahlen 2011, da diese weitreichende Diskussionen und Analysen zulassen und gleichzeitig unmittelbar mit den Fundamenten des Rechtsstaates verbunden sind.

1.2 Vorherrschende Muster des politischen Schaffens im Guatemala des 20. Jahrhunderts

Das 20. Jahrhundert hat drastische Veränderungen für Guatemala mit sich gebracht. Die erste Hälfte war von einer passiven Konfrontation zwischen den Diktaturen geprägt, die zweite hingegen von einer offenen Auseinandersetzung, die zum Bürgerkrieg führte. Seit 1985 wurden wieder Wahlen durchgeführt, bei denen die Macht in ziviler Hand lag. Daher kann man sagen, dass folgende vier Charakteristiken das 20. Jahrhundert bestimmten:

1. Politischer Autoritarismus
2. Religiöser Übergang von einer traditionellerweise katholischen Bevölkerung zu einer evangelischen (ideologische und politische Konsequenzen)
3. Friedensprozess
4. Veränderungen auf der internationalen Bühne

1.3 Beziehung zwischen Demokratie und Rechtsstaat

Heutzutage stimmen die Theoretiker und Fachmänner darin überein, dass zur Etablierung einer politischen Demokratie wirtschaftliche Fundamente nötig sind (Pierre Philippe Rey spricht von *integrierter Entwicklung*). Ebenfalls fällt auf, dass die Demokratie Prinzipien der Athener Demokratie wieder aufgreift, indem die Bürger eine Kontrollinstanz für die Mitglieder ihrer Regierung darstellen (John Dunn nennt dies *accountability*). Ein weiterer aktueller Aspekt ist die Suche nach Mechanismen für das gemeinsame Vorgehen, auch bekannt als Rekonstruktion der Gemeinschaft (Dunn). Anthony Giddens postuliert, dass die Demokratie das Gleichgewicht zwischen Staat, Firmen und Zivilgesellschaft verlangt und dass ihre Entwicklung durch die Globalisierung begünstigt wird. So können wir auch die Entwicklung der *transnationalen Demokratie* beobachten, veranschaulicht beispielsweise durch die Europäische Union, welche die Demokratisierung der Demokratie verteidigt, indem sie mehr Transparenz und Verantwortung fordert. Ein neues Konzept, welches mit den bereits genannten, mit der Demokratie assoziierten zusammenhängt, sind die *Übergangsgesellschaften*. Deren Ausarbeitung erlaubt *“dar cabida a estas supuestas irregularidades o anomalías en la conducta de individuos e instituciones de ciertos países/diese vermeintlichen Irregularitäten und Anomalien im Verhalten von Individuen und Institutionen von bestimmten Ländern zu berücksichtigen”* (Sandoval 2003, 71).

Die auf die Demokratie bezogenen Werke der Bibliografie lassen darauf schließen, dass eine starke Verbindung zwischen Demokratie und *Gesetzesstaat* besteht. Die Praxis der Demokratie verlangt die Annahme des Gesetzesstaats, sowohl von den Mehrheiten, als auch von den Minderheiten. Die Bürger müssen die rechtlichen Normen akzeptieren und die Konsequenzen ihrer Handlungen kennen, falls sie sie nicht befolgen. Dies bedeutet auch, dass alle gleich behandelt werden, zumindest was den Staat angeht. In der Praxis lässt sich feststellen, dass eine gleiche Behandlung aller Bürger nicht gegeben ist und, dass vor allem in den unterentwickelten Ländern Ausnahmen vorkommen.

1.4 Der guatemaltekische Rechtsstaat

In Guatemala ist der Rechtsstaat auf einem Justizsystem aufgebaut, dem die Bürger, sowie die Mitglieder der Regierung unterstehen und welches den Normen der *Constitución Política de la República/Politischen Verfassung der Republik* (CPR) folgt. Daher werden die Beziehungen zwischen den Privatpersonen und der Regierung sowie die unter den einzelnen Privatpersonen durch einen Rechtsrahmen geleitet. Das Ziel des Rechtsstaates ist es mittels der Regelung der Regierungstätigkeiten ein System beizubehalten, welches

allen Guatemalteken Haftung und Sicherheit gewähren soll. Dieses basiert auf folgendem Justizsystem:

1. Nationaler Rechtsrahmen: Inkludiert die Gesetze, Kodexe und Dekrete des guatemaltekischen Staates.
2. Rechtsrahmen der autonomen Entitäten: besteht aus den eigenen Gesetzen, Kodexen und Dekreten der autonomen und semiautonomen Entitäten des Staates.
3. Rechtsrahmen der Gemeinden (insgesamt 331): setzt sich aus der Regelung jeder einzelnen Gemeinde zusammen.

„Rechtsstaat“ dient als der Begriff, mit dem man sich am häufigsten auf den Gesetzesstaat bezieht. Obwohl alle davon reden (Gruppierungen der Zivilgesellschaft und politische Parteien) und alle seine Geltung einfordern, gibt es in Guatemala keine Führungsinstanz, die den Präsidenten oder den Kongress dazu auffordern würde, konkrete Maßnahmen durchzusetzen, um den Gesetzesstaat geltend zu machen oder für mehr als nur für Streit- und administrative Fragen Gerichtssäle zu schaffen. Hier spielt sicherlich die Tatsache eine Rolle, dass die meisten Organisationen und Parteien darauf hinarbeiten, die einzelnen Punkte ihrer Agenden zu erreichen - spezifische Ziele wie beispielsweise soziale, umweltbezogene, kulturelle oder wirtschaftliche Probleme. Der Erfolg eines anerkannten Antrags, der offiziellen Status erhält, wird zerstört, wenn der Zugang zur administrativen Justizbehörde beim Umsetzen in die Praxis unzureichend ist.

1. 5 Guatemala - Ein Staat der Willkür oder des Rechts?

In Guatemala herrscht ein gewaltiger Rückstand bezüglich der Ausübung der politischen Demokratie, genauer gesagt der Ausübung der Staatsgewalt in der Gesellschaft. Wie man bereits erkennen konnte, sind die Machtbeziehungen in jeder Gesellschaft entscheidend für die Art und Weise, in der eine Demokratie entsteht und dafür, wie sie sich entwickelt. Die drei folgenden aktuellen Beispiele sollen bei der Klärung der Frage, ob *Guatemala ein Staat der Willkür oder des Rechts* ist, helfen:

- **CICIG**

Ende 2006 unterschrieb die Regierung Guatemalas ein Abkommen mit den Vereinten Nationen über die Einrichtung des CICIG, der *Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala/Internationale Kommission gegen die Straffreiheit in Guatemala*, welche dem Staat bei der Untersuchung von Ordnungswidrigkeiten innerhalb der Exekutive und nicht legalen Sicherheitsorganisationen helfen sollte. Diese Unterstützung war speziell an die Staatsanwaltschaft und die Staatspolizei gerichtet.

Einerseits hat diese Kommission zu vermehrten Anzeigen und Druckausübung bei Aufklärungen von Verbrechen beigetragen. In einigen Fällen zeigten sich Fortschritte und die Bevölkerung ließ Anzeichen von Vertrauen in die Institution erkennen. Auf der anderen Seite haben die Freiheit und die Autorität, mit der die Kommission in Guatemala agiert, zu heftigen Kritiken geführt, da sie häufig außerhalb des Gesetzesrahmens handelt - immer im Namen des Kampfes gegen die Korruption. Die Bürger begannen sich um die Tatsache Sorgen zu machen, dass ihre Mitglieder Immunität besitzen, aber alle, die sich über die Gesetze hinwegsetzen, belangen wollen, was Anlass zu Missbräuchen dieser Freiheiten gegeben hat. Zusätzlich tragen einige ihrer Automobile gar keine oder versteckte Nummerntafeln und die Insassen führen Waffen mit sich. Angesichts des von der Kommission erreichten Machtniveaus haben einige Beamte und Richter aufgehört, autonome Entscheidungen zu treffen, aus Angst derentwegen verurteilt zu werden und halten sich anstandslos an die Anweisungen der Kommission.

- **Ausführung des Haushaltsplans**

Dem Verfassungsartikel Nummer 198 zufolge müssen die Ministerien jährlich einen Rückblick auf ihre Aktivitäten und die Ausführung des Haushaltsplans in ihrem Bereich abfertigen und mit 10. Februar beim Kongress einreichen. 2008 haben sieben Ministerämter und damit die Hälfte des Regierungskabinetts diese Verpflichtung nicht erfüllt. 2009 ließen acht Ministerien den Bericht aus, 2010 waren es sechs und 2011 fünf. Ohne den Gebrauch des *Ley de Acceso a la Información*/Gesetzes zum Informationszugang wäre die späte oder nicht getätigte Abgabe unbemerkt geblieben. Laut Castañaza erhob keiner der 158 Abgeordneten Einwände dagegen oder machte die Verfassungswidrigkeit deutlich, obwohl ihnen die Aufgabe der Überwachung obliegt. Diese Regelwidrigkeit zog sich durch die gesamte aktuelle Legislaturperiode.

Wie reagierte der Oberste Rechnungshof (Contraloría General de Cuentas), welcher sich um die Administration der Ressourcen des Staates kümmert? In den vier Jahren kam es zu keiner Reaktion. Auch die Staatsanwaltschaft unternahm keinerlei Untersuchung, obwohl ein offensichtlicher Verstoß gegen die Verfassung vorlag. Die Relevanz dieser Regelwidrigkeit zeigt sich in den wiederholt getätigten Anklagen wegen mangelnder Transparenz hinsichtlich der den Ministerien zur Verfügung stehenden Mittel. Vor allem geht es hier um das Verteidigungs- und das Innenministerium, welche ihre Aufgabe, die Bürger zu schützen, nicht erfüllen konnten.

- **Die Lage bezüglich der Wahlen 2011**

Obwohl der Etat für die Wahlen (umgerechnet etwa 58 Millionen Euro) reduziert wurde, hofft man dieses Jahr die Wahlethaltung, welche in den letzten beiden Runden um die 40% erreichte, verringern zu können. Was die Achtung des ethischen und politischen Wahlkampfabkommens angeht, sind 348 vom Obersten Wahltribunal/Tribunal Supremo Electoral (TSE) ausgestellte Geldstrafen ignoriert worden oder waren fehlerhaft. Anfang April hatten nur drei Parteien die Daten der Bankkonten ihrer Wahlkampfmittel bekanntgegeben. Trotzdem bleiben die Quellen der finanziellen Mittel meist ordnungswidriger Weise unveröffentlicht und wurden nicht untersucht.

An den diesjährigen Wahlen nehmen 27 Parteien teil. Was jede einzelne Partei ausmacht, ist schwer zu identifizieren, da sich die Ähnlichkeit ihrer Logos, Namen und Farben auch in ihren Nachrichten und Diskursen widerspiegelt. Folgende findet man innerhalb des Wahlangebots⁶⁸:

Ein Aspekt, der sowohl die Glaubwürdigkeit der Regierung als auch die des Obersten Wahltribunals getrübt hat, war die Scheidung des amtierenden Präsidenten im März dieses Jahres. Die Kandidatur seiner Exfrau Sandra Torres Casano führte zu allen möglichen Regelwidrigkeiten auf der Regierungsebene. Bevor ihre Scheidung öffentlich gemacht wurde, hatten Torres und Colom bereits Erklärungen zu den Absichten von Torres abgegeben und verlauten lassen, dass sie alle für ihre Kandidatur notwendigen Hebel in Bewegung setzten würde.

Die Politische Verfassung der Republik⁶⁹ wurde auf eine Art und Weise entworfen, welche die Machtwechsel in einem demokratischen Staat garantieren sollte. Um die Intervention einer Einzelperson oder eine Familie in diese Wechsel zu vermeiden, beinhaltet sie eine Reihe an Normen, die eine Wiederwahl verhindern und gleiche Bedingungen für alle Teilnehmer am Wahlkampf fordern. Dieses nationale Abkommen legt fest, dass die Kandidatur des amtierenden Präsidenten und seiner Familienmitglieder, was auch seine Ehefrau inkludiert, nicht möglich oder abänderbar ist:

“En los momentos actuales la señora esposa del presidente de la República pretende lanzar su candidatura presidencial y, como lo acepta en sus declaraciones, decide buscar el divorcio de su esposo, no por causas de incompatibilidad o por falta de cariño entre ambos, sino con el fin de evadir la prohibición establecida por el artículo 186 de la Constitución Política de la República de Guatemala, prohibición que ya fue conocida y aceptada por la Corte de Constitucionalidad cuando emitió su Opinión Consultiva dentro del Expediente 212-89” (Molina Mencos 2011).

⁶⁸ Quelle: Prensalibre.com.gt

⁶⁹ Sie wurde 1985 verkündet, von 80% der Wählerschaft unterstützt und von der verfassunggebenden Nationalversammlung/Asamblea Nacional Constituyente erlassen.

Die Tragweite dieses Falls liegt nicht nur im Bestreben von Torres sich in ihrer Kandidatur über die Carta Magna hinwegzusetzen, sondern auch darin, dass ausgerechnet die Spitze der Regierung, der Präsident der Republik (welcher seines Zeichens auch Staats- und Regierungschef sowie der oberste Militärgeneral ist), alle Staatsmechanismen für politische und persönliche Ziele geäußert hat. Nach den Deklarationen zu den wahrhaftigen Begründungen, verwandelt sich die Situation in Wirklichkeit in einen Gesetzesbetrug, weswegen die Kandidatur auch auf diesem Weg nicht angenommen werden kann. Als ob das noch nicht genug wäre, war die Kontroverse auch von Aussagen begleitet, die das Land in Aufruhr brachten, wie beispielsweise: *„besser eine Scheidung als tausende von Familien arm und ohne Nahrungsmittel zu belassen, dass eine Ehe nicht mehr als ein Stück Papier ist oder dass die Moral in der Politik gewürgt werden muss“/“más vale un divorcio que dejar a miles de familias pobres sin alimentos o de que el matrimonio no es más que un papel y mucho menos que “la moral en la política hay que apartarla”* (ver Molina Mencos 2011).

Botschafter unterschiedlicher Länder, inklusive des US-amerikanischen, sowie das TSE haben ihre Besorgnis ausgedrückt bezüglich des Drucks, den die offizielle Allianz UNE-GANA auf das TSE ausübt, um die Einschreibung von Torres zu beschleunigen. Das Thema hat eine Reihe von Einschüchterungen, darunter auch eine Bombendrohung, gegen die erwähnte Institution hervorgerufen. Als Konsequenz der wiederholten Verstöße gegen den legalen Rahmen haben Verfassungsbefürworter den Staatspräsidenten bei der Staatsanwaltschaft *„wegen Verstößen gegen die Verfassung, Propaganda zur Wiederwahl, Bestechung von Wählern und Missbrauch der Autorität“/“por los delitos de violación a la Constitución, propaganda reeleccionaria, corrupción de electores y abuso de autoridad”* angezeigt, indem sie argumentierten, dass Colom *„dem Amtsführenden zustehende staatliche Geldmittel, Zeit und Aktivitäten verwendet hat, um für seine Exfrau zu werben“/“utilizó recursos del Estado, tiempo y actividades inherentes al Ejecutivo para promover a su ex esposa [...]”* (Orantes 2011).

Ein weiterer besorgniserregender Aspekt dieser Wahlen ist die Ermordung zweier Bürgermeisterchaftskandidaten von San José Pinula, Augusto Enrique Ovalle Barrera der Unionspartei (PU) und Enrique Dardón der Partei für Einsatz, Erneuerung und Ordnung (CREO), sowie die des Bürgermeisterkandidaten von Sacatepéquez. Außer diesen Morden sind viele weitere Gewalttaten gegen Mitarbeiter und Sympathisanten und auch Aktionen von Vandalismus gegen Parteiensitze und -immobilien mit proselytistischer Propaganda verübt worden (Reynolds 2011).

Dazu kommt des Weiteren die Existenz von mehreren Verwaltungsgebieten des Landes, wie beispielsweise Petén, Huehuetenango, San Marcos oder Jutiapa, wo die politische Gewalt wegen ihres hohen Konfliktpotenzials spezielle Aufmerksamkeit verdient, da in Verbindung mit dem organisierten Verbrechen ein hoher Grad von Befangenheit unter den Bürgern abzusehen ist, aus dem eine weitreichende Wahlenthaltung resultieren könnte.

Unter Beachtung der essenziellen Charakteristiken des Rechtsstaats⁷⁰ und dem Prinzip der Legitimierung des Staates - dem Grund aus dem die Bürger es als gerecht ansehen dem Binom der Gleichheit zwischen dem Gesetz und dem Vertrauen, welches die Bürger in ihre Regierung haben, zu folgen - wird nun zur Auswertung der Verstöße übergegangen.

Im Fall des CICIG muss offiziell anerkannt werden, dass der guatemaltekische Staat weder über die Fähigkeit verfügt, die Sicherheit der Bürger zu bewahren, noch über die, diesen Schutz durch seine eigenen Ressourcen und Institutionen auszuüben. Ebenso wenig ist er imstande illegale Aktivitäten zu untersuchen, Urteile zeitgerecht zu fällen oder ein Strafsystem, welches die minimalen Anforderungen erfüllen würde, aufrecht zu erhalten. Noch heikler ist die Tatsache, dass die Souveränität des Staates in Zweifel gezogen wird, da sie zur Aufgabe einer Kommission wird, die auch von internationalen politischen Interessen getrieben agiert, wobei man sich die fast unbegrenzte Möglichkeit ihrer Repräsentanten, sich in Staatsangelegenheiten einzumischen, vor Augen halten muss.

Man darf allerdings nicht vergessen, dass die Mitglieder der Kommission fortwährend vom organisierten Verbrechen und lokalen Banden eingeschüchtert und bedroht werden. Teil eines internationalen Gremiums zu sein, garantiert keine physische Integrität, während die Position, in der sich die Kommissare befinden, mehr als heikel ist. Ähnlich geht es den Richtern und Justizbeamten sowie generell allen weiteren Mitarbeitern des Justizsystems, welche bereits mehrmals verstärkte Sicherheitsvorkehrungen von der Regierung gefordert haben, sowohl für die Institutionsgebäude, als auch für spezifische Personen, die bedroht wurden oder Untersuchungen zu Fällen durchführten, die mit den Banden, dem Drogenhandel und/oder dem organisierten Verbrechen in Zusammenhang gebracht wurden. Die Regierung hat sich offiziell dazu geäußert und akzeptiert, nicht dazu in der Lage zu sein, die angeführten Personen, Kronzeugen und/oder Opfer zu beschützen. Dies ist ein Beispiel für die schwerwiegende Beeinträchtigung der Garantie von gesetzlichem Schutz, die nötig wäre, damit Opfer ihre Rechte einfordern und das Volk sowie die Mitarbeiter des Justizsystems dem Staat ihre Sicherheit anvertrauen könnten. Die Verlässlichkeit der Gesetze und die Gerechtigkeit sind in einem so schwachen System gleich null.

⁷⁰ Erwähnt auf den Seiten 35 bis 36.

Das Rechtswesen ist ein Thema, welches mit Unbehagen angesprochen wird. Wenn dieses System nicht richtig funktioniert, ist das Überleben der Demokratie unmöglich. Dazu gehört auch, dass die Polizei professionelle Arbeit leistet, vertrauenswürdig ist und über genügend finanzielle Mittel verfügt. Senator Leahy wies in seinem Gespräch mit Präsident Colom darauf hin, dass die Vereinigten Staaten Guatemala in diesem Aspekt Unterstützung anbieten würden, was einmal mehr die Schwäche des Staates in den Bereichen der Sicherheitsbeschaffung für die Bürger und der Kontrolle über die eigenen Sicherheitskräfte unter Beweis stellt.

Fehlende Planung, Durchführungskraft und Kontrolle in der Administration der Regierung und insbesondere die Ineffizienz, mit der der Kongress und der Rechnungshof die Handhabung der staatlichen Geldmittel beaufsichtigen, gehören zu den Problemen, unter denen das Land am meisten leidet. Auf Grund des gegebenen Mangels an verfügbaren finanziellen Ressourcen und der rasch fortschreitenden Verschuldung der Nation, wäre eine möglichst strenge und nachhaltige Verwaltung der Ressourcen zu erwarten. Derzeit kosten das organisierte Verbrechen und die fehlende Sicherheit die Bürger 8% des BIP.

Dies stellt gemeinsam mit der Notwendigkeit einer Steuer- und Arbeitsreform die Eckpfeiler der wirtschaftlichen Entwicklung dar, welche stattfinden muss, um soziale Probleme, extreme Armut und Hungersnot im Land bekämpfen zu können. Überraschenderweise hat die Zivilgesellschaft trotz einer verschlechterten Bereitstellung von Basisdienstleistungen, Zugang zum Gesundheitssystem und Bildung es nicht geschafft, Druck aufzubauen, um eine Verbesserung herbeizuführen. In diesen Punkten fordert die guatemaltekeische Gesellschaft mit zu wenig Beteiligung von ihrem Staat, gemäß den spezifischen Gesetzen zu handeln.

Allgemeinhin erwarten Bürger eines Staates, dass Mitglieder ihrer Regierung, wenn sie illegal handeln, dafür zur Rechenschaft gezogen werden und schenken ihre Aufmerksamkeit weniger Fragestellungen wie der, ob eine juristische Praxis und eine politische Alternative helfen könnten, diese Situationen zu vermeiden. Eines der besorgniserregendsten Probleme Guatemalas ist der Mangel an geeigneten Mitteln, ihre Regierung zu belangen, genauer gesagt, die Abwesenheit von *effektiven* Mechanismen, welche die Regierungsmitglieder durch juristische Normen einschränken und kontrollieren würden. Noch schwerwiegender und alarmierender ist jedoch die Tatsache, dass der Großteil der Regierenden die Gesetzmäßigkeit nicht respektiert, da sie sie nicht für etwas halten, was es wert wäre, bewahrt zu werden. Dies lässt an der Solidität des Rechtsstaates zweifeln und spiegelt viel eher die Verhaltensweisen in diktatorischen oder absolutistischen Regimen wider. Der Mangel an Bindung zu Recht und Gesetz von Seiten

der Tribunale und öffentlichen Einrichtungen unterjocht die Legitimität des Staates, da seine Bürger nicht nur das Vertrauen in, sondern auch das Interesse an einem Regierungssystem verloren haben. Die guatemaltekeische Bevölkerung geht unter in einer Mischung aus Angst und dem Mut dazu, im öffentlichen Leben verantwortlich zu handeln. Was früher die Furcht vor einer Polarisierung der Kräfte während des Bürgerkriegs war, ist heute die Angst vor dem organisierten Verbrechen und einem durch Korruption und Infiltrierung von ebendiesen Organisationen entlegitimierten Staat.

Bezüglich der Demokratie und der politischen Parteien, haben sich in Guatemala noch keine Parteien festsetzen können, die stabile politische Ideologien repräsentieren würden und klar definierte Arbeitsumrisse hätten. Die Parteien existieren, solange es einen Parteiführer gibt, der charismatisch genug ist, um die Massen mit seinem Charakter anzuziehen, und seine Kampagne auf kollektiven Überzeugungen aufbaut. Die meisten haben bereits seit ihren Anfängen ein Ablaufdatum, welches nach den Wahlen zu verfallen pflegt. Die Wähler halten daran fest, ihre Hoffnungen auf den gleichen Kandidaten zu setzen und, wenn dieser seine versprochenen Veränderungen nicht herbeiführt, schließt sich der Vorhang sowohl für ihn, als auch für seine Partei auf der politischen Bühne. Diese Tatsache beweist die Suche nach paternalistischen und traditionsbewussten Führungspersönlichkeiten, welche für autoritäre Regime typisch sind. Die Bevölkerung hat es nicht geschafft, sich vom politischen Stil der diktatorischen Regime loszulösen, obwohl sie die Demokratie als Regierungsform akzeptiert hat. Weiterhin sind die Angewohnheit, fast die ganze Verantwortung über den Staat dem amtierenden Präsidenten zuzuteilen, und die Idee, dass eine einzelne Person weitreichende Veränderungen herbeiführen kann, in der Gesellschaft fest verwurzelt, solange dadurch nur dringende Probleme gelöst werden, auch wenn für diese Ziele das Gesetz umgangen wird. Besonders offensichtlich wird diese Haltung in den Sicherheitsproblematiken des Landes.

Ein gescheiterter Staat bringt nicht nur einen schlechten Betriebsablauf in seinen Institutionen, sondern auch auf seinem Markt mit sich. Die steigende Inflation, die rasch fortschreitende Verschuldung des Landes, der Mangel an neuen Arbeitsplätzen und eine auf Grund der Sicherheitsprobleme auf 8% gebremste Marktwirtschaft zeugen von typischen Charakteristiken eines gescheiterten Staates, in welchem sich die Wirtschaft nicht zum Vorteil der Bevölkerung entwickelt. In diesem Zusammenhang dient die Tatsache, dass mehr als die Hälfte der Guatemalteken unter der nationalen Armutsgrenze lebt und mehr als 40% der Kinder unterernährt sind, als Indikator für die fehlende Vertretung, welche die Interessen der schwächsten Bevölkerungsgruppen in den Agenden der Regierung erfahren.

Edelberto Torres-Rivas fasst dies wie folgt zusammen „[...] so hat die offizielle Politik das Bild eines gescheiterten Staates in Umlauf gebracht, der verfault, indem er in institutionellen Bankrott eintritt, aufhört die Nation zu repräsentieren und sich daher von der Möglichkeit seine Basisfunktionen zu erfüllen immer weiter entfernt“/“[...] así, la política oficial ha puesto a circular la noción de Estado fallido como aquel que se pudre, entra en bancarrota institucional, deja de representar a la nación y se aleja en consecuencia de la posibilidad de cumplir con las funciones básicas”⁷¹. Präsident Colom versichert indes einen Narcostaat⁷² in Empfang genommen zu haben, jedoch mit seiner Administration Fortschritte im Prozess der Wiedererlangung der Souveränität gemacht zu haben. Diese Behauptung birgt einen Widerspruch gegenüber der Bestätigung, dass Territorien existieren, in denen die Banden und das organisierte Verbrechen ihre eigenen Regeln festgesetzt haben und, dass es die Sicherheitskräfte und das Rechtssystem es nicht geschafft haben, diese Gebiete zu kontrollieren und dem Gesetzesstaat zu unterwerfen. Mehr als ein Problem der Sicherheit ist dies für Guatemala ein Problem der Regierbarkeit.

Basierend auf den hier angeführten Informationen kann man schlussfolgern, dass die Bemühungen der letzten drei Jahrzehnte zu einer Stabilisierung der Demokratie geführt haben. Die Beteiligung der Bürger und die Professionalisierung der politischen Parteien sind Aspekte, denen es immer noch an der notwendigen Dynamik mangelt, um eine verantwortungsvolle und repräsentative politische Arbeit zu bewerkstelligen und zu festigen. Die politische Veränderung hat eine Öffnung von Räumen für politische Angebote der Linken wie auch der Rechten hervorgebracht, die verhindert, dass die beiden Strömungen in ihren Auseinandersetzungen wieder auf Waffen zurückgreifen. In diesem Sinn hat die Demokratie den Respekt für den Willen der Mehrheit und die Möglichkeit, eine Veränderung durch einen Sieg bei den nächsten Wahlen zu vollführen, mit sich gebracht.

Trotz der detaillierten Strukturierung der Friedensabkommen ist die Unwirksamkeit der Planung und Ausführung derselben eher ein Beispiel für die Schwächen des Staates, wenn es darum geht etwas in die Tat umzusetzen. Der Mangel an Kontinuität zwischen den Regierungen und das Desinteresse der einzelnen Teile sie umzusetzen, hat die Legitimität des Staates immer mehr in Zweifel gezogen. Viele Probleme, denen sich Guatemala heute stellen muss, hätten durch die Erfüllung der Abkommen erleichtert werden können.

Heutzutage existieren Initiativen zur Rettung und Stärkung des Rechtsstaates in Guatemala. Die aktuelle Regierung hat anerkannt, dass die Position des Staates zu

⁷¹ Torres Rivas, Edelberto: Guatemala no es un Estado fallido

⁷² Siehe Colom: Yo recibí un narcoestado.

wünschen übrig lässt, ohne jedoch gegenüber schweren Anschuldigungen selbst Verantwortung zu übernehmen.

2 Lebenslauf

Sofía Morales Alday

Jurekgasse 14/2/2, 1150 Wien

E-Mail: sofiamorales@gmx.net

Geboren am 9. November 1979 in Guatemala Stadt

Verheiratet

Kurzprofil

Erfahrungsspektrum: vier Jahre Erfahrung als Chefsekretärin,
Erfahrung in der Tourismus und Bankindustrie,
Studium der Internationale Entwicklung und Romanistik an der Universität Wien.

Studium und Ausbildung

| | |
|--------------------|--|
| 03/2005 - heute | Universität Wien, Romanistik, Internationale Entwicklung |
| 07 /2004 - 12/2004 | Universität Wien Deutschkurs, zur Erlangung der Universitätsreife |
| 07/2003 - 08/2003 | Universität Innsbruck Deutschkurs |
| 01/2001 - 08/2002 | Universität Francisco Marroquín, Guatemala Stadt Diplomlehrgang in Marketing |
| 01/2000 - 04/2002 | Escuela Profesional de Traducción e Interpretación, Guatemala Übersetzung in den Sprachen Englisch-Spanisch, Spanisch Englisch |
| 01/1998 - 10/1999 | Colegio GIBBS, Guatemala Executive Secretary in Spanish and English and Administrative Assistant |
| 01/1985 - 10/1997 | Colegio Monte María, Guatemala Bakkalaureus in Natur- und Geisteswissenschaften |

Beruflicher Erfahrung

| | |
|-------------------|---|
| 10/2004 - heute | Zara Moden Verkauf, Studienbegleitende Tätigkeit, Teilzeit |
| 11/2002 - 06/2003 | Bundesoberstufenrealgymnasium Egg Assistentin beim Spanischunterricht in Zuge eines interkulturellen Austauschs |
| 06/2001 - 10/2002 | Pearson Education Assistentin für die Region Mittelamerika |
| 04/2000 - 05/2001 | Grupo Poma Sekretärin des General Managements, Hotel Real Inter-Continental Assistentin des Managements, Grupo Roble |
| 11/1998 - 03/2000 | Banco de Occidente Sekretärin des General Managements, Corporate Products |

Wien, 10. August 2011